

**Sitzung vom 13. Dezember 1918,  
vormittags 8¼ Uhr.**

*Séance du 13 décembre 1918, à 8¼ heures  
du matin.*

Vorsitz: }  
Présidence: } Hr. Häberlin.

**958. Proporzgesetz.  
Représentation proportionnelle.**

**Anträge der nationalrätlichen Kommission  
vom 3. Dezember 1918.**

(Zustimmung zum Entwurfe des Bundesrates, wo  
nichts anderes bemerkt ist.)

Art. 1. Die Wahlen für den Nationalrat finden nach dem Grundsätze der Proportionalität gemäss den Bestimmungen dieses Gesetzes statt.

Jeder Kanton und jeder Halbkanton bildet einen Wahlkreis.

In Wahlkreisen, die nur einen Vertreter zu wählen haben, findet die Wahl nach relativem Mehr statt. Die Artikel 3—21, 22, Abs. 1 und 2, 24—28 finden in diesen Wahlkreisen keine Anwendung.

Art. 3. Die Wahlvorschläge sind bei der Kantonsregierung spätestens 20 Tage (am drittletzten Montag) vor dem Wahltag einzureichen.

Abs. 2. Streichung (vgl. Art. 27).

Art. 4. Die Wahlvorschläge dürfen höchstens so viele Namen wählbarer Personen enthalten, als Vertreter in dem Wahlkreis zu wählen sind, und keinen Namen mehr als zweimal.

Enthält ein Wahlvorschlag mehr Namen, als Vertreter in dem Wahlkreis zu wählen sind, so werden die am Schlusse überschüssenden Namen gestrichen.

Art. 5. Jeder Wahlvorschlag muss von mindestens 15 im Kanton wohnhaften Stimmberechtigten eigenhändig unterzeichnet sein und soll am Kopfe zu seiner Unterscheidung von andern Wahlvorschlägen eine Bezeichnung tragen.

Ein Stimmberechtigter darf nicht mehr als einen Wahlvorschlag unterzeichnen. Er kann nach Einreichung des Wahlvorschlages seine Unterschrift nicht zurückziehen.

Die Unterzeichner des Wahlvorschlages haben für den Verkehr mit den Behörden einen Vertreter und einen Stellvertreter desselben zu bezeichnen.

Der Vertreter ist berechtigt und verpflichtet, im Namen der Unterzeichner die zur Beseitigung

von Anständen erforderlichen Erklärungen rechtsverbindlich abzugeben.

Art. 6. Steht der Name eines Vorgeschlagenen auf mehr als einem Wahlvorschlag desselben Wahlkreises, so fordert die Kantonsregierung den Vorgeschlagenen sofort auf, bis zum 16. Tage (drittletzten Freitag) vor dem Wahltag zu erklären, auf welchem von diesen Vorschlägen sein Name stehen soll. Ist eine Erklärung innert dieser Frist nicht erhältlich, so entscheidet das Los, auf welchem Wahlvorschlag der Name des Vorgeschlagenen stehen bleiben soll. Auf den andern Wahlvorschlägen ist der Name des Kandidaten zu streichen.

Art. 8. Ein Vorgeschlagener kann bis spätestens am 16. Tage (drittletzten Freitag) vor dem Wahltag die schriftliche Erklärung abgeben, dass er eine Wahl ablehne; in diesem Falle wird ein Name von Amtes wegen auf dem Wahlvorschlag gestrichen.

Art. 9. Die Kantonsregierung oder die von ihr bezeichnete Amtsstelle prüft jeden Wahlvorschlag, streicht die Namen nicht wahlfähiger Kandidaten und setzt dem Vertreter der Unterzeichner erforderlichenfalls Frist an, innert welcher er nachträglich fehlende Unterschriften zu ergänzen, Ersatzvorschläge für gestrichene Vorgeschlagene einzureichen, die Bezeichnung von Vorgeschlagenen zu verbessern oder die Bezeichnung des Wahlvorschlages zum Zwecke einer bessern Unterscheidung von andern Vorschlägen zu ändern hat.

Den Ersatzvorschlägen muss die schriftliche Erklärung der Vorgeschlagenen, dass sie die Kandidatur annehmen, beigelegt werden. Fehlt diese Erklärung oder findet sich der betreffende Name schon auf einer andern Liste, oder ist der Kandidat nicht wahlfähig, so wird der Ersatzvorschlag gestrichen.

Sofern der Vertreter der Liste nicht anderes verlangt, werden die Ersatzvorschläge am Ende der Liste angereiht.

Der Vertreter der Unterzeichner eines Wahlvorschlages ist nicht verpflichtet, der Aufforderung zur Aenderung der Bezeichnung des Wahlvorschlages Folge zu leisten.

Nach dem 13. Tage (zweitletzten Montag) vor dem Wahltag dürfen an den Wahlvorschlägen keine Aenderungen mehr vorgenommen werden.

Art. 10. Die bereinigten Wahlvorschläge heissen Listen.

Die Listen werden nach der Reihenfolge ihres Eingangs mit Ordnungsnummern versehen.

Die Kantonsregierung macht die Listen mit ihren Bezeichnungen und Ordnungsnummern öffentlich bekannt. Bei verbundenen Listen wird die Listenverbindung mitgeteilt.

Art. 11. Die Kantonsregierungen werden entweder gedruckte Wahlzettel gestatten, die je eine der amtlich veröffentlichten Listen enthalten, oder sämtliche Listen von Amtes wegen den Wählern

zur Benutzung als Wahlzettel spätestens am Freitag vor dem Wahltag gedruckt zustellen.

Den Kantonsregierungen steht überdies frei, den Stimmberechtigten einen leeren Wahlzettel, enthaltend den nötigen Raum für eine Listenbezeichnung und für die Namen der Kandidaten amtlich zu übersenden oder im Wahllokal zur Verfügung zu stellen.

Das Geheimnis der Abstimmung ist unter allen Umständen zu wahren.

Art. 13. Jeder Wähler ist berechtigt, mittels einer gedruckten Liste oder durch ganzes oder teilweises Ausfüllen des leeren Wahlzettels mit Namen von Vorgeschlagenen, welche auf irgend einer der veröffentlichten Listen stehen, sein Wahlrecht auszuüben. Es ist ihm gestattet, an dem gedruckten Wahlzettel Streichungen, Aenderungen oder Ergänzungen handschriftlich vorzunehmen.

Es ist nicht gestattet, den Namen eines Kandidaten mehr als zweimal auf einen Wahlzettel zu setzen.

Art. 14. Enthält ein Wahlzettel weniger gültige Stimmen, als in dem betreffenden Kanton Mitglieder des Nationalrates zu wählen sind, so gelten die fehlenden Stimmen als Zusatzstimmen für diejenige Liste, deren Bezeichnung oder Ordnungsnummer auf dem Wahlzettel gedruckt oder geschrieben ist. Fehlt eine solche Bezeichnung, so gelten die fehlenden Stimmen als leer.

Enthält ein Wahlzettel mehr Namen, als Vertreter in dem betreffenden Wahlkreis zu wählen sind, so werden die am Schlusse überschüssenden Stimmen gestrichen.

Namen, welche auf keiner Liste stehen, fallen ausser Betracht; die auf sie gefallen Stimmen werden jedoch als Zusatzstimmen gezählt, wenn der Wahlzettel eine Listenbezeichnung trägt.

Wahlzettel, die eine Listenbezeichnung, jedoch keinen gültigen Kandidatenamen enthalten, sind ungültig.

Wahlzettel, die ehrverletzende Bemerkungen enthalten, sind ungültig.

Art. 15. Nach Schluss der Wahlverhandlung wird durch die Kantonsregierung auf Grund der Protokolle der Bureaux festgestellt:

1. die Zahl der Stimmen, welche die einzelnen Kandidaten jeder Liste erhalten haben (Kandidatenstimmen);
2. die Zahl der Stimmen nach Art. 14, Abs. 1 und 3, welche jede Liste erhalten hat (Zusatzstimmen);
3. die Summen der Kandidaten- und Zusatzstimmen, welche den einzelnen Listen zugefallen sind;
4. für die verbundenen Listen die Gesamtzahl der auf die Listengruppe vereinigten Stimmen.

Art. 18. Ergibt im Falle des Art. 17, Abs. 3 und 4, die Teilung zwei oder mehr gleiche Quotienten, so erhält je diejenige Liste den Vorzug, welche bei der Teilung mit der vorläufigen Verteilungszahl den grössern Rest aufwies.

Sind auch die Gesamtstimmenszahlen dieser Listen gleich, so erhält diejenige Liste den Vorzug, bei welcher der in Betracht kommende Kandidat die grössere Stimmenszahl aufweist.

Sind auch die Kandidatenstimmenszahlen gleich, so entscheidet das Los.

Art. 19. Von jeder Liste sind entsprechend der vorgenommenen Verteilung die Kandidaten gewählt, welche die meisten Stimmen erhalten haben. Bei Stimmengleichheit entscheidet das Los.

Ist jedoch die Stimmenszahl eines Kandidaten geringer als die Hälfte der durchschnittlichen Stimmenszahl der Kandidaten der betreffenden Liste, wobei bei kumulierten Kandidaten nur die einfache Stimmenszahl gilt, so ist er nicht gewählt. In diesem Falle finden Ergänzungswahlen nach den für die Hauptwahlen geltenden Vorschriften statt.

Art. 20. Werden einer oder mehreren Listen mehr Sitze zugeteilt, als sie Namen enthalten, so sind vorerst alle ihre Kandidaten gewählt. Für die überzähligen Sitze findet eine Ersatzwahl nach Art. 25 statt.

Art. 22. Ist nur eine Liste vorhanden oder überschreitet die Gesamtzahl der Kandidaten aller Listen nicht die Zahl der zu wählenden Vertreter, so werden alle Kandidaten ohne Wahlverhandlung von der Kantonsregierung als gewählt erklärt.

Ist die Gesamtzahl der Kandidaten der gültigen Listen geringer als die Zahl der zu wählenden Vertreter, so erklärt die Kantonsregierung zunächst alle Kandidaten als gewählt. Für die unbesetzt gebliebenen Sitze finden Ersatzwahlen nach den für die Hauptwahlen geltenden Vorschriften statt.

Sind keine Listen vorhanden, so können die Wähler für beliebige wählbare Personen stimmen, und es sind diejenigen gewählt, welche am meisten Stimmen erhalten haben. Bei gleicher Stimmenszahl entscheidet das Los.

Art. 23. Ist die Wahl in mehreren Wahlkreisen auf die gleiche Person gefallen, so hat der Bundesrat den mehrfach Gewählten ungesäumt zu einer beförderlichen Erklärung, in welchem Wahlkreise er die Wahl annehme, zu veranlassen.

Nach Eingang dieser Erklärung lädt der Bundesrat sofort die Kantonsregierung in dem Wahlkreise, wo die Wahl nicht angenommen wurde, ein, für Ersatz zu sorgen.

In gleicher Weise wird verfahren, wenn ein Mitglied des Nationalrates im Laufe einer Amtsperiode den Austritt erklärt.

Art. 24. Die Wiederbesetzung von Stellen im Nationalrat infolge von Doppelwahlen oder im Falle der Erledigung während der Amtsdauer erfolgt in der Weise, dass die Kantonsregierung von der Liste, auf welcher das ausscheidende Mitglied gewählt worden ist, denjenigen der nicht gewählten Kandidaten als gewählt erklärt, welcher am meisten Stimmen erhalten hat. Bei gleicher Stimmenszahl entscheidet das Los.

Bei Tod oder Wahlunfähigkeit eines Ersatzmannes rückt der Nachfolgende an seine Stelle.

Art. 25. Ist auf der betreffenden Liste oder bei verbundenen Listen auf der betreffenden Einzelliste kein wählbarer Ersatzmann vorhanden, so findet eine Ergänzungswahl statt.

Für die Ergänzungswahlen haben zunächst nur die Unterzeichner derjenigen Liste, zu welcher die ausgeschiedenen Mitglieder des Nationalrates gehörten, das Recht auf Einreichung eines Vorschlags. Sie sind ermächtigt, Mitunterzeichner der ursprünglichen Liste, deren Unterschrift nicht erhältlich ist, durch Zuzug anderer Stimmberechtigter zu ersetzen.

Machen die Unterzeichner der ursprünglichen Liste von dem Vorschlagsrechte keinen Gebrauch oder können sie sich nicht auf einen Vorschlag einigen, so finden die Ergänzungswahlen nach den für die Hauptwahlen geltenden Vorschriften statt, wobei jedoch auf die Ersatzwahl für einen einzigen freigewordenen Sitz Art. 1, Abs. 3, Anwendung findet.

Art. 22 gilt auch für die Ergänzungswahlen.

Art. 26. Die Kantonsregierungen sind berechtigt, nach Massgabe der besondern Verhältnisse des Kantons mit Genehmigung des Bundesrates die in den Art. 3, 6, 7, 8 und 9, Abs. 5, festgesetzten Fristen zu verkürzen oder zu verlängern.

Art. 26 bis. Fristen, die dieses Gesetz vorschreibt oder die auf Grundlage desselben angesetzt werden, gelten als innegehalten, wenn die verlangte Eingabe bis spätestens 6 Uhr abends der Behörde oder der Post übergeben wurde.

Art. 26 ter. Schreibt das Gesetz die Ziehung des Loses vor, so erfolgt sie durch den Präsidenten der Kantonsregierung unter Kontrolle der letztern.

#### **Propositions de la commission du 3 décembre 1918.**

(Adhésion au projet du Conseil fédéral partout où il n'y a pas d'observations.)

Article premier. Les élections au Conseil national ont lieu d'après le principe de la proportionnalité conformément aux dispositions de la présente loi.

Chaque canton et demi-canton forme un arrondissement électoral.

Dans les arrondissements électoraux qui n'ont qu'un député à élire, l'élection a lieu à la majorité relative (art. 22, al. 2). Les articles 3 à 21, 22, al. 1<sup>er</sup> et 2, 24 à 28 ne sont pas applicables.

Art. 3. Les listes de présentation doivent être adressées aux gouvernements cantonaux au plus tard vingt jours (soit le lundi de la troisième semaine) avant le jour du scrutin.

Biffer le 2<sup>e</sup> alinéa (voir art. 27).

Art. 4. Les listes de présentation ne doivent pas porter un nombre de noms supérieur à celui des députés à élire dans l'arrondissement, et aucun nom ne doit y figurer plus de deux fois.

Si une liste contient plus de noms qu'il n'y a de députés à élire, ceux qui sont en excédent à la fin de la liste sont biffés d'office.

Art. 5. Chaque liste de présentation doit être signée personnellement par quinze citoyens au moins demeurant dans le canton et possédant le droit de vote, et porter une dénomination qui la distingue des autres listes.

Aucun électeur ne peut signer plus d'une liste de présentation. Il ne peut pas retirer sa signature après le dépôt de la liste.

Les signataires de la liste de présentation doivent désigner un mandataire ainsi que son remplaçant, chargé des relations avec les autorités.

Le mandataire a le droit et le devoir de donner, au nom des signataires de la liste et de manière à les lier juridiquement, toutes les déclarations nécessaires pour écarter les difficultés qui viendraient à surgir.

Art. 6. Le candidat dont le nom figure sur plus d'une liste de présentation d'un même arrondissement est invité immédiatement par le gouvernement cantonal à faire savoir au plus tard le seizième jour (soit le vendredi de la deuxième semaine) avant le jour du scrutin pour laquelle de ces listes il opte. S'il ne se prononce pas dans le détail fixé, la question est tranchée par le sort. Le nom du candidat est éliminé de toutes les autres listes.

Art. 7. Deux ou plusieurs listes de présentation peuvent porter une déclaration identique par laquelle leurs auteurs ou les mandataires de ces derniers font savoir qu'elles sont conjointes; cette déclaration doit être faite au plus tard treize jours (soit le lundi de la deuxième semaine) avant le jour du scrutin.

Un groupe de listes conjointes est considéré, à l'égard des autres listes, comme une liste simple.

Art. 8. Tout candidat peut décliner une élection par déclaration écrite faite au plus tard le seizième jour (soit le vendredi de la troisième semaine) avant le jour du scrutin; dans ce cas, son nom est éliminé d'office de la liste.

Art. 9. Le gouvernement cantonal ou l'organe qu'il a désigné à cet effet examine chaque liste de présentation, biffe les noms des candidats inéligibles et fixe, le cas échéant, au mandataire des signataires un délai pour fournir les signatures qui manquent, remplacer les candidats éliminés, compléter ou rectifier la désignation des candidats ou modifier le nom de la liste, afin que celle-ci ne puisse pas être confondue avec les listes des autres partis.

Les propositions de remplacement doivent être accompagnées de la déclaration écrite des nouveaux candidats qu'ils acceptent leur candidature. Si cette déclaration fait défaut, ou si le nouveau candidat se trouve déjà sur une autre liste, ou

s'il n'est pas éligible, la proposition de remplacement est radiée.

Sauf indication contraire du mandataire des signataires les propositions de remplacement sont portées à la fin des listes.

Le mandataire des signataires d'une liste de présentation n'est pas tenu de donner suite à l'invitation de modifier la dénomination de la liste.

Aucune modification ne peut plus être apportée aux listes de présentation à partir du treizième jour (soit le lundi de la deuxième semaine) avant le jour du scrutin.

Art. 10. Les listes de présentation définitivement établies constituent les listes électorales.

Chaque liste est pourvue d'un numéro d'ordre selon le rang de sa présentation.

Si deux ou plusieurs listes portent la même dénomination, chacune d'elles est pourvue, afin d'éviter toute confusion, d'un numéro d'ordre spécial.

Le gouvernement cantonal publie les listes avec leur dénomination et leur numéro d'ordre. Celles qui sont conjointes doivent porter une déclaration qui l'indique.

Art. 11. Les gouvernements cantonaux peuvent à leur choix ou bien autoriser l'emploi de bulletins de vote imprimés reproduisant une des listes officiellement publiées, ou bien envoyer d'office aux électeurs les diverses listes pour être employées comme bulletins de vote; l'envoi doit se faire au plus tard jusqu'au vendredi avant le scrutin.

Les gouvernements cantonaux peuvent en outre envoyer officiellement aux électeurs ou mettre à leur disposition dans le local de vote un bulletin de vote en blanc ayant suffisamment de place pour que l'on puisse y inscrire la dénomination d'une liste et les noms des candidats.

Le secret du scrutin doit être assuré dans tous les cas.

Art. 13. L'électeur vote en se servant soit d'une des listes imprimées, soit du bulletin de vote en blanc. Dans ce dernier cas, il peut le remplir en entier ou en partie en y portant les noms de n'importe lesquels des candidats qui figurent sur l'une ou l'autre des listes déposées. S'il fait usage d'une liste imprimée, il peut y apporter de sa main toutes suppressions, modifications ou additions qu'il juge opportunes.

Il est interdit de porter le nom d'un candidat plus de deux fois sur la même liste.

Art. 14. Si un bulletin contient un nombre de noms inférieur à celui des députés à élire, les suffrages non exprimés nominativement sont considérés comme autant de suffrages complémentaires donnés au parti dont la dénomination ou le numéro d'ordre, écrits ou imprimés, figurent en tête de la liste. Si celle-ci ne porte aucune dénomination, il n'est pas tenu compte des suffrages non exprimés nominativement.

Si un bulletin contient un nombre de noms supérieur à celui des députés à élire dans le canton, les derniers noms inscrits ne comptent pas.

Les noms qui ne figurent sur aucune liste n'entrent pas en ligne de compte; les suffrages qu'ils ont obtenus comptent cependant comme suffrages complémentaires lorsque le bulletin de vote porte la dénomination d'une liste.

Les bulletins qui portent la dénomination d'une liste, mais qui ne contiennent le nom d'aucun candidat présenté ne sont pas valables.

Les bulletins de vote qui contiennent des expressions injurieuses ne sont pas valables.

Art. 15. Après la clôture du scrutin, le gouvernement cantonal établit, suivant les procès-verbaux des bureaux électoraux:

- 1° Le nombre des voix obtenues par chacun des candidats des différentes listes (suffrages nominatifs);
- 2° le nombre des voix qu'a obtenues chaque liste, conformément à l'art. 14, al. 1 et 3 (suffrages complémentaires);
- 3° le nombre total des voix obtenues par les candidats et les listes de chaque parti (suffrages complémentaires et suffrages de liste réunis);
- 4° pour les listes conjointes, le nombre total des voix obtenues par chaque groupe de listes.

Art. 16. Il est procédé ensuite à la répartition des députés entre les différentes listes, proportionnellement au nombre de voix qu'elles représentent (art. 15, chiffre 3), de telle manière que chaque liste obtienne autant de députés que le même quotient (quotient définitif) est contenu de fois dans le total des suffrages qu'elle a obtenus.

Cette répartition s'opère conformément aux articles 17 à 20.

Art. 17. Le nombre total des suffrages valables est divisé par le nombre plus un des députés à élire, et le nombre entier, immédiatement supérieur au quotient ainsi obtenu, fournit le quotient provisoire.

Chaque liste a droit à autant de députés qu'elle contient de fois ce quotient provisoire.

Si, après cette répartition, les mandats ne sont pas tous attribués, le total des suffrages de chaque liste est divisé par le nombre plus un des députés qui lui ont été attribués et le siège encore vacant est dévolu à la liste qui accuse le quotient le plus élevé.

Cette opération est répétée tant qu'il reste des sièges à pourvoir.

Art. 18. Si, dans le cas prévu à l'article 17, 3° et 4° al., deux ou plusieurs listes accusent le même quotient et ont ainsi un droit égal au siège encore vacant, ce siège est attribué à celle des listes qui, après la division par le quotient provisoire, a le plus grand nombre de suffrages restants.

Si chaque liste a également obtenu le même nombre de suffrages, le siège restant est attribué à celle des listes dont le candidat a recueilli le plus grand nombre de suffrages.

En cas d'égalité de suffrages nominatifs, c'est le sort qui décide.

Art. 19. Sont proclamés élus conformément au tableau de répartition, les candidats de chaque liste qui ont obtenu le plus grand nombre de voix. Si plusieurs candidats ont obtenu le même nombre de voix, c'est le sort qui décide.

N'est toutefois pas élu le candidat qui n'a pas obtenu la moitié de la moyenne des suffrages nominatifs recueillis par les candidats de la liste sur laquelle il est porté, les suffrages cumulés sur le nom d'un candidat étant comptés comme suffrages simples. Dans ce cas, on procède à une élection complémentaire conformément aux dispositions applicables aux élections principales.

Art. 20. S'il est attribué à une liste plus de mandats qu'elle ne contient de noms, tous les candidats qu'elle porte sont déclarés élus. Les sièges restants font l'objet d'une élection complémentaire conformément à l'art. 25.

Art. 22. S'il n'y a qu'une liste électorale ou si le nombre des candidats de toutes les listes ne dépasse pas celui des députés à élire, tous les candidats sont proclamés élus par le gouvernement cantonal sans opérations électorales.

Si le nombre des candidats de toutes les listes valables est inférieur à celui des députés à élire, tous les candidats sont déclarés élus par le gouvernement cantonal. Les sièges restants font l'objet d'une élection complémentaire, conformément aux dispositions applicables aux élections principales.

Si aucune liste électorale n'a été déposée, les électeurs peuvent voter pour n'importe quel citoyen éligible et les candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de suffrages sont déclarés élus. S'il y a égalité de voix, c'est le sort qui décide.

Art. 23. Si le même candidat est élu dans plusieurs arrondissements, le Conseil fédéral l'invite immédiatement à opter pour l'arrondissement électoral qu'il accepte de représenter.

Après cette option, le Conseil fédéral avise immédiatement le gouvernement du canton pour lequel l'élu n'a pas opté, afin qu'il soit pourvu au remplacement du candidat.

Il est procédé de la même manière lorsqu'un siège devient vacant au cours de la législature.

Art. 24. Si un siège est vacant par suite de double élection ou s'il le devient au cours de la législature, il reste acquis au parti auquel il a été attribué. En conséquence, le gouvernement cantonal proclame comme député celui des candidats non élus de ce parti qui a obtenu le plus grand nombre de voix. Si deux candidats ont obtenu le même nombre de voix, c'est le sort qui décide.

En cas de décès ou d'inéligibilité du suppléant qui a obtenu le plus de voix, c'est le candidat qui vient immédiatement après lui qui est proclamé élu.

Art. 26. Les gouvernements cantonaux ont la faculté, moyennant l'approbation du Conseil fédéral, d'abrèger ou de prolonger les délais prévus par la présente loi (art. 3, 6, 7, 8 et 9, dernier alinéa) pour les opérations électorales, en considération des circonstances particulières dans lesquelles se trouve le canton.

Art. 26 bis. Les délais qui sont prescrits par la présente loi ou qui sont fixés en vertu de celle-ci sont réputés observés lorsque la remise prévue a été faite à l'autorité ou à la poste à 6 heures du soir au plus tard.

Art. 26 ter. Le tirage au sort a lieu par les soins du président du gouvernement cantonal, sous le contrôle de ce dernier.

Art. 29. La présente loi sera appliquée dès les prochaines élections pour le renouvellement intégral du Conseil national.

#### Eintretensfrage. — *Entrée en matière.*

Sträuli, deutscher Berichterstatter der Kommission: Der Bundesrat hat der Bundesversammlung zwei Projekte vorgelegt, einmal den Entwurf für ein Proportionalgesetz und sodann den Entwurf für die Uebergangsbestimmungen zum abgeänderten Art. 13 der Bundesverfassung. Die Kommission hat die beiden Projekte beraten und hat Ihnen Anträge vorgelegt. Sie ist aber heute nur im Falle, über den Entwurf betreffend das Proporzgesetz zu referieren, in der Meinung, dass nach Abschluss dieser Beratung erst die Beratung über die Uebergangsbestimmungen beginne. Die Kommission ist der Ansicht, die beiden Gegenstände sollten nicht vermischt, sondern auseinandergelassen werden, damit die Diskussion sich besser abwickelt. Es sind der Kommission für die beiden Traktanden eine Reihe von Eingaben, so von Basel, von Genf usw., zugekommen, die sie ihrer Beratung nebst den Vorlagen des Bundesrates zugrunde gelegt hat. Ich referiere also heute mit meinem Kollegen, Herrn Calame, nur über das Proporzgesetz.

Durch die Volksabstimmung vom 13. Oktober dieses Jahres ist entschieden worden, dass für die Wahl in den Nationalrat an Stelle des bisherigen Systems der Majoritätsentscheidung der Grundsatz der Proportionalvertretung treten soll. Es ist hier nicht der Ort, sich über diese beiden Systeme näher auszusprechen. Der Fall ist entschieden. Heute handelt es sich lediglich noch darum, die Grundsätze für ein Proportionalgesetz festzustellen. Was bedeutet der Grundsatz der Verhältniswahl? Er bedeutet folgendes: Die Mandate, die in einem Wahlkreis zu vergeben sind, werden nach der Stärke der Parteien verteilt. Jede Partei soll bekommen, was ihrer ausgewiesenen Stärke entspricht, ohne dass eine Mehrheitspartei dieses Resultat hindern könnte. Dieser Zweck wird dadurch erreicht, dass ein Kandidat, damit er gewählt sei, einen verhältnismässigen Anteil der Stimmen erhalten muss, während beim Majoritätssystem derjenige gewählt ist, der die Hälfte der Stimmen plus eine bekommt. Diese Verhältniszahl wird nach dem Projekt so gefunden, dass die Summe der abgegebenen Stimmen durch die um eins vermehrte Zahl der zu wählenden Mitglieder des Nationalrates des betreffenden Kreises geteilt wird.

Man hat früher bei den Beratungen über die Frage der Einführung des Proportionalwahlverfahrens die Befürchtung in den Vordergrund gestellt, dass ein solches Verfahren sehr kompliziert sei,

dass zwar der Grundsatz richtig und begrüßenswert sein möge, dass es aber nicht gelingen werde, ihn praktisch richtig und einfach durchzuführen. Heute hat in dieser Beziehung — man darf es wohl sagen — eine gewisse Abklärung stattgefunden infolge der Erfahrungen, die man nicht nur in einer Reihe von Kantonen und Gemeinden, sondern auch im Auslande gemacht hat. Nebenbei bemerkt, haben wir in allerletzter Zeit noch eine interessante Anwendung des Proportionalwahlverfahrens gesehen: in dem Entwurf für die Wahlen zur deutschen Nationalversammlung, welche ebenfalls nach dem Grundsatz der Proportionalität erfolgen sollen.

Früher haben auch die Vertreter einzelner Proportionalssysteme sich lebhaft bekämpft, ja, sie sind teilweise so weit gegangen, dass der Vertreter eines Systems erklärte: entweder mein System oder dann lieber gar keines, dann lieber Majoritätssystem. Auch in dieser Beziehung darf man sagen, dass ein Ausgleich und eine Abklärung eingetreten sei. Man darf auch wohl das sagen, dass auch bei dieser Frage viele Wege nach Rom führen und dass nicht nur einer der allein richtige ist. Damit will ich natürlich nicht etwa behaupten, dass es gleichgültig sei, welchen Weg man wähle, aber die Kommission hat doch geglaubt — nachdem eine grosse Expertenkommission des Bundesrates, in der alle möglichen Sachverständigen vertreten waren, und dann wieder Ihre Kommission die Sache einlässlich beraten hat —, die Bitte an Sie richten zu dürfen, nicht zu sehr in Spezialitäten zu machen und sich darin zu verlieren. Liebhabereien mögen im engern Kreis besprochen und erledigt werden. Die Hauptsache scheint der Kommission die zu sein, dass es gelingt, grundsätzliche Bestimmungen aufzustellen, nach welchen das Prinzip der proportionalen Vertretung richtig und der Idee entsprechend durchgeführt wird.

Als solche Grundsätze möchte sie folgende bezeichnen: Das Gesetz soll möglichst klar und einfach gestaltet sein, aber die Einfachheit darf, wie ich sagen möchte, nicht übertrieben werden zugunsten eines Systems, das den Wähler allzusehr binden würde. Wir müssen vielleicht eine gewisse Kompliziertheit hinnehmen, wenn wir damit das Resultat erreichen, dass der Wähler sich auch unter dem Grundsatz der Proportionalwahl einigermaßen frei bewegen kann. Uebrigens kommt weniger der Wähler bei der Frage der Kompliziertheit der Systeme in Frage, sondern das Wahlbureau. Da lehren alle Erfahrungen, dass sich die Wahlbureaux sehr rasch in die Ideen des Proportionalverfahrens hineinleben und mit ihnen zurecht kommen. Die Hauptsache aber scheint uns die zu sein, dass man aus Gründen der Konsequenz und aus Gründen der Einfachheit nicht zu einem System gelange, das von den Wählern nicht verstanden würde, weil sie allzusehr an die Parteiparole gebunden werden. Man hat dem neuen Wahlverfahren vor seiner Einführung den Vorwurf gemacht, dass es in undemokratischer und ungesunder Weise den Wähler an das Parteidiktat binde. Das sollte vermieden werden, namentlich bei der erstmaligen Einführung im Bunde, wo ja die Idee des Proportozes in einer Reihe von Kantonen noch nicht bekannt ist. Endlich müssen wir dafür sorgen,

dass sich bei der Anwendung des Systems nicht Missbräuche und Auswüchse ergeben.

Gestützt auf diese Grundsätze, ist die Kommission dazu gelangt, ihren Entwurf auszuarbeiten. Es liegen ihm in der Hauptsache folgende Ideen zugrunde. Es war unbestritten, dass nicht etwa ein blosses System der Garantie von Minderheitsvertretungen gewählt werden solle (solche Systeme sind dasjenige der beschränkten Stimmabgabe, der Stimmenhäufung, der sogenannten graduierten Stimmabgabe), sondern man war einig, dass man ein eigentliches Proportionalssystem wähle, das jeder Partei das gibt, was ihr zukommt. Sodann war wiederum unbestritten, dass man nicht das Einzelwahlsystem anwende, also ein System, bei dem der einzelne Wähler nur eine Stimme abgeben könne, oder wenn mehrere, diese mehreren nur eventuell, sondern dass das Listensystem gewählt werden müsse, das sich unserem bisherigen Wahlverfahren anschliesst und jedem Wähler die Möglichkeit gibt, auf seinem Zettel allen Kandidaten zu stimmen.

Dagegen war sowohl in der Expertenkommission als in Ihrer Kommission die Frage streitig, ob die sogenannte Listenstimmenkonkurrenz oder die Kandidaten- oder Einzelstimmenkonkurrenz gewählt werden soll. Bei der Listenstimmenkonkurrenz geht man aus von der Liste der Partei. Die Listen werden gezählt, auf sie kommt es an und auf die Kandidaten erst in zweiter Linie, sie spielen eigentlich erst eine Rolle bei der Feststellung der Reihenfolge auf der Parteiliste. Anders bei der Kandidatenstimmenkonkurrenz. Da geht man von den einzelnen Stimmen aus, die jeder Kandidat erhalten hat. Diese werden zusammengezählt und dadurch ergibt sich die Stärke der Liste. Diejenige Partei schneidet am besten ab, die am meisten Listenstimmen erhalten hat. Es entscheidet nicht die Zahl der Listen schlechthin, sondern die Zahl der Kandidatenstimmen. Es leuchtet ein, dass das System der Listenstimmenkonkurrenz das einfachere ist. Man hat einfach die Zettel zu zählen und so die Stärke der Parteien festzustellen. Allein diesem System haftet der grosse Mangel der starken Gebundenheit des Wählers an das Parteidiktat an. Es hat keinen Sinn, dass er irgend einem andern Kandidaten stimme. Stimmt er einem Kandidaten, der auf einer andern Liste steht, so ist der Erfolg lediglich der, dass die Reihenfolge auf der andern Liste gestört wird. Es ist an sich zwar möglich, mit der Listenstimmenkonkurrenz das sogenannte Panachieren zu verbinden, aber im Effekt ist das eigentlich etwas Ungesundes, indem dann das sogenannte Gratispanachieren stattfindet.

Das Kandidatenstimmensystem ist etwas komplizierter, es ist, wie man sich ausgedrückt hat, ein feineres Instrument, es bringt in besserer Weise den Willen des Wählers zum Ausdruck, weil es davon ausgeht, dass der Wähler frei sei und aus verschiedenen Listen wählen könne. Die Liste hat auch bei diesem System nicht etwa ihre Bedeutung verloren; sie entscheidet im Gegenteil auch hier im wesentlichen. Das geht daraus hervor, dass die nicht beschriebenen Stimmen auf einem Zettel ebenfalls als Parteistimmen (Zusatzstimmen) betrachtet werden. Aus den angeführten Gründen ist die Kommission mit grosser Mehrheit dazu gekom-

men, Ihnen die Kandidatenstimmenkonkurrenz vorzuschlagen, die in der Schweiz in den meisten Fällen Anwendung gefunden hat. Namentlich möchte sie Ihnen — ich wiederhole es — dieses System deshalb empfehlen, weil es sich heute in der Schweiz zum grossen Teil um Neuland handelt, in dem die Proporzidee noch nicht zur Anwendung kam. Wenn wir dieses System wählen, so ist ohne weiteres entschieden, dass auch das Panachieren gestattet ist. Das klingt zwar fremd, aber die Sache ist eigentlich die alte und sehr einfache: Panachieren bedeutet nichts anderes, als dass der Wähler nicht gebunden sei an seine Liste, sondern statt Namen, die auf der Liste der Partei, die er wählt, enthalten sind, auch andere schreiben kann.

Dagegen entsteht durch die Wahl dieses Systems und die Zulassung des Panachierens eine Gefahr: die Gefahr, dass geschickte Parteiführer in eine andere Partei hineinregieren können, Namen der andern Partei dekapitieren können. Hier muss vorgesorgt werden. Man muss ein Mittel suchen, damit die Partei sicher ist, diejenigen Kandidaten, die sie durchbringen will, auch wirklich durchzubringen, wenn sie überhaupt die nötige Stimmenzahl aufbringt. Dafür gibt es zwei Mittel, entweder das Mittel des Kumulierens oder das Mittel der Ersatzkandidaten nach dem System St. Gallen, das dem Antrage des Herrn Grünenfelder zugrunde liegt. Das Kumulieren besteht darin, dass der Name eines Kandidaten mehrmals geschrieben werden kann. Indem man das Kumulieren zulässt, sichert man, wie bereits betont, der Partei die Reihenfolge ihrer Kandidaten. Sie kann selbst bestimmen, wen sie an die Spitze stellen will, auf welche Kandidaten sie am meisten Gewicht legt, indem sie deren Namen kumuliert. Eine andere Partei kann ihr dann keine Schwierigkeiten bereiten, indem sie etwa mit einem Manöver Personen, die die Partei in den Vordergrund stellen wollte, auf der Liste zurückdrängt.

Die Kommission hat mit grossem Mehr entgegen dem Vorschlage des Bundesrates beschlossen, Ihnen zu beantragen, ein einmaliges Kumulieren zuzulassen. Damit war eigentlich ohne weiteres entschieden, dass man das System der Ersatzkandidaten nach St. Galler Einrichtung nicht braucht und nicht wünscht. Man hat auch gegenüber diesem System eingewendet, wie ich glaube mit Recht, dass es die Kompliziertheit des ganzen Verfahrens vermehre. Sie werden dies sehen, wenn Sie in die Detailberatung eintreten. Das System hat den weitem Nachteil, dass die Parteien, namentlich kleinere Parteien, nicht wohl im Falle sind, wenn viele Kandidaten gewählt werden müssen, alle Linien auszufüllen. Dann bekommen Sie gebrochene Listen, eine Einrichtung, die unsere Wähler weitherum nicht lieben. Sie schreiben dann alle möglichen andern Namen auf die leeren Linien und bringen damit Verwirrung in den Wahlakt und schaden ihrer Partei. Es liegt im Interesse der kleineren Parteien im Land — und es ist ja der Grundsatz der Proportionalität, diesen möglichst zu ihrem Rechte zu verhelfen —, dass wir das Kumulieren gestatten und damit das System der Ersatzkandidaten beiseite lassen.

Endlich noch ein letzter Grundsatz, die *élection tacite*. Mit der Besprechung dieses Grundsatzes treten wir in die eigentlichen Geheimgemächer des Proporzgesetzes ein. Stellen Sie sich vor, es sei in einem Wahlkreis nur eine Liste präsentiert worden, oder es seien zwar mehrere Parteien da, aber sie hätten zusammen nur so viele Kandidaten vorgeschlagen, als Abgeordnete zu wählen sind, beispielsweise durch einen Vergleich der Parteien, wobei von sechs Sitzen die Partei A drei beansprucht und die Partei B auch drei. Nun haben wir den Grundsatz, dass kein Kandidat gewählt werden kann, dessen Name nicht auf einer offiziellen Liste enthalten ist, woraus sich sofort das Resultat ergibt, dass, wenn nicht mehr Kandidaten vorgeschlagen sind, als man wählen muss, dann die Wählerei keinen Sinn mehr hat. Daraus hat nun das neuburgische Gesetz den Schluss gezogen, dass, wenn dieser Fall eintrete, eine Wahl überhaupt nicht mehr vorgenommen werden soll, sondern die sogenannte *élection tacite* eintrete, wobei die Kantonsregierung einfach erklärt, dass die Vorgeschlagenen gewählt sind.

Die Kommission hat sich auf den nämlichen Standpunkt gestellt. Diese *élection tacite* aber ist nicht etwa eine absolut notwendige Konsequenz des Proporzsystems; man könnte sie auch weglassen; es ist lediglich eine Zweckmässigkeitsfrage, ob trotz des klar voraussehenden Resultats doch eine Wahl stattfinden soll.

Das sind die hauptsächlichsten Grundsätze des gewählten Systems, die ich in der allgemeinen Diskussion nicht mehr weiter erläutern will: Kandidatenstimmenkonkurrenz, Panachieren, einmaliges Kumulieren, *élection tacite*.

Ich muss aber in der allgemeinen Diskussion noch einen andern Punkt berühren: die Folgerungen, die sich ergeben aus dem im Verfassungsartikel enthaltenen Grundsatz: «Ein Kanton, ein Wahlkreis.» Diese Folgerungen sind nicht einfache. Es wäre an sich selbstverständlich richtiger gewesen, wenn man die Wahlkreise frei von Kantongrenzen hätte umgrenzen können. Dann wäre es möglich gewesen, das Proporzsystem in einwandfreier Weise durchzuführen. Jetzt haben wir die Schwierigkeit, worauf bei der Frage der Einführung des Proporzgesetzes hingewiesen worden ist, dass einmal für die ganz grossen Kantone und dann wieder für die ganz kleinen Kantone besondere Bestimmungen nötig sind. Die grossen Kantone, speziell der Kanton Bern, haben stets darauf aufmerksam gemacht, dass eine Teilung in verschiedene Wahlkreise notwendig sei. Man hat diesem Begehren nicht entsprochen; wir haben uns daran zu halten; aber um den Bedenken entgegenzukommen, die aus diesen Kantonen, speziell aus dem Kanton Bern, erklingen sind, schlägt der Bundesrat und mit ihm die Kommission vor, einen Artikel aufzunehmen, der die sogenannten verbundenen Listen gestattet. Mehrere Parteien können erklären, dass ihre Listen verbunden sein sollen. Das hat den Erfolg, dass die verbundenen Listen gegenüber andern Listen als eine einzige erscheinen; sie zeigen ihre Stärke bei der Auszählung der Restmandate. Es kann eine Partei beispielsweise im Kanton Bern mehrere regionale Listen aufstellen und sie verbinden. Sie erscheinen dann

zusammen als Einheit. Das ist aber nicht der einzige Anwendungsfall der gebundenen Liste. Der zweite ist der, dass mehrere sich nahe stehende, aber sonst getrennte Parteien ihre Listen verbinden können, um sich so andern Parteien gegenüber zusammenzuschliessen.

Die grössere Schwierigkeit ist für die kleinen Kantone vorhanden. Wenn in einem Kanton zwei oder mehrere Vertreter zu wählen sind, so ist zwar zu sagen, dass das proportionale Wahlverfahren durchgeführt werden kann auch beim Zweierwahlkreis, wo diejenige Partei Anspruch auf Vertretung hat, die mehr als einen Drittel der Wähler aufbringt. Aber wie ist es beim Einerwahlkreis? Die Proporzkenner sagen uns, auch hier sei der Proporz durchaus durchführbar, man brauche gar keine Ausnahmebestimmungen aufzustellen; denn die Verteilungszahl ist beim Einerwahlkreis mit dem absoluten Mehr identisch, das uns bekannt ist. Allein wir sagten uns, es sei nicht richtig, beim Einerwahlkreis die doch im ganzen ziemlich komplizierte Einleitung der Wahl vorzuschreiben, die Aufstellung und Prüfung der Wahlzettel, die Veröffentlichung usw. Daher hat sich Art. 1 des Gesetzes auf den Standpunkt gestellt, dass die speziellen Proporzbestimmungen beim Einerwahlkreis nicht zur Anwendung kommen sollen. Man könnte dies natürlich auch anders ausdrücken und sagen, bei den Einerwahlkreisen finde die Proportionalwahl keine Anwendung, aber das wäre angesichts des Verfassungsgrundsatzes vielleicht etwas anstössig, obschon jedermann bei der Besprechung des neuen Grundsatzes des Art. 73 darüber einig war, dass tatsächlich, nicht formell, beim Einerwahlkreis das proportionale Wahlverfahren nicht durchgeführt werden könne.

Ich habe in aller Kürze den Inhalt des Gesetzes skizziert und muss zum Schluss noch die Frage beantworten, was im Gesetz nicht aufgenommen worden ist. Es ergab sich nämlich die Frage, ob man das bestehende Wahlgesetz in toto revidieren wolle, oder ob vorzuziehen sei, bloss ein Proportionalgesetz für die Wahl des Nationalrates zu erlassen. Die Revision des gesamten Gesetzes, die versucht worden ist — es lag ein Entwurf des Experten des Bundesrates vor —, hat nicht zu einem befriedigenden Resultat geführt und auf jeden Fall wäre eine Hinausschiebung der Erledigung erfolgt, und es wären auch eine Reihe neuer Fragen aufgetaucht, deren Entscheidung nicht sehr einfach gewesen wäre. Ich erinnere an die Postulate, die in der Luft liegen: Frauenstimmrecht, Stellvertretung, Stimmzwang. Die Kommission hat insbesondere diese letzte Frage einlässlich behandelt und sich gefragt, ob mit dem Proporzgesetz zugleich der Stimmzwang eingeführt werden sollte. Es wurde ausgeführt, dieser sei ein notwendiges Korrelat des Proportionalsystems. Es ist das vielleicht richtig, wenn man davon ausgeht, was man oft hört, dass das Proporzparlament ein Spiegelbild der ganzen Bevölkerung sein solle. Allein dies ist doch nicht richtig. Der Proporz kann nicht den Anspruch erheben, im Parlament ein Spiegelbild der ganzen Bevölkerung zu geben, er will lediglich den Parteien die verhältnismässige Vertretung garantieren, soweit sie ihre Stärke ausweisen. Wenn sie es nicht tun, ist es ihre eigene

Schuld. Man kann also den Stimmzwang nicht als ein Essentialé eines Proporzgesetzes bezeichnen. Tatsächlich hat auch kein Kanton in dem Moment, da er ein Proporzverfahren einführt, auch den Stimmzwang dekretiert.

Andererseits wird man sagen dürfen, dass es wünschenswert sei, mit einem Proporzgesetz den Stimmzwang zu verbinden, weil es doch der Zweck des Propozes ist, eine möglichst genaue Eruierung der Volksmeinung zu bekommen. Tatsache ist ja auch, dass dieses Resultat in denjenigen Kantonen besser zum Ausdruck gelangt, wo der Stimmzwang vorhanden ist. Sie haben die interessanten Ausführungen des Herrn Kollegen Schwendener bei Anlass der Erwahrung einiger Volksabstimmungen gehört, aus denen sich ergeben hat, dass in den Kantonen mit Stimmzwang eine wesentlich höhere Beteiligung der Bürger an den Abstimmungen zu konstatieren ist als in den Kantonen ohne Stimmzwang. Aber wir haben nicht einfach in das Proporzgesetz den Grundsatz aufnehmen können, mit dem Stimmrecht sei der Stimmzwang verbunden, sondern wir hätten uns in alle möglichen Einzelheiten einlassen müssen. Es wäre die Frage der Art der Durchführung entstanden, denn diese ist in einzelnen Kantonen eine sehr verschiedene; es wäre ferner namentlich für die Gebirgskantone zweifellos die weitere Frage der Stellvertretung angeknüpft worden, die uns jedenfalls weit geführt hätte. Es ging auch nicht gut an, Bestimmungen in den Entwurf anzunehmen, die offenbar Widerspruch gefunden hätten, wo es sich darum handelt, einen auf eine Initiative zurückzuführenden Verfassungsartikel auszuführen. In der Kommission ist gesagt worden, dass die Frage des Stimmzwanges praktisch überschätzt werde. Man hat die Erfahrung gemacht, dass namentlich bei Proportionalwahlen, wo es sich jeweilen darum handelt, für eine längere zeitliche Dauer die Wahlvertretung festzustellen, die Parteien sich mehr anstrengen als bei andern Wahlen, dass sie ihre letzten Reserven ins Feld zu führen suchen, so dass also mit oder ohne Stimmzwang ein gutes Resultat erreicht wird. Jedenfalls darf man auch sagen, dass nicht nur für die Wahlen, sondern noch viel eher für die Abstimmungen der Stimmzwang am Platze wäre. Denn nirgends mehr als da soll die Meinung des ganzen Volkes zum Ausdruck gelangen und nicht nur diejenige eines kleinen Teils.

So haben wir uns entschlossen, keine Bestimmungen über den Stimmzwang aufzunehmen. Dagegen wurde der Wunsch der Kommission an den Bundesrat ausgesprochen, er möchte ohne Säumen in einem neuen Wahlgesetz auch die Frage des Stimmzwanges erledigen.

Ich beschränke mich auf diese Ausführungen und beantrage Ihnen namens der Kommission Eintreten auf die Vorlage.

M. Calame, rapporteur français de la commission: La votation populaire sur l'article 73 révisé de la constitution introduisant le système de la représentation proportionnelle pour la nomination des députés au Conseil national a eu lieu le 13 octobre dernier. Le 8 novembre suivant déjà, un avant-projet de loi d'application du mode nou-



veau inscrit dans la constitution était soumis par M. le Dr Klöti au département politique fédéral, qui composait immédiatement une commission d'experts de 19 membres chargée de l'examen de cet avant-projet. Cette commission a siégé à Berne les 21, 22 et 23 novembre, sous la présidence de M. le conseiller fédéral Calonder, président de la Confédération et chef du département politique. Et l'avant-projet mis au point selon les décisions de la commission d'experts obtenait le 26 novembre la sanction du Conseil fédéral. On admirera sans réserve la rapidité et la facilité avec lesquelles le Conseil fédéral réussit à s'assimiler ainsi en quelques brèves heures la matière pourtant assez compliquée d'une loi sur le fonctionnement de la représentation proportionnelle; à moins que l'on admette plus simplement que l'autorité exécutive, confiante dans la sagesse et la clairvoyance d'une commission où siégeaient des spécialistes — à des degrés divers — de la proportionnelle, ait accepté les yeux fermés un projet dont on s'accordait assez généralement à dire que l'élaboration était particulièrement pressante.

Le projet du Conseil fédéral était adressé aux membres de la commission de votre Conseil le 27 novembre au soir; le surlendemain, le 29, la commission commençait ses travaux, elle terminait le 30 la discussion en première lecture des articles du projet de loi. Deux courtes séances tenues au cours de la semaine dernière lui ont permis d'arrêter les textes définitifs qui vous ont été distribués immédiatement.

Il m'a paru nécessaire, au début de la discussion, de récapituler ces étapes précipitées pour marquer la hâte avec laquelle on a cherché à faire droit aux réclamations de ceux qui jugent que nous sommes dans une époque où il faut aller vite et aussi pour plaider les circonstances atténuantes en faveur des imperfections certaines d'une oeuvre législative littéralement bâclée.

Dans une session précédente, la commission chargée de l'examen du projet de renouvellement de l'impôt de guerre se plaignait d'avoir été bousculée; plus encore qu'elle, nous avons dû pousser le temps à l'épaule; nous avons cru devoir céder aux considérations du moment, nous nous sommes pressés. On me permettra, cependant, à titre d'observation générale, d'exprimer l'avis que si cette procédure accélérée peut trouver sa justification au cas présent, il faudrait se garder d'adopter comme règle cette méthode de travail. Selon la vieille formule, tout ce qui mérite d'être fait mérite d'être bien fait. Le Conseil voudra bien être indulgent pour les erreurs de fond ou de forme que pourra révéler la discussion.

Le message du Conseil fédéral à l'appui du projet de loi sur les élections au Conseil national d'après le système de la représentation proportionnelle ne limite pas le débat à ce seul projet; il expose encore à l'Assemblée fédérale, pour le cas où celle-ci jugerait à propos d'ordonner le renouvellement anticipé du Conseil national, la voie qui pourrait être suivie à cet effet. Cette question-là, indépendante de la loi sur l'élection des députés au Conseil national, demeure réservée; elle sera discutée pour elle-même. Ainsi que vous le disait tout à l'heure M. Sträuli, votre commission s'en

tient pour le moment aux dispositions d'application de l'article constitutionnel 73 révisé.

Je m'abstiendrai naturellement de toute considération sur le «principe de la proportionnalité» qui est à la base du projet et qui n'est plus en cause aujourd'hui; tout au plus dirai-je que si j'avais le choix, je substituerai à ces termes de «principe de la proportionnalité» ceux plus exacts à mon sens de «système de la représentation proportionnelle». Car c'est bien en présence d'un système électoral que nous nous trouvons, rien de plus. Mais on a jugé que les termes de l'article constitutionnel devaient être reproduits textuellement dans le titre de la loi; c'est une raison qui vaut ce qu'elle vaut — passons.

A la dernière heure, le département politique a transmis à votre commission un mémoire d'un citoyen genevois, M. G. Bertrand, professeur, qui soumet une formule nouvelle d'application du mode proportionnel conçue en ces termes:

«L'élection des députés au Conseil national se fait selon le mode proportionnel; toutefois, le parti qui obtient le plus grand nombre de suffrages a droit à la moitié plus un des sièges; les sièges restants sont répartis selon le mode proportionnel entre les autres partis. Si le parti de la majorité obtient plus de la moitié des suffrages, le surplus participe à la répartition des sièges restants. Dans le cas où aucun parti n'atteint le minimum exigé, la répartition se fait selon le mode proportionnel.»

L'auteur de cette proposition baptise son système du nom de «représentation proportionnelle à base majoritaire». Cette qualification seule suffirait à jeter le doute sur la constitutionnalité d'un tel mode; l'article 73 révisé de la constitution est, en effet, catégorique; il proclame que les élections au Conseil national ont lieu «d'après le principe de la proportionnalité». Le département politique considère que le système de M. Bertrand n'est nullement compatible avec le texte précis de l'article constitutionnel; il semble bien que cette opinion soit fondée; l'on ne saurait admettre à la discussion un texte qui combine le régime majoritaire avec le mode proportionnel.

Le Conseil fédéral s'est posé la question de savoir si la discussion et l'adoption nécessaire de dispositions législatives nouvelles pour la nomination des députés au Conseil national ne devaient pas être l'occasion de procéder à une revision d'ensemble de la loi du 19 juillet 1872 sur les élections et votations fédérales, qui fixe actuellement dans un de ses chapitres les règles pour la nomination des députés au Conseil national; il semble qu'à la première heure il ait résolu affirmativement ce problème, puisque l'avant-projet soumis à la commission des experts était une «Loi fédérale sur les élections et votations fédérales». On a renoncé à cette oeuvre de revision complète par crainte du retard qui en serait résulté. Il est certain que, si nous en avons les loisirs, ce serait de meilleure administration de refondre, pour l'adapter aux conditions nouvelles, toute notre législation électorale et de comprendre dans cette mise au net la loi concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux du 17 juin 1874. Je vais plus loin personnellement et je pense qu'il serait très désirable d'arriver, à l'exemple de ce

qu'ont fait plusieurs cantons, à une codification de toutes les dispositions relatives à l'exercice des droits politiques: élections, votations, mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la revision de la constitution.

La commission s'est inclinée devant les raisons d'opportunité invoquées par le Conseil fédéral, elle a borné ses décisions au seul projet partiel renvoyé à son examen. Elle n'en a pas moins discuté certains points d'ordre général et plus particulièrement l'institution du vote obligatoire. L'obligation du vote a dans votre commission de très chauds partisans qui ont plaidé avec conviction en faveur de cette mesure: d'aucuns la considèrent comme un corollaire inévitable de l'introduction de la proportionnelle; d'autres estiment qu'une corrélation étroite doit exister entre le droit électoral et le devoir électoral; il en est qui pensent que, puisque certains cantons ont déjà imposé à leur corps électoral l'obligation de se rendre aux urnes, la mesure doit s'étendre, par raison d'égalité, à toute la Suisse indistinctement; à quoi l'on a objecté aussi que les cantons ayant les pouvoirs de décréter l'obligation du vote, pas n'est besoin d'une intervention fédérale en cette matière; et enfin, l'observation très juste a été faite que le vote obligatoire se comprendrait mieux encore dans les votations que dans les élections.

Nous n'avons pas tranché la question quant au fond, la commission n'a pas été appelée à émettre un vote sur l'obligation, pour ce motif que la majorité a reconnu que la solution de ce problème trouverait sa place dans le projet général de revision de la loi sur l'exercice des droits politiques; et la commission formule ce vœu à l'adresse du Conseil fédéral qu'on entreprenne cette revision à bref délai. Quelques-uns des membres de la commission se sont réservés de déposer et de développer un «postulat» plus impératif sur la réglementation de l'exercice du droit de vote et l'obligation.

L'article 73 révisé de la constitution; pose les deux conditions que les élections au Conseil national se feront désormais selon le système de la représentation proportionnelle et que chaque canton ou demi-canton forme un arrondissement électoral.

Le Conseil fédéral admet (page 4 de son message) comme «évident que la représentation proportionnelle ne peut pas être réalisée dans les arrondissements n'ayant qu'un député à élire et qu'elle ne peut l'être que d'une manière peu satisfaisante dans ceux qui n'en ont que deux ou trois à élire». Et il explique cette évidence en cette phrase plutôt imprévue: «Cela tient à ce que la Suisse est un Etat fédératif . . .» J'avoue n'avoir pas discerné nettement la relation de cause à effet entre ces deux idées.

On pourrait s'étonner qu'après cela le Conseil fédéral proclame que «le système de la représentation proportionnelle est applicable à tous les arrondissements électoraux, même à ceux qui n'ont qu'un député à élire». Mettons cette contradiction au compte de la précipitation qui a présidé à l'élaboration de la loi et du message à l'appui et communions tous dans cette vérité éclatante que «le système proportionnel et le système majori-

taire se confondent donc dans les arrondissements à un député». Comme quoi les arrondissements à un député, sur qui les majoritaires impénitents auraient des velléités de s'apitoyer encore, sont privilégiés en somme puisqu'ils ont le bénéfice des deux systèmes à la fois!

Les simples constatations auxquelles je viens de me laisser entraîner n'ont, du reste, aucune valeur de discussion, puisque les faits qui les motivent ne sont eux-mêmes plus en discussion. Mais le projet consacre entre les arrondissements à plusieurs députés et ceux qui n'en ont qu'un une différence regrettable et injustifiée à mon avis. Au total, dans les arrondissements à un député, c'est le mode majoritaire qui fait règle, avec application de la majorité relative dès le premier tour. Toute la procédure découlant du système même de la proportionnelle est abolie, notamment le dépôt des listes; et encore l'élection tacite admise en certains cas ne peut trouver son application dans les arrondissements à un député, quand bien même elle aurait ici le plus souvent l'occasion d'être utilisée. La majorité de la commission n'en a pas moins cru devoir s'en tenir à l'exception consacrée par le troisième alinéa de l'article premier.

La lecture du projet de loi et les commentaires du message qui l'introduit vous ont renseignés sur la nature du système de représentation proportionnelle adopté par le Conseil fédéral et proposé à vos suffrages, ainsi que sur le mode d'application du système. Dans l'examen de détail, par articles, le mécanisme de la loi sera exposé. Pour le moment et en évitation de toute perte de temps, il suffira de tracer les lignes principales du projet.

Le Conseil fédéral a choisi — et votre commission a ratifié ce choix — le système de la concurrence des suffrages nominatifs de préférence à celui de la concurrence des suffrages de liste; le premier est le plus généralement pratiqué en Suisse; il consiste en réalité dans une combinaison du système de la concurrence des listes avec celui des suffrages nominatifs: la démonstration très complète du système et de ses avantages figure au message du Conseil fédéral, il serait vain d'y insister. Le projet admet le panachage, c'est la conséquence logique du système de la concurrence des suffrages nominatifs. Il avait exclu le cumul qui figurait à l'avant-projet; mais la commission, dans sa majorité, a rétabli la disposition primitive autorisant le cumul à raison de deux suffrages au maximum. On sait les motifs que les partisans du cumul font valoir en faveur de ce mode: le principal est que les partis se réservent ainsi la faculté de désigner des «têtes de liste» et d'assurer mieux la réélection des députés qui leur paraissent les plus qualifiés en les mettant à l'abri des manœuvres de l'adversaire. On peut tout aussi bien soutenir, dans ce dernier ordre d'idées, que le cumul organisé par certains groupes dans le sein même d'un parti peut aboutir à des surprises plus ou moins désagréables. Le maniement de la proportionnelle suppose l'honnêteté et la loyauté des électeurs; sinon, le jeu de cet instrument délicat est fatalement faussé. Le cumul heurte à coup sûr le sentiment démocratique qui proclame la

parfaite égalité des électeurs, et celle des candidats par voie de conséquence.

Consulté sur l'institution des candidats suppléants, la commission n'a pas jugé à propos de prévoir cette complication du système. Il appartient aux partis qui veulent se prémunir pour les remplacements éventuels en cours de législature de prendre leurs précautions au moment de l'élaboration des listes de présentation, de telle manière qu'ils aient, le cas échéant, une réserve de suppléants.

Vous avez pu constater que M. Grünenfelder, de son côté, a repris l'idée des candidats suppléants: les propositions de M. Grünenfelder vous ont été distribuées; elles seront examinées à leur heure, au moment de la discussion des articles.

Une disposition ingénieuse du projet est celle des listes conjointes, dont le fonctionnement est clairement expliqué dans le message du Conseil fédéral: c'est la possibilité donnée aux partis ou aux groupes politiques dont les buts ou les tendances se rapprochent de mettre en commun leurs suffrages, tout en ayant leurs propres candidats; chaque liste est ainsi assurée de participer ensuite, dans la mesure des suffrages qu'elle a obtenus, à la répartition des sièges attribués, par un premier calcul de répartition, au bloc des listes conjointes.

L'attribution des restes s'est toujours révélée comme l'une des difficultés principales du système de la représentation proportionnelle et a donné lieu aux plus vives controverses. Le projet a adopté la méthode D'Hondt, que le message proclame la meilleure et qui, après la première répartition, continue le partage proportionnel suivant un mode illustré par un exemple qu'il serait superflu de répéter. A la vérité, ce mode ne saurait échapper à l'accusation d'arbitraire adressée au système appliqué dans divers cantons et qui attribue les sièges restants aux listes les plus fortes ou à celui qui accorde ces sièges aux listes accusant les restes les plus forts. Dès que la règle de trois ne donne pas des résultats entiers, on tombe forcément dans l'arbitraire pour l'accommodement des restes; et il se trouvera nécessairement un groupe qui aura un peu plus que sa part mathématique et un autre qui aura un peu moins ou qui n'obtiendra rien du tout.

Le projet admet toutes les listes au calcul de répartition et ne veut pas connaître le quorum; il y a là un certain encouragement à la multiplication des partis ou des groupements politiques ou économiques; l'institution du quorum a des avantages incontestables, elle est un frein à l'émiettement qui peut aisément résulter de l'application de la proportionnelle.

Il resterait à noter, parmi les innovations que consacre le projet, l'introduction de l'élection tacite. L'article 22 porte que «s'il n'y a qu'une liste électorale ou si le nombre des candidats de toutes les listes ne dépasse pas celui des députés à élire, tous les candidats sont proclamés élus par le gouvernement cantonal sans opérations électorales». C'est là une disposition heureuse, dont l'application est rendue possible par toute la procédure du dépôt obligatoire des listes de présentation. Jusqu'ici, sauf erreur, le canton de Neuchâtel avait seul osé introduire dans sa législation

l'élection tacite; encore Neuchâtel a-t-il avec quelque timidité limité l'exercice de cette disposition aux seules élections complémentaires; la loi fédérale ne s'arrête pas à mi-chemin, elle accomplit la réforme tout d'une fois.

A la lecture et à la comparaison des textes que vous avez sous les yeux, vous observerez que les différences entre le projet du Conseil fédéral et celui de la commission affectent plus souvent la forme que le fond; l'effort a été d'améliorer, dans la mesure où le temps l'a permis, une traduction qui avait dû être faite sans délai et d'établir au plus près la concordance entre le thème de langue allemande et la version de langue française. Tout le projet n'en porte pas moins l'empreinte de la hâte avec laquelle il a dû être élaboré, traduit et discuté. Il est certainement susceptible de perfection, ce à quoi vous ne manquerez pas d'apporter votre contribution.

J'ajoute, en évitation de toute surprise, que les propositions qui vous ont été distribuées ne sont pas invariablement l'expression du sentiment unanime de la commission; sur plusieurs points, il y a eu des divergences qui ne manqueront pas de se manifester à nouveau au cours des délibérations. Il va bien de soi que les membres de la commission restés en minorité ont gardé toute latitude de reprendre ici la défense de leurs idées et de motiver leurs propres propositions.

Nous vous recommandons, en conclusion, de prendre en considération le projet que nous vous présentons et de passer à la discussion des articles.

**Hartmann:** Ich möchte Ihnen im Einverständnis mit der Gruppe, der ich angehöre, ebenfalls Eintreten auf die Gesetzesvorlage beantragen. Der zweite Teil der Vorlage, die Verfassungsrevision, beschäftigt uns heute nicht; ich spreche mich daher darüber nicht aus. Unsere Gruppe und die Partei, die sie hier im Rate vertritt, ist von jeher für den Nationalratsproporz eingetreten; sie hat auch zum erfreulichen Resultat vom 13. Oktober bei der Abstimmung über den Verfassungsartikel tatkräftig und wesentlich mitgewirkt. Es ist daher eigentlich selbstverständlich, dass wir auch dabei sind, wenn es sich nun darum handelt, das Gesetz auszuarbeiten, das Instrument zu schaffen, mit dem die Verfassungsbestimmung in die Wirklichkeit übersetzt werden soll.

Wir begrüßen zunächst, dass der Bundesrat, nachdem die Erledigung der Volksinitiative so lange auf sich hat warten lassen, rasch und ungesäumt eine Gesetzesvorlage vorbereitet und den Räten unterbreitet hat. Ich glaube, es entspricht das der Situation.

Mit dieser Gesetzesvorlage wird ein lange bestrittenes und umstrittenes Postulat, das Postulat, dass in unserem eidgenössischen Volksparlament alle Parteien eine gerechte und angemessene Vertretung erhalten sollen, verwirklicht werden. Ich halte dafür, dass es ein kapitaler Fehler derjenigen Partei war, die heute noch im Rate die Mehrheit hat — im Volke vielleicht nicht mehr —, dass sie sich so lange und so hartnäckig dieser Wahlreform im Sinne der Einführung des proportionalen Wahlverfahrens widersetzt hat, und ich weiss nicht,

ob nicht diese Zurückhaltung zur Verschärfung der sozialen und politischen Gegensätze, deren Folgen wir heute erleben, zum Teil wenigstens beigetragen hat. Sei es, wie es wolle, wir freuen uns, dass nun dieses Postulat verwirklicht wird. Wir freuen uns dessen um des Prinzips der Wahlgerechtigkeit willen, das nun, wenn auch etwas verspätet, doch zum Durchbruch kommt. Wir freuen uns aber auch aus praktischen Erwägungen.

Durch den gesetzlichen Proporz werden nun alle Parteien, auch die kleinen Parteien, auch die Minderheitsparteien, auf eigene Füße gestellt. Sie sind bei der Bestellung und der Art der Bestellung des Parlaments und der Bezeichnung ihrer Vertretung nicht mehr vom Gutfinden, vom Wohl- oder Uebelwollen anderer Parteien oder anderer Parteigruppen abhängig, wie das unter der Herrschaft des sogenannten freiwilligen Proporz, unter dem Proporz auf Wohlverhalten hin, der Fall war. Alle Parteien, die kleinen und die grossen, sind in Zukunft nicht mehr angewiesen auf unerwünschte Wahlkompromisse, die im Wahlvolk nur Verwirrung schaffen; sie sind in der Lage, diejenige Vertretung, die ihnen im Parlament gebührt, aus eigener Kraft zu holen.

Es ist notwendig und nützlich in einem demokratischen Staatswesen, dass alle namhaften Parteien oder Gruppen bei der Erledigung der Geschäfte des Landes ein Mitspracherecht haben und dass sie auch Gelegenheit haben, positiv bei diesen Landesgeschäften mitzuarbeiten. Diesem Gedanken trägt der Proporz Rechnung. Es wäre allerdings durchaus verfehlt, wenn man in dieser Anerkennung des Mitspracherechts und in dieser Anerkennung des Rechtes der Mitarbeit gleichzeitig eine gegenseitige Anerkennung der Prinzipien, der Grundsätze, der Ziele der verschiedenen Parteien erblicken würde. Zwei sich entgegengesetzte Weltanschauungen sind an sich nicht vereinbar. Es kann nur eine die richtige und die wahre sein. Die Wahrheit ist nicht teilbar, daran ändert auch der Proporz nichts. Allein der Proporz soll und wird verhüten, dass eine Partei deshalb, weil sie nicht an sich über die Mehrheit verfügt, in diesem Mitspracherecht und in diesem Recht auf Mitarbeit entweder ganz unterdrückt oder ungebührlich verkürzt wird. Jede Partei soll im Parlament Gelegenheit haben, für ihre Ideen zu werben, für ihre Programme, für ihre Ziele tätig zu sein, und in einem Proporzparlament, in dem alle Parteien gerecht, angemessen vertreten sind, in einem Proporzparlament, das gewissermassen doch ein Abbild der Bevölkerung bilden soll und bilden wird, ist am besten die Gewähr für eine aufbauende Mitarbeit aller zum Wohle des Landes geboten, ohne dass eine Minderheit durch eine Mehrheit ungebührlich majorisiert wird.

Mit dem Proporzgedanken im Widerspruch steht aber nicht nur die Majorisierung einer Minderheit durch die Mehrheit, sondern noch viel mehr die Majorisierung der Mehrheit durch eine Minderheit der Bevölkerung. Wenn die Herren von der äussersten Linken nun in der letzten Zeit Wege gegangen sind, wie sie betreten werden wollten und tatsächlich betreten worden sind, und wenn sie Ideen entwickelt haben, wie das in der letzten Zeit in der Agitationsliteratur und in der Presse

und auch hier im Rate geschehen ist, so befinden sie sich im Widerspruch mit dem Proporzgedanken; sie werden dem Proporzgedanken, den sie bisher vertreten haben, untreu. Und wenn nun gar von einer Diktatur des Proletariates gesprochen wird, oder wenn ganz nach russischem Rezept das Wahlrecht gestaltet werden sollte, wie es auch Herr Platten proklamiert hat, allerdings nicht hier im Rate, das heisst, wenn nur den sogenannten «werkstätigen Arbeitern» Stimmrecht gewährt werden will und wenn die Stimme des städtischen Wählers fünfmal mehr als diejenige des Bauern gelten soll, sind solche Gedanken nicht nur mit dem Proporzgedanken, sondern überhaupt mit jeder Demokratie schlechterdings unvereinbar. Da machen wir nicht mit. Wir bleiben auf demjenigen Weg, den wir bis jetzt konsequent gegangen sind. Wir treten ein für eine richtige Ausgestaltung unserer demokratischen Institutionen durch Einführung der Wahlreform auf Grundlage des proportionalen Wahlverfahrens. In diesem Sinne empfehle ich Ihnen Eintreten auf die Vorlage.

Wenn ich im weitern noch einige Bemerkungen anbringe über die Einzelheiten des vorliegenden Gesetzesentwurfes, so geschieht das persönlich. Die Gruppe, der ich angehöre, hat zu diesen mehr technischen Wahlfragen nicht abschliessend Stellung genommen. Es handelt sich in allererster Linie um die Wahl des Systems; die beiden Referenten haben soeben ausführlich darüber gesprochen. Es kann sich wohl nur um diejenigen beiden Systeme handeln, die in der Diskussion und in der bundesrätlichen Vorlage erwähnt worden sind, nämlich das System der Kandidatenstimmkonkurrenz und das System der Listenstimmkonkurrenz. Das sind die beiden Systeme, die sich bei uns in Kantonen und Gemeinden im wesentlichen ausgebildet haben. Ich glaube, es liegt kein Grund vor, irgend ein System in Diskussion zu ziehen, das bei uns nicht bodenständig ist und das sich in der Praxis nicht bewährt hat. Wir haben zu entscheiden über eines dieser beiden uns bekannten Systeme. Die Expertenkommission, auf Grund ihrer Beratung, der Bundesrat und sodann die nationalrätliche Kommission haben mit starker Mehrheit das System der Kandidatenstimmkonkurrenz gewählt. Ich persönlich hätte dem Listenstimmensystem den Vorzug gegeben, nicht vorab deswegen, weil das Listenstimmensystem etwas einfacher zu handhaben ist, ich glaube, dieses äussere Moment spielt hier keine ausschlaggebende Rolle. Das Kandidatenstimmensystem ist wohl etwas komplizierter, allein ich gebe zu, dass es da, wo es eingeführt worden ist, sich in der Praxis ebenfalls bewährt hat, und wenn die Bereinigung der Wahlresultate etwas mehr Zeit erfordert, so ist das an und für sich kein entscheidendes Argument. Ich anerkenne aber andererseits den Grund nicht als massgebend, dass das Kandidatenstimmensystem in einem grösseren Gebiete der Schweiz Eingang gefunden hat als das Listenstimmensystem. Ich will darauf hinweisen, dass das Listenstimmensystem doch auch in mehreren Kantonen, in Luzern, Zug, Solothurn, St. Gallen, Wallis und in einigen grösseren Gemeinden eingeführt ist. Wenn etwa darauf hingewiesen werden wollte, dass man im Kanton Schwyz das Listenstimmensystem verlassen hat, um zum

Einzel- oder Kandidatenstimmensystem überzugehen, so kann andererseits geltend gemacht werden, dass im Kanton Zug das Gegenteil stattgefunden hat. Dort hatte man zuerst das Kandidatensystem; man hat es verlassen, um zum Listensystem überzugehen.

Wenn ich bei der Wahl der Systeme mich für das Listenstimmensystem ausspreche, so geschieht es mehr aus inneren, aus sachlichen Erwägungen. Was will der Proporz? Der Proporz will die gerechte Vertretung der Parteien entsprechend ihrer Stärke; also die Stärke der Partei ist die Grundlage für die Durchführung des Proporztes. Wie soll aber die Stärke der Partei bemessen werden? Da gehen die Wege auseinander. Das Kandidatenstimmensystem bemisst die Stärke der Partei nach der Anzahl der Einzelstimmen, welche auf die Parteikandidaten sich vereinigt haben, währenddem beim Listenstimmensystem die Stärke bemessen wird nach dem eingelegten Listenkopf, nach der in dieser Form erfolgten Erklärung des einzelnen Wählers, dass er zu der und der Partei sich bekenne, und da meine ich, es entspreche dem Proporzgedanken am besten, wenn abgestellt wird auf diese Erklärung des Wählers. Aus was setzt sich eine Partei zusammen? Eine Partei setzt sich doch zusammen aus den verschiedenen Wählern, die ihr angehören. Also der Wähler ist das Primäre, die Hauptsache, nicht die Stimme, die er diesem oder jenem Kandidaten abgibt. Die Kandidatenstimme ist das Sekundäre. Ich glaube, es sei im Prinzip konsequenter, wenn man auf die Listenstimmen abstellt, auf die Erklärung des Wählers, dass er sich zu der und der Partei bekenne. Ich habe in der nationalrätlichen Kommission diesen Standpunkt vertreten, ich bin aber allein geblieben, und ich verspreche mir, da die Meinungen gemacht zu sein scheinen, auch im Rate keinen Erfolg. Ich gebe ohne weiteres zu, dass das Kandidatenstimmensystem gewisse praktische Vorzüge hat, insbesondere dass es das sogenannte Gratispanaschieren nicht kennt, und ich bin weit davon entfernt, zu sagen, dass das System, das dem Entwurf zur Grundlage dient, schlechthin unannehmbar sei. Es ist mehr eine Frage der Zweckmässigkeit.

Wenn man aber auch bei der Listenstimmenskonkurrenz das Panaschieren zulassen würde — es ist z. B. im Kanton Solothurn weitgehend gestattet — kann man gegenüber der Gefahr des Gratispanaschierens, des Hineinregierens einer Partei in die andere, ein Korrektiv anbringen, und das besteht in der Aufnahme des Kumulierens oder des St. Galler Systems, der sogenannten Wahl- und Ersatzkandidaten. Die gleiche Frage stellt sich übrigens auch beim Kandidatenstimmensystem, und wenn ich vor die Wahl gestellt werde, entweder das Kumulieren oder das St. Galler System anzunehmen, so entscheide ich mich meinerseits für das Kumulieren, und zwar deswegen, weil meines Erachtens der gleiche Zweck erreicht werden kann wie beim St. Galler System, während beim Kumulieren der einzelne Wähler nicht so eingengt wird, wie das beim System der Wahl- und Ersatzkandidaten der Fall ist. Der einzelne Wähler kann individuell kumulieren; er hat, wenn dies auch bei einigermassen disziplinierten Parteien keinen wesentlichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben

wird, doch nicht das Gefühl, er sei vollständig ausgeliefert dem, was vor dem Wahlakt beschlossen worden ist. Und im Effekt erreichen wir mit der Kumulierung dasselbe, dass nämlich die Parteien die Mittel in der Hand haben, ihren Willen zum Ausdruck zu bringen und zu verhindern, dass von gewissen Gruppen innerhalb der Partei oder von andern Parteien in die Liste hineinregiert werde und dass, wie man sagt, die Listen geköpft werden.

Ich entscheide mich also für das Kumulieren und halte dafür, dass der darauf bezügliche Antrag Grünenfelder abgelehnt werden soll. Das sind die Hauptfragen, die uns bei der Eintretensdebatte zu beschäftigen haben. Ueber die andern Punkte, die von den Referenten ausgeführt worden sind, über die freie Listenverbindung, über das Zuteilen der Restmandate, über die Ergänzungswahl nach Erschöpfung einer Liste usw., will ich mich jetzt nicht aussprechen; ich kann um so eher davon absehen, als ich mit dem Entwurf in diesen Fragen einverstanden bin. Ich wollte Ihnen nur mit bezug auf die Wahl des Systems meinen Standpunkt schon bei der Eintretensdiskussion darlegen. Ich werde einen Antrag nicht stellen, weil ich ihn für aussichtslos halte; sollte er von anderer Seite gestellt werden, behalte ich mir vor, darauf zurückzukommen.

**Grünenfelder:** Gestatten Sie mir, bereits bei der Eintretensdebatte den Standpunkt zu vertreten, den ich schriftlich vorgelegt habe. Ich habe dazu um so mehr Veranlassung, als ich erst gestern Mitglied der Proporzkommission geworden bin, und andererseits möchte ich feststellen, dass dem eidgenössischen Proporzgesetz eine ganz aussergewöhnliche Bedeutung zukommt. Viele Kantone kennen das proportionale Wahlverfahren überhaupt noch nicht, und diejenigen, die das proportionale Wahlverfahren haben, werden nun voraussichtlich veranlasst sein, ihre kantonalen oder Gemeindeproporzgesetze abzuändern. Denn es geht doch nicht an, dass man im gleichen Kanton, in der gleichen Stadtgemeinde zwei oder mehr verschiedene Proportionalverfahren hat. Ich meine, der Weg führt dahin, dass das eidgenössische Proporzgesetz ein einheitliches Proportionalwahlverfahren inauguriere, und wenn dem so ist, so müssen wir uns die Frage über die Systeme und alle ihre Konsequenzen in aller Ruhe ausdenken. Ich möchte daher von vornherein dagegen Verwahrung einlegen, dass dieses Proporzgesetz so rapide capite innert wenigen Stunden durchgepeitscht werde. Die Sache ist zu wichtig.

Darum halte ich es für angezeigt, meinen Standpunkt bei der Eintretensfrage zu vertreten. Ich habe mir gestattet, gegenüber dem vorliegenden Entwurf der Kommission nach gewissen Richtungen einen Gegenantrag Ihnen zu unterbreiten, und zwar nicht in der eigentlichen prinzipiellen Frage des Systems, das wir zu wählen haben, sondern nur in Hinsicht einer Unterart des Systems. Es ist gesagt worden, dass mein Antrag dahin gehe, das st. gallische System einzuführen. Ich gebe zu, dass das nach einer Richtung der Fall ist, aber nach der Hauptrichtung nicht. Der Kanton St. Gallen hat das System der Listenstimmenskon-

kurrenz und nicht das System der Kandidatenstimmekurrenz, aber er hat das Ersatzkandidatensystem, und dieses ist vereinbar ebensogut mit der Kandidatenstimmekurrenz wie mit der Listenstimmekurrenz. Im weitem, um auch das zu berühren, habe ich mir gestattet, gewisse Aenderungen im Sinne der Einschränkung des Kumulierens vorzuschlagen. Darüber werde ich mich später aussprechen.

Und nun die Ersatzkandidatenfrage. Die Herren Referenten der Kommission und Herr Hartmann haben darauf hingewiesen, dass Wesen und Zweck des Proporzverselbständigung der Parteien ist: gleiches Recht der Parteien bei gleichen Verhältnissen und für die gleichen Kräfte. Nicht für die Parteilosen wird ein Gesetz geschaffen, sondern zum Schutze der Parteien als Träger gewisser gemeinsamer Ideen. Das ist das Massgebende und die Parteien haben denn auch die politischen und wirtschaftlichen Kämpfe durchzuführen. Und daher ist das proportionale Wahlverfahren dafür da, den grossen Ideen, die von den Parteien vertreten werden, gesetzlich zur Geltung zu verhelfen. Die Folge davon ist logischerweise, dass die Partei die Bestimmung in der Hand behalten muss, wer ihr Vertrauen haben soll im Parlament. Sie soll das selbst bestimmen können und dieser Grundsatz muss überwiegen gegenüber dem freien Wahlrecht der Parteilosen oder Liebhabereien von einzelnen Wählern.

Wenn wir das als Grundlage annehmen, so haben wir die Frage uns vorzulegen, welches System wir wählen wollen, das diesem Gedanken gerecht wird. Es stehen zwei Systeme im Vordergrund, die daher in der Diskussion allein zu nennen sind: einerseits das Listenstimmensystem, wobei das Wesentliche ist, dass diese Liste eine Parteibezeichnung trägt, um dann als Stimmabgabe für diese Partei allein zu gelten. Das ist das Entscheidende und nicht die Tatsache, welche Stimmenzahl der einzelne Kandidat erhalten hat. Diese Listenstimmekurrenz ist eine etwas gebundenere Form, aber eigentlich die konsequentere Durchführung des Grundsatzes des Schutzes der Parteien. Sie hat den Nachteil, dass, sofern das Panaschieren überhaupt gestattet wird, der Angehörige einer andern Partei in seiner Liste gratis in die andern Listen hineinpanaschieren kann, ohne dass er damit seiner eigenen Partei irgend eine Kraft entzieht, indem er dieser eben durch die Parteibezeichnung in seinem Stimmzettel seine ganze Kraft zuwendet.

Demgegenüber steht das Kandidatenstimmensystem, wobei drei Arten im Vordergrund stehen. Nach Antrag des Bundesrates und der Expertenkommission würde einfach das reine Einzelstimmensystem ohne Kumulation und Ersatzkandidaten gestattet sein. Das System ist ein absolut gefährliches. Dieses System bietet Einwirkungen von aussen Tür und Tor, es nimmt den Parteien die Entscheidung über den Vorzug ihrer Kandidaten absolut aus der Hand. Winkelzüge, Ortsinteressen, Kliquenherrschaft könnten hier ein lustiges Spiel treiben, indem nämlich bei diesem System von vornherein mehr Kandidaten aufgestellt werden müssen, als die Partei Aussicht hat, überhaupt aus der Wahl zu erhalten. Dann haben es Aussenstehende in der Hand, bestimmte, für die vor-

schlagende Partei erst in zweiter Linie in Betracht kommende Persönlichkeiten durch das Panaschieren zur Wahl zu bringen und damit diejenigen, welche nach dem Sinne der Partei in erster Linie gewählt werden sollten, in den Nachteil zu setzen, was man als Köpfen der Listen bezeichnet. Dieses System taugt um so weniger, als, wie der Fachmann Klöti von Zürich in der Expertenkommission festgestellt hat, bis 85 % der Wähler sich je-weilen gänzlich an die Parteilisten halten. Da braucht es nachher eine kleine Zahl und eine geringe Einwirkung von ausserhalb der Partei stehenden Leuten, um die Entscheidung zuungunsten der Führer der Partei herbeizuführen. Dem ist so, wenn frei panaschiert werden kann, nach dem System, das nun allerdings von der Kommission verlassen worden ist. Es war bei diesem System und übrigens auch beim Kumulationssystem denkbar, dass eine Partei, die nach den Erfahrungen der verschiedenen Wahlperioden weiss, dass sie wohl einen, zwei oder drei Kandidaten sicher durchbringt, dass sie aber vielleicht 500 oder 1000 überzählige Stimmen hat, Wert darauf legen könnte, diese überschüssigen Stimmen, diejenigen Leute, die man leicht instruieren kann oder gut in der Hand hat, zum Panaschieren zu veranlassen. Derartige Künsteleien sind beim freien Kumulieren möglich und auch beim reinen Kandidatensystem mit Kumulation und ohne Ersatzkandidaten.

Ein zweites System ist dasjenige mit Kumulation. Kein Mensch wird behaupten, dass das Kumulieren nicht eine Künstelei sei. Wo dieses Mittel statthaft ist, sind die Parteien genötigt, es immer anzuwenden, wenn sie das Resultat der Wahl in persönlicher Beziehung selbst entscheiden wollen. Es ist auch das am wenigsten verständliche System. Ich berufe mich dabei auf einen Experten Tobler aus Zürich, der ausgeführt hat, dass im Kanton Zürich bereits eine Gegenströmung gegen das Kumulieren bemerkbar sei. Es sollte auch jeder Wähler darüber klar sein, welche Wirkung seine Stimmabgabe für seine Partei hat. Beim Kumulieren ist der Wähler in bezug auf diese Frage am schlechtesten gestellt. Ferner fühlen sich die von der Partei nicht kumulierten Kandidaten zurückgesetzt; man muss eine Reihe von Kandidaten aufstellen, von denen man ganz sicher weiss, dass ein Teil gar nicht gewählt wird. Da mag es ab und zu in den Parteien kuriose Vorfälle geben und von gewissen Zufälligkeiten der Parteiversammlung abhängen, wie diese Kumulation bestimmt wird. Die nicht kumulierten Kandidaten sind eigentlich keine Kandidaten. Nennen wir sie lieber Ersatzkandidaten und sagen wir ihnen von vornherein, dass sie erst in zweiter Linie kommen, wenn alle andern Kandidaten bereits gewählt sind.

Wenn der Wähler frei kumulieren kann, wenn nicht für den Fall, dass das Kumulieren gestattet wird, die Bestimmung aufgenommen wird, dass die Partei allein bestimmen kann, wer kumuliert werden darf, dann wird vielleicht im einen Bezirk der Hans kumuliert, im andern der Heiri, und Sie haben das edle Wettrennen innerhalb der eigenen Partei unter den Kandidaten, und das Endresultat des freien Kumulierens ist das wie beim freien Kandidatenstimmensystem ohne Kumulation. Wo kumuliert wird, ist selbstverständlich auch das

Panaschieren statthaft, denn man will ja dem Wähler, der nicht einer bestimmten Partei angehört, doch wenigstens gestatten, dass er einem Kandidaten aus einer andern Liste auch stimmen kann. Sie haben bei diesem System der Kandidatenstimmenkonkurrenz die kompliziertere Ausrechnung als beim Listenstimmensystem, Sie haben das Kumulieren und das Panaschieren und verschiedene andere Dinge.

Ich komme zum System der Ersatzkandidaten, das ich Ihnen vorschlage. Es werden bei diesem System von der Partei nur so viel Kandidaten vorgeschlagen, als sie glaubt durchbringen zu können. Damit bei einem Ausfall ein Ersatz da ist, werden Ersatzkandidaten aufgestellt, die erst als Nachfolger eintreten, wenn die Liste der Kandidaten erschöpft ist, sei es bei der ersten Wahl oder beim spätern Nachrücken. Eine Partei muss sich somit nicht gefallen lassen, dass ausserhalb ihr Stehende in ihre Liste hineinregieren. Die Partei hat es in der Hand, ohne die Freiheit und die Kraft der Wähler bei der Stimmabgabe zu beseitigen, wenigstens von vornherein zu bestimmen, wer in erster Linie gewählt werden soll, bevor irgend ein Ersatzkandidat hineinkommt. Wir wollen es ja so; es ist das Wesen des Proporz, dem Standpunkt der Parteien zum Durchbruch zu verhelfen und nicht irgend einer Kliquenherrschaft.

Nach meinem System kompliziert sich die Ausrechnung nicht und auch die Stimmabgabe nicht. Ich lasse für die Ausrechnung unter den Parteien nicht auch die Ersatzkandidatenstimmen in Betracht ziehen, sondern nur die Kandidatenstimmen und die sogenannten Zusatzstimmen, weil es den Parteien frei stehen muss, nur Kandidaten aufzustellen und nicht auch vom Rechte der Ersatzkandidaten Gebrauch zu machen. Die erste Partei hat vielleicht gar keine Veranlassung, Ersatzkandidaten aufzustellen; sie will es überhaupt nicht, während die zweite Partei glaubt, darauf halten zu sollen, dass bestimmte Männer in erster Linie gewählt werden und erst in zweiter Linie die Ersatzkandidaten. Damit wird keine Liste gegenüber der andern, die keine Ersatzkandidaten enthält, bevorzugt, ebensowenig die andere benachteiligt, weil sie solche aufstellt. In bezug auf die Berechnung der Parteistärke fallen also die Ersatzkandidaten nach meinem System absolut ausser Betracht. Das ist ein klares, richtiges System, reiner und klarer als dasjenige der Kommission, das kumulieren will. Es ist einfach sowohl für den Wähler wie für die Wahlbureaux. Eine raschere Ausrechnung liegt auf der Hand. Bei diesem System ist das Kumulieren unnötig, und weil es im Interesse der Partei unnötig ist, ist es zu verbieten. Es soll ja nur ein Korrektiv gegen Eingriffe von aussen sein. Es besteht auch bei unserem System keine Pflicht, eine Parteibezeichnung beizufügen, weil es nicht ein Listensystem, sondern ein Kandidatenstimmensystem ist wie dasjenige der Kommission. Es nähert sich allerdings am meisten dem Listensystem, ohne dessen Nachteile zu haben. Der einzige Nachteil dieses Ersatzkandidatensystems ist der, dass von andern Listen gratis in die Ersatzkandidaten hinein panaschiert werden kann. Wir haben aber im Kanton St. Gallen die Erfahrung gemacht, dass sehr wenig Reiz besteht, in

die Ersatzkandidaten hinein zu panaschieren, die erst in zweiter Linie in Betracht kommen, weil eben kein direkter Erfolg zu erwarten ist. Also ist der Nachteil so minim, dass er nicht in Betracht fällt. Jeder Ersatzkandidat weiss zum voraus, dass er erst dann nachrückt, wenn die Kandidatenliste über ihm erschöpft ist. Er braucht nicht ein Wettrennen zu veranstalten für seine Kandidatur, ebensowenig wie seine Freunde.

Man wird einwenden, der Wähler habe weniger Freiheit. Da kann man sagen, beim proportionalen Wahlverfahren wird die Individualität überhaupt etwas unterdrückt. Wenn wir aber auch das System mit Ersatzkandidaten mit dem vergleichen, was der Majorz geboten hat, werden Sie in jenem keinen Nachteil finden. Haben Sie jemals beim Majorz irgend einen Bürger gesehen, der mit Erfolg seine Stimme einem nicht von einer Partei vorgeschlagenen hätte zuwenden können? Ich glaube es nicht. Mit irgend einem Ideenträger, also einer Partei, wird sich jeder Wähler abfinden müssen. Wenn es ihrer viele sind, die gleicher Gesinnung sind, werden sie sich zusammentun und werden eine eigene Kandidatenliste zusammenbringen. Aber bloss wegen einiger Eigenbrödler brauchen wir nicht zu erklären, es müsse vollständige Freiheit und Ungebundenheit zum Schaden der Parteien eintreten, die die grossen Ideen zu vertreten haben im Kampf der Politik und Wirtschaft.

Es ist vom Herrn Kommissionspräsidenten gegen dieses Ersatzkandidatensystem geltend gemacht worden, dass das Interesse der kleinen Parteien gegen das Ersatzkandidatensystem spreche, indem man die kleinen Parteien durch das Kumulieren begünstigen wolle. Das Proporzgesetz soll aber keine Parteien begünstigen, sondern soll unter den gleichen Verhältnissen für alle Parteien gleiches Recht schaffen. Es soll nicht kleinere Parteien begünstigen, sondern wirklich proportional sein.

Und nun bestreite ich aber auch, dass eine kleine Partei einen Schaden aus dem Ersatzkandidatensystem davonträgt. Die Sachlage wäre die, dass, wenn die Leute in den leeren Linien der kleinen Liste zahlreich panaschieren, die kleine Partei dadurch der sogenannten Zusatzstimmen verlustig geht. Das kann der Fall sein, aber ich möchte demgegenüber konstatieren, dass wohl keine kleine Partei jemals in der Lage sein oder Veranlassung nehmen wird, eine volle Liste herauszugeben, auch nicht mit Kumulation, wenn es wirklich eine kleine Partei ist. Dagegen hat diese Kumulation einen Nachteil für eine andere Kategorie von Bürgern. Nehmen Sie die Listen grösserer Parteien. Wenn die kumulieren dürfen, so werden sie für eine volle Liste von zwölf Kandidaten acht aufstellen und vier kumulieren. Damit ist die Liste voll. Wie soll da einer panaschieren können? Er muss zuvor direkt Kandidaten der eigenen Partei streichen. So sieht die Sache tatsächlich aus. Diese Verhältnisse führen also eher dazu, für das Ersatzkandidatensystem einzustehen.

Ich will darauf hinweisen, dass das Ersatzkandidatensystem nach Vorschlag Biroll in der Expertenkommission nur mit acht gegen neun Stimmen unterlegen ist. Es scheint also, dass dort bei jenen Fachleuten doch die Idee der Ersatzkandidaten einen guten Untergrund gefunden hat.

Ich glaube, die Sache ist aller Würdigung wert, es ist nicht eine Parteifrage, sondern eine Frage, bei der jede Partei in absolut gleicher Weise interessiert ist. Daher ist die Frage der vollen Prüfung wert, und ich möchte Sie wirklich bitten, diese Prüfung über den Sonntag vorzunehmen.

Ich habe einen Eventualantrag gestellt, über den ich mich bei der Eintretensdebatte nicht weiter äussern will, sondern erst in der Detailberatung. Er geht dahin, dass, wenn Sie meinen ersten Antrag, statt der Kumulation die Ersatzkandidaten anzuerkennen, nicht annehmen, die Kantone die Beifügung von Ersatzkandidaten untersagen und dafür die Kumulation gestatten können. Das ist eine Frage, die auch in der Expertenkommission aufgeworfen worden ist und worüber Sie sich ebenfalls über den Sonntag klar werden wollen.

Ich spreche mich für Eintreten aus, bitte Sie aber insbesondere, meinen Antrag zu überlegen, da er bisher im Rate den Niederschlag nur von meiner Seite erfahren hat und um ein System zu erhalten, das wirklich als gutes System für Bund, Kantone und grosse Gemeinden gelten kann und nicht im Widerspruch mit der Auffassung weiter und grosser Bevölkerungs- und Wählermassen steht.

Das Eintreten wird stillschweigend beschlossen.  
(L'entrée en matière est décidée tacitement.)

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

**Sitzung v. 16. Dezember 1918,**  
**nachmittags 4 Uhr.**  
*Séance du 16 décembre 1918, à 4 heures*  
*de relevée.*

Vorsitz: } Hr. Häberlin.  
Présidence: }

**958. Proporzgesetz.**  
**Représentation proportionnelle.**

Fortsetzung. — *Suite.*

(Siehe Seite 489 hiavor. — Voir page 489 ci-devant.)

**Antrag des Herrn Grünenfelder**  
vom 11. Dezember 1918.

Grundsätzlicher Antrag: Gestattung der Beifügung von Ersatzkandidaten unter Weglassung der Kumulation.

Eventueller Antrag: Die Kantone können die Beifügung von Ersatzkandidaten untersagen und dafür das Kumulieren gestatten.

Art. 4, Abs. 1. Die Wahlvorschläge können neben den in erster Linie zur Wahl vorgeschlagenen Kandidaten auch Ersatzkandidaten enthalten. Ein Wahlvorschlag darf höchstens so viele Kandidaten und höchstens halb so viele Ersatzkandidaten enthalten, als in dem Wahlkreise Vertreter zu wählen sind.

Abs. 2. Streichen (vgl. Art. 9, neuer Abs. 4).

Evtl. Art. 4bis. Die Kantone können die Beifügung von Ersatzkandidaten als unstatthaft erklären und dafür nach den Vorschriften dieses Gesetzes gestatten, dass Namen in den Wahlvorschlägen zweimal aufgeführt werden, wobei jedoch die Zahl aller Namen eines Vorschlages die Zahl der zu wählenden Vertreter nicht übersteigen darf. In solchen Wahlkreisen finden die nachfolgenden Bestimmungen über die Ersatzkandidaten keine Anwendung.

Art. 5, Abs. 1. ... wenigstens 15 im Wahlkreis wohnhaften ...

Abs. 3. ... zu bezeichnen. Geschieht dies nicht, so gilt derjenige, der in der Reihenfolge der Unterzeichner rechts zu oberst steht, als Vertreter und der Nächstfolgende als Stellvertreter.

Art. 6. ... stehen soll. Ist eine Erklärung innert dieser Frist nicht erhältlich und ist der Vorgeschlagene in einem Wahlvorschlag als Kandidat, im andern als Ersatzkandidat bezeichnet, so teilt ihn die Kantonsregierung dem erstern Wahlvorschlage zu. In den andern Fällen entscheidet das Los, auf welchem Wahlvorschlage der Name des Vorgeschlagenen stehen bleiben soll. Auf den übrigen Vorschlägen ist der Name des Vorgeschlagenen zu streichen.

Art. 6bis. Der Name der gleichen Person darf auf den Listen von höchstens zwei Wahlkreisen stehen.

Wenn eine wählbare Person ausserhalb ihres Wohnsitzkantons vorgeschlagen wird, so ist der betreffende Wahlvorschlag von der Kantonsregierung dem Bundesrate mitzuteilen. Letzterer hat, sofern der gleiche Name auf den Wahlvorschlägen von mehr als zwei Wahlkreisen steht, gemäss Art. 6 vorzugehen.

Art. 9, Abs. 1. ... streicht die Namen nicht wahlfähiger Kandidaten und Ersatzkandidaten ... fehlende Unterschriften zu ergänzen, überzählige Namen zu streichen, Ersatzvorschläge für amtlich gestrichene ...

Abs. 2. ... oder ist der Vorgeschlagene nicht wahlfähig, so wird der Name eines solchen Vorgeschlagenen im Ersatzvorschlag gestrichen.

Abs. 3bis (neu). Sofern der Vertreter die Kandidaten oder Ersatzkandidaten innert der angesetzten Frist nicht auf die statthafte Zahl herabsetzt, werden die überzähligen Namen von unten nach oben gestrichen.

Art. 11, in Abs. 2. ... für die Namen der Kandidaten und Ersatzkandidaten amtlich ...



## **Proporzgesetz.**

### **Représentation proportionnelle.**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1918
Année	
Anno	
Band	VI
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	02
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.12.1918 - 08:15
Date	
Data	
Seite	489-504
Page	
Pagina	
Ref. No	20 028 650

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.

Ich glaube, die Sache ist aller Würdigung wert, es ist nicht eine Parteifrage, sondern eine Frage, bei der jede Partei in absolut gleicher Weise interessiert ist. Daher ist die Frage der vollen Prüfung wert, und ich möchte Sie wirklich bitten, diese Prüfung über den Sonntag vorzunehmen.

Ich habe einen Eventualantrag gestellt, über den ich mich bei der Eintretensdebatte nicht weiter äussern will, sondern erst in der Detailberatung. Er geht dahin, dass, wenn Sie meinen ersten Antrag, statt der Kumulation die Ersatzkandidaten anzuerkennen, nicht annehmen, die Kantone die Beifügung von Ersatzkandidaten untersagen und dafür die Kumulation gestatten können. Das ist eine Frage, die auch in der Expertenkommission aufgeworfen worden ist und worüber Sie sich ebenfalls über den Sonntag klar werden wollen.

Ich spreche mich für Eintreten aus, bitte Sie aber insbesondere, meinen Antrag zu überlegen, da er bisher im Rate den Niederschlag nur von meiner Seite erfahren hat und um ein System zu erhalten, das wirklich als gutes System für Bund, Kantone und grosse Gemeinden gelten kann und nicht im Widerspruch mit der Auffassung weiter und grosser Bevölkerungs- und Wählermassen steht.

Das Eintreten wird stillschweigend beschlossen.  
(L'entrée en matière est décidée tacitement.)

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

**Sitzung v. 16. Dezember 1918,**  
**nachmittags 4 Uhr.**  
*Séance du 16 décembre 1918, à 4 heures*  
*de relevée.*

Vorsitz: } Hr. Häberlin.  
Présidence: }

**958. Proporzgesetz.**  
**Représentation proportionnelle.**

Fortsetzung. — Suite.

(Siehe Seite 489 hiervoor. — Voir page 489 ci-devant.)

**Antrag des Herrn Grünenfelder**  
vom 11. Dezember 1918.

Grundsätzlicher Antrag: Gestattung der Beifügung von Ersatzkandidaten unter Weglassung der Kumulation.

Eventueller Antrag: Die Kantone können die Beifügung von Ersatzkandidaten untersagen und dafür das Kumulieren gestatten.

Art. 4, Abs. 1. Die Wahlvorschläge können neben den in erster Linie zur Wahl vorgeschlagenen Kandidaten auch Ersatzkandidaten enthalten. Ein Wahlvorschlag darf höchstens so viele Kandidaten und höchstens halb so viele Ersatzkandidaten enthalten, als in dem Wahlkreise Vertreter zu wählen sind.

Abs. 2. Streichen (vgl. Art. 9, neuer Abs. 4).

Evtl. Art. 4bis. Die Kantone können die Beifügung von Ersatzkandidaten als unstatthaft erklären und dafür nach den Vorschriften dieses Gesetzes gestatten, dass Namen in den Wahlvorschlägen zweimal aufgeführt werden, wobei jedoch die Zahl aller Namen eines Vorschlages die Zahl der zu wählenden Vertreter nicht übersteigen darf. In solchen Wahlkreisen finden die nachfolgenden Bestimmungen über die Ersatzkandidaten keine Anwendung.

Art. 5, Abs. 1. ... wenigstens 15 im Wahlkreis wohnhaften ...

Abs. 3. ... zu bezeichnen. Geschieht dies nicht, so gilt derjenige, der in der Reihenfolge der Unterzeichner rechts zu oberst steht, als Vertreter und der Nächstfolgende als Stellvertreter.

Art. 6. ... stehen soll. Ist eine Erklärung innert dieser Frist nicht erhältlich und ist der Vorgeschlagene in einem Wahlvorschlag als Kandidat, im andern als Ersatzkandidat bezeichnet, so teilt ihn die Kantonsregierung dem erstern Wahlvorschlage zu. In den andern Fällen entscheidet das Los, auf welchem Wahlvorschlage der Name des Vorgeschlagenen stehen bleiben soll. Auf den übrigen Vorschlägen ist der Name des Vorgeschlagenen zu streichen.

Art. 6bis. Der Name der gleichen Person darf auf den Listen von höchstens zwei Wahlkreisen stehen.

Wenn eine wählbare Person ausserhalb ihres Wohnsitzkantons vorgeschlagen wird, so ist der betreffende Wahlvorschlag von der Kantonsregierung dem Bundesrate mitzuteilen. Letzterer hat, sofern der gleiche Name auf den Wahlvorschlägen von mehr als zwei Wahlkreisen steht, gemäss Art. 6 vorzugehen.

Art. 9, Abs. 1. ... streicht die Namen nicht wahlfähiger Kandidaten und Ersatzkandidaten ... fehlende Unterschriften zu ergänzen, überzählige Namen zu streichen, Ersatzvorschläge für amtlich gestrichene ...

Abs. 2. ... oder ist der Vorgeschlagene nicht wahlfähig, so wird der Name eines solchen Vorgeschlagenen im Ersatzvorschlag gestrichen.

Abs. 3bis (neu). Sofern der Vertreter die Kandidaten oder Ersatzkandidaten innert der angesetzten Frist nicht auf die statthafte Zahl herabsetzt, werden die überzähligen Namen von unten nach oben gestrichen.

Art. 11, in Abs. 2. ... für die Namen der Kandidaten und Ersatzkandidaten amtlich ...

Art. 13, Abs. 1. ... mittels eines gedruckten Wahlzettels ...

Abs. 1bis (neu). Auf mechanischem Wege vervielfältigte Wahlzettel mit Namen von Vorgeschlagenen aus verschiedenen Listen sind ungültig.

Abs. 2. Streichen.

Abs. 2bis (neu). Stimmen, welche solche Personen als Kandidaten bezeichnen, die in den Listen nur als Ersatzkandidaten vorgeschlagen sind und umgekehrt, sind ungültig. -

Evtl. Abs. 2ter (neu). Es dürfen nur die Namen der in den Listen kumulierten Kandidaten zweimal auf den Wahlzettel gesetzt werden.

Art. 14, Abs. 1. Enthält ein Wahlzettel weniger gültige Kandidatenstimmen ...

... Fehlt eine solche Bezeichnung oder enthält der Wahlzettel mehr als eine der eingereichten Listenbezeichnungen, so gelten die fehlenden Stimmen als leer.

Abs. 2. Enthält ein Wahlzettel mehr gültige Kandidatennamen oder mehr als halb so viele gültige Ersatzkandidatennamen, als in dem Wahlkreis Vertreter zu wählen sind, so werden die am Schlusse überschüssenden Kandidaten- und Ersatzkandidatenstimmen von unten nach oben gestrichen, ohne Rücksicht darauf, ob sie gedruckt oder geschrieben sind.

Abs. 3. ... ausser Betracht; die auf sie als Kandidaten gefallenen Stimmen werden jedoch als Zusatzstimmen ...

Art. 15, Ziff. 3. Die Summe der Kandidaten- und Zusatzstimmen, welche ... zugefallen sind (Parteistimmennzahl);

Ziff. 4bis (neu). Die Zahl der Stimmen, welche die einzelnen Ersatzkandidaten jeder Liste erhalten haben.

Art. 16. ... im Verhältnis ihrer Parteistimmennzahlen (Art. 15, Ziff. 3) so verteilt, ...

Art. 17. Die Summe der Parteistimmennzahlen wird durch die um eins ...

Art. 18, Abs. 2. Sind auch die Parteistimmennzahlen dieser Listen gleich, so ...

Art. 19, Abs. 1. Zweiter Satz streichen und ersetzen: Bei gleicher Stimmennzahl wird der auf der Liste in der Reihenfolge früher Vorgeschlagene als gewählt erklärt.

Abs. 1bis (neu). Wenn eine Liste besondere Vorschläge für Kandidaten und für Ersatzkandidaten enthält, so erfolgt die Zuteilung der Mandate zuerst an die als Kandidaten Vorgeschlagenen. Ersatzkandidaten können erst dann in Betracht fallen, wenn einer Liste mehr Sitze zugekommen, als Kandidaten auf der Liste vorgeschlagen sind.

Abs. 2. Ist jedoch die Stimmennzahl eines Kandidaten oder Ersatzkandidaten geringer als die Hälfte der durchschnittlichen Stimmennzahl der Kandidaten der betreffenden Liste, wobei von kumulierten Kandidaten nur deren halbe Stimmennzahl in Betracht gezogen wird, so ... statt.

Art. 22. Wenn nur eine Liste vorhanden ist, deren Namen die Gesamtzahl der zu wählenden

Vertreter nicht überschreitet oder wenn die Gesamtzahl der Kandidaten und Ersatzkandidaten aller Listen nicht die Zahl der zu wählenden Vertreter übersteigt, so werden, vorbehaltlich Art. 23, alle Vorgeschlagenen ohne Wahlverhandlung von der Kantonsregierung als gewählt erklärt.

Uebersteigt die Zahl der Vorgeschlagenen einer allein vorhandenen Liste die Zahl der zu wählenden Vertreter, so werden von den Vorgeschlagenen nach Massgabe von Art. 19, Abs. 2, ohne Wahlverhandlung so viele als gewählt erklärt, als Vertreter zu wählen sind.

Ist die Gesamtzahl der Vorgeschlagenen der gültigen Listen geringer als ... zunächst alle Vorgeschlagenen als gewählt. Für die unbesetzt ... statt.

Sind keine Listen ... das Los.

Art. 23. Wenn ein Vorgeschlagener in zwei Wahlkreisen als gewählt zu erklären wäre, hat der Bundesrat ihn zu einer beförderlichen Erklärung zu veranlassen, in welchem Wahlkreise er eine Wahl annehme. Geht eine Erklärung nicht ein, so wird der Wahlkreis vom Bundesrat durch das Los bestimmt.

Die Kantonsregierung des andern Wahlkreises ist vom Bundesrat sofort einzuladen, für Ersatz zu sorgen und den Namen des Gewählten zu streichen.

Wenn ein in zwei Wahlkreisen Vorgeschlagener nur in einem Wahlkreis gewählt wird oder nachrückt, so wird sein Name in der Liste des andern Wahlkreises gestrichen.

Art. 26ter. Beifügen: Art. 23 bleibt vorbehalten.

#### Propositions de M. Grünenfelder du 11 décembre 1918.

Proposition principale: Autoriser l'adjonction de candidats-suppléants, en supprimant le cumul.

Proposition subsidiaire: Les cantons peuvent refuser l'adjonction de candidats-suppléants et, en revanche, autoriser le cumul.

Art. 4, 1<sup>er</sup> al. Les listes de présentation peuvent porter, en plus des candidats présentés en première ligne, des candidats-suppléants. Une liste de présentation doit porter au plus autant de candidats et au plus la moitié autant de candidats-suppléants qu'il y a de députés dans l'arrondissement.

2<sup>e</sup> al. Biffer (cf. art. 9, al. 3bis).

Event. art. 4bis. Les cantons peuvent interdire l'adjonction de candidats-suppléants et autoriser, en revanche, l'inscription de noms à double conformément aux prescriptions de la présente loi; les listes de présentation ne devront toutefois pas porter un nombre de noms supérieur à celui des députés à élire. Les dispositions suivantes concernant les candidats-suppléants ne sont pas applicables aux cantons qui feront usage de cette faculté.

Art. 5, 1<sup>er</sup> al. ... demeurant dans l'arrondissement et possédant le droit de vote ...

3<sup>e</sup> al. S'ils ne le font pas, le signataire dont le nom se trouve à droite au haut de la liste est considéré comme mandataire, et le suivant comme son remplaçant.

Art. 6. ... S'il ne se prononce pas dans le délai fixé et s'il est mentionné dans une liste comme candidat et dans une autre comme candidat-suppléant, le gouvernement cantonal l'attribue à la première. Dans les autres cas, le sort détermine la liste sur laquelle le nom du candidat doit être maintenu. Le nom du candidat est éliminé de toutes les autres listes.

Art. 6bis. La même personne ne peut être portée que sur les listes de deux arrondissements au plus.

Si une personne éligible est présentée dans un autre canton que celui où elle est domiciliée, le gouvernement cantonal doit communiquer la liste de présentation au Conseil fédéral. Si le même nom figure sur les listes de présentation de plus de deux arrondissements, le Conseil fédéral appliquera l'article 6.

Art. 9, 1<sup>er</sup> al. ... biffe les noms des candidats et des candidats-suppléants inéligibles ...

... pour fournir les signatures qui manquent, biffer les noms en excédent, remplacer les candidats officiellement éliminés ...

2<sup>e</sup> al. ... ou s'il n'est pas éligible, son nom est rayé de la proposition de remplacement.

Al. 3bis (nouveau). Si le mandataire n'a pas biffé dans le délai voulu les candidats ou candidats-suppléants en excédent, ils sont rayés à la fin de la liste.

Art. 11, 2<sup>e</sup> al. ... les noms des candidats et des candidats-suppléants.

Art. 13, 1<sup>er</sup> al. L'électeur vote en se servant soit d'un bulletin de vote imprimé, soit du bulletin de vote ...

Al. 1bis (nouveau). Les bulletins de vote multipliés par des moyens mécaniques sont nuls s'ils portent des noms de candidats portés sur des listes différentes.

2<sup>e</sup> al. Biffer.

Al. 2bis (nouveau). Sont nuls les suffrages désignant comme candidats des personnes qui sont présentées comme candidats-suppléants ou vice-versa.

Event. al. 2ter (nouveau). Seuls les noms des candidats qui sont cumulés dans les listes peuvent être portés deux fois sur le bulletin de vote.

Art. 14, 1<sup>er</sup> al. Si un bulletin contient un nombre de noms de candidats inférieur ... Si celle-ci ne porte aucune dénomination ou si le bulletin de vote porte plusieurs des dénominations déposées, il n'est pas tenu compte des suffrages non exprimés nominativement.

2<sup>e</sup> al. Si un bulletin contient plus de noms de candidats valables ou plus de la moitié de noms de candidats-suppléants valables qu'il n'y a de députés à élire dans l'arrondissement, les suffrages en excédent obtenus par les candidats ou candidats-suppléants sont biffés à la fin de la liste, sans distinction entre ceux qui sont imprimés et ceux qui sont manuscrits.

3<sup>e</sup> al. ... pas en ligne de compte; les suffrages qu'ils ont obtenus comme candidats comptent cependant ...

Art. 15, chiff. 3. ... et les listes de chaque parti (suffrages de parti).

Chiff. 4bis (nouveau). Le nombre des voix obtenues par les candidats-suppléants de chaque liste.

Art. 16. ... proportionnellement au nombre de suffrages de parti qu'elles représentent ...

Art. 17. Le nombre total des suffrages de parti est divisé ...

Art. 18, 2<sup>e</sup> al. Si chaque liste a également obtenu le même nombre de voix, celui qui est le premier en liste est déclaré élu.

Art. 19, 1<sup>er</sup> al. ... le plus grand nombre de voix. Si plusieurs candidats ont obtenu le même nombre de voix, celui qui est en premier rang dans la liste est déclaré élu.

Al. 1bis (nouveau). Si une liste contient des propositions distinctes pour les candidats et les candidats-suppléants, les sièges sont attribués tout d'abord à ceux qui étaient proposés comme candidats. Les candidats-suppléants ne peuvent entrer en ligne de compte que si une liste a droit à un plus grand nombre de sièges qu'elle ne comptait de candidats.

2<sup>e</sup> al. N'est toutefois pas élu le candidat ou le candidat-suppléant qui n'a pas obtenu la moitié de la moyenne des suffrages nominatifs recueillis par les candidats de la liste sur laquelle il est porté, les suffrages cumulés sur le nom d'un candidat n'étant comptés que pour moitié. Dans ce cas ...

Art. 22. S'il n'y a qu'une liste électorale et qu'elle ne porte pas plus de noms qu'il n'y a de députés à élire, ou si le nombre des candidats et candidats-suppléants de toutes les listes ne dépasse pas celui des députés à élire, tous les candidats sont proclamés élus par le gouvernement cantonal sans opérations électorales. L'article 23 demeure réservé.

S'il n'y a qu'une liste électorale et qu'elle porte plus de noms qu'il n'y a de députés à élire, on proclame élus, sans opérations électorales, en application de l'article 19, 2<sup>e</sup> al., autant de candidats qu'il y a de députés à élire.

Si le nombre des candidats et des candidats-suppléants de toutes les listes valables ... tous les candidats et candidats-suppléants sont déclarés élus ...

Si aucune liste électorale ...

Art. 23. Si un candidat ou un candidat-suppléant doit être proclamé élu dans deux arrondissements, le Conseil fédéral l'invite immédiatement à désigner par une déclaration officielle l'arrondissement qu'il accepte de représenter. S'il n'obtient pas cette déclaration, le Conseil fédéral détermine l'arrondissement par le sort.

Le Conseil fédéral invite immédiatement le gouvernement du canton pour lequel l'élu n'a pas opté à procéder au remplacement du candidat et à biffer son nom.

Si un candidat ou un candidat-suppléant présenté dans deux arrondissements est élu dans un

seul, soit au scrutin, soit par suite de vacance, son nom est rayé de la liste de l'autre arrondissement.

Art. 26ter. ... sous le contrôle de ce dernier. L'article 23 demeure réservé.

Artikelweise Beratung. — *Discussion article par article.*

Titel und Ingress. — *Titre et préambule.*

Angenommen. — *(Adoptés.)*

**Art. 1.**

**Sträuli**, deutscher Berichterstatter der Kommission: Der Art. 1 des Entwurfes enthält zunächst eine Wiedergabe des Art. 73 der Bundesverfassung im neuen Wortlaut. Das sind die Absätze 1 und 2. In Absatz 3 sodann finden wir die in der allgemeinen Diskussion besprochene Ausnahme bezüglich der Einerwahlkreise. Wir haben Ihnen auseinandergesetzt, dass technisch die Anwendung des proportionalen Wahlverfahrens auch in Einerwahlkreisen möglich wäre. Wir beantragen Ihnen aber dennoch, die Bestimmung aufzunehmen, dass in Einerwahlkreisen die speziellen Vorschriften für das proportionale Wahlverfahren nicht zur Anwendung gelangen sollen, weil dies eine unnütze Komplikation mit sich führen würde. Es handelt sich um die Einreichung der Wahlvorschläge innert bestimmter Fristen, Prüfung der Vorschläge, Aenderung derselben. Alles das ist bei Einerwahlkreisen nicht notwendig, und darum beantragt die Kommission in Uebereinstimmung mit dem Bundesrat, dass hier die gewöhnlichen Wahlvorschriften gelten sollen. Der Entwurf sagt, dass in Einerwahlkreisen die Wahlen nach dem relativen Mehr stattfinden, während jetzt der Grundsatz gilt, dass im ersten Wahlgang das absolute Mehr und im zweiten Wahlgang das relative Mehr gilt. Es ist in der Kommission der Antrag gestellt worden, es soll im Einerwahlkreis im ersten Wahlgang das absolute Mehr und im zweiten das relative Mehr gelten. Ein solcher Antrag würde mit dem Grundsatz der Proportionalität nicht in Widerspruch stehen, allein die Kommission hat den Antrag abgelehnt, weil sie fand, es sei einfacher, gleich das relative Mehr entscheiden zu lassen, also die Wahlen im ersten Wahlgang vorzunehmen.

**M. Calame**, rapporteur français de la commission: Les deux premiers alinéas de l'article premier ne font que reproduire, dans une forme un peu différente, les deux principes posés par l'article constitutionnel. Le premier alinéa porte que les élections au Conseil national ont lieu d'après le principe de la proportionnalité. Le deuxième alinéa dit que chaque canton et demi-canton forme un arrondissement électoral. C'est, je le répète, le rappel des dispositions fondamentales de l'article constitutionnel. Il n'y a pas d'observation spéciale à présenter au sujet de ces deux premiers alinéas.

Le troisième alinéa crée une exception en faveur des arrondissements électoraux qui ne nomment qu'un seul député. Pour ces arrondissements, la loi supprime toute la procédure appliquée aux élections selon le système proportionnel. Elle admet que ces élections ont lieu à la majorité relative.

Personnellement, je regrette cette disposition et au sein de la commission je m'étais déjà permis de proposer la suppression de ce troisième alinéa, de telle façon que la procédure prévue pour les élections fût uniforme dans tous les cantons, que ceux-ci nomment un ou plusieurs députés. Ma proposition n'a été rejetée que par la voix prépondérante du président. Je me permets donc de la reprendre ici et je demande de biffer le troisième alinéa. Si l'on maintient ce troisième alinéa, l'élection tacite dans les collèges nommant un seul député ne sera plus possible. Or il est certain que c'est dans ces collèges que l'on aura le plus souvent une liste unique. Et alors l'élection générale est réduite à une formalité que l'on peut, me semble-t-il, facilement éviter par l'application du système de l'élection tacite.

Ce troisième alinéa prévoit enfin que dans les arrondissements à un seul député, l'élection a lieu à la majorité relative. Dans la commission, la proposition a été faite de substituer la majorité absolue à la majorité relative. Je recommande le rejet de cette proposition pour le cas où le troisième alinéa serait maintenu. L'un des bienfaits de la proportionnelle est, en effet, de liquider les élections au premier tour de scrutin. Si vous admettiez que la majorité relative ferait règle au second tour seulement, cela donnerait parfois lieu à deux tours de scrutin et nous perdriions ainsi un des avantages de la proportionnelle.

En résumé, la commission recommande l'adoption de l'article premier sans modification; mais, à titre personnel, je me permets de proposer la suppression du troisième alinéa.

**Präsident:** Der Präsident der Kommission hat den Antrag gestellt, wie er gedruckt vorliegt, während der französische Berichterstatter den persönlichen Antrag stellt, den Absatz 3 zu streichen. Alinea 1 und 2 sind unbestritten und daher angenommen; über Alinea 3 haben wir durch eine Abstimmung zu entscheiden.

**Abstimmung. — *Votation.***

Für den Antrag der Kommission	47 Stimmen
Für den Antrag Calame	17 Stimmen

**Art. 2.**

**M. Calame**, rapporteur français de la commission: L'article 2 est la reproduction de la première partie de l'article 16 de la loi sur les élections et votations fédérales du 19 juillet 1872. On a cru pouvoir supprimer la deuxième partie de cet article qui prévoit le cas où il y aurait lieu de procéder à des élections complémentaires, dont la date est fixée par le gouvernement cantonal; on est ainsi parti de l'idée que les élections seront toujours terminées au premier tour. Cependant les articles 19 et 22 établissent la possibilité d'élections complémentaires; le fait se produira quand tous les sièges ne seront pas attribués au premier tour de

scrutin. Il me paraît dès lors qu'il y a lieu de reprendre dans la loi la disposition de la deuxième phrase de l'article 16 de la loi de 1872 et de compléter l'article 2 en discussion par ces mots: « Si elles ne peuvent être terminées le même jour, le gouvernement cantonal fixe la date de l'élection complémentaire. »

**Präsident:** Herr Calame schlägt Ihnen vor, in Art. 2 beizufügen: « Wenn sie (die Wahlen) nicht am nämlichen Tag beendet werden können, so fixiert die kantonale Regierung das Datum der Ergänzungswahlen. » Die Kommission hat sich diesem Antrag nicht widersetzt. Der Antrag ist unbestritten geblieben, er ist angenommen.

### Art. 3.

**Sträuli, deutscher Berichterstatter der Kommission:** Art. 3 und die folgenden Artikel regeln die Vorbereitungen der Parteien und der kantonalen Regierung für die Wahlen. Die Vorbereitungen des Wahlaktes durch die Parteien sind sehr wichtig deshalb, weil der Grundsatz im Gesetze aufgenommen ist, dass nur derjenige gewählt werden kann, dessen Name auf einem Wahlvorschlag aufgenommen worden ist. Es sind bestimmte Fristen angesetzt, innerhalb welcher die einzelnen Eingaben an die Kantonsregierungen gemacht werden sollen. Sie finden in Art. 3 die erste Frist. Die Vorschläge für die Wahlen müssen 20 Tage vor dem Wahltag eingereicht werden. Es ist in der Kommission darauf hingewiesen worden, dass für einzelne Kantone, hauptsächlich Gebirgskantone, diese Frist von 20 Tagen zu kurz sei, und da eine ähnliche Bemerkung bei andern Fristen auch gefallen ist, wurde ein Art. 26 bis in das Gesetz aufgenommen, wonach die Kantonsregierungen befugt sein sollen, die in dem Gesetz vorgesehenen Fristen, wenn die Bedürfnisse es erfordern, angemessen zu erweitern.

In Art. 3 des bundesrätlichen Entwurfes finden Sie eine Spezialbestimmung über die Innehaltung der ersten Frist. Es ist hier gesagt, dass die Wahlvorschläge spätestens abends 6 Uhr der Behörde oder der Post übergeben werden müssen, damit sie noch als rechtzeitig eingereicht angesehen werden können. Da diese Bestimmung auch für andere Fristen gelten soll, wurde beigefügt, es gelte diese Bestimmung auch für die übrigen in diesem Gesetze vorgesehenen Fristen. Damit wurde dieser Bestimmung ein allgemeiner Charakter gegeben, und es hat daher die Kommission für gut gefunden, diese Bestimmung in einem Schlusssatz als Art. 26 bis aufzunehmen. Sie finden deshalb in Art. 26 bis die allgemeine Vorschrift: « Fristen, die dieses Gesetz vorschreibt oder die auf Grundlage desselben angesetzt werden, gelten als innegehalten, wenn die verlangte Eingabe bis spätestens 6 Uhr abends der Behörde oder der Post übergeben wurde. » Damit wurde natürlich Abs. 2 überflüssig und ist hier zu streichen.

**M. Calame, rapporteur français de la commission:** Tout d'abord, je signale une modification du texte français. Au lieu de dire: « Les listes de pré-

sentation doivent être communiquées aux gouvernements cantonaux », nous disons: « doivent être adressées ». Le terme est plus juste. De même à la fin de cet alinéa nous parlons du « jour du scrutin » au lieu de « l'ouverture du scrutin ». La rédaction se rapproche davantage du texte allemand et elle évite une confusion; car on sait que dans la plupart des cantons le scrutin ne s'ouvre pas seulement le dimanche, mais déjà le samedi. En disant « le jour » du scrutin, plutôt que l'ouverture, on donne une précision qui a sa valeur.

Le premier alinéa de l'article 3 fixe, comme vous voyez, le délai dans lequel les listes de présentation doivent être adressées aux gouvernements cantonaux. Ce délai est de vingt jours. Plusieurs membres de la commission l'ont trouvé trop long. D'autres, au contraire, l'ont estimé trop court pour certains cantons. Afin de donner satisfaction aux besoins divers des cantons, nous vous proposons l'adoption, à l'article 26, d'une disposition déléguant aux gouvernements cantonaux la faculté, moyennant l'approbation du Conseil fédéral, soit d'abrèger, soit de prolonger le délai prévu au premier alinéa de l'article 3.

La commission vous propose, en outre, de biffer le deuxième alinéa, non point qu'elle veuille supprimer cette prescription même, mais il s'agit ici d'une disposition d'ordre général, qui ne s'applique pas seulement à ce délai, mais à tous les délais fixés dans la loi, et qui détermine l'heure jusqu'à laquelle les présentations déposées sont valables. Cette disposition générale a trouvé son expression à l'article 26 bis conçu en ces termes: « Les délais qui sont prescrits par la présente loi ou qui sont fixés en vertu de celle-ci sont réputés observés lorsque la remise prévue a été faite à l'autorité ou à la poste à 6 heures du soir au plus tard. »

**Präsident:** Der französische Berichterstatter hat Ihnen nur vorgeschlagen, zu ändern « doivent être adressées aux gouvernements . . . avant le jour du scrutin ».

Angenommen. — (Adopté.)

### Art. 4.

**Sträuli, deutscher Berichterstatter der Kommission:** Im Art. 4 ist zunächst der Grundsatz der Listenkonkurrenz niedergelegt. Jede Partei kann soviel Kandidaten in ihren Wahlvorschlag aufnehmen, als in dem betreffenden Wahlkreis gewählt werden sollen, aber nicht mehr. Die Kommission hat Ihnen beantragt, einen Abs. 2 hier beizufügen, der folgenden Wortlaut hat: « Enthält ein Wahlvorschlag mehr Namen, als Vertreter in den Wahlkreis zu wählen sind, so werden die am Schlusse überschüssigen Namen gestrichen. » Es ist das wohl eine selbstverständliche Bestimmung, die nur der Ordnung wegen hier aufgenommen wurde. Sie kehrt in gleichem Wortlaut später bei der Festsetzung der Regel für die Gültigkeit des einzelnen Wahlzettels wieder.

Dann finden wir in Art. 4 die Vorschrift, es dürfe ein Wahlvorschlag keinen Namen mehr als zweimal aufnehmen, womit uns zum erstenmal der Grundsatz begegnet, dass einmalige Kumulation zugelassen werden soll. Es wird daher richtig sein, wenn Sie bei dieser Gelegenheit grundsätzlich den Entscheid treffen, ob Sie die Kumulierung zulassen wollen und eventuell in welchem Umfang, oder ob Sie die Kumulierung nicht wünschen und an Stelle derselben nach dem Antrag Grünenfelder, der Ihnen ausgeteilt und in der allgemeinen Diskussion bereits begründet worden ist, das Prinzip der Haupt- und Ersatzkandidaten treten lassen wollen. Die Kommission schlägt Ihnen im Gegensatz zum bündnerischen Entwurf vor, grundsätzlich die Kumulierung zuzulassen. Sie tut das in erster Linie deshalb, weil die Kumulierung ein Schutz ist gegen die Ueberrumpelung der einen Partei durch die andere. Die Partei, die einzelne ihrer Kandidaten kumuliert, ist sicher, dass diese Kandidaten an die Spitze ihrer Liste gelangen und gewählt sind, wenn überhaupt ein Kandidat gewählt wird. Es ist allerdings die Gefahr beim Grundsatz der Kumulierung vorhanden, dass, wenn eine Partei nicht kumuliert, sich innerhalb der Partei Gruppen bilden und selber für einzelne Kandidaten die Kumulation vornehmen, so dass unter Umständen eine Clique einer Partei es bewerkstelligen kann, dass gewisse Kandidaten, die vielleicht von der offiziellen Partei nicht an die Spitze gestellt wurden, doch in die erste Linie rücken und gewählt werden. Allein diesem Uebelstande kann damit begegnet werden, dass die Partei offiziell kumuliert. Man will damit erreichen, dass eine Partei nicht der andern die Liste köpfen kann. Man kann das auch erreichen mit dem System der Ersatzkandidaten.

Zweitens kann es für eine Partei unter Umständen schwierig sein, so viele Kandidaten aufzubringen, als nötig sind, um alle Linien auszufüllen. In einem grossen Wahlkreis, wo viele Kandidaten zu wählen sind, kann eine mittlere oder kleine Partei in Verlegenheit sein, so viele Kandidaten zu finden, und deshalb ist es für sie von Vorteil, wenn sie kumulieren kann. Sie erreicht damit nicht nur, dass ihre Kandidaten in den Vordergrund treten, sondern auch, dass mehr Linien, vielleicht alle ausgefüllt werden. Das ist ein grosser Vorteil für die Partei, denn unsere Wähler lieben die gebrochenen Listen nicht, und es ist dies für die Parteien verhängnisvoll, weil der Wähler, der nur eine gebrochene Liste erhält, veranlasst wird, Namen aus den anderen Listen zu schreiben und so seiner Partei zu schaden. Es ist im Interesse aller Parteien, im Interesse ihrer Disziplin, speziell im Interesse der kleinen Parteien, wenn sie kumulieren können. Sie haben eine Eingabe des Grütlivereins erhalten, in der er mit aller Bestimmtheit den Standpunkt einnimmt, es sollte im Gegensatz zum Bundesrat die Kumulation gestattet werden.

Dieses Resultat wird nicht erreicht durch das System der Haupt- und Ersatzkandidaten. Hier wird der Fehler im Gegenteil noch grösser.

Es kann beigefügt werden, dass die meisten Proporzgesetze der Kantone und Gemeinden den Grundsatz der Kumulation aufgenommen haben, so

dass sich eine grosse Zahl von Wählern schon daran gewöhnt hat. Da, wo es nicht der Fall ist, werden die Wähler die Notwendigkeit, einen Namen mehrmals zu schreiben, vielleicht als etwas Ungewohntes und Undemokratisches empfinden, aber dieses Gefühl wird in kurzer Zeit verschwinden.

Die Kommission schlägt Ihnen vor, nicht mehr als zweimal einen Namen schreiben zu lassen, weil, wenn Sie weiter gehen, die kleinen Parteien ungebührlich in den Vordergrund gestellt würden. So finden Sie denn in Art. 4 und nachher in Art. 13 die Bestimmung, dass ein Name mehrmals geschrieben werden kann, aber nicht mehr als zweimal. Es ist gesagt worden, dass da, wo der Proporz nicht zu Hause ist und man das Kumulieren nicht gewohnt ist, der Grundsatz vielleicht Anstoss erregen könnte, weil eine Partei bevorzugte und weniger bevorzugte Kandidaten aufstellen muss. Die nämliche Einwendung aber ist gegenüber dem Antrag des Herrn Grünenfelder zu machen. Wenn eine Partei erklärt, die Herren A, B und C nehmen wir als einfache Kandidaten und kumulieren sie nicht, so ist das nicht eine eigentliche Hintersetzung, denn es hat ein solcher Kandidat die Möglichkeit, im Falle des Ausscheidens eines Mitgliedes vorzurücken, wie die Ersatzkandidaten nach dem System des Herrn Grünenfelder auch.

Ich komme nun auf den Antrag Grünenfelder zu sprechen. Ich gebe ohne weiteres zu, dass eine Reihe von Zielen, die man mit dem System der Kumulierung erreichen will, auch mit dem System der Ersatzkandidaten erreicht werden kann. Ich stehe also durchaus nicht auf dem Standpunkt, dass dieses System ein falsches wäre, dass es nicht auch seine guten Seiten habe. Aber die Kommission hat mit grosser Mehrheit gefunden, es sei richtiger, den Grundsatz des Kumulierens aufzunehmen, womit das System der Haupt- und Ersatzkandidaten hinfällig wird. Der Grundsatz des Kumulierens hat folgende Vorteile gegenüber dem System der Ersatzkandidaten: Einmal, dass es die Entstehung von gebrochenen Listen verhindert, während sie durch das St. Galler System begünstigt wird. Wenn z. B. 10 Kandidaten aufzustellen sind, so hat eine mittlere oder kleinere Partei nicht so viele Kandidaten, um alle Linien auszufüllen zu können. Sie stellt vielleicht drei Kandidaten auf und lässt sieben leer und dann kommen erst noch die Ersatzkandidaten. Das ist für den Wähler eine Komplikation. Und zu berücksichtigen ist namentlich der Umstand, dass der Wähler gar keinen Einfluss darauf hat, ob einer Ersatz- oder Hauptkandidat sei. Auch wenn ein Hauptkandidat weniger Stimmen erhält als der Ersatzkandidat, so ist der letztere doch nicht gewählt. Dann aber ist folgendes beizufügen: Wenn Sie nach dem System des Herrn Grünenfelder Haupt- und Ersatzkandidaten aufstellen, so hat das Panaschieren nicht den gleichen Wert, wie wenn Sie dieses System nicht akzeptieren, und man kommt so von selber auf den Gedanken, ob es dann nicht richtiger wäre, noch weiter zu gehen, das Panaschieren abzuschaffen und damit die Liste möglichst stabil und unveränderlich zu machen. Und so kämen Sie zu einem Resultat, das die Kommission zu vermeiden wünscht, dem Resultat der Gebundenheit des Wählers.

Der Grundsatz, den die Kommission angenommen und durch den Entwurf hindurch verfolgt hat, ist der, dass dem Wähler möglichst viel Freiheit gestattet werde, ohne dass damit die Partei selber in unzulässiger Weise geschädigt werde. Es ist auch zweifellos, dass der Grundsatz der Haupt- und Ersatzkandidaten eine ganze Reihe von weiteren Komplikationen in das System hineinbringen wird. Wenn Sie den Hauptantrag des Herrn Grünenfelder annehmen, so finden Sie als Konsequenz desselben eine ganze Reihe von Bestimmungen, die notwendig werden. Es kann nun nicht im Interesse des Gesetzes sein, dass wir die ohnehin nicht sehr einfache Angelegenheit durch die Aufnahme dieses Grundsatzes weiter komplizieren.

Herr Grünenfelder hat einen eventuellen Antrag gestellt, der dahin geht: Die Kantone können die Beifügung von Ersatzkandidaten untersagen und dafür das Kumulieren gestatten. Oder wie er mir mitteilt, will er nun den Satz umkehren. Ich möchte nicht raten, diesen eventuellen Antrag anzunehmen, sonst kommen Sie dazu, dass in jedem Kanton das Verfahren anders geregelt wird.

Im Auftrage der Kommission beantrage ich, den Art. 4 aufzunehmen und damit zu erklären: Es ist möglich, den Namen eines Kandidaten zweimal auf den Wahlvorschlag und den Wahlzettel zu schreiben, und damit den Antrag des Herrn Grünenfelder grundsätzlich abzulehnen.

M. Calame, rapporteur français de la commission: Nous abordons, avec l'article 4, la procédure de la présentation des listes. Les listes de présentation ne doivent pas porter un nombre de noms supérieur à celui des députés à élire dans l'arrondissement électoral. Le projet primitif du Conseil fédéral interdisait le cumul et disait expressément qu'aucun nom ne peut figurer plus d'une fois sur une liste; c'est le système qui avait été adopté également à l'article 13.

La commission, dans sa majorité, s'est écarté de ce système, elle a admis le cumul des voix, tout en le limitant à deux suffrages pour un seul candidat.

M. le président de la commission Sträuli vous a tout à l'heure exposé les avantages du cumul. J'avoue ne pas pouvoir le suivre sur ce terrain-là. Pour ma part, je crois que le cumul des suffrages est une erreur dans la commission déjà, je n'ai pas pu m'y rallier.

M. Sträuli vous a exposé que dans un bon nombre de cantons et de villes où le système fonctionne, l'expérience a été concluante qu'on s'y était habitué et qu'il serait désagréable d'avoir un mode différent dans la loi fédérale. Je retournerai ce raisonnement ou plutôt j'emploierai le même argument, mais dans le sens contraire. Bon nombre de cantons ne connaissent pas le cumul, ils n'y sont pas habitués et on aura quelque peine à s'accoutumer à cette formule du cumul des suffrages.

Dans son rapport, le Conseil fédéral, tout en reconnaissant que le cumul ménage aux partis plus de facilités pour présenter des listes aussi com-

plètes que possible, qu'il leur permet aussi d'assurer l'élection de leurs représentants les plus influents en inscrivant plusieurs fois leurs noms sur les listes de présentation, le Conseil fédéral, dis-je, ajoute que ce système limite considérablement l'influence que l'électeur peut exercer sur l'ordre dans lequel il désire que les candidats soient élus.

Ceci est la raison essentielle qui me fait préférer le système de la loi neuchâteloise, celui aussi des lois genevoise et tessinoise; c'est-à-dire l'interdiction du cumul des suffrages. Il est certain que la pratique du cumul des suffrages favorise les manœuvres, qu'il est facile à un petit groupe de faire avancer tel candidat qui lui convient mieux que tel autre, en donnant aux fidèles le mot d'ordre de cumuler les suffrages sur le candidat favorisé. D'autre part, dans les comités, dans les assemblées politiques où l'on élabore les listes, on arrive à déterminer artificiellement, par avance, le classement des candidats. Il me semble que cela est contraire aux idées d'égalité et de démocratie que nous sommes habitués à respecter chez nous. C'est la raison pour laquelle je ne puis me rallier à l'idée du cumul; le classement des élus appartient au corps électoral dans son ensemble et non pas aux comités ou aux assemblées politiques.

M. Grünenfelder, dans le même ordre d'idées, a présenté une proposition instituant un autre système pratiqué dans certains cantons, celui des candidats suppléants. Ce rouage a fonctionné dans le canton de Neuchâtel précédemment, mais il est aujourd'hui aboli; on a reconnu que l'institution ne répondait pas à une nécessité; elle amène la complication et parfois la confusion. En fait, l'électeur est appelé, si la liste porte des candidats suppléants, à une double opération électorale; il y a double dépouillement aussi et les candidats suppléants sont inscrits à la suite seulement des candidats députés non élus.

M. le président de la commission vous a fait observer avec juste raison que ce système conduisait souvent à des situations bizarres, telle celle-ci: deux ou trois candidats députés ne sont pas élus, ils deviennent automatiquement les premiers suppléants, quand bien même ils ont obtenu moins de voix que les suppléants eux-mêmes. Dans le peuple, on ne comprend pas très bien qu'un candidat soit proclamé député au cours d'une législature, ensuite de vacance, avec un chiffre de suffrages inférieur à celui d'un autre candidat porté sur la même liste.

M. Grünenfelder présente une proposition subsidiaire. A mon sens, celle-ci constitue la solution la plus mauvaise qu'on puisse choisir: M. Grünenfelder admettrait ici comme règle l'institution des députés suppléants, mais il voudrait autoriser les cantons à renoncer à l'institution des candidats suppléants pour introduire le cumul. Il y aurait ainsi deux régimes électoraux en Suisse. Dans certains cantons, les députés suppléants, et dans d'autres le cumul. Du moment que l'on élabore une loi fédérale, il est évident que l'on doit créer des mesures uniformes applicables partout. Si l'on voulait suivre M. Grünenfelder sur le terrain où il voudrait nous conduire, autant vaudrait ne rien faire du tout ou bien plutôt prendre simplement un arrêté disant que les élections ont



lieu suivant le système de la proportionnelle et que les cantons restent maîtres d'appliquer la méthode qui leur convient. Je ne pense pourtant pas que ce soit ce que l'on veut. Une procédure uniforme est de rigueur. Et c'est la raison pour laquelle je m'oppose catégoriquement à la proposition subsidiaire de M. Grünenfelder.

J'ajoute que si l'on adoptait ce système-là, on retarderait en tout état de cause la mise en application de la loi sur la représentation proportionnelle, puisqu'à leur tour les cantons devraient légiférer et observer tous les délais pour adapter leur loi d'application de la proportionnelle à la proportionnelle fédérale.

Le deuxième alinéa de l'article en discussion prévoit le cas où une liste contient plus de noms que de députés à élire; les noms en excédent à la fin de la liste sont biffés d'office.

M. Grünenfelder propose de supprimer cet article et d'y substituer une disposition qu'il introduirait à l'article 9, alinéa 3 bis nouveau, en ces termes: «Si le mandataire n'a pas biffé dans le délai voulu les candidats ou candidats suppléants en excédent, ils sont rayés à la fin de la liste.» C'est encore une petite complication superflue. S'il y a des candidats en trop à la fin de la liste, il est plus simple de les biffer d'office, sans l'intervention du mandataire. C'est ce que prévoit le deuxième alinéa de l'article 4: «Si une liste contient plus de noms qu'il n'y a de députés à élire, ceux qui sont en excédent à la fin de la liste sont biffés d'office.»

Je propose le maintien de cet alinéa, contrairement à la proposition Grünenfelder, tandis que je reprends à mon compte, à l'alinéa premier, le texte du projet du Conseil fédéral interdisant le cumul.

**Grünenfelder:** Ich habe Ihnen vorgeschlagen, den Art. 4 folgendermassen zu fassen: «Die Wahlvorschläge können neben den in erster Linie zur Wahl vorgeschlagenen Kandidaten auch Ersatzkandidaten enthalten. Ein Wahlvorschlag darf höchstens so viele Kandidaten und höchstens halb so viele Ersatzkandidaten enthalten, als in dem Wahlkreis Vertreter zu wählen sind». Und ich beantrage, den Absatz 2 der Vorlage zu streichen, welcher lautet: «Enthält ein Wahlvorschlag mehr Namen, als Vertreter in dem Wahlkreis zu wählen sind, so werden die am Schluss überschüssenden Namen gestrichen.»

In bezug auf den letztern Punkt will ich nur die eine Bemerkung vorausschicken, um mich nachher dann nur mit der grundsätzlichen Frage zu befassen, dass die Frage, von wo aus gestrichen werden soll, ob von rechts nach links oder von unten nach oben, meines Erachtens eine reine Formsache und nicht eine grundsätzliche Frage ist. Deshalb habe ich diesen zweiten Absatz hier streichen wollen, um dann den Gedanken im Art. 9 unterzubringen, der das Verfahren regelt, das einzuschlagen ist bei der Bereinigung der Wahlvorschläge, um sie nachher zu Wahllisten werden zu lassen.

Nun in grundsätzlicher Hinsicht. Ich habe am letzten Freitag die Gründe angegeben, welche mich veranlassen haben, den Antrag zu stellen, statt des Kumulierens das System der Ersatzkandidaten in das Ge-

setz aufzunehmen. Ich bin in der Lage, jene Gründe noch um einige zu erweitern, und dabei konstatiere ich folgendes: Es besteht keine Pflicht für eine Partei, auch nicht nach dem Entwurf, eine volle Liste einzureichen. Das Parteiinteresse kann es ja mitunter als wünschbar erscheinen lassen, alle Namen, die überhaupt nach der Zahl der Vertreter im betreffenden Wahlkreis zu besetzen, zu vergeben sind, also eine volle Liste einzureichen, an Stelle einer blossen sogenannten gebrochenen Liste. Aber keine Partei ist dazu gehalten. Wenn eine kleine Partei z. B. zwei Kandidaten aufstellt und im betreffenden Wahlkreis im ganzen sechs zu wählen sind, so ist sie nicht gehalten, zwei ihrer Kandidaten obenhin zu schreiben und daneben vier Linien leer zu lassen, sondern sie gibt eine Liste heraus, in der beide Namen gedruckt sind, und dann kommen die Ersatzkandidaten, meinetwegen ebenfalls zwei Ersatzkandidaten, ohne dass dabei leere Linien, die zum Panaschieren verführen könnten, freigelassen werden müssen. Unser Volk hat sich mit diesen gebrochenen Listen schon längst abgefunden. Die gebrochene Liste entspricht absolut dem sogenannten Listensystem, bei dem man nur so viel Kandidaten aufstellt, als man aus der Wahl hervorzubringen glaubt, und das hat im wesentlichen zum Panaschieren nicht viel beigetragen. Es ist weniger panaschiert worden, trotzdem es gratis geschehen kann, trotzdem es der eigenen Partei keinen Schaden bringt, wenn fremde Namen in die eigenen Linien hineingeschrieben werden. Es handelt sich um kleine Stimmzahlen, und es geschah nicht in grösserer Zahl, wo nicht eine besondere Absicht von Seiten einer Parteileitung zum Ausdruck gekommen ist, was natürlich gelegentlich geschehen kann.

Nun aber macht es sich recht eigentümlich, wenn man einerseits sagt, der Wähler müsse möglichst frei sein in der Auswahl seiner Kandidaten, in seiner Stimmabgabe und in der Verteilung seiner Stimmkraft, und andererseits betont, man müsse das Panaschieren verhindern und als Gegenmittel das Kumulieren haben. Die Logik verstehe ich nicht, dass das Kumulieren noch als Verhinderungsmittel gegenüber dem Panaschieren gelten soll, um damit eine volle Liste zu bekommen, indem man mehrere Namen doppelt hinschreiben kann.

Nun aber möchte ich Ihnen dartun, dass das Kumuliersystem in mehreren Kantonen zweckmässigerweise gar nicht anwendbar ist und dass damit also von vornherein nach Kantonen ungleiches Recht geschaffen wird. Ich nehme hier einige Kantone heraus und rechne ungefähr mit dem gegenwärtigen Partei- besitzstand. Der Kanton Wallis hat sechs Vertreter zu wählen. Davon gehören zurzeit fünf der konservativen Volkspartei an und einer der freisinnigen Partei. Nehmen wir an, die konservative Volkspartei werde wiederum im Wallis fünf Kandidaten aufstellen, dann ist noch eine Stelle frei. Wenn nun diese Partei kumulieren will, kann sie einen einzigen Namen kumulieren und wenn von den fünf Vertretern einer ausfällt, ist gar kein Ersatz da. Dann kommt jenes künstliche Gebilde des Art. 25 zur Geltung, wonach das Komitee der konservativen Partei zusammensitzen und — es sind ihrer fünfzehn — erklären muss: Jetzt schlagen wir den und den vor, und er muss ohne weiteres gewählt werden. Das muss vermieden werden. Aber Sie werden auch bei andern Kantonen sehen, dass letzteres zu Regel werden wird, sobald kumuliert

wird. Im Kanton Wallis tritt, wenn kumuliert wird, sofort die Gefahr ein, dass von diesem Art. 25, diesem prinzipiellen Schönheitsfehler, Gebrauch gemacht werden muss.

Im Kanton Aargau hat die freisinnige Partei neun von zwölf Vertretern. Wenn die freisinnige Partei des Kantons Aargau wiederum neun Vertreter auf ihre Liste nehmen will, können auf jener Liste höchstens drei Namen kumuliert werden. Da ist vielleicht ein freisinniger Führer, dem Frieden zulieb ein jungfreisinniger Führer und, um die Gruppe der Landwirte bei der Liste zu behalten, ein Landwirt, die kumuliert werden sollen. Es werden aber vielleicht noch lokale Vertreter, Bezirksvertretungen, eine spezielle Arbeiterkandidatur gefordert werden. Den letztern kann die Stelle nicht gesichert werden. So hat die Partei dann drei kumulierte, aber keinen Ersatzkandidaten, auf neun Mann keinen einzigen Ersatzkandidaten. Das ist kein Zustand, der gleiches Recht schafft. Oder dann beginnt wieder von vornherein die Künstelei mit dem Art. 25.

Bei den Kantonen Appenzell-Ausserrhoden und Schwyz ist das Verhältnis folgendes: In Appenzell-Ausserrhoden sind zwei freisinnige, in Schwyz zwei konservative Vertreter. Im ganzen sind in jedem der beiden Kantone drei Vertreter zu wählen. Es besteht also nur die Möglichkeit, von zweien einen zu kumulieren. Dann ist wiederum kein Ersatz da. Und wenn keiner kumuliert wird, dann sind alle gleichgestellt. Letzteres ist auch von der Aargauerliste mit zwölf Kandidaten zu sagen. Alle zwölf, die die Aargauer auf die Liste nehmen, ohne zu kumulieren, sind dann gleichgestellt. Aus der Erfahrung ergibt sich, dass Leute, die nicht in der vordersten Stellung einer politischen Partei stehen, am wenigsten angefochten sind, weil sie nirgends anstossen müssen, weder bei den eigenen Parteigenossen, noch im Kampf nach aussen. Darum besteht dann das Risiko, dem die Kommission mit dem Kumulieren und ich mit dem Ersatzkandidatensystem begegnen will, dass die Listen geköpft werden und diejenigen Kandidaten gewählt werden, die man von Partei wegen nicht in erster Linie als gewählt wünschte.

Im Kanton Tessin ist das Verhältnis ähnlich, mit fünf zu drei. Immerhin ist die Auswahl etwas grösser. Nehmen wir aber den Kanton Graubünden. Im Kanton Graubünden haben wir vier Freisinnige und zwei Konservative. Von diesen vier Freisinnigen können zwei kumuliert werden, aber dann ist kein Ersatz da. Wer sollen diese Auserwählten sein, ein politischer Führer und vielleicht ein Landwirt? Was werden die Engadiner sagen, wenn ihr Kandidat nicht kumuliert wird, eine grosse Landschaft, die für sich selbst eigentlich ein eigenes Land bildet? Es gibt einen einfachen Weg. Wenn das Kumulieren frei nach der Kommission vorgeschlagen wird, dass jeder Kandidat kumuliert werden kann, der überhaupt auf der Liste steht, dann werden, wie ich am letzten Freitag ausgeführt habe, lokale Kumulationen stattfinden auf einen bestimmten Kandidaten, und die andern werden nicht kumuliert oder gestrichen. Dann haben Sie am Schluss dasselbe Resultat, wie wenn gar nicht kumuliert worden wäre, eine grosse Unordnung, welche die Partei ausser Rand und Band bringt. Und bei grossen Parteien ist die Gefahr noch grösser als bei kleineren Parteien. Also dieses System führt direkt zur Aufspaltung der Parteien. Das System des unbe-

schränkten Kumulierens, so wie es jetzt von der Kommission vorgeschlagen wird, d. h. unbeschränkt, nicht der Zahl nach, aber in bezug auf die Kandidaten, muss dazu führen, dass lokalen Strömungen oder Bestrebungen irgendwelcher Gruppen Luft gemacht wird, indem die eigenen Kandidaten allein kumuliert und die andern auf der Seite gelassen werden. Das führt zur Unordnung.

Die kleinen Parteien sind in der Beziehung besser gestellt, wie der Herr Kommissionspräsident, Dr. Sträuli, ausgeführt hat. Die kleinen Parteien können ihre Kandidaten, von denen sie glauben, dass sie der Zahl nach durchdringen werden, kumulieren, und haben dann noch Platz, um für Ersatz zu sorgen. Also diejenigen Parteien, bei denen vermöge der geringen Zahl weniger Gefahr besteht, dass schliesslich Lücken entstehen, haben Gelegenheit, zu kumulieren und noch Ersatz zu schaffen, die grossen Parteien mit grossen Listen haben die Gelegenheit in mehreren Kantonen nicht. Dies in Freiburg, Wallis, Aargau und vielleicht mit der Zeit auch in Baselland, wenn die dortigen freisinnigen Parteien sich auf eine Liste vereinigen, und andernorts.

In erster Linie wäre es doch notwendig, Ersatzkandidaten zu haben für grosse Listen und weniger nur für eine kleine Liste.

Es besteht keine Veranlassung, wenn man nicht die Zersplitterung direkt befördern will, die kleinen Parteien besonders zu begünstigen und ihnen zuliebe das Kumulieren einzuführen. Denn alsdann wird bei den kleinen Parteien das Bestreben aufkommen, mindestens so viel zu kumulieren, wie sie glauben durchzubringen und daneben noch weitere Kandidaten vorzuschlagen. Welches ist der Erfolg? Die Kumulierten haben die Stellung von Hauptkandidaten und die andern, die Nichtkumulierten, die Stellung von Ersatzkandidaten, im Effekt nach meinem Antrag. Nur wird das im Gegensatz zu meinem Antrag nicht von vornherein gesagt; alle Vorgeschlagenen sind im Prinzip gleichgestellt. Das Kumulieren ist aber nur bei den kleinen Parteien und in mehreren Kantonen bei grösseren Listen gar nicht möglich. Es wird faktisch ungleiches Recht geschaffen, und zwar zuungunsten der grösseren Parteien.

In der Expertenkommission ist, wie ich letzten Freitag ausgeführt habe, das System der Ersatzkandidaten mit neun gegen acht Stimmen abgelehnt worden und das Kumulieren ist in der Expertenkommission mit zehn gegen sieben Stimmen ebenfalls abgelehnt worden auf den Antrag des Herrn Calame von Neuenburg, einem Fachmann aus einem Kanton, in welchem man den Proporz doch schon seit langer Zeit kennt und seine Erfahrungen mit dem Kumulieren gemacht hat. Mit zehn gegen sieben Stimmen ist das Kumulieren in der Expertenkommission, die aus hervorragenden Experten zusammengesetzt war, abgelehnt worden. So kam man zum Vorschlag des Bundesrates, in dem das Kumulieren und das Ersatzkandidatensystem nicht enthalten sind. Derjenige, der mit entbehrlichen Stimmen am meisten zu panaschieren vermag und damit in andere Parteien hineinzuregieren imstande ist, wird Herr und Meister in der gegnerischen Liste.

Es muss berücksichtigt werden, dass wir mit dem gegenwärtigen Gesetz ein Verfahren zu regeln haben nicht für kongruente Gebiete, sondern für Kantone, die nach Territorien, nach Bevölkerungszahl, nach

wirtschaftlicher Gestaltung absolut verschiedenartig sind, ebenso nach politischer Gestaltung, Kantone von zwei und drei bis 32 und eventuell mehr Vertretern, Kantone, die in bezug auf die territoriale Ausdehnung in das Vielfache der kleinen Kantone gehen und entsprechend auch die wirtschaftliche und politische Gestaltung haben, Daher kann das Kumulieren, das in diesem oder jenem Kanton sich bewährt haben mag, nicht ohne weiteres auf alle Kantone übertragen werden als allein gültiges Muster und allein gültige Regel.

Bisher war das proportionelle Wahlverfahren im allgemeinen eingeführt in Industriekantonen, vorwiegend in industriellen Städten. Jetzt aber handelt es sich darum, das ganze Land unter dieses Gesetz zu bringen, das Verfahren für das ganze Land zu regeln, und zwar nach der kantonalen Struktur. Das ist eben nicht ausser Auge zu lassen. Wenn Sie die Anwendung der proportionellen Grundsätze ansehen, wie sie sich in den Kantonen gestalten wird, so werden Sie wahrscheinlich mit mir überzeugt sein, dass es nicht angeht, das Kumulieren als den Grundsatz, der das Panaschieren korrigieren soll, in das Gesetz aufzunehmen, sondern dass jedenfalls vorzuziehen ist, das System der Ersatzkandidaten einzuführen.

Es ist vom Herrn Kommissionsreferenten geltend gemacht worden, dass, wenn man die Ersatzkandidaten einführen wolle, das verschiedenen Komplikationen rufe, auch im Gesetze selbst. Ich bestreite nicht, dass mehr Bestimmungen notwendig sind, als im Gesetzentwurf vorgesehen waren. Aber nicht alles, was in meinen Vorschlägen enthalten ist, ist eine Folge des Ersatzkandidatensystems. Ich habe mir überhaupt gestattet, zum Entwurf einige Vorschläge zu machen, die, wenn Sie selbst das Ersatzkandidatensystem ablehnen, gleichwohl auf der Grundlage der Kommissionsvorlage diskutiert werden müssen. Und ich habe mir gestattet, das Ersatzkandidatensystem durch das ganze Gesetz, soweit ich die springenden Punkte entdeckt habe, durchzuarbeiten; dadurch ist die Sache etwas breiter geworden, als sie sonst geworden wäre, wenn es sich einfach darum gehandelt hätte, das Wort «Ersatzkandidaten» einzusetzen. Aber dass das eine Komplikation für das ganze Gesetz bringe — die Artikelzahl wird höchstens um einen vermehrt — bestreite ich des entschiedensten.

Man hat geltend gemacht, dass mehrere kantonale Gesetze das Kumulieren eingeführt hätten. Nehmen Sie aber einerseits eine Stadt wie Basel, die bloss nach Quartieren eingeteilt ist und nehmen Sie andererseits den Kanton Graubünden, den Kanton Bern und vergleichen Sie da die Verhältnisse, ob das Kumuliersystem unter diesen Verhältnissen und bei der politischen Konstellation derselben das Richtige sei und nicht vielmehr das Ersatzkandidatensystem, das für die Parteien viel mehr Garantien und Ordnung bietet und sie, gerade die grösseren Parteien, weniger der Gefahr aussetzt, ausser Rand und Band zu geraten, deswegen, weil sich eine gewisse Sondergruppe in einer grösseren Partei immer unsicher fühlen muss, sobald die Liste jener Partei nicht auch die Kandidaten dieser Sondergruppe kumulieren kann. Dann wird bei jeder Sondergruppe, die bei jedem neuen Wahlgang riskiert, die ihr gebührende Vertretung innert der Gesamtpartei nicht zu erhalten, das Bestreben kommen, sich loszulösen und zu schauen, mit der Kumulation und einer besonderen Liste ihren eigenen

Weg zu gehen. Das kann nicht der Zweck des Proporzgesetzes sein.

Ich hatte Ihnen einen Eventualantrag in Art. 4 bis vorgelegt, der nun dahinfällt. Ich wollte als Minimum meines Antrages das retten, dass das Ersatzkandidatensystem für das Proportionalgesetz als das Normale gelten, dass aber den Kantonen die Einführung der Kumulation an dessen Stelle freigestellt sein soll. Ich habe von meinem Standpunkt aus kein Interesse, diesen so gefassten Eventualantrag zur Annahme zu empfehlen, sondern wenn das Ersatzkandidatensystem angenommen wird, mag ein Freund des Kumulierens diesen Antrag stellen. Dagegen stelle ich nun den abgeänderten Eventualantrag, dass, wenn Sie nicht das Ersatzkandidatensystem, sondern das Kumulieren als Norm im Gesetze anerkennen wollen, Sie den Kantonen gestatten sollten, an Stelle des Kumulierens das Ersatzkandidatensystem auf dem Gesetzeswege einzuführen. Ich glaube, Ihnen dargetan zu haben, dass es nach der gegenwärtigen Struktur der Verhältnisse notwendig ist, entweder das Ersatzkandidatensystem überhaupt als grundlegendes Verfahren einzuführen, oder dann wenigstens denjenigen Kantonen, welche sich mit dem Kumulieren nicht befreunden können und wollen, zu gestatten, das Ersatzkandidatensystem einzuführen.

M. Bertoni: Vous permettez à un citoyen du canton du Tessin de dire son petit mot dans cette question du cumul des suffrages et de la concurrence entre les candidats de la même liste, attendu que le canton du Tessin est parmi tous les cantons suisses celui qui a la plus longue et même la plus large expérience de la proportionnelle.

Malgré l'opinion de mon excellent collègue rapporteur de la commission, M. Calame, je crois que le système de son canton qui est aussi le système de mon canton, celui de la libre concurrence, disons de la rivalité entre les candidats de la même liste, est un système profondément immoral. C'est même le système qui a toujours légitimé l'accusation d'immoralité toujours portée contre la proportionnelle par ses adversaires.

Messieurs, il faut bien se représenter comment les choses arrivent. Un parti politique pense faire réussir sept candidats dans un collège à dix sièges; il y en a donc trois qui doivent nécessairement succomber. Vous comprenez bien, Messieurs, que personne n'est enchanté d'être du nombre des trois qui doivent succomber et que tout le monde cherchera à s'avantager et à se faire porter en première ligne. De quelle manière? Mais, Messieurs, en décapitant ses propres collègues, en faisant de la concurrence déloyale à ses propres collègues. Le rapport de M. Klöti et le message du Conseil fédéral ont parlé de l'immoralité du système de concurrence de listes qui permet à un parti de décapiter le candidat de l'autre parti. Certes, il n'est pas beau de voir les membres d'un parti chercher à influencer le résultat de la liste du parti adverse. C'est de la guerre déloyale, si vous voulez. Mais la guerre de rivalité entre les candidats de la même liste, c'est la guerre civile, c'est l'immoralité elle-même, l'immoralité codifiée, l'immoralité voulue, c'est la corruption, c'est la condamnation de la proportionnelle. Il arrive, entre autres, avec ce système que tel et tel candidat d'une liste qui se sent en dan-

ger, se met d'accord avec un autre candidat pareillement en danger de la liste adverse pour se procurer un appui mutuel entre les candidats des deux listes adverses, disons en altérant le véritable résultat du scrutin, c'est-à-dire la volonté de la majorité des électeurs. Cette facilité de fraude est d'autant plus dangereuse, que la masse populaire sera plus loyale dans l'exercice de son droit de vote. C'est ce que le message du Conseil fédéral reconnaît: plus la masse votera compacte avec le bulletin imprimé et plus il sera facile à une petite chapelle, à une conjuration obscure faite au fond d'une auberge de bouleverser le système de la votation. Supposez que sur 1000 électeurs il y en a 999 qui votent la liste électorale complète et un seul qui fait des altérations. Ce sera ce seul qui déterminera le résultat de la votation contre la volonté des 999. C'est clair, c'est indiscutable, ce sont des choses connues par l'expérience.

Je vous en prie, n'entrez pas sur le terrain qui vous est proposé par M. le rapporteur de langue française, sur le système de libre concurrence avec la même liste.

Le message du Conseil fédéral propose comme correctif à cette immoralité le système du cumul des suffrages. Il y a des cantons qui s'accommodent du système du cumul des suffrages. Moi, je ne l'aime pas, je préfère énormément le système de St-Gall que je trouve plus loyal, plus correct, enfin plus conforme aux intérêts de la démocratie.

En tout cas, je veux énumérer quelques-uns des désavantages et dangers du système du cumul des suffrages. Ils ont été déjà exposés avec maîtrise par mon excellent collègue M. Grünenfelder. Ce ne serait pas de trop pourtant d'y revenir.

Pourquoi veut-on cumuler les suffrages? On veut cumuler les suffrages, dit-on, pour assurer le succès des chefs de liste, des chefs de parti. Eh bien, Messieurs, les électeurs vont se dire dans la plupart des cas: Pourquoi donc le comité veut-il assurer la préférence de tel candidat plutôt que de tel autre? On dira: c'est parce qu'il y a des candidats qui ont de plus grands mérites, et d'autres qui en ont moins. Nous aurons ainsi des candidats de première catégorie, des candidats n° 1, prima Ware, et des candidats de seconde catégorie; les candidats qui doivent recevoir deux suffrages et les candidats qui doivent se contenter d'un seul. Or, songez à la situation des comités électoraux qui doivent former les listes et établir un ordre de privilège. On a beau dire: Il faudra que quelqu'un soit en première ligne et un autre en seconde ligne. Vous comprenez toutefois que si le candidat lui-même peut se résigner à ces positions, il y a ses électeurs, il y a la région qu'il représente, dont il faut tenir compte. Dans la plupart des cas il arrivera ceci, qu'il faudra appuyer comme candidat de premier ordre à deux suffrages le représentant de la ville; le candidat de la campagne passera en second et ne recevra qu'un suffrage. Vous comprenez bien que les électeurs de la campagne, les électeurs de la région représentée par ces personnes s'emporteront, ou tout au moins, même s'ils obéissent au mot d'ordre du comité, ils s'en trouveront profondément froissés. Evidemment, à la fin, cela amène des rivalités profondes entre les candidats de la même liste et ceci n'est pas au désavantage du parti de la majorité, ou du parti radical ou de n'importe quel parti, c'est au désavantage de toutes les listes. Je crois qu'il y a

un inconvénient commun, soit avec le système de la rivalité entre les candidats de liste, soit avec le système du cumul. Beaucoup de candidats préféreront se retirer plutôt que d'être portés dans ces conditions. Tous les députés n'ont pas le don, est-ce que j'ose dire, le don divin? Non (rires) le don diabolique, non plus, parce que c'est humain, mais tous les candidats n'ont pas le don du toupet. Il y aura toujours des candidats respectueux d'eux-mêmes, de leur propre personne, qui ne voudront pas s'exposer ni à être blackboulés par leurs propres collègues, ni à être portés en second ordre par leur propre comité. Par conséquent nous arrivons, soit avec l'un, soit avec l'autre système, au danger d'éliminer peut-être les éléments les plus gentlemen, les personnes les plus correctes de la liste électorale, parce qu'elles ne voudront pas lutter dans des conditions qui leur déplaisent.

Le système de St-Gall a bien ses désavantages. A quel système ne trouvera-t-on pas des désavantages, surtout lorsqu'il s'agit de systèmes de la proportionnelle? Il n'y en a pas d'impeccable parce que la proportionnelle n'est pas impeccable. Je suis le plus vieux proportionnaliste parlementaire qu'il y ait en Suisse, mais j'ai toujours déclaré qu'il ne faut pas croire trouver jamais un système proportionnel impeccable. En tout cas le système de St-Gall a cet avantage qu'il assure au moins la loyauté entre les adhérents du même parti, et n'aurait-il aucun autre mérite que celui-là, ce serait pour moi, qui mets la loyauté à la première place de toutes les qualités nécessaires à l'homme, de toutes les qualités nécessaires dans l'exercice des droits civiques, ce serait pour moi une raison suffisante pour le préférer.

Le rapporteur de la commission a fait une objection au système de St-Gall. On a dit qu'il y aurait quelque chose de choquant, que le peuple ne comprendra pas, si un candidat à la suppléance, Ersatzkandidat, recevait plus de voix qu'un Wahlkandidat, c'est-à-dire qu'un candidat direct destiné à l'élection. C'est vrai, cela peut se produire, mais ce n'est pas du tout un grand inconvénient. Ou bien il s'agit d'une petite manoeuvre obscure, d'une chapelle, d'une clique qui se cache et alors on pourra bien passer sur le résultat d'une manoeuvre de ce genre. Ou bien ce sera le résultat d'un véritable pronunciamiento de l'opinion populaire dont on tiendra compte. S'il arrive que le comité du parti ait porté tels candidats à l'élection et tels autres seulement comme candidats éventuels et que les candidats suppléants aient plus de suffrages, des centaines, des milliers davantage, cela prouverait l'excellence d'un système qui donne à l'opinion populaire l'occasion de s'affirmer et de corriger les fautes d'appréciation de son comité. Tout inconvénient sera bien vite éliminé. Qui est-ce qui ne voit et ne comprend pas que dans ces conditions le candidat à l'élection mis en minorité se retirera lui-même? Il comprendra sa fausse situation et le premier des suppléants prendra sa place. Et c'est automatiquement, mais d'une manière juste, d'une manière loyale et démocratique que cette substitution de candidat suppléant au candidat député se produira.

Pour en finir, je signalerai un second avantage qui est d'une grande valeur dans une démocratie et dont nous avons particulièrement besoin. Messieurs, on reproche souvent l'inamovibilité des députés de ce conseil. On dit qu'il y a trop de barbes ou trop

de têtes blanches dans cette assemblée et qu'il faudrait la rajeunir. Eh bien, quand un comité politique doit faire choix d'un candidat, les chefs du parti, ceux qui ont la responsabilité de sa direction, ont parfois sous la main un jeune homme qui présente les qualités nécessaires pour être élu conseiller national; on parle de lui, on propose son nom, mais on se heurte à cette objection que malgré l'excellence de cet élément nouveau, on ne peut le proposer, parce que la masse des électeurs ne le connaît pas. Or, Messieurs, le système de la double liste, c'est-à-dire de la liste des suppléants, permettra justement aux comités de partis de mettre en avant de jeunes forces qui sont l'avenir du parti et du pays. C'est là un énorme avantage du système de la double liste. C'est pourquoy, encore une fois, je vous prie d'accepter la proposition principale de M. Grünenfelder. Et enfin, au nom de la liberté d'action des cantons — si cette proposition ne vous convient pas — je vous prie en tout cas d'accepter la proposition subsidiaire de mon collègue. J'ai dit.

**Schmid** (Zürich): Wenn ich mir zu dieser Frage ein Wort erlaube, so geschieht es deshalb, weil wir in der Stadt Zürich die Wahl nach dem Verhältniswahlverfahren schon einige Jahre haben und das System deshalb einigermassen kennen, und weil wir auch im Kanton Zürich dieses System für die Kantonsratswahlen haben. Die Anträge der Kommission und des Herrn Grünenfelder stimmen darin überein, dass man auf irgend eine Art gewisse Kandidaten bei der Wahl bevorzugen will. Das ist grundsätzlich sicher zu begrüssen, denn Sie wissen, dass gerade die tüchtigsten Männer in ihrer parteipolitischen oder beruflichen Tätigkeit oft stark anstossen. Gerade diese Leute mit ausgeprägtem Charakter, die rassigen Vertreter, riskieren, dass sie bei Wahlen einen Stimmenausfall haben wegen der Gegnerschaft aus diesen oder jenen Kreisen. Wenn man nun gerade diese Kampfnaturen sichern will — und ich glaube, jede Partei hat ein ausserordentliches Interesse daran, dass sie mit allen zulässigen Mitteln versucht, gerade diese Persönlichkeiten in den Rat hineinzubringen — wenn man sie den Gefährlichkeiten der Wahl infolge der mancherlei persönlichen Gegnerschaft entziehen will, so müssen sie in irgend einer Weise gegenüber andern Kandidaten hervorgehoben werden.

Das kann nun auf zwei Wegen geschehen, auf dem Wege der Kumulation oder dadurch, dass man diese Leute als eigentliche Wahlkandidaten bezeichnet, gegenüber anderen Kandidaten, die man auch auf den Wahlvorschlag schreibt, aber die der Partei selbst als weniger notwendig und unerlässlich im Rate erscheinen und die man deshalb als blosser Ersatzkandidaten aufführt. Beide Systeme können zum Ziele führen, eines muss gewählt werden. Der Rat sollte jedenfalls nicht dem Antrag Calame zustimmen, keines von beiden Systemen anzuwenden, sondern den Antrag des Bundesrates anzunehmen, der nichts will, weder Kumulation noch Ersatzkandidatensystem.

Welchem System muss zugestimmt werden? Herr Grünenfelder hat Ihnen eine Reihe von Vorzügen seines Systems angeführt und eine Reihe von Nachteilen des Systems der Kumulation. Wenn Sie dem System der Kumulation zustimmen, dann stimmen Sie ebenfalls dem System der Einzelstimmenkonkur-

renz zu; wenn Sie dem andern System zustimmen, so sprechen Sie sich zugleich für das System der blossen Listenkonkurrenz aus. Das St. Galler System (Ersatzkandidatensystem) steht auf dem Boden der Listenkonkurrenz, es will die reinen Parteilisten voll zur Geltung bringen, es will nicht, dass der einzelne Wähler eine grosse Freiheit habe, es will, dass möglichst wenig an den Parteilisten geändert werde, während das System der Kumulation mit dem System der Einzelstimmenkonkurrenz in Verbindung steht, wobei die Zahl der Kandidatenstimmen, nicht die der Listenstimmen entscheidend ist und wobei man dem Wähler möglichste Freiheit lassen will. Es ist in der Tat so, wie von anderer Seite gesagt wurde: Wenn Sie das St. Galler System, das Heir Grünenfelder verfochten hat, akzeptieren, dann schalten Sie die Freiheit des Wählers bezüglich der sogenannten Wahlkandidaten insofern aus, als Sie ihm keine Wahl mehr lassen, welchen von den Kandidaten er bevorzugen will, sondern die Partei sagt, welche Kandidaten sie bevorzugt. Wenn diese dann auch weniger Stimmen machen als Ersatzkandidaten, so sind sie gewählt, nicht Ersatzkandidaten, die mehr Stimmen erhalten haben.

Ganz anders, wenn Sie kumulieren. Dann hat der einzelne Wähler es noch durchaus in der Hand, ob er nach einem Parteivorschlag den Kandidaten Meier oder Müller kumulieren will oder einen andern, der ihm persönlich mehr behagt. Man hat sich bei uns in Zürich allseitig auf den Standpunkt gestellt, man wolle den Wählern hier die möglichste Freiheit lassen, man wolle ganz demokratisch sein, und demokratisch sei es, wenn man den Wähler möglichst nach freier Entschliessung wählen lasse und ihm nicht ein Parteidiktat aufdränge. Dabei darf es nicht ausgeschlossen sein, dass jede Partei versucht, ihre Liste möglichst unverändert von möglichst vielen Wählern in die Urne legen zu lassen. Wir müssen aber den Wählern (und es sind eine grosse Zahl), die nicht auf eine bestimmte Partei fest und für immer eingeschrieben sind, die Freiheit lassen, die Liste, die sie einlegen, so auszufüllen, wie es ihnen passt, und von den Kandidaten, die allgemein präsentiert werden, die auszuwählen, die ihnen als die richtigen erscheinen. Mit dem System des Herrn Grünenfelder verhindern wir aber, dass der Wähler seinen «favori», wenn er nicht einer der Wahlkandidaten ist, bevorzugen kann. Wenn er ihn hervorheben will, muss er als Wahlkandidat auf einer der Listen figurieren. Wenn Sie hingegen das System der Kumulation nehmen, so kann der Wähler jedem der Kandidaten, ob er an erster oder an letzter Stelle steht, wenn er ihm besonders am Herzen liegt, zwei Stimmen geben. Dadurch rückt er ihn in den Vordergrund.

Noch eines ist hervorzuheben. Wenn Sie das System des Herrn Grünenfelder wählen, so ist das Panaschieren, das heisst das Mischen der Namen einer Liste mit den Namen einer andern, viel bedeutender und einschneidender als beim andern System, weil die Ersetzung eines kumulierten Kandidaten durch einen oder zwei andere Kandidaten die Wahl des von der Partei kumulierten Kandidaten nicht gefährdet, während bei nicht kumulierten Kandidaten ein Ausfall von einer einzigen Stimme ihnen verhängnisvoll werden kann.

Es ist weiter gesagt worden, das Kumulieren sei in gewissen Wahlkreisen gar nicht anwendbar. Es ist überall anwendbar, wo verschiedene Parteien und

mehr als zwei Mandate vorhanden sind, denn es wird, wenn auch nur ein Dreierwahlkreis vorhanden ist, möglich sein, einen Namen zu kumulieren. Wenn dann als Resultat herauskommt, dass auch der zweite (nicht kumulierte) Kandidat gewählt ist, so hat man nur keinen Ersatzkandidaten für eine eventuelle Ersatzwahl. Das ist aber kein Unglück, denn dann hat einfach eine Nachwahl gemäss Art. 25 zu erfolgen. In allen Kantonen, wo mehr als drei Vertreter sind, ist das Kumulieren aber noch viel leichter möglich als in Dreierwahlkreisen.

Man soll doch nicht davon ausgehen, dass man nun alle Kandidaten, die man in den Rat hineinbringen möchte, kumulieren muss. Wie ich schon erwähnte, braucht man das Kumulieren, um gefährdete Kandidaten zu sichern. Wir haben in Zürich meist nur einen oder zwei Kandidaten kumuliert, Leute, von denen wir annahmen, dass sie im Wahlkampf einen gewissen Ausfall von Stimmen haben werden, und bei denen wir verhindern wollten, dass sie wegfallen. Wenn man so vorgeht, kann man das Kumulieren auf ein Minimum beschränken. Es wird aber darauf gehalten werden müssen, dass die Partei kumuliert, wo für Kandidaten Gefahren bestehen, damit nicht andere kommen und durch freie Kumulation den Parteiwillen durchkreuzen.

Das System der Kumulation hat sodann den grossen Vorteil, dass man in den meisten Fällen verhindern kann, gebrochene Listen zu haben. Man hat bei uns in Zürich und andernorts mit gebrochenen Listen schlechte Erfahrungen gemacht, denn dabei wird der Wähler eigentlich eingeladen, die leeren Linien noch auszufüllen mit andern Namen. Dadurch drückt er aber die Kampfkraft der eigenen Liste herab durch die Kandidatenstimmen, die auf seinem Stimmzettel für andere Listen vorhanden sind, denn bei der Ausrechnung kommen nicht nur die Stimmen der Kandidaten, die auf der Parteiliste stehen, in Betracht, sondern auch diejenigen, die auf andern Listen stehen.

Dieser Vorteil des Systems der Kumulation sollte nicht preisgegeben werden, abgesehen von dem andern, dass man diejenigen Leute, die man in den Rat hineinbringen will, durch das Kumulieren sicherer hineinbringt, denn dadurch haben sie einen Stimmenvorsprung, der von einem andern Kandidaten nicht erreicht werden kann, auch wenn noch alles mögliche in Konventikeln versucht wird. Das ist in Verbindung mit der Freiheit des Wählers, die von ihm bevorzugten Kandidaten durch Kumulation hervorzuheben, so wertvoll, dass man das Kumulieren zulassen sollte.

Herr Bertoni hat sich dahin ausgesprochen, er halte das System des Kumulierens direkt für unmoralisch. Das trifft nicht zu. Er kann sagen, es können damit unmoralische und verwerfliche Manöver von dieser oder jener Clique vorgenommen werden; aber kann das nicht auch beim andern System geschehen? Es können Wahlkandidaten auf einer Parteiliste gestrichen und ersetzt werden durch Wahlkandidaten einer andern Liste. Und es kann so auch da von Konventikeln in eine Parteiliste hineinregiert werden. Das können wir nicht verhindern, oder dann müssen wir das Panaschieren verbieten.

Ich glaube nicht, dass ein Kandidat grösseres Bedenken trägt, unkumuliert auf einer Wahlliste zu stehen, als auf einer Wahlliste als blosser Ersatzkandidat zu figurieren. Diejenigen, die nicht kumuliert

sind, haben immerhin noch die Chance, dass, wenn sie aus irgendwelchen Gründen mehr Stimmen bekommen als Kandidaten, die auf der Liste vor ihnen stehen, sie gewählt werden, während der Ersatzkandidat von vornherein nicht gewählt werden kann, sondern derjenige ist, der lediglich auf eine Lücke wartet, die entstehen kann.

Wenn man das alles gegeneinander abwägt, so neigt die Schale doch mehr auf die Seite der Kumulation, und ich möchte Ihnen deshalb empfehlen, dem System der Kommission zuzustimmen, wobei ich nicht verkenne, dass das St. Galler System gewiss auch seine Vorzüge hat.

**Burren:** Im Gegensatz zu verschiedenen Vordnern möchte ich Ihnen empfehlen, an der von der Kommission vorgeschlagenen Möglichkeit des Kumulierens festzuhalten. Die Gründe zu diesem Vorgehen sind Ihnen ja nun zur Genüge auseinandergesetzt worden. Sie liegen in der Hauptsache darin, dass wir ein gewisses Gegengewicht gegen das Recht des Panaschierens schaffen müssen. Streng proporzgerecht ist die Möglichkeit des Panaschierens eigentlich nicht; wenn man proporztechnisch verfahren wollte, müsste man das Panaschieren verbieten. Allein das geht gegen unser demokratisches Gewissen, und wir würden es dem schweizerischen Durchschnittswähler niemals plausibel machen können, dass er nicht das Recht haben solle, eine ihm von der Partei vorgelegte Liste abzuändern. Wir müssen also das Panaschieren gestatten. Es hat normalerweise auf die Gewählten einer Partei keinen sehr grossen Einfluss, weil es mehr zufällig geübt wird. Das Panaschieren wird erst gefährlich, wenn es von einer Partei systematisch benützt wird, um sich in die Liste einer andern Partei hineinzumischen. Es soll tatsächlich dann und wann vorgekommen sein, dass Parteien, die es hatten und vermochten, sich das Vergnügen gestatteteten, eine grössere Anzahl ihrer Wähler abzukommandieren, zu detachieren von ihrem Hauptheer und ihnen zu sagen: Ihr 50 Mann, Ihr 100 Mann oder Ihr 200 Mann stimmt nicht mehr für unsere Liste A, sondern diesmal für die Liste B oder C, aber dann für die und die Kandidaten. Es waren in der Regel nicht die Spitzen der gegnerischen Partei, welche auf diese Weise ausgezeichnet wurden, sondern andere Kandidaten, und das Bestreben war das, die gegnerische Partei nicht nur zu ärgern, sondern auch deren Vertretung qualitativ zu schwächen.

So ist man zum System der Kumulation gekommen. Ich wohne in einer Stadt, welche das proportionale Wahlverfahren für ihr städtisches Parlament seit 1895 besitzt. Im Jahre 1900 oder 1901 ist man zur Vervollständigung dieses Proportionalsystems durch Hinzufügen des Kumulierens gelangt, und seither sind solche Erscheinungen, wenigstens bei uns in Bern, durchaus nicht mehr zu konstatieren gewesen. Man wird um die Freiheit des Panaschierens nicht herumkommen, aber man muss verhüten, dass das Panaschieren von gewissen Gruppen innerhalb oder ausserhalb einer Partei missbraucht werden kann.

Nun schlägt uns Herr Kollege Grünenfelder das andere System, das sogenannte St. Galler

System vor, das er mit einem grossen Aufwand von geschickten Argumenten vertritt. Ich muss aber gestehen, dass er mich nicht vollständig überzeugt hat. Erstens habe ich das Gefühl, dass beim St. Galler System die Gewalt und Vollmacht der Parteileitung mindestens so gross ist wie beim Kumulationssystem und dass die Freiheit des einzelnen Wählers geringer ist. Was die Wirkungen, die man dem Kumulationssystem andichtet, dass es als Explosivstoff innerhalb einer Partei funktionieren könne, anbelangt, wie uns Herr Bertoni in temperamentvoller Weise auseinandergesetzt hat, so glaube ich, dass das St. Galler System diese Wirkungen mindestens ebenso zeitigen kann. Es ist schliesslich nicht weniger angenehm, wenn man als nicht kumulierter Kandidat auf einer Liste steht, als wenn man als blosser Ersatzkandidat figurirt. Da möchte ich gleich noch Herrn Bertoni antworten, der ausgeführt hat, dass es beleidigend sei für einen guten Demokraten, wenn man ihm zumute, als zwei- oder dreifach aufgeführter Kandidat auf einer Liste zu stehen. Wir können konstatieren aus jahrelanger Erfahrung in zahlreichen Kantonen, dass wir immer Eidgenossen genug gefunden haben, welche dieses Verfahren für sich nicht als beleidigend erachtet haben. Dann hat Herr Bertoni ferner gesagt, es sei schwer beleidigend für andere, welche als nicht kumulierte Kandidaten auf einer Liste stehen. Da kann ich auch konstatieren, dass wenigstens innerhalb der kleinen Partei, der ich angehöre, wir immer Leute genug gefunden haben, die sich ohne weiteres bereit erklärten, als blosser Zählkandidaten auf der Liste zu figurieren um der Sache willen. Sie haben übrigens, wie das Herr Dr. Schmid soeben betont hat, immer noch die Chance, dass sie bei einem allfällig notwendig werdenden Ersatz in die Behörde nachrücken. Ich halte dafür, dass das Kumulierungssystem dem St. Galler System vorzuziehen ist. Ich bin also der Ansicht, dass man im Gesetzesentwurf die Kumulation gestatten soll. Es wird kein Wahlkreis gezwungen, zu kumulieren; es ist innerhalb des Wahlkreises keine Partei gezwungen, von der Kumulation Gebrauch zu machen. Es ist auch kein Wähler gezwungen, eine einzige Kandidatur zu kumulieren, sondern alles beruht auf dem Boden der vollständigen Freiheit. Es handelt sich nur darum, ob wir dem Wähler gestatten sollen, zu kumulieren oder nicht. Vorgeschrieben wird den Wählern gar nichts. Und das möchte ich dem Antrag des Herrn Dr. Grünenfelder entgegenhalten, welcher sagt, für einzelne Kantone werde das Kumulieren nicht gehen. Er hat gesagt, es gehe nicht im Wallis, wo sechs Vertreter zu wählen seien, wovon fünf der konservativen und einer der freisinnigen Partei angehören; da werde man dann keinen Ersatzkandidaten mehr haben. Ich glaube, erstens wird die konservative Partei des Kantons Wallis nicht fünf Kandidaten aufstellen, sondern sechs, wenn die Parteien miteinander im Kampfe sind. Sie wird für die volle Zahl der Sitze Kandidaten aufstellen, auch im Bewusstsein, dass sie nicht sämtliche Kandidaten bekommt. Dann hat sie wenigstens einen Ersatzmann. Wenn wir in Bern die Stadträte zu wählen haben, und es sind deren jeweiligen 40, so haben wir die Kumulation, so dass nicht jede Parteiliste 40 Namen

haben muss. Früher musste sie immer die volle Zahl aufweisen. Wenn nur sechs Kandidaten zu wählen sind, so wird es sich ja sehr fragen, ob man kumulieren wolle oder nicht. Etwas anderes ist es in einem grossen Einheitskreis mit 32 Vertretern, wie es künftig der Kanton Bern sein wird. Da werden kleinere und schwächere Parteien nicht um das Kumulieren herumkommen.

Ich stehe demnach auf dem Boden der Kommission, möchte aber noch einen Schritt weitergehen und beantragen, in Art. 4 eine Aenderung vorzunehmen, nämlich zu sagen: «Die Wahlvorschläge dürfen höchstens so viele Namen wählbarer Personen enthalten, als Vertreter in dem Wahlkreis zu wählen sind, und keinen Namen mehr als dreimal.» Das ist das System, das wir in Bern seit bald 20 Jahren anwenden, die dreimalige Namensschreibung. Es wird zwar nicht immer davon Gebrauch gemacht. Unsere stärkste Partei hat jahrelang überhaupt nicht kumuliert, und sie ist erst in den letzten Jahren dazu gekommen, zu kumulieren. Die zweitstärkste kumulierte in der Regel zweifach und die schwächste Partei hat immer dreifach kumuliert, um die Sicherheit zu haben, bei der geringen Zahl der Vertreter, die sie bekommt, doch die zu erhalten, die sie in erster Linie wünscht. Ich spreche als Vertreter einer schwächeren Partei, und zwar einer schwächeren Partei im grossen Wahlkreis mit 32 Vertretern. Für eine kleine Partei ist es eine absolute Notwendigkeit, dass man ihr die dreifache Namensschreibung gestattet. Die andern Parteien mögen mit einer zweimaligen auskommen. Wenn man den schwachen Parteien nicht die dreimalige Namensschreibung gewährt, so brauchen dieselben einen viel zu grossen Aufwand an Kandidaten für die kleine Zahl von Sitzen, die sie beanspruchen können. Und so kommt für sie die Gefahr, dass sie sich erst noch zersplittern müssen.

Ich sehe auch in der Kumulation im Gegensatz zu Herrn Bertoni nichts Antidemokratisches. Es hat jeder das Recht, diejenigen Kandidaten in erster Linie auszuzeichnen, an denen er mit ganz besonderem Vertrauen hängt; es ist nicht zu viel verlangt, dass er gerade die Männer seines besondern Vertrauens mit seiner Stimmkraft reichlicher unterstützen darf. Ich betrachte das Kumulationssystem nicht als antidemokratisch, sondern als eine Erweiterung unserer Wahlrechte.

Schär (Basel): Der Sprechende ist unabhängig von Herrn Burren auch dazu gelangt, einen eigenen Antrag auf doppelte Kumulation dem Ratspräsidium einzureichen, gegenüber der Kommission, die nur einmalige Kumulation gestatten will. Bei dessen Begründung möchte ich überhaupt das System der Kumulation empfehlen. Gerade anfangs möchte ich feststellen, dass bezüglich der termini technici in den Proporzkantonen sich gewisse feste Regeln herausgebildet haben. Z. B. in Basel erklärt man die zweifache Namengebung als eine einfache Kumulation und eine dreifache Namengebung als eine zweifache Kumulation. Der Herr Kommissionspräsident hat beliebt, die zweimalige Namengebung als doppelte Kumulation zu bezeichnen und für die dreifache Namengebung hat er den

Ausdruck dreifache Kumulation gewählt. Es wäre gut, wenn man sich auf eine bestimmte Ausdrucksweise einigen könnte.

Was die Hauptsache anbetrifft, das Eintreten für das Kumulieren gegenüber dem System der Ersatzkandidaten, so möchte ich etwas weiter ausholen und bemerken, dass der Sprechende schon vor 20 Jahren für diese Sache tätig war als Mitglied des schweizerischen Aktionskomitees für die Doppelinitiative, und zwar damals als Mitglied der freisinnigen Partei. Dann hatten wir kurz nachher in Basel ein Wahlgesetz auszuarbeiten für den Proporz. Damals hat man grosse Bedenken gegen die Kumulation gehabt, man hat sie mit den ganz gleichen Einwänden bekämpft, die heute dagegen erhoben werden, und geglaubt, den Schutz für die gefährdeten Führer darin zu wählen, dass man sogenannte Vorzugszeichen einführt. Dieses Gesetz ist aber damals nicht angenommen worden.

Im Winter 1904/1905 haben dann die drei Minderheitsparteien auf dem Wege der Gesetzgebungsinitiative, die wir in Basel im Gegensatz zum Bunde schon sehr lange haben, ein Proporzgesetz mit dem System der Kumulation eingebracht. Die Mehrheitspartei war gezwungen, ja oder nein zu sagen. Ich gehörte damals der Mehrheitspartei an, und ich weiss, wie wir uns gegen dieses Wahlgesetz aufgelehnt und uns über die Kumulation aufgehalten haben. Das Gesetz ist dann aber mit einer Mehrheit von 10 Stimmen angenommen worden, und drei Monate später gelangte es zur Anwendung, und da haben alle Parteien sofort vom Kumulieren Gebrauch gemacht. Auch das Panaschieren ist angewendet worden. Nach etwa fünf Jahren hat man eine systematische Ordnung in das Basler Wahlgesetz bringen wollen, und als der Grosse Rat dieses Wahlgesetz behandelte, da war zu konstatieren, dass einstimmig alle diese Bestimmungen aus dem Minderheitsentwurf von 1904/1905 in den Entwurf von 1911 aufgenommen wurden. Alle Parteien haben die Bestimmungen über Kumulieren, Panaschieren, freie Listen, Listenstimmen angenommen, also alle Bestimmungen, welche 1904/1905 bekämpft worden sind. Ich möchte konstatieren, dass wir in Basel nicht bloss den Grossen Rat nach dem Proporz wählen, sondern wir wählen auch den weitem Bürgerrat, und es ist eine Initiative eingeleitet, auch den Regierungsrat nach dem Proporz zu wählen. Auch in den Genossenschaften wählen wir die Behörden nach dem Proporz, und zwar Behörden in einer Stärke von 100 Mann, wo natürlich keine Partei daran denken kann, 100 Kandidaten durchzubringen. Da möchte ich gegenüber den Ausführungen des Herrn Grünenfelder doch darauf aufmerksam machen, dass man vielleicht nicht genügend berücksichtigt, dass der Proporz doch eine Schwächung der Vertretung der bisherigen Mehrheitspartei bringen wird. Glaubt Herr Grünenfelder, um seine Beispiele zu erwähnen, dass z. B. im Aargau neun Freisinnige gewählt werden; hält er die sozialdemokratische Partei dort für so schwach, dass sie keine Vertretung erlange? Glaubt er, im Wallis und andern Orten wäre nicht eine Aenderung möglich? Man muss doch auch sagen, dass Parteigruppen, die vielleicht nicht zusammengehören, auseinander gesprengt werden, und da muss man

mit einer Mehrzahl von Parteien rechnen. Diese können natürlich nicht alle Sitze für sich beanspruchen, sondern es muss eben jede Partei rechnen, ich kann die Hälfte, oder nur einen Drittel, oder nur einen Zehntel der Sitze erhalten. Das weiss man, und trotzdem ist es angezeigt, dass man alle Linien der Liste mit Namen ausfüllt. Aber dazu ist eben die Kumulation notwendig. Es ist ja wohl möglich, dass man sagt, wir haben nicht so viele geeignete Kandidaten, als Sitze zu besetzen sind, und deshalb müssen wir uns im Interesse der Partei, damit die Mandate nur mit einem geeigneten Mitbürger besetzt werden, mit weniger Kandidaten begnügen. Dann führt das System des Herrn Grünenfelder zu leeren Linien und diese sind das Verderben der Parteien und hauptsächlich der kleinen Parteien. Ich spreche aus Erfahrung. Der Sprechende ist einmal auf einer Liste gewählt worden, auf der er dreimal kumuliert war, und daneben enthielt die Liste noch sieben leere Linien. Das ist einmal gelungen in einer gewissen Parteikonstellation, drei Jahre nachher nicht mehr, da sind die leeren Linien durch Panaschieren ausgefüllt worden.

In Basel verfügen wir über gewisse Erfahrungen im Proporz aus dem Grunde, weil seit 1905, seit der ersten Anwendung des Proporzsystems, die meisten dieser Wahlen statistisch bearbeitet werden. Wenn der Wahlgang fertig ist, so wird das statistische Bureau beauftragt, die Wahlzettel nochmals genau durchzusehen und die Wahlen genau festzustellen, zu verarbeiten. Und da haben die betreffenden Beamten, die das gemacht haben, ich meine speziell den früheren Adjunkten des statistischen Bureaus, Herrn Joneli, den ich als den ersten Fachmann auf dem Gebiete des Proporz kennen gelernt habe und den ich gerne in der Expertenkommission gesehen hätte, festgestellt, dass die leeren Linien das Verderben jeder Partei sind, dass sie ihr unter allen Umständen Stimmen entziehen. Diese Tatsache ist in Basel so bekannt, dass bei keiner Wahl mehr mit leeren Linien operiert wird. Wir haben in Basel vor acht Tagen die Bürgerratswahlen gehabt mit 40 Mandaten; sechs Parteien sind aufgetreten, wovon eine neue. Diese wusste, dass sie voraussichtlich nur einen Kandidaten durchbringen werde, aber trotzdem hat sie alle Linien durch Kumulation ausgefüllt, und auch die grossen Parteien haben von diesem System Gebrauch machen müssen, obwohl auch sie nicht alle 40 Kandidaten beanspruchen können. Eine einzige Partei hat 40 Namen genommen und sie hat fünf oder sechs Sitze erlangt. Sie wusste das von vornherein, aber man muss eben suchen, möglichst viele Kandidaten aufzustellen, auch wenn es nicht gerade hervorragende Grössen sind, um der Liste Erfolg zu bringen und damit jeder Kandidat seine Bekannten und Freunde und Anhänger zur Urne bringt, die womöglich andere Kandidaten streichen und den Freund und Bekannten kumulieren sollen!

Wenn gegen das Kumulieren eingewendet wird, es sei nicht richtig, dass ein Kandidat mehrfach aufgeführt werden könnte, so gibt es ein anderes Mittel, das Sie nicht bekämpft haben, nämlich das System der Listenstimmen, das auch eine Begünstigung einzelner Kandidaten ermöglicht. Wer



einen Kandidaten bevorzugen will, streicht dann einfach alle andern Namen aus; das schadet der Partei nichts. Es ist das auch eine Art Kumulation, aber sie ist nicht so fair wie die andere. Von diesem Gesichtspunkt aus müssten Sie dann auch diese Zusatzstimmen oder Listenstimmen verbieten. Der Einwand, dass die Parteivorstände beim Kumulieren einen allzu grossen Einfluss ausüben, ist bereits von Herrn Schmid widerlegt worden. Wenn die Wähler mit einem oder mit mehreren kumulierten oder nicht kumulierten Kandidaten nicht zufrieden sind, so sind sie nicht verpflichtet, die Liste unverändert einzulegen, sondern sie können die mehrfach aufgeführten Kandidaten streichen, einen oder mehrere Namen. Das wird tatsächlich auch gemacht, aber nach meinen Feststellungen bei den Wahlen in Basel kann ich sagen, dass nie ein einfach aufgestellter Kandidat vor den Kumulierten gewählt worden ist. So viel Parteidisziplin haben die Wähler.

Nun bietet die Kumulation auch noch andere Vorteile, nicht bloss gegenüber dem Panaschieren, sondern auch gegenüber den Nebenströmungen innerhalb der Parteien. Die grossen Parteien sind ja nicht einheitlich zusammengesetzt, weder die Freisinnigen noch die Konservativen. Bei den Freisinnigen haben wir einen rechten und einen linken Flügel, und bei den Katholiken haben wir auf der einen Seite die Christlichsozialen und auf der andern die mehr Konservativen. Es können da bei Wahlen die Führer gegenseitig gestrichen werden, nicht von der fremden Partei — das geht nur nach dem Solothurner System —, aber innerhalb der eigenen Partei, und davor kann man sich nur durch die Kumulation schützen. Ich möchte Ihnen ein Beispiel von Baselstadt nennen, wo ein begabter Führer einer Partei nur dank der Kumulation gewählt worden ist. Man hätte es lebhaft bedauert, wenn er nicht mehr im Rate gewesen wäre, allein er wäre nicht mehr gewählt worden ohne Kumulation.

Das sind die Gründe, die für das System der Kumulation sprechen. Nun möchte ich noch feststellen, dass es auch im Interesse der kleinen Parteien ist, in der Liste möglichst wenig leere Linien zu haben. Um nicht zu viele Kandidaten aufführen zu müssen, soll man die Kumulation verdoppeln, also statt die zweifache die dreifache Namensschreibung zulassen. Weite Kreise teilen diesen Wunsch; so habe ich vor 14 Tagen aus Basel ein Telegramm aus sozial gerichteten, aber unpolitischen Kreisen erhalten, worin ich ersucht wurde, ich möchte unbedingt dafür eintreten, dass die doppelte Kumulation eingeführt werde, unter anderem auch aus dem Grunde, dass man nicht zu viele Kandidaten dem ungewissen Schicksal aussetzen müsse. Ich möchte auch etwas bestätigen, was Herr Burren gesagt hat. Es sind nicht alle Kandidaten, welche auf die Liste genommen werden, so erpicht darauf, dass sie an die erste Stelle kommen möchten, sondern wir haben im Gegenteil die Erfahrung gemacht, dass uns Kandidaten gesagt haben: «Ich nehme nur unter der Bedingung an, dass ich nur einfach figuriere», dass also von vornherein die Möglichkeit ausgeschaltet ist, gewählt zu werden. Das haben wir in Basel auch bei den Wahlen in den Bürgerrat vom vorletzten

Sonntag konstatieren können. Da ist auch eine Liste gewesen, auf der zwölf Kandidaten dreifach und zwei Kandidaten zweifach aufgeführt waren. Ich weiss von einem bestimmt, dass er sich nur als Lückenbüsser hergegeben hat; man wusste von vornherein, dass er sich opfern wolle.

Nun gegenüber Herrn Grünenfelder möchte ich noch eines betonen. Es macht mir den Eindruck, als ob hier jeder Angehörige eines Proporzkantons, also eines Kantons, wo der Proporz als Wahlverfahren Eingang gefunden hat, sein System empfehlen möchte. Ich mache es nicht anders, ich ziehe das von Basel vor, Herr Burren das bernische, Herr Schmid das zürcherische, Herr Calame rettet das Neuenburger System und Herr Grünenfelder das st. gallische, und da möchte ich nur eines sagen: Es sind nicht in allen Kantonen die Parteien so schroff voneinander geschieden wie im Kanton St. Gallen. Dort ist in der Parteipolitik das regste Leben. In andern Kantonen ist es nicht so. Deshalb passt das St. Galler System nicht für die ganze Schweiz.

Demgegenüber verweise ich aber auf den Entwurf zu einem Bundesgesetz betreffend die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen von 1910. Der Entwurf ist vom damaligen eidgenössischen Proporzkomitee aufgestellt worden, und damals hat man im Proporzkomitee sich gegen das System der Ersatzmänner ausgesprochen und für die Kumulation. Das haben die Proporzanhänger der ganzen Schweiz angenommen, und ich kann hier also nicht nur im Namen eines Kantons, sondern im Namen der Proporzanhänger der ganzen Schweiz, die sich darauf geeinigt haben, für das System der Kumulation sprechen. Ich mache auch darauf aufmerksam, dass das Basler Proporzgesetz auf den Intentionen des Herrn Hagenbach-Bischoff beruht, der Jahrzehnte hindurch dieses Wahlverfahren studiert hat, und dass auch diese Autorität für die Kumulation angeführt werden kann.

Aus allen diesen Gründen möchte ich Sie ersuchen, in der Hauptabstimmung für die Kumulation einzutreten und in der Eventualabstimmung die dreifache Kumulation zu gestatten.

**Studer:** Auch ich möchte Ihnen den Antrag der Kommission zur Annahme empfehlen. Da soeben die Herren Schär und Burren Ihnen die Gründe, die für die Kumulation sprechen, eingehend auseinandergesetzt haben, so kann ich mich kurz fassen und will Gesagtes nicht wiederholen. Nachdem aber Herr Grünenfelder seinen Antrag, die Wahlen so zu gestalten, dass Hauptkandidaten und Ersatzkandidaten vorgeschlagen werden sollten, dem System der Kumulation entgegengestellt hat, möchte ich doch noch einige Beleuchtung geben mit bezug auf den Antrag Grünenfelder. Er hat in der Tat mit Argumenten gefochten, die sehr bestechend sein können, und ich gebe zu, dass man für seinen Antrag gewiss dieses und jenes ins Feld führen kann. Aber es scheint mir doch, dass er zu sehr in Theorie macht und die Verhältnisse, wie sie sich praktisch in den Kantonen gestaltet haben, eher etwas ausser acht gelassen hat.

In der Tat haben wir ja nicht mehr Parteien, die infolge des Majorzsystems, auch wenn sie nur

wenig über die Hälfte der Wähler verfügen, alle Sitze für sich in Anspruch nehmen können, sondern beim Proporzsystem konkurrieren mit Erfolg alle Parteien, und wir werden kaum einen Wahlkreis haben, in dem nicht mindestens drei Parteien bestehen, von denen jede einen Sitz oder mehrere erlangen kann. Da werden die Beispiele, die Herr Grünenfelder gegeben hat, Theorie bleiben. Es wird keine Wahlkreise geben, in denen eine Partei sozusagen alle Sitze sicher erhält, und deshalb wird das nicht eintreffen, dass auch die grossen Parteien keine Ersatzkandidaten haben. Wir haben im Kanton Zürich die verschiedensten Wahlkreise und haben mit der Kumulation, die wir gleich gestaltet haben, wie sie von der Kommission vorgeschlagen wird, keine irgendwelchen Schwierigkeiten gehabt.

Nun zu dem Einwand von Herrn Bertoni, der gewiss auch Eindruck machen könnte, es werde mancher Kandidat sich besinnen, bis er sich als Kandidat zweiten Ranges aufstellen lasse. Aber das gleiche Verhältnis haben wir beim Antrag des Herrn Grünenfelder. Man hat nur andere Namen. Die Hauptkandidaten sind die Kandidaten erster Ordnung und die Ersatzkandidaten sind die Kandidaten zweiter Ordnung. Es handelt sich tatsächlich nur um andere Bezeichnung. Und wenn Herr Bertoni sagt, es könnte vorkommen, dass die städtischen Kandidaten kumuliert werden, so könnte genau der gleiche Fall eintreten beim Antrag des Herrn Grünenfelder. Es wird jede Partei in ihrem eigenen Interesse die Sache so regeln, dass sie den grösstmöglichen Erfolg davon trägt. Ich bin fest überzeugt, dass das nicht eintreffen wird bei dem Proporz, dass die städtischen Vertreter die meisten Stimmen bekommen und dass diese kumuliert werden und die Vertreter vom Lande nicht. Warum ich aber dem Antrag Grünenfelder nicht beistimmen kann, das sind die weiteren Folgen, die er hat. Ich möchte diejenigen, die von den Ausführungen des Herrn Grünenfelder eingenommen sind und denen diese Ausführungen einen Eindruck gemacht haben, auf den Art. 13 hinweisen, wie er in den Anträgen des Herrn Grünenfelder enthalten ist, der in der Tat die logische Folge seines Systems ist. Herr Grünenfelder proponiert Ihnen dort folgendes: Stimmen, welche solche Personen als Kandidaten bezeichnen, die in den Listen nur als Ersatzkandidaten vorgeschlagen sind und umgekehrt, sind ungültig. Und das ist nun eine Formel, die die Freiheit des Wählers vollständig aufhebt. Also der Wähler darf nicht einmal den Vorschlag seiner Partei nach der Richtung korrigieren, dass er sagt: Ich hätte dem Ersatzkandidaten den Vorzug gegeben, ihn als Hauptkandidaten aufgestellt und einen der unter den Hauptkandidaten Figurierenden möchte ich lieber als Ersatzkandidaten haben. Das ist ihm nicht gestattet. Ja, diese Stimmen, die sogar auf Kandidaten, seien es Haupt- oder Ersatzkandidaten, der eigenen Partei fallen, werden als ungültig erklärt, je nachdem der Wähler glaubt, dem einen oder anderen doch den Vorzug geben zu müssen. Das würde in der Tat die Freiheit des Wählers vollständig aufheben, und ich als Proporzfreund, der für die Einführung des Proporz in vorderster Linie gekämpft hat, möchte diesem Haupteinwand

der Proporzgegner nun doch auch in der Gesetzgebung begegnen und das Gesetz so gestalten, dass die Freiheit des Wählers so gut als möglich gewahrt und nicht auf diese Weise vollständig eingeschränkt wird.

Ich gehe noch einen Schritt weiter. Die logische Folge des Antrages Grünenfelder, so wie er namentlich in Art. 13 festgelegt ist, wäre die, dass man überhaupt gar keine Kandidaten vor der Öffentlichkeit aufzustellen brauchte, sondern lediglich jeden Wähler einladen sollte, nur seine Parteibezeichnung in die Urne zu werfen und zu sagen: Ich bin Sozialist, freisinnig, liberal, konservativ. Dann würde man zählen, die Sitze den Parteien verteilen und nachher jeder Partei sagen: Du hast soundso viele Sitze bekommen, jetzt wähle die Kandidaten, die dir passen.

Bei Annahme des Antrages Grünenfelder hätte es gar keinen Sinn mehr, überhaupt mit Kandidaten vor die Öffentlichkeit zu kommen, da es gar nicht anders möglich ist, als dass diejenigen Kandidaten gewählt werden als Haupt-, eventuell als Ersatzkandidaten, die die Partei vorher bezeichnet. Und da wird nun doch der Parteiversammlung, der Instanz, die die Kandidaten vorschlägt, ein so grosses Gewicht beigelegt und die Freiheit des Wählers, daran zu korrigieren, so ausgeschaltet, dass meines Erachtens dieser Antrag unannehmbar ist.

Wir müssen doch daran denken, dass auch in der Parteiversammlung, die je nach den Umständen so oder anders zusammengesetzt ist, Zufälligkeiten mitspielen, und dass vielleicht eine ganz kleine Zahl Stimmen entscheiden kann, ob einer als Haupt- oder Ersatzkandidat vorgeschlagen wird. Durch das Kumulieren will man ja auch ein bestimmtes Resultat erzielen. Aber wir haben doch, trotzdem wir die einmalige Kumulation gestatten, die Freiheit des Wählers gewahrt, zu kumulieren, wie er will, sich an die von der Partei vorgeschlagenen Kumulationen zu halten oder nicht und andere Kandidaten zu kumulieren, also doch eine bedeutend grössere Freiheit des Wählers.

Nur noch eine Bemerkung. Ich weiss nicht, ob ich die Anträge des Herrn Grünenfelder richtig studiert habe. Aber ich glaube, bessere Belehrung vorbehalten, seine Auffassung, dass eine Partei, wenn sechs Vertreter zu wählen sind, bloss zwei Kandidaten drucken und die anderen vier Linien überhaupt weglassen kann, ist nicht richtig. Ich glaube, der Stimmzettel muss so eingerichtet sein, dass dem Wähler auch wieder die Freiheit gegeben werden muss, dass, wenn er entgegen dem Vorschlag seiner Partei, nur zwei seiner Parteigliedern die Stimme zu geben, eine volle Liste in die Urne legen will, dies tun kann. Dafür müssen die leeren Linien da sein, die er ausfüllen kann, und die, wenn er sie nicht ausfüllt, als Listenstimmen, Zusatzstimmen der Partei gelten.

Aus diesen Gründen möchte ich Sie bitten, dem Antrag der Kommission zuzustimmen. Ich glaube, es genügt vorläufig die einmalige Kumulation. Wir sollten nicht weiter gehen und die Sache noch mehr komplizieren.

M. Maunoir: Je viens déclarer ici qu'en ce qui me concerne je suis absolument adverse du cu-

mul et que je voterai contre la proposition de la majorité de la commission. Je ne peux, par contre, pas me rallier complètement à la proposition de M. Grünenfelder, parce que je ne suis pas partisan de l'adjonction du candidat suppléant pour les motifs déjà donnés tout à l'heure par M. Calame et sur lesquels je ne veux pas revenir. Je pense que la question sera disjointe et que nous pourrions être appelés à voter uniquement d'abord sur le principe du cumul et ensuite sur les questions subsidiaires qui peuvent se greffer là-dessus.

Pourquoi suis-je adversaire du cumul? Tout d'abord par l'expérience que nous avons faite à Genève de la proportionnelle, car c'est depuis plus de vingt ans que nous avons la proportionnelle pour les élections du Grand Conseil. D'une manière générale chez nous, et je crois pouvoir dire aussi bien dans un parti que dans l'autre, car les conversations que j'ai eues avec quelques-uns de mes collègues à cet égard, m'ont convaincu que je pouvais parler ici au nom de la majorité du canton de Genève. (M. Micheli: Pas d'unanimité.) Pas, M. Micheli, je suis d'accord. Chez nous, dis-je, on n'admettra jamais qu'il y ait des candidats, si vous me permettez cette expression un peu familière, de première cuvée et des candidats de seconde cuvée. Chez nous nous avons un respect inné du peuple et nous estimons que ce ne sont pas de petits comités qui peuvent dicter à ce peuple le choix qu'il doit faire. Il est évident que quand un comité dirait sur sa liste: Telle personne a deux voix comparativement aux autres, toutes les corrections que les députés individuellement pourraient apporter ne changeraient pas le résultat parce que les députés bénéficiant du cumul auraient une avance acquise contre laquelle il serait impossible de lutter. Ce ne serait donc pas le peuple qui les aurait choisis, mais un comité restreint qui pourrait faire valoir ainsi ses préférences. J'admets donc en ce qui me concerne d'ores et déjà qu'aucun comité chez nous n'aura l'audace de vouloir mettre en premier rang tel candidat plutôt qu'un autre. Il éliminera d'emblée l'idée de porter un candidat deux fois comparativement aux autres. Mais alors reste l'influence des groupes occultes qui peuvent se former. Il peut arriver des résultats inattendus. Nous avons vu pratiquer le système des groupes occultes dans d'autres domaines de la proportionnelle, ainsi lorsqu'on laisse à l'électeur la faculté d'effacer tous les noms des candidats, sauf un. Nous avons vu à cet égard surgir dans tous les partis des protestations énergiques contre des scrutins qui avaient été absolument faussés d'une façon indiscutable à cet égard, en mettant ainsi en avance par le fait de coalitions secrètes, des candidats qui dans l'esprit populaire auraient dû au contraire arriver dans les derniers.

Je prends un exemple avec des chiffres qui font toujours mieux toucher du doigt la question: Je suppose un scrutin absolument sincère. Sur cinq députés à élire 2000 électeurs d'un parti savent qu'ils auront droit vraisemblablement à deux députés. Il y a trois candidats sur la liste de ce parti. Si tout se passait correctement, nous admettons que le premier candidat perdrait par exemple la faveur de 25 personnes et obtiendrait

ainsi 1975 voix; le second en perdrait 50, il aurait 1950 voix; le troisième en perdrait 300, il aurait 1700 voix. Dans le parti, un groupe de 200 personnes qui s'y attend se dit: Notre candidat n° 3 est compromis d'avance. Comment corriger le scrutin? Nous allons avec le cumul faire le calcul suivant: Nous allons commencer par effacer les candidats 1 et 2 et ainsi leur enlever 200 voix. Et nous ajoutons encore 200 voix au candidat 3. Alors le premier candidat qui aurait dû avoir dans l'esprit public 1975 voix n'en a plus que 1775, le second 1750 et le troisième qui ne devait en avoir que 1700 en a 200 de plus, c'est-à-dire 1900 et passe sur les autres candidats. C'est un résultat évidemment inattendu pour l'ensemble du parti et qui est de nature à décourager une autre fois l'électeur sincère de se rendre au scrutin. En effet les électeurs ne vont pas au scrutin, s'ils ont le sentiment que leur volonté n'est pas librement exprimée. Nous devons éviter de décourager l'électeur de remplir son devoir. Il faut au contraire l'encourager par des procédés absolument loyaux.

On a parlé des cantons où le cumul existe. Je ne me permettrai pas d'aller à l'encontre de l'opinion de ceux qui l'ont vu pratiquer chez eux et qui disent qu'il a très bien réussi. Toutefois sont-ils parfaitement sûrs qu'avec la formule: un canton, un arrondissement, les craintes qu'éprouvent les adversaires du cumul ne se réaliseront pas, notamment la crainte de voir surgir, comme le disait M. Bertoni, une lutte entre la ville et la campagne, qui provoquerait une coalition de la ville et une coalition de la campagne, chacune cherchant à faire passer ses candidats respectifs sur le dos de l'autre. Cela ne serait pas impossible. Les résultats du scrutin pourraient provoquer ainsi des rancunes et des représailles et on arriverait en faisant jouer ces influences à morceler les partis.

Et quand les femmes auront le droit de vote et d'éligibilité, vous verrez peut-être les hommes se coaliser entre eux pour faire passer leurs candidats et d'autre part les femmes se coaliser entre elles pour élire leurs candidates. (Rires.) Ce serait désastreux au point de vue de la paix publique!

Je répète que quant à moi j'aurais voulu au contraire non seulement supprimer le cumul, mais obliger encore l'électeur à porter, dès l'instant où il y a plus de trois ou quatre candidats à élire dans un arrondissement, au moins deux noms, pour parer à ces cabales. Celui qui voudrait favoriser un candidat serait obligé quand même de porter un autre candidat en plus. Il y aurait ainsi un certain tempérament apporté à la manœuvre d'un groupe. On pourrait soutenir qu'après tout les deux cents personnes qui effacent les candidats 1 et 2 de tout à l'heure expriment ainsi une volonté respectable, mais remarquez que cela ne veut pas dire que ces 200 qui se sont unis pour donner leurs suffrages au n° 3 aient voulu en fait combattre les candidats n° 1 et 2. Leur seul but était de faire passer de préférence le n° 3, et pour cela ils ont violé l'expression franche du scrutin.

En ce qui me concerne, j'avais préparé et le moment viendra peut-être où je le présenterai, un paragraphe additionnel ainsi conçu:

«Art. 13. Alinéa 1<sup>er</sup> (nouveau). Toutefois, dans l'un et l'autre cas, le bulletin de vote ne sera valable que pour autant que, dans les arrondissements où il y a plus de trois candidats à élire, le bulletin de vote imprimé ou en blanc contiendra au moins les noms de deux candidats différents.»

On arriverait ainsi à une sincérité plus grande du scrutin, car ceux mêmes qui seraient disposés à monter des cabales devraient alors se déterminer en faveur de l'un ou l'autre des autres candidats, ce qui corrigerait ce qu'il y a d'injuste dans le fait de supprimer des suffrages de cette façon.

Je crois, quant à moi, que dans notre canton on s'accommoderait très difficilement de l'institution du cumul. Nous avons tous le désir de pousser le citoyen à exercer le droit de vote. Dès lors nous ne pouvons pas, par l'intermédiaire de petits comités ou de petits groupements, fausser les résultats du scrutin et décourager les électeurs de remplir leur devoir. C'est pourquoi je me déclare adversaire du cumul proposé.

**M. Sigg:** Comme mon honorable prédécesseur, je demande au Conseil national de repousser d'abord la proposition de M. Grünenfelder concernant les candidats suppléants et ensuite de ne pas adopter la proposition de la majorité de la commission en ce qui concerne le cumul, mais d'en revenir au texte du Conseil fédéral.

J'aborde immédiatement la première question, celle des candidats suppléants. Je la traiterai très brièvement, car on en a déjà dit jusqu'à présent tout le mal qu'on en peut dire. Je crois que la caractéristique d'une loi électorale, c'est qu'elle doit être simple, claire et comprise de tout le monde. Or, dans le canton de Genève, nous avons la proportionnelle depuis 1892. J'ai sous les yeux la loi y relative. Le système adopté pour l'élection des députés au Grand Conseil n'est pas bien compliqué. C'est une assemblée populaire ou un comité électoral qui élaborent la liste des candidats et ensuite, lorsque les électeurs ont voté, on distribue les sièges auxquels les partis ont droit, les autres restant à la suite.

Nous n'avons pas ce que M. Grünenfelder voudrait, nous n'avons pas certains candidats du front et certains candidats de l'arrière ou, comme l'a dit tout à l'heure M. Maunoir, des candidats de première cuvée et des candidats de deuxième cuvée. Nous sommes tous placés sur le même rang. Ceux qui ne sont pas élus ont eu, du moins pendant quelques semaines, l'illusion d'être placés sur le même pied que ceux de leurs collègues qui sont appelés ensuite à siéger (Rires). L'article 108 de notre loi genevoise qui règle le mode d'élection suivant la proportionnelle dit que lorsque le nombre de députés auquel chaque groupe a droit est connu, les candidats de ce groupe qui ont réuni le plus grand nombre de suffrages sont proclamés élus. Puis, arrivent les «viennent ensuite», comme on les a appelés chez nous. Un article les concerne spécialement. Il dit que si ensuite de mort, de démission, etc., un certain nombre de députés disparaissent, on prend dans ceux qui viennent ensuite, ceux qui ont réuni au moins la moitié plus un de la moyenne des suffrages valables, obte-

nus par les candidats de la liste à laquelle ils appartiennent. C'est un système excessivement simple, qui joue très bien depuis 26 ans et qui n'a donné lieu à aucune critique. Il me paraît remplir les conditions dont j'ai parlé tout à l'heure: la clarté, la simplicité et surtout la compréhensibilité pour la masse électorale.

J'arrive à la question du cumul. Je m'oppose au cumul également. De tous les arguments que j'ai entendus, il me semble que ressortent deux arguments fondamentaux: le premier, c'est que les partisans du cumul des suffrages voient dans ce système quelque chose d'excellent pour certains. C'est, en effet, un moyen très pratique, très commode, de chercher à sauver ceux des chefs de partis qui, à un moment donné, sont en danger de disparaître de la scène politique. Permettez-moi l'expression un peu populaire, c'est une bouée de sauvetage pour ceux qui, au moment du scrutin, sont menacés de prendre un bain.

Mais une loi électorale ne peut pas entrer dans des considérations de ce genre. Nous savons par expérience que dans un parti comme dans l'autre, dans le canton de Genève, à la veille des élections, les esprits sont certainement très bouillants. Les chefs de parti ont à faire souvent à une extrême droite où ils rencontrent des gens attardés, des gens qui ont mal compris nos doctrines, et une extrême gauche dont les doctrines, vous avez pu vous en convaincre ces jours derniers, sont quelquefois tout près des doctrines anarchistes. Il est dans le rôle des chefs de parti de retenir ce qui est bien d'un côté et de l'autre. Mais il doit avoir le courage, à certains moments, de remonter des courants contraires aux intérêts des électeurs que le parti défend. Sans doute, c'est un rôle ingrat. Il est un peu comme ces têtes de bois que l'on voit les jours de fête du nouvel-an et sur lesquelles le public tape avec un maillet. Le chef de groupe est pris à partie et c'est lui qui reçoit le plus grand nombre de coups. Il risque d'être biffé par ceux qui trouvent qu'il va trop loin et supprimé par d'autres qui estiment le contraire. Mais j'ai cependant une si grande confiance dans l'intelligence et le bon sens des électeurs que j'estime qu'il n'est pas besoin du cumul pour parer à ce danger.

Je prétends que le cumul est absolument immoral et antidémocratique. Dans notre régime, qui désigne les candidats appelés à figurer sur les listes? Si ce n'est pas une assemblée populaire, d'ailleurs très restreinte, c'est le plus souvent un comité de parti très réduit. Alors, vous donnez à leur désignation une puissance hors de proportion avec la valeur réelle qu'ils représentent. Je dis que dans ces conditions, vous faussez l'image de la proportionnelle, vous ne laissez pas à l'électeur toute la liberté qu'il doit avoir pour se prononcer entre certains candidats. C'est ainsi qu'on voit surgir dans les assemblées populaires et dans les comités électoraux ces petites intrigues, ces louches combinaisons de groupements de personnages dont l'existence était à peine connue avant les élections, et vous faites un plébiscite en réalité sur certains noms avant même que ceux-ci aient été soumis au suffrage populaire.

Et ici il y a un autre danger sur lequel on n'a peut-être pas assez attiré l'attention. Je ne voudrais pas être désagréable pour qui que ce soit. Mais je suppose que dans un parti en 1900 on ait cumulé sur deux noms. En 1903, on cumulera sur les deux mêmes

noms; en 1906, également sur les deux; en 1908 de même. Et au lieu de la libre critique et des batailles dans l'intérieur des partis, qui sont les conditions mêmes du développement des idées démocratiques, on finira par y introduire l'élément de considération et de respect pour les anciens, ce qui est essentiellement réactionnaire et rétrograde.

Voilà ce que je crains avec le principe du cumul. Et quand on vient dire que la liste des candidats suppléants permettra peut-être à un certain nombre de jeunes de se faire connaître, je reste dans le doute. Je crois qu'au contraire, pour les jeunes, le moyen de se faire connaître, c'est de travailler tout d'abord dans l'intérieur des partis. Et alors ils seront portés sur les listes sans qu'il soit nécessaire de recourir au cumul.

Après ces quelques arguments à l'appui de ma proposition, je me joins à la conclusion de mon collègue M. Maunoir.

**Knellwolf:** Es scheint mir nicht gerade nötig, den Wirrwarr zu vermehren durch neue Anträge. Was ich Ihnen aber vorschlage, entnehme und danke ich dem Manne, dessen Geist über dieser Gesetzesberatung leitend schweben sollte, dem schweizerischen Proporzvater, Professor Hagenbach-Bischoff, der wahrlich nicht der Mann war, den Wähler zu beschränken und den Gewählten zum Parteisklaven zu erniedrigen, der gerade deswegen seine warme Begeisterung bis zum letzten Atemhauch für dieses Verhältniswahlverfahren eingesetzt hat, weil er die volle Freiheit des Wählers und die möglichste Freiheit des Gewählten vereinigen wollte.

Bleiben wir vorderhand einmal bei der ersteren. dann müssen wir sagen: Jede nicht voll ausgefüllte oder wenigstens nicht voll ausgenützte Liste ist ein Schaden für den Bürger. Folglich verlangt dieses Wahlverfahren die Kumulation als Notbehelf. Allerdings ist für kleine Parteien die Kumulation hauptsächlich geeignet, und zwar, wenn durchgeführt ohne jegliche Beschränkung.

Die Beschränkung der Kumulation widerspricht ihrem Sinn und Zweck. Sie könnten sie eigentlich gerade so gut ganz streichen. Wenn Sie dem Wähler doch Fussangeln legen wollen, damit er sich verfangen in den Schwierigkeiten des Gesetzes, dann müssen Sie recht viele solcher Beschränktheiten — ah, pardon, Beschränkungen — in das Gesetz hineinzubringen trachten. Da ich aber für die volle Wählerfreiheit im Sinn und Geiste des Proporzvaters kämpfe, solange und soweit ich kann, stelle ich Ihnen den grundsätzlichen Antrag, dass die Kumulation nicht zu beschränken sei. Die Form, in welche ich diesen Antrag kleide, habe ich schriftlich eingegeben. Wenn ich einen besseren Vorschlag bekomme, bin ich bereit, meine Fassung zugunsten dieser besseren zurückzuziehen. Vorderhand habe ich keine andere gefunden als diese, dass ich einen Punkt setze nach den Worten «zu wählen sind» in Absatz 1 von Art. 4 und dann in einem neuen Satze sage: «Innerhalb dieser Zahl kann jeder Name beliebig oft geschrieben werden». Das will sagen: Wenn eine kleine Partei in einem grossen Kanton und Wahlkreis, wie zum Beispiel der Kanton Bern einer ist, die volle Zahl mit verschiedenen Kandidaten nicht aufzubringen vermag, das macht also gegenwärtig bei uns volle 32

Mann, so ist sie auf Kumulation angewiesen. Nehmen wir den Fall, diese kleine Partei, die vielleicht eher keine Partei zu nennen wäre, sondern eine Gruppe von Wählern darstellt, die sich auf einen einzelnen Mann ihres Vertrauens sammeln will, bringe nicht mehr als drei Kandidaten zusammen, die sich für den Wahlkampf aufopfern wollen, so kann sie nach dem einen Vorschlag von diesen 32 Zeilen nur drei, nach dem andern nur sechs, nach dem besten Vorschlag nur neun Zeilen ausnützen. Die andern alle fallen für sie dahin, wenigstens bei der Zählung der Kandidatenstimmen fallen sie dahin. Diese letzere Zahl kommt ja nach Art. 15, Ziff. 3, mit in Betracht neben der Listenstimmzahl, und es kann nicht gleichgültig sein, ob eine solche kleine Partei gezwungen ist, mit einer beschränkten Liste, das heisst einer, die nicht voll ausgefüllt ist, in den Kampf zu ziehen. Schon die Wirkung auf den Wähler selber ist in vielen Fällen verhängnisvoll, wenn er da sozusagen nur einen angefangenen Zettel in die Finger bekommt. Damit weiss er dann nicht viel anzufangen und er wirft ihn vielleicht ohne weiteres unter den Tisch, und greift zum vollen Becher, der ihm die volle Liste von 32 Mann einschenkt.

Es hat überhaupt gar keinen Sinn, diese Kumulation zu beschränken. Der Wähler des gleichen Wahlkreises soll auf der ganzen Linie gleichgehalten sein. Das allein ist richtig und es ist ganz gleichgültig, sachlich vom Standpunkte des Proportionalverfahrens aus, ob ein Name soundso viel Mal wiederholt wird oder nicht. Die Hauptsache ist, dass alle 32 Zeilen voll ausgenutzt werden können.

Es hat Hagenbach-Bischoff darum auch eine Verfügung mit aufgenommen wissen wollen in das Proportionalgesetz, so wie er es seinerzeit entworfen hatte, die ich als Notbehelf mit aufzunehmen sehr empfehlen möchte und auf die ich vielleicht später zurückkommen werde. Er wollte nämlich dem Wahlbureau die Freiheit — nein, die Kompetenz, nicht die Freiheit, sondern im Gegenteil die Kompetenz im Sinne der Verpflichtung — einräumen, dass unvollständig ausgefüllte Listen vom Wahlbureau selber ausgefüllt werden können, natürlich nur mit Namen, die vom Wähler selber auf die Liste gesetzt worden sind, also eben auf dem Wege der Kumulation bis ans Ende durch. Wenn Sie nun denselben Namen nur zwei- oder dreimal auf der gleichen Liste gelten lassen wollen, wie etwa im Kanton Bern, so wird diese Kompetenz wieder beschränkt und eingekreist. Es ist also eine Ungleichheit geschaffen, und zwar zum Schaden der Kleinen. Verzeihen Sie mir — es scheint pro domo gesprochen zu sein oder sogar pro persona, nehmen Sie es wie Sie wollen — ich bin da für die Kleinen, die Grossen sorgen schon für sich selbst. (Heiterkeit.) Es gilt das durchs Band weg und in jeder Beziehung und darum ist es meine Pflicht, mich für jene zu wehren.

Es hätte ja allen diesen Schwierigkeiten, die sich jetzt bei der Diskussion gleich zu Anfang schon ergeben, mit einem Schlage können der Kopf abgehauen werden, ohne dass ihm andere Köpfe nachgewachsen wären, wie der bekannten seligen Hydra, wenn Sie zurückgegriffen hätten, anstatt vornehm an ihm vorbeizugehen, auf den einzig vernünftigen Vorschlag, den der Proporzvater auch gebracht hat, den Vorschlag der uninominalen Stimmgebung, wo jeder Wähler im ganzen Schweizerland nur einen

Namen auf seinen Wahlzettel schreibt, den er aus der Liste auswählt, die ihm die passendste ist, seiner Parteiliste meinetwegen. Er wählt seinen Liebling aus und hat das Gefühl, dass jeder andere auch nichts anderes tun kann neben ihm. Es kommt dies sowohl seiner Partei als auch seinem Liebling persönlich zugute. Niemand geschieht ein Unrecht und die Sache ist furchtbar einfach. Aber wahrscheinlich gerade deswegen, weil sie so furchtbar einfach ist, sah man dahinter etwas Unmögliches. Denn die Geschichte vom Columbus-Ei ist nicht einmal geschehen, vielleicht, aber sie geschieht hundert- und tausendmal in der Weltgeschichte und hier auch wieder. Hätten Sie dieses Verfahren gewählt, dann wären Sie alle anderen Schwulitäten, die Sie heute hier noch werden durchzumachen haben, los. So aber, da Sie daran vornehm vorbeigegangen sind, wie ich schon mit Bedauern beim Lesen der Botschaft festzustellen hatte, müssen Sie sich gefallen lassen, dass jetzt alle Augenblicke wieder die Proporzanhänger pur sang, zu denen ich mich seit dreissig Jahren zähle, schon als ein Schüler von Hagenbach-Bischoff wirklich in seinem Sinne, obwohl ich nicht sein Parteianhänger bin, dass diese Proporzanhänger pur sang, die Radikalinskis unter den Männern, die für den Schutz der Kleinen und der Schwachen auftreten, Ihnen geradezu unbequem werden mit einem solchen Antrage, wie ich Ihnen hier einen gebracht habe.

**Zurburg:** Es wäre nicht recht, wenn nicht auch eine zweite Stimme aus dem Kanton St. Gallen das Votum und die Anträge des Herrn Grünenfelder grundsätzlich unterstützen würde, und es freut mich, dass heute in diesem Saale für Herrn Grünenfelders Anträge der Name St. Galler System geprägt worden ist. Ich stelle mich auf den Grundsatz, dass im Gesetze das Kumulieren direkt verboten werde. Was ist die Kumulation an und für sich? Sie haben es aus berufenem Munde gehört. Eine Bevorzugung einzelner Kandidaten gegenüber anderen. Eine gewisse Sicherheit für einzelne Kandidaten, welche die Partei absolut durchbringen will. Also das Wahlkomitee als solches, vielleicht die Delegiertenversammlung als solche ist es, welche ausschlaggebend bestimmt: «Der oder jener hat den Vorzug, ihm muss man stimmen.» Und es kommt die Kraft des einzelnen Wählers absolut nicht mehr zur Geltung, wenn auf der Liste bereits der Name des einen oder andern doppelt geschrieben oder gedruckt steht. Man sagt ja wohl: Jeder einzelne Wähler hat auch hier seine Freiheit, er kann denjenigen streichen, der ihm nicht gefällt, auch wenn er doppelt auf der Liste steht. Er kann einem andern den Vorzug geben, ihn doppelt schreiben und so seine persönliche Wahlkraft zur Geltung bringen. Aber wenn er auch seine Wahlkraft, die ihm von Rechts wegen zusteht, auch benutzen will, so hat er absolut keinen wirklichen Einfluss mehr auf das Ganze, weil kumuliert worden ist. Bereits auf der Liste kumuliert, ist der Kandidat sicher gewählt. Er hat den Vorzug, es ist nicht anders möglich. Man sagt, dass gerade diejenigen Männer, welche im Kampfe stehen und der Partei am besten anstehen, immer in Gefahr sind, ohne Kumulation hintanzukommen oder ganz eliminiert zu werden. Gegen letzteres gibt es ein ganz anderes Mittel. Es ist das Mittel, das bei uns im Kanton St. Gallen praktiziert

wird. Man stellt nur so viele Kandidaten auf, als man glaubt, für die Partei durchzubringen, und das hat sich bis jetzt bewährt. Richtig ist allerdings, und es ist auch dieses Frühjahr im Kanton St. Gallen vorgekommen, dass bei den letzten Kantonsratswahlen sogar mehr gewählt worden sind, als Kandidaten auf der gebrochenen Liste standen, zum Beispiel bei uns, in unserem Bezirk Oberrheintal. Aber da haben Sie das Palliativmittel, das gerade auch Herr Grünenfelder vorschlägt, den Ersatzkandidaten. Der Ersatzkandidat als solcher ist absolut nicht ein Kandidat zweiten Ranges, wie meinetwegen der Hauptkandidat, der nicht kumuliert ist, gegenüber dem Kandidaten, der kumuliert ist. Der Ersatzkandidat weiss, dass er nur dann in Frage kommen kann, und in diesem Sinne ist er auf die Liste genommen, wenn die anderen, die Hauptkandidaten, alle das Wahlergebnis erreicht haben und noch überschüssige Stimmen da sind, oder dass er dann in Frage kommt, wenn einer der gewählten Hauptkandidaten, sofern die Liste derselben erschöpft ist, austritt, wenn also Platz für ihn geschaffen ist. Es ist also absolut nicht das gleiche, es ist nichts Odiöses und Beleidigendes für ihn. Er weiss es ganz genau: ich bin Ersatzkandidat, nicht Hauptkandidat, nicht gegenüber dem, der zweimal oder dreimal, wie man das beliebt machen will, auf der Liste steht, benachteiligt; er steht einfach in zweiter Linie, braucht sich nicht zu schämen und schämt sich auch nicht. Er rückt vielleicht später nach.

Ich halte also dafür, ohne mich weiter über die Sache zu verbreiten — es ist das ausgezeichnet begründet worden, und was ich hier sage, ist nur eine Unterstützung der Ausführungen der Herren Grünenfelder, Bertoni u. a., die das Wesentliche gesagt haben —, dass dieses heute als St. Galler System bezeichnete System den Vorzug vor anderen Systemen verdient und dass das Kumulieren ausgemerzt werden und die Ersatzkandidaten aufgenommen werden sollen.

Sollte für den einen oder für den andern Kanton das letztere System in keiner Weise gewollt werden, dann haben Sie ja den Eventualvorschlag. Ich glaube, es wäre kein Unrecht, in einzelnen Kantonen die Ersatzkandidaten, in den anderen das Kumulieren zu gestatten. Wir haben von verschiedener Seite gehört, dass es ja faktisch auf das gleiche herauskomme. Ich glaube das zwar nicht. Ich bin überzeugt, dass die Wahlkraft des Einzelnen beim Kumulieren geschwächt ist, dass er nicht die gleiche Freiheit hat, aber wenn Sie sagen, dass Sie im Interesse der kleineren Parteien das Kumulieren wollten — obwohl ich glaube, beim Proporzgesetz kenne man keine grossen oder kleinen Parteien, sondern jede solle erhalten, was ihr gehört, ob gross oder klein —, dann lassen Sie meinetwegen nur das Fakultativum der Kumulation zu.

**Schneeberger:** Es ist behauptet worden, es verstosse gegen die Demokratie, wenn man dem Wähler nicht die volle Freiheit lasse dadurch, dass man bestimmte Kandidaten zum vornherein mit der Kumulation auf der Liste bevorzugt. Dieser Einwand ist ja scheinbar richtig. Der einzelne Wähler wird vielleicht darin etwas beschränkt, dass er, sagen wir im Kanton Bern, statt unter 32 Namen x-beliebig aus-

wählen zu können, wenn die Partei nur 10 oder 15 Kandidaten aufstellt und sie kumuliert, nur unter diesen auswählen kann. Aber ich meine, dieser geringe Nachteil oder diese geringe Beschränkung des demokratischen Rechtes des einzelnen Wählers ist doch zehnfach geringer als die bisherige Einschränkung, die er sich unter dem Majorzsystem gefallen lassen musste, wo er zum vornherein wusste oder weiss, dass sein Kandidat oder die Kandidaten, denen er die Stimme gibt, nicht gewählt werden, wenn sie nicht das absolute Mehr, die Hälfte der Stimmen plus 1 von allen Stimmen erhalten. Man sollte daher mit dem Einwand, die Demokratie werde durch die Kumulation beeinträchtigt, nicht kommen.

Herr Burren hat vorhin ausgeführt, dass, sagen wir im Kanton Bern, auch die kleinste Partei, die vielleicht nur darauf rechnen kann, 1, 2, 3 oder 4 Kandidaten durchzubringen, aus wahltaktischen Gründen gezwungen sein wird, 32 Kandidaten aufzustellen. Diese Kandidatensuche wird unter Umständen Schwierigkeiten machen. Aber bei jeder Partei und je grösser der Wahlkreis um so mehr, wird man im Kanton selber Namen auf den Listen finden, die nicht allen Wählern bekannt sind. Und dann wird dem einzelnen Wähler die Schwierigkeit der Auswahl noch grösser, als wenn man kumulierte Namen auf der Liste hat, wobei dann die bekannteren Namen kumuliert sind. Ohne Kumulation ist jede Partei gezwungen, im eigenen Interesse volle Listen aufzustellen, weil sie sonst die Wähler der eigenen Parteien in Versuchung bringt, auf ihren Listen die leeren Zeilen auszufüllen und nach Herzenslust zu panaschieren. Dann kommt der Zustand, den die Parteien im allgemeinen nicht wünschen, dass ausserhalb der Partei Stehende oder einzelne Grüppchen innerhalb der Parteien bestimmen, welche von den 32 Kandidaten beispielsweise im Kanton Bern das Glück haben sollen, als Auserwählte des Volkes aus der Urne zu steigen. Es spielen nicht nur Parteiinteressen mit, sondern auch andere, namentlich auch lokale und regionale, jetzt, wo wir grosse Wahlkreise haben und verschiedene Landesteile zu einem Wahlkreis vereinigt worden sind.

So werden dann, wenn die Kumulation abgelehnt werden sollte, gelegentlich diejenigen, die die Kumulation verhindern, es vielleicht am eigenen Leib erfahren, dass andere bestimmen, zum Schaden der Partei, welche Kandidaten gewählt werden. Solche Beispiele haben wir schon in Kantonen und Gemeinden erlebt. Herr Kollege Burren hat auf den stadtbernerischen Proporz hingewiesen, der seit 1895 besteht. Im ersten stadtbernerischen Gesetz war die Kumulation nicht enthalten. Die freisinnige Partei, die damals die absolute Mehrheit hatte, lehnte sie ab. Sie war aber nach zwei oder drei Jahren eines anderen belehrt, indem ihre Liste glatt geköpft wurde und sämtliche sog. Führer der Partei im Stadtrat von Bern auf der Strecke blieben. Ein Jahr darauf hatten wir die Kumulation, und seither hat dieses Gesetz mit dreifacher Kumulation ohne die geringste Störung oder Schwierigkeit funktioniert. Jede Partei hat sich damit abgefunden, nach ihrem Belieben gehandelt, den Namen eines Kandidaten ein-, zwei- oder dreimal auf die Liste genommen, je nachdem die Partei gerechnet hat, so oder so viele Kandidaten von den 20, oder jetzt seit einigen Jahren von den 40, die jedesmal zur Erneuerung kommen, durchzubringen.

Herr Grünenfelder hat nun Bedenken deswegen, dass, wenn keine Ersatzkandidaten aufgestellt werden und wenn vielleicht kumuliert wird, oder in Wahlkreisen, wo eine Partei damit rechnet, fast alle oder alle Sitze zu bekommen, keine Ersatzkandidaten für allfälliges Nachrücken vorhanden seien. Ich denke, bei dem von der Kommission vorgeschlagenen System ist diese Gefahr sicher nicht gross. Sie kann nur da vorkommen, wo wirklich eine Partei alle Sitze auch beim Proporz und bei der Kumulation erhalten wird. Für diesen jedenfalls äusserst seltenen oder vielleicht gar nie eintretenden Fall hat die Vorlage ein Korrektiv in den Art. 20 und 25 in der Gestalt der Nachwahl.

Ich möchte Ihnen aus diesen Gründen empfehlen, für die Kumulation zu stimmen; sollte die Kumulation aber abgelehnt werden, dann lieber allerdings für das Ersatzmännersystem des Herrn Grünenfelder als den Vorschlag, wie er in der Vorlage des Bundesrates enthalten ist.

**Rothenberger:** Nur wenige Bemerkungen. Es ist der Vorlage der Kommission entgegengehalten worden, dass sie weniger befriedige als diejenige der Expertenkommission, weil die Vorlage der Kommission nun die Kumulation gebracht habe. Demgegenüber möchte ich immerhin bemerken, dass auch in der Expertenkommission der Referent für die Kumulation eintrat und erklärte: « In den deutschschweizerischen Gesetzen ist das Kumulieren gestattet »; der Referent befürwortete das Prinzip der Kumulation.

Mit dem Kumulieren oder mit dem Ersatzmännersystem will man eine Bevorzugung einzelner vorgeschlagener Kandidaten bezwecken und da kommt es darauf an, ob man sich mehr auf den Standpunkt des freien Wählers stellen soll oder auf den Standpunkt der Parteileitung. Bis zu einem hohen Grade muss man natürlich selbstverständlich dem Standpunkte des Wählers Rechnung tragen. Wer nicht, wie der Sprechende, als Proporzanhänger geboren ist, könnte seine helle Freude haben an der heutigen Beratung, wie sich die Proporzanhänger in die Haare geraten, um das beste Proporzsystem auszuklügeln. Aber da wir nun nur in einer Beratung stehen, muss es auch den bisherigen Proporzgegnern gestattet sein, ihre Meinung über den einen oder andern «Vorzug» des Systems darzustellen.

Bezüglich des Vorschlages des Herrn Grünenfelder, dem Ersatzkandidatensystem, teile ich die Auffassung derjenigen, die diesem System nicht huldigen können. Ich will nicht geltend machen, dass, da nun der Krieg vorüber sei, man mit allen «Ersatzsurrogaten» abfahren solle, sondern ich stelle mich auf den prinzipiellen Standpunkt, den Herr Studer geltend gemacht hat, dass man mit dem Ersatzkandidatensystem zweierlei Kandidaten schafft, solche erster und zweiter Klasse, und dass der Wähler weniger Freiheit hat als beim Kumulieren, weil er die Stimme dem Haupt- oder dem Ersatzkandidaten zuwenden muss. In der Ausnutzung seiner Wahlkraft ist also hier der Wähler nicht frei, während er beim Kumulieren mehr Freiheit hat.

Herr Knellwolf hat den Antrag gestellt, es sei unbeschränkte Kumulation zuzulassen. Herr Prof. Hagenbach-Bischoff war Anhänger der unbeschränkten Kumulation und hat, als er sein System popularisieren wollte, eine Versammlung veranstaltet. Da haben ihm die Studenten einen Streich gespielt, indem sie den Vorschlag der unbeschränkten Kumulation ad absurdum führten. Der erste, der aus der Wahl hervorging, war ein sehr angesehenen Politiker und der zweite, der erkoren wurde auf Grund der unbeschränkten Kumulation war infolge des Ulks der Studenten ein bekannter Dienstmann mit dem grössten Kropf! Der dritte, der auf Grund dieser unbeschränkten Kumulation gewählt wurde, war wiederum ein grosser Politiker, der diese Wahl verdiente.

Herr Nationalrat Schär hat darauf hingewiesen, dass bei Revision des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen im Kanton Basel-Stadt das Proportionalssystem, wie es durch die Gesetzesinitiative eingeführt worden war, auch in das Wahl- und Abstimmungsgesetz aufgenommen wurde, nachdem der Proporz einige Jahre funktioniert hatte. Da hat nun Herr Prof. Hagenbach-Bischoff, der anerkannte Proporzapostel, einen Antrag gestellt, indem er in seiner Eingabe die unbeschränkte Kumulation befürwortete. Die grossrätliche Kommission hat sich dazu kurz folgendermassen geäussert, indem sie sich mehrheitlich dagegen aussprach: «Es besteht die Gefahr, dass beim unbeschränkten Kumulieren Missbrauch getrieben wird, indem die Gegner in andere Parteien hineinregieren. Die unbeschränkte Kumulation wird weniger von der Praxis, die kein Bedürfnis darnach fühlt, als vielmehr aus theoretischen Gründen gefordert, die mit dem Argument der Entfaltung der Wahlkraft viel Bestechendes an sich haben. Die Grosszügigkeit der Politik, die nur von grossen, auf das Ganze und Nationale gerichteten Interessengruppen getragen wird, würde verdrängt von kleinen und kleinlichen Interessen.» Ich teile diesen Standpunkt und bin gegen den Antrag, dass man unbeschränkt kumulieren soll; ich halte dafür, dass der Vorschlag, den die Kommission gebracht hat, das Richtige treffe.

Grünenfelder: Sie gestatten, dass ich nochmals das Wort ergreife, und zwar, um einigen Ausführungen, die inzwischen erfolgt sind, entgegenzutreten. In erster Linie hat Herr Schmid (Zürich) die Behauptung aufgestellt, dass das Ersatzkandidatensystem eigentlich ein wesentlicher Bestandteil des Listenkonkurrenzsystems und das Kumulieren ein solcher des Einzelstimmenkonkurrenzsystems sei. Weder das eine noch das andere ist richtig. Das Ersatzkandidatensystem ist vereinbar sowohl mit dem Listensystem, dem es allerdings näher liegt, als auch mit dem Kandidatenkonkurrenzsystem, und kumulieren kann man, rein technisch gesprochen, ebenfalls bei beiden Systemen. Nach diesem Punkte kann man also das System nicht beurteilen. Dagegen ist zu sagen, dass dem Listensystem, das eigentlich, wie Herr Hartmann ausgeführt hat, die Parteistärke am reinsten zur Geltung bringt, das Ersatzkandidatensystem näher

liegt und das Kumulationssystem absolut überflüssig ist.

Nun haben die Herren Schmid und Studer ausgeführt, die Freiheit des Wählers in der Bevorzugung einzelner Persönlichkeiten sei auf Null zurückgeführt; da herrsche das Parteidiktat. Ja, dafür machen wir ja ein Gesetz, damit ein gewisses Parteidiktat zum Durchbruch komme. Bisher war es das Parteidiktat der Mehrheit in einem Wahlkreis und jetzt sind es die Gruppen für sich. Einmal und von irgend einer Seite muss der Kandidat aufgestellt werden, an den die Wählerschaft im einen und andern Fall zu kommen hat. Niemand anders als die Parteien, die die Kandidaten aufgestellt haben, haben Anspruch darauf, dass die Kandidaten, die sie im Auge haben, gewählt werden. Daran ändert das Ersatzkandidatensystem und das Kumulationssystem gar nichts, sondern es ist im Wesen des Proporz als solchem gelegen. Zuzugeben ist, dass infolge dieses Systems die Zahl der Kandidaten und die Auswahlmöglichkeit eine geringere ist. Andererseits verhindert dieses System das Lotteriegeschäft der Wähler, das um so mehr möglich ist, je grösser die Zahl der Kandidaten ist, von denen nur ein Teil gewählt werden kann. Dieses Lotteriesystem sind Sie nun nach dem Vorschlage der Kommission einzuführen im Begriffe. Alle diejenigen Kandidaten, die nach dem Willen der betreffenden Parteileitung nicht kumuliert werden, sind in der Wahl dem Zufall preisgegeben, dem Zufall in der eigenen Partei, aber auch dem Zufall des Panaschierens von aussen. Da begibt man sich vollständig aufs Glatt-eis. Daher habe ich vorhin angeführt, dass das ein ganz gefährliches System sei, insbesondere für grössere Parteien, die sich aus mehreren Gruppen zusammensetzen, von denen jede eine gewisse Vertretung unbedingt sicher haben will. Sobald diese Vertretung nicht sicher erhältlich ist bei der Gesamtpartei, wird sich diese Gruppe beim nächsten Anlass loslösen und eine besondere Liste aufstellen. Das wird der Erfolg dieses Systems sein, wie es die Kommission vorschlägt.

Ganz anders bei meinem System. Hier wird von vornherein erklärt, man nehme gewisse Kandidaten auf die Liste, die in erster Linie gewählt werden müssen; die andern kommen vorher nicht in Frage. Herr Sigg hat ausgerufen, ein erstes Prinzip sei die Einfachheit des Wahlgesetzes. Ganz einverstanden. Ich bedaure nur, dass unser Rat nicht die Gelegenheit hat, eine Wahl nach dem einen und andern System vorzunehmen. Ich bin meinerseits fest überzeugt, Ihre grosse Mehrheit würde nach diesen Skrutinien anerkennen, dass das Ersatzkandidatensystem an Einfachheit der Stimmabgabe und der Ausrechnung dem andern bedeutend überlegen ist. Das ist meine feste Ueberzeugung, die sich stützt auf Erfahrungen im Kanton St. Gallen.

Herr Studer und Herr Schmid haben die gebrochenen Listen getadelt. Was haben diese für Nachteile? Eine gebrochene Liste kann unter Umständen den Nachteil haben, dass sie vermöge der kleineren Zahl einen weniger gewichtigen Eindruck macht bei der Wählerschaft und dass infolgedessen eine solche Liste weniger Anziehungskraft besitzt als eine gefüllte Liste. Das mag sein, aber dem-



gegenüber sage ich, dass es gar nicht nötig ist, dass eine Partei, die nur Anspruch auf einen kleinen Bruchteil der Vertreterzahl hat, eine solche Unmasse von Kandidaten aufstellt, schliesslich mit dem Bewusstsein, dass ein einziger oder zwei Kandidaten aus der Wahl hervorgehen. Das ist nicht sehr demokratisch, entspricht nicht dem demokratischen Geist, aus dem heraus nun der Proporz entstanden ist, der doch der Parteierrschaft oder den Gesichtspunkten der Parteien zum Durchbruch verhelfen will.

Herr Studer hat die Frage aufgeworfen, ob es überhaupt statthaft sei, gebrochene Listen mit voller Stimmzahl einzulegen. Das steht im Gesetz. Wenn in einem Wahlkreis zehn Kandidaten zu wählen sind und eine Partei nur zwei Mandate zu erhoffen hat, so stellt sie meinetwegen zwei Kandidaten und zwei Ersatzkandidaten auf, während weitere Linien wegbleiben können. Dann kommen diese acht weggelassenen Linien der gleichen Partei dennoch zugute als sogenannte Zusatzstimmen. Da braucht es nicht des Kumulierens ad infinitum nach Antrag Knellwolf. Mit diesem Kumulieren will man das bezwecken, dass der Wähler im Panaschieren unfrei werde. Das Kumulieren soll also den Appetit für das Panaschieren nehmen. Das ist die sogenannte Freiheit der Wahl beim schrankenlosen Kumulieren. Die Mehrheit der Kommission beantragt nun, das Kumulieren nur zweimal zu gestatten. Die Expertenkommission hat mit 10 gegen 7 Stimmen beschlossen, das Kumulieren zu streichen. Der Referent französischer Zunge beantragt dies von sich aus ebenfalls; verschiedene Redner aus der ganzen Schweiz erklären, das Kumulieren taue nichts. Andererseits kommen aus der deutschen Schweiz die Anträge der Herren Knellwolf und Burren. Nach dem Antrage Knellwolf bestünde im Kanton Bern die Möglichkeit, bei drei Kandidaten deren Namen neun- oder zehnmal zu schreiben. Das wäre nicht nur eine Künstelei, sondern eine ekelhafte Künstelei.

Herr Studer hat ausgeführt, dass ich etwas viel Theorie treibe; in den Kantonen habe sich die Praxis nach dem System der Kommissionsmehrheit entwickelt. Ich habe in dieser Beziehung auch etwas Praxis. Ich habe das Basler System kennen gelernt in unserem Kampf für den kantonalen Proporz, bevor wir nur einen Entwurf eines Gesetzes hatten. Es berührt mich nur das Prinzip. Ich habe mir Mühe gegeben, mich in dieses System der Kandidatenstimmenkonkurrenz einzuleben und habe mir von diesem Standpunkt aus das Kumulieren zurechtgelegt. Ich habe Ihnen heute dargetan, wie es mit diesem Kumulieren steht, dass de facto, wenn auch nicht de jure, zweierlei Recht geschaffen wird, je nachdem es sich um eine gewisse Uniformität eines Kantons in der Parteistellung handelt oder um einen Kanton, der aus verschiedenen kleinen oder überhaupt nur aus Minderheitsparteien zusammengesetzt ist. Das ist kein Ideal, das man auf diesem Wege erreichen will. Beschränken wir die Sache und geben den Parteien das Recht, so viel Kandidaten aufzustellen, als sie glauben aus der Wahl heben zu können, und daneben führe man das Ersatzkandidatensystem ein. Aber mit der Künstelei des Kumulierens können sich 70 % der schweizerischen

Bevölkerung nicht befreunden. Wenn Sie einmal die Ersatzkandidaten haben, werden auch diejenigen Kantone, die jetzt das Kumulieren kennen, dieses künstliche Gewächs gern entbehren.

Ich bin überzeugt, dass das Volk sofort unsern Argumenten beistimmt, die wir zugunsten des Ersatzkandidatensystems angebracht haben, weil das System einfach ist, viel leichter als die Künstelei des Kumulierens. Ich will zum Schluss noch konstatieren, dass ich nicht pro domo spreche, weder für die Partei, der ich angehöre, noch viel weniger für mich selbst, denn wir haben im Kanton St. Gallen eine derartige Parteikonstellation, dass an und für sich sowohl das System der Kumulation wie das System der Ersatzkandidaten ganz gut durchgeführt werden kann. Es ist im Kanton St. Gallen keine Partei, welche mehr als 6 von 15 Vertretern zu beanspruchen haben wird, und infolgedessen besteht die Möglichkeit für jede Partei, nicht nur die höchste Zahl, welche eine Partei zu erwarten hat, zu kumulieren, sondern darüber hinaus noch Kandidaten für den Ersatz aufzustellen. Ich spreche lediglich vom prinzipiellen Standpunkte aus, vom Standpunkte der Einfachheit, von dem Standpunkte aus, dass keine Künsteleien im Gesetz Aufnahme finden sollen.

Sträuli, deutscher Berichterstatter der Kommissionsmehrheit: Ich will das Schlusswort nur zu zwei Bemerkungen verwenden. Einmal mache ich darauf aufmerksam, dass die Kommission ein zweites Alinea vorschlägt, dessen Streichung Herr Grünenfelder beantragt. Ich beantrage, diesen Streichungsantrag abzulehnen; es würde eine Vermehrung der Komplikationen bedeuten, wenn wir nach Antrag Grünenfelder vorgehen würden.

Das ist ein Nebenpunkt; die Hauptsache ist der Entscheid, ob Sie das System des Kumulierens zulassen wollen oder das Ersatzkandidatensystem, ob beides oder keines von beiden.

Ich muss in erster Linie zu Anträgen Stellung nehmen, die eventuell zum System des Kumulierens gestellt worden sind, indem Herr Burren eine mehr als einmalige Kumulation zulassen wollte, während Herr Knellwolf unbeschränkte Kumulation gestatten will. Ich weiss nicht, ob Herr Knellwolf mit seinem Antrag dem Grundsatz des Kumulierens genützt hat, oder umgekehrt. Es scheint mir eher das letztere der Fall zu sein, dass er dem Prinzip, dem er an und für sich zustimmt, keinen Dienst erwiesen hat. Wenn Konsequenzen aus dem Grundsatz möglich sind, die für die Wähler praktisch nicht annehmbar sind, so dürfen wir eben solche Konsequenzen nicht ziehen. Wenn wir dem bernischen Wähler sagen, dass er 32mal den gleichen Namen, sagen wir beispielsweise Knellwolf, schreiben müsste, so würde er das nicht akzeptieren. Ueberhaupt habe ich das lebhafteste Gefühl, dass die Diskussion, so wie sie von einzelnen Herren geführt worden ist, manchem grundsätzlichen Proporzgegner Freude gemacht hat. Denn was haben wir gehört vom einen und andern? Ich habe einige Kraftausdrücke notiert; da hiess es z. B., es handle sich um Künsteleien, wenn man das eine System akzeptiere, um ein künstliches Gewächs oder um eine ekelhafte Künstelei, um etwas Un-

demokratisches, Unmoralisches. Herr Knellwolf hat das, was er angeführt hat, als das einzig vernünftige System bezeichnet. Er hat das Ei des Kolumbus wieder einmal aufgestellt, von dem ich aber nicht weiss, ob es wirklich steht oder wiederum umfällt. Auf diese Weise könnten viele unserer Herren Kollegen am Ende dazu kommen, zu sagen, dass sie dann von keinem der beiden Systeme etwas wissen wollen, weder vom Kumulieren, das so schöne Resultate zeitige, noch vom Ersatzkandidatensystem, das auch nichts sei. Dann käme der Antrag des Bundesrates heraus, wie er von Herrn Calame aufgenommen worden ist, also das gleiche Resultat wie in der Expertenkommission. Die Frage scheint mir die zu sein: Fürchten Sie — das war der Standpunkt der Kommission —, dass, wenn wir keine der beiden Bestimmungen aufnehmen, auf ungesunde Weise eine Liste in andere Listen hineinregieren kann? Wenn Sie das befürchten, so haben Sie über die beiden Eventualitäten zu entscheiden. Dass es zu befürchten ist, beweist das Votum des Herrn Schneeberger, der Ihnen erzählt hat, dass solche Dinge vorgekommen seien.

Ich bin leider nicht im Falle, mich auf diejenigen Höhen der Begeisterung zu schwingen, auf die sich Herr Grünenfelder schliesslich emporgearbeitet hat. Ich muss sagen, ich kann nichts Böses sagen von seinem System, es mag ganz recht und gut sein, aber ich bestreite auch, dass alles das Böse richtig sei, das man Ihnen vom Kumulieren erzählt hat. Die Nachteile des Systems Grünenfelder sind zweifellos die, darüber kommt man nicht hinweg, dass die Freiheit des Wählers weniger gewahrt ist als beim Kumulationssystem, und dass das fatale Resultat bei grossen Listen herauskommt, dass man gebrochene Listen hat, was nicht angenehm ist. Meines Erachtens ist die Situation die: wenn der Rat der Ansicht ist mit der Kommission, es sei richtig, gegen die Gefahr des Hineinregierens einer Liste in eine andere, des Dekapitierens der Listen, einzuschreiten, dann muss er entweder den einen oder den andern Antrag annehmen. Wenn Sie finden, diese Gefahr sei nicht vorhanden, dann können Sie nach dem Antrage des Herrn Calame beide Anträge verwerfen und dem bundesrätlichen Antrage zustimmen.

Abstimmung. *Votation.*

Eventuell:

1. Für einmalige Kumulation	99 Stimmen
Für zweimalige Kumulation	8 Stimmen
2. Für einmalige Kumulation	113 Stimmen
Für den Antrag Knellwolf	4 Stimmen
3. Für einmalige Kumulation	58 Stimmen
Für den Antrag des Bundesrates	61 Stimmen

Definitiv:

Für den Antrag des Bundesrates	61 Stimmen
Für den Antrag Grünenfelder	51 Stimmen

**Präsident:** Wir hätten nun noch zu entscheiden über den Eventualantrag Grünenfelder, der von der Kommission bekämpft ist.

Abstimmung. — *Votation.*

Für den Antrag Grünenfelder	38 Stimmen
Dagegen	62 Stimmen

**Präsident:** Es bleibt nun noch Alinea 2 zu bereinigen, wozu Herr Grünenfelder einen Antrag gestellt hat, über den noch abzustimmen ist.

**Grünenfelder:** Es besteht hier eine kleine materielle Differenz, über die man in der Diskussion hinweggeglitten ist. Ich möchte beantragen, diese Frage zurückzulegen und sie mit Art. 9 zu erledigen.

**Präsident:** Herr Grünenfelder hat sowieso einen Streichungsantrag gestellt in dem Sinne, dass bei Art. 9 die Frage zur Behandlung kommt. Es steht also seinem Verschiebungsantrage nichts entgegen.

Hier wird die Beratung abgebrochen.

(Ici le débat est interrompu).

## **Proporzgesetz.**

### **Représentation proportionnelle**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1918
Année	
Anno	
Band	VI
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	03
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.12.1918 - 16:00
Date	
Data	
Seite	504-528
Page	
Pagina	
Ref. No	20 028 651

**Sitzung vom 17. Dezember 1918,**  
**vormittags 8¼ Uhr.**  
*Séance du 17 décembre 1918, à 8¼ heures*  
*du matin.*

Vorsitz: }  
 Présidence: } Hr. Häberlin.

**958. Proporzgesetz.**  
**Représentation proportionnelle.**

Fortsetzung. — *Suite.*

(Siehe Seite 504 hiavor. — Voir page 504 ci-devant.)

**Anträge des Herrn Maunoir**  
 vom 16. Dezember 1918.

Art. 13. Abs. 1 bis (neue).

Im einen wie im andern Falle wird jedoch der Wahlzettel nur dann gültig sein, wenn der gedruckte oder leere Wahlzettel in Wahlkreisen, in denen mehr als drei Kandidaten zu wählen sind, die Namen von wenigstens zwei verschiedenen Kandidaten enthält.

Falls dieser Ergänzungsantrag zu Art. 13 angenommen wird:

Art. 14. Abs. 4.

Wahlzettel, die eine Listenbezeichnung enthalten, jedoch den Bedingungen des neuen Abs. 1 bis in Art. 13 nicht entsprechen, werden bei den Listenstimmen nicht mitgezählt.

**Propositions de M. Maunoir**  
 du 16 décembre 1918.

Art. 13. Alinéa 1<sup>er</sup> (nouveau).

Toutefois, dans l'un et l'autre cas, le bulletin de vote ne sera valable que pour autant que, dans les arrondissements où il y a plus de trois candidats à élire, le bulletin de vote imprimé ou en blanc contiendra au moins les noms de deux candidats différents.

En cas d'acceptation de l'amendement ci-dessus proposé à l'art. 13:

Art. 14. Alinéa 4.

Les bulletins qui portent la dénomination d'une liste mais qui ne répondent pas aux conditions de l'art. 13, al. 1 bis (nouveau), ne comptent pas pour les suffrages de liste.

**Antrag des Herrn Bühlmann**  
 vom 17. Dezember 1918.

Art. 26 quater.

Jeder stimmbfähige Schweizerbürger ist verpflichtet, an den Wahlen für den Nationalrat teilzunehmen.

Die nähere Ordnung der Wahlpflicht erfolgt durch die kantonalen Ausführungsbestimmungen.

**Proposition de M. Bühlmann**  
 du 17 décembre 1918.

Art. 26 quater.

Tout citoyen suisse qui a qualité d'électeur est tenu de prendre part aux élections pour le Conseil national.

Des règlements cantonaux assureront l'application de cette disposition.

**Art. 5.**

**Sträuli**, deutscher Berichterstatter der Kommission: Der Art. 5 beantwortet zunächst die Frage, wer der Behörde einen Wahlvorschlag einreichen kann. Die Beantwortung geht dahin, es sei das nicht nur einer Partei im engeren Sinne des Wortes möglich, sondern irgend einer Gruppe von Bürgern, die sich zusammenschließen, womit die Gruppe allerdings formell in die Reihen der Parteien einrückt. Voraussetzung ist aber, dass jeder Wahlvorschlag von mindestens 15 Stimmberechtigten unterzeichnet sei. Diese Wahllisten müssen eine Bezeichnung tragen: demokratische Liste, liberale Liste etc., und es muss aus den Unterzeichnern der Liste einer als Stellvertreter bezeichnet werden und einer als Ersatz-Stellvertreter, damit die Behörden mit diesem gültig verkehren können.

**M. Calame**, rapporteur français de la commission: C'est le mécanisme de la préparation et de la présentation des listes qui fait l'objet de l'art. 5. La liste, pour être valable, doit être signée par un groupe de 15 citoyens au moins. Au premier alinéa, on a tenu à préciser en disant que: «chaque liste de présentation doit être signée personnellement par 15 citoyens au moins demeurant dans le canton et possédant le droit de vote». Je ne crois pas que le mot «personnellement» ajoute grand' chose au sens très clair de l'article, mais je ne fais point d'objection à ce que l'on précise que la signature doit être apposée personnellement.

**M. Grünenfelder** demande de substituer le mot «arrondissement» au mot «canton». Je ne saisis pas la nuance, puisque le canton et l'arrondissement se confondent; il n'y a pas lieu de donner suite à cette proposition. Le deuxième alinéa prescrit qu'un électeur ne peut pas signer plus d'une liste de présentation; une fois celle-ci déposée, il ne peut retirer sa signature. Le troisième alinéa stipule que les signataires de la liste ont l'obligation de désigner un mandataire et un repré-

sentant à qui sont conférés tous les pouvoirs de traiter avec les autorités au nom du groupe de signataires.

M. Grünenfelder propose une adjonction au troisième alinéa. Il veut prévoir le cas où les signataires négligeraient de désigner un mandataire. M. Grünenfelder admet que le mandataire sera le premier signataire de la liste, et, pour qu'il n'y ait pas d'hésitation sur le rang, il indique que le premier signataire est celui dont le nom figure en tête à droite au haut de la liste; le suivant sera considéré comme le représentant du mandataire. La commission est d'accord avec cette adjonction, elle vous propose d'adopter par conséquent l'art. 5 tel qu'il vous a été présenté, avec l'amendement de M. Grünenfelder.

**Grünenfelder:** Ich habe mir erlaubt, zu Art. 5, Abs. 1, eine bloss redaktionelle Aenderung vorzuschlagen und zu sagen: «Jeder Wahlvorschlag muss von wenigstens 15 im Wahlkreis wohnhaften Stimmberechtigten unterzeichnet sein». Das ist nur eine redaktionelle Aenderung. Wir haben oben die Bestimmung, dass Kantone und Halbkantone je einen Wahlkreis bilden und nun scheint es mir richtiger zu sein, wenn wir hier in Art. 5 sagen, dass die Kandidaten im Wahlkreis, nicht im Kanton wohnhaft sein müssen, sonst müssen wir am Ende auch die Halbkantone nennen. Da die Kommission sich auch mit dem neuen Abs. 3 einverstanden erklärt, habe ich hierzu keine Bemerkung mehr zu machen.

**Präsident:** Die Kommission hat den ersten Antrag als rein redaktionellen Antrag bezeichnet und das Amendement des Herrn Grünenfelder zu Abs. 3 angenommen. Es liegt keine Bestreitung vor, der Artikel ist also angenommen.

#### Art. 6.

**Sträuli,** deutscher Berichterstatter der Kommission: Kann der Name eines Kandidaten auf mehr als einer Wahlliste genannt werden? Die Frage beantwortet sich verschieden. Er kann nicht auf mehr als einer Wahlliste desselben Wahlkreises genannt werden. Das schliesst Art. 6 aus. Wenn das doch der Fall ist, wenn der Kandidat auf mehreren Wahlzetteln desselben Kantons vorkommt, so hat er sich für die eine oder andere Liste zu entscheiden. Dagegen ist keine ausdrückliche Bestimmung aufgenommen für den Fall, als der Name des Kandidaten sich auf mehreren Zetteln verschiedener Wahllisten befindet, und das Verfahren, wie es gehalten werden soll, wenn er in mehreren Wahlkreisen gewählt wird, ist in Art. 23 festgelegt. Wenn von einem Kandidaten keine Erklärung vorliegt, auf welchen von diesen Vorschlägen sein Name stehen soll, so ist das Los zu ziehen. Nach der bundesrätlichen Vorlage findet sich hierfür eine Ausführungsbestimmung und diese Ausführungsbestimmung wiederholt sich in einer Reihe von Artikeln. Die Kommission hat vorgezogen, wie es vorher bei der Frage der Fristen der Fall gewesen ist, einen einheitlichen Artikel am Schlusse beizufügen, nämlich den Art. 26 ter, welcher heisst: «Schreibt das Gesetz die Ziehung des Loses vor, so erfolgt sie durch den Präsidenten der Kantonsregierung unter Kontrolle der

letzteren.» In einzelnen Kantonen ist es jetzt möglich, dass ein Name auf mehreren Wahlvorschlägen stehen kann. Allein die Kommission hat im Interesse der Klarheit und Einfachheit dem Prinzip des Bundesrates den Vorzug gegeben.

**M. Calame,** rapporteur français de la commission: Le cas peut se présenter qu'un même candidat (le cas sans doute sera rare, mais il faut l'envisager) soit porté sur plusieurs listes dans le même arrondissement. La loi fait alors au candidat l'obligation d'opter pour l'une des listes, elle interdit que le même nom figure sur plus d'une liste. Dans certaines législations, celle du canton de Neuchâtel par exemple, le cas est réglé un peu différemment. On admet que le candidat, s'il n'opte pas, puisse demeurer sur plusieurs listes. Le projet n'admet pas ce procédé. Au cas où le candidat n'opterai pas de lui-même, c'est le tirage au sort qui décide. Selon le projet, le tirage au sort devait être fait par le président du gouvernement, en présence de deux fonctionnaires. Nous avons supprimé cette disposition, non pas que nous entendions la faire disparaître, mais c'est une mesure d'ordre général qui fait l'objet de l'art. 26 ter, à la fin de la loi.

Il y a lieu d'observer encore qu'ici une erreur s'est glissée dans le texte français. Il s'agit bien du seizième jour. La parenthèse dit «soit le vendredi de la deuxième semaine». Ce n'est pas la «deuxième semaine» qu'il faut dire, mais la «troisième semaine». Sous réserve de cette rectification, nous vous proposons donc d'adopter l'art. 6 tel qu'il est porté sur la feuille des propositions qui vous a été distribuée.

**Grünenfelder:** Mein Antrag zu Art. 6 der Vorlage fällt nun dahin; dagegen habe ich Ihnen einen neuen Art. 6 bis vorgeschlagen. Kann ich denselben gerade hier begründen?

Die Vorlage lässt die volle Freiheit, einen und denselben Kandidaten in verschiedenen Kantonen, bzw. Wahlkreisen vorzuschlagen. Ich betrachte das als eine nicht annehmbare Lösung und ich bin der Meinung, dass diese Verwendung eines und desselben Reklamekandidaten doch auf allerhöchstens zwei Wahlkreise ausgedehnt werden darf. Zu welchem Zwecke wird der gleiche Kandidat in verschiedenen Wahlkreisen vorgeschlagen? Wahrscheinlich meistens darum, um für die betreffende Partei eben Reklame zu machen. Es wird sich immer um, nach Auffassung der betreffenden Partei, hervorragende Männer handeln, welche die Ehre erhalten, in verschiedenen Kreisen vorgeschlagen zu werden. Wenn dann der gleiche Kandidat an zwei Orten gewählt wird, so wird er eben nur an einem Ort als gewählt erklärt werden können, und es muss im andern Wahlkreis für ihn ein anderer als gewählt erklärt werden, und so ist die Sache die, dass die Kandidatur in verschiedenen Wahlkreisen eigentlich einer Täuschung eines Teiles der Wähler gleichkommt. Denn die eine Wählerschaft muss nachher erfahren, dass ihr Kandidat an einem andern Ort ebenfalls gewählt ist, und dass er in folgedessen auf der Liste gestrichen werden muss. Das ist also eine Täuschung, die dazu dient, Kandidaten, welche weniger Zugkraft haben, in den Sessel zu heben. Ich glaube, es ist genügend, wenn der Betreffende sich in zwei Wahlkreisen zur Verfügung stellen kann. Ich möchte

Ihnen in Al. 1 dieses Art. 6 bis den Grundsatz vorschlagen, dass der Name der gleichen Person auf den Listen von höchstens zwei Wahlkreisen stehen darf.

Dann habe ich ein Al. 2 beigefügt, welches lautet: «Wenn eine wählbare Person ausserhalb ihres Wohnsitzkantons vorgeschlagen wird, so ist der betreffende Wahlvorschlag von der Kantonsregierung dem Bundesrat mitzuteilen. Letzterer hat, sofern der gleiche Name auf den Wahlvorschlägen von mehr als zwei Wahlkreisen steht, gemäss Art. 6 vorzugehen.»

Es ist nötig, dass, wenn man die Zahl der Kandidaturen der gleichen Person nach Wahlkreisen beschränkt, dann auch eine Zentralstelle geschaffen wird, welche zu kontrollieren hat, ob dieses Gebot überschritten wird, und es gibt keine geeignetere Zentralstelle als den Bundesrat. So oft ein Kandidat in einem andern Wahlkreis als seinem Wohnsitzkanton aufgestellt wird, so wird die Meldung an den Bundesrat gelangen und wenn nur von einem Ort diese Meldung eingeht, ergibt sich daraus, dass der Kandidat höchstens an zwei Orten vorgeschlagen ist. Geht aber eine Meldung von zwei andern Kantonen als demjenigen des Wohnsitzes des betreffenden Kandidaten ein, dann wird der Bundesrat Veranlassung nehmen, beim Wohnsitzkanton nachzufragen, ob der Betreffende auch dort vorgeschlagen sei und wenn er auf drei Listen steht, wird eben der Bundesrat nach Art. 6 vorgehen. Das Verfahren ist das gleiche, wie wenn ein Kandidat in zwei Vorschlägen des gleichen Wahlkreises enthalten ist.

**Schmid (Zürich):** Es scheint mir, dass der Antrag, den Herr Grünenfelder gestellt hat, nicht nötig ist und dass er die Freiheit der Parteien und der Wähler zu sehr beeinträchtigt. Es wird ja nicht vorkommen, dass ein Kandidat in vielen Kantonen auf die Liste gesetzt wird. Aber, wenn eine Partei findet, sie wolle den Mann in drei Kantonen, sagen wir einmal in Kantonen, die nebeneinander liegen, etwa die innerschweizerischen Kantone, den Wählern präsentieren, so soll man das nicht verhindern. Es hat das keinen Zweck. Wird er nur in einem Kanton gewählt, so ist die Sache erledigt. Wird er in zwei Kantonen gewählt, so hat er sich zu erklären, wo er gewählt sein will und an seine Stelle tritt dann im andern Kanton einfach ein nachfolgender Kandidat.

Eine Inkonvenienz ist nicht vorhanden. Nach Antrag Grünenfelder soll nun die Komplikation hinzutreten, dass der Bundesrat erst noch die Sache nachprüfen soll, wenn der Kandidat aus einem andern Wahlkreis ist. Der Bundesrat hat sonst nach dem Gesetze bei den Wahlen nichts zu tun, sondern das Wahlgeschäft wird durch die Kantone, bzw. deren Wahlbehörden, erledigt. Warum sollen wir dem Bundesrat hier eine Aufgabe geben, die nach meiner Auffassung nicht nötig ist. Ich glaube, in keinem Proporzkanton haben wir eine Bestimmung, dass ein Kandidat nur in zwei Wahlkreisen aufgestellt werden dürfe. Das regelt sich von selber, die Parteien werden nach den vorliegenden Verhältnissen ohne weiteres dazu gebracht werden, dass sie die Kandidaten nicht in zu vielen Wahlkreisen aufstellen. Ich beantrage Ihnen Ablehnung des Antrages Grünenfelder.

**Studer:** Ich beantrage Ihnen ebenfalls Ablehnung des Antrages Grünenfelder, und zwar aus folgender Begründung: Einmal deshalb, weil der Antrag die Freiheit der Wähler einschränkt und sodann, weil dieser Antrag in der Tat für kleine Parteien gefährlich ist. Wir wollen, dass auch kleinere Parteien, die irgendwie Bedeutung haben, vertreten seien. Nun wird es vorkommen, dass kleine Parteien, die in diesem oder jenem Wahlkreis nicht sicher sind, ob sie genügend Wähler hinter sich haben, um zu einer Vertretung zu gelangen und denen auch nicht genügend geeignete Personen als Vertreter zur Verfügung stehen, wie den grossen Parteien, genötigt sein werden, den nämlichen Kandidaten in mehreren Wahlkreisen vorzuschlagen. Wir wollen das Recht der kleineren Parteien nicht einschränken. Früher war man viel weitherziger. Da wurde der Tessiner Francini in Schaffhausen gewählt, der Zürcher Dubs im Waadtland und ein Cérésolle in einem Berner Wahlkreis. Will man dem Grundsatz Rechnung tragen, den gerade die Mehrheitspartei je und je in den Vordergrund gestellt hat, namentlich auch in der Debatte für und gegen den Proporz, ein Nationalrat sollte die Vertretung des ganzen Volkes sein, ein Nationalrat sollte nicht bloss kleine enge Zirkel vertreten, sondern er soll sich als Vertreter des ganzen Volkes fühlen, dann ist der Antrag des Herrn Grünenfelder, der das Gegenteil bewirkt, indem er auf den Kirchturm zu sehr Rücksicht nimmt, unannehmbar.

**Knellwolf:** Ich stelle den Antrag auf Streichung des Art. 6. Ich weiss, dass ich dabei sogar über den guten Proporzvater hinausgehe, aber doch in seinem Geist handle. Ich bin kein blinder Anhänger des Proporzgesetzes, sondern ich stehe auf dem Grundsatz, der in erster Linie leitend sein sollte für uns, nämlich die möglichste Freiheit des Wählers, und ich meine, unter allen diesen Wahlgepflogenheiten, wie das schöne deutsche Wort heisst, das man hier so gerne anwendet, ist dem Wähler die liebste diese, dass er einem Manne stimmen kann, der auch der Mann anderer Parteiangehöriger ist, und die Parteien sind froh, wenn sie auf ihrer Liste solche Männer des allgemeinen Vertrauens haben. Warum soll denn die ganze Welt eingepfercht werden in Parteiherden, warum diese Parteibüffelei noch mehr züchten, als sie schon gezüchtet ist? Ich halte es für ein Glück, dass es noch solche Männer gibt, die des allgemeinen Vertrauens würdig und teilhaftig sind, und diesen sollte der Weg wirklich nicht versperrt werden, oder vielmehr, man soll sie nicht zwangsweise einsperren in den Parteipferch. Es entsteht dadurch niemals ein Schaden, nicht einmal den Parteien, denn es wird als Folge eine Bestimmung beigefügt werden, dass Kandidaten, die auf mehreren Listen stehen, jeder dieser Liste angerechnet werden. Der Vorschlag von Alfons Burckhardt, der uns zugeschiedt worden ist in einem als Manuskript gedruckten Flugschriftchen über «das proportionale Wahlverfahren ohne Parteizwang», dieser Vorschlag von Alfons Burckhardt lautet etwas anders. Er will diese Kandidaten, die auf mehreren Listen figurieren, oder sagen wir deutsch: die auf mehreren Listen sich befinden, zu gleichen Teilen auf die betreffenden Listen verteilen. Das kommt auf dasselbe hinaus, wenn Sie jene halbieren oder drei- oder vierteilen. Es hebt sich wieder auf, keine Liste wird gegenüber der andern benachteiligt oder begünstigt.

Natürlich wird nur die nicht begünstigt, welche keinen gemeinsamen Namen erhält. Ich sehe nicht ein, warum man die Freiheit des Wählers und des Gewählten, die auch etwas auf ihre Selbständigkeit und Parteifreiheit halten, beschränken soll.

**Sträuli**, deutscher Berichterstatter der Kommission: Die Kommission beantragt Ihnen, beide Anträge abzulehnen. Herr Knellwolf hat seinen Antrag begründet im Namen der Freiheit des Wählers. Diese will die Kommission auch schützen, aber die Erlaubnis, dass der gleiche Name auf mehreren Zetteln desselben Wahlkreises stehen dürfe, wird unter Umständen zu Schwierigkeiten führen. Die Sache ist nicht so einfach, wie sie sich Herr Knellwolf vorstellt. Es würden schon deshalb Schwierigkeiten entstehen, weil festgestellt werden müsste, welcher Liste der doppelt vorgeschlagene Name angehört. Es müsste deshalb eine ergänzende Bestimmung aufgenommen werden. Es scheint mir auch, dass die Idee des Herrn Knellwolf mit der Idee des Proporz nicht harmoniert. Es soll sich ein Kandidat entschliessen, auf welcher Liste sein Name stehen soll. Die Listen können ja zusammengelegt werden, was ein Entgegenkommen an die Idee des Herrn Knellwolf bedeutet. Aber wir halten dafür, dass der Antrag, wie er gestellt worden ist, nicht angenommen werden kann.

Wir bitten auch, den Antrag Grünenfelder zu Art. 6 abzulehnen. Es mag tatsächlich einiges richtig sein, was er sagt. Aber es ist daran festzuhalten, dass, wie die Diskussion zeigte, auch gegen den Vorschlag allerlei Gründe anzuführen sind. Ich möchte namentlich das hervorheben, dass mit dem Antrag des Herrn Grünenfelder für einen grossen Ausnahmefall, der selten vorkommen wird, eine Regel aufgestellt wird, die das System kompliziert. Man kann nicht einfach sagen, es dürfe einer nicht in mehr als zwei Kreisen vorgeschlagen werden, sondern es muss eine Ausführungsbestimmung aufgestellt werden, wie Herr Grünenfelder auch tatsächlich vorschlägt, die aber eben die Komplikation bedeutet. Die Kommission empfiehlt Ihnen Ablehnung des Antrages Grünenfelder.

**M. Calame**, rapporteur français de la commission: Aux arguments que vient de développer M. Sträuli pour combattre la proposition Knellwolf, je voudrais ajouter cette observation que si l'on suivait l'idée de M. Knellwolf de biffer l'art. 6, il y aurait une lacune dans la loi. Il faut, en tout état de cause, que le candidat soit attribué à l'une des listes, puisque les suffrages donnés à un candidat valent pour la liste. Si donc on voulait se ranger à la proposition de M. Knellwolf, permettant à un candidat d'être porté sur plusieurs listes, on devrait nécessairement fixer soit par l'option, soit par le tirage au sort la liste à laquelle appartient le candidat. Je me permets, avec mon collègue M. Sträuli de vous recommander le rejet de la proposition Knellwolf.

Quant à celle de M. Grünenfelder, j'estime qu'elle n'a pas grande portée pratique; le cas sera excessivement rare qu'un candidat soit porté dans plus de deux arrondissements. Je vous propose, en conséquence, de rejeter l'art. 6 bis.

### Abstimmung. — Votation.

1) Für Festhalten an Art. 6	71 Stimmen
Für Streichung	1 Stimme
2) Für Annahme des Art. 6 bis	51 Stimmen
Dagegen	14 Stimmen

### Art. 7.

**Sträuli**, deutscher Berichterstatter der Kommission: Art. 7 gestattet die verbundenen Listen durch Aufstellung des Grundsatzes: «Zwei oder mehreren Wahlvorschlägen kann bis spätestens am 13. Tage vor dem Wahltag die übereinstimmende Erklärung der Unterzeichner oder ihrer Vertreter beigelegt werden, dass die Vorschläge miteinander verbunden seien.» Es genügt also die einfache Erklärung der Unterzeichner der Liste, bzw. ihrer Vertretung. Die Anwendungsfälle sind folgende: In einem grossen Kanton kann eine und dieselbe Partei mehrere Listen aufstellen, vielleicht aus regionalen Gründen. Da sie aber eine Partei ist, erklärt sie die Verbindung der Listen. Ebenso können mehrere Parteien, die benachbart sind, sich verbinden zu einer einheitlichen Liste. Ihre Listen sind selbständig, aber nach aussen treten sie zusammen als einheitliche Liste auf.

Was die Auszählung der Kandidaten bei den verbundenen Listen anbelangt, so gibt hierüber Art. 21 des Gesetzes Auskunft. Es ist nicht unwichtig, dass in Art. 7 gesagt ist, die Erklärung über die Verbindung mehrerer Listen müsse spätestens am 13. Tage vor dem Wahltag abgegeben werden. Also nicht von Anfang an muss die Erklärung erfolgen. Das hat deshalb Wichtigkeit, weil auf diese Weise die Angehörigen der einzelnen Parteien die Wahllisten, die herausgegeben werden, noch prüfen können, und dass sie erst zu entscheiden brauchen, ob sie sich verbinden wollen, wenn sie alle Listen genau kennen. Die Kommission beantragt, dem Prinzip der Listenverbindung zuzustimmen und den Artikel anzunehmen.

**M. Calame**, rapporteur français de la commission: Vous trouvez ici, à l'article 7, une des dispositions les plus intéressantes du projet de loi et que peu de lois cantonales connaissent. Cet article est destiné à remédier en quelque mesure à l'inconvénient très réel que présente l'application de la formule: un canton un arrondissement. C'est du moins l'idée du message du Conseil fédéral et de l'auteur du projet. On a, en effet, observé, au cours des discussions qui ont eu lieu à propos de l'initiative, que la formule «un canton un arrondissement» présente des dangers, surtout dans les grands cantons, tel celui de Berne, composés de régions très diverses. Le système des listes conjointes doit corriger les inconvénients de l'arrondissement unique par canton. Vous avez pu voir, par la définition très claire du message, ce que sera le mécanisme des listes conjointes et quel sera leur fonctionnement. Pour illustrer encore cet exposé, je reprends l'exemple du canton de Berne, souvent invoqué. Considérons, si l'on veut, le parti radical bernois. Il pourra faire une liste pour l'ancien canton et une deuxième pour le Jura. Les deux partis donneront la déclaration que ces listes sont conjointes et

tous les suffrages additionnés des candidats ainsi que les suffrages de liste seront comptés pour la répartition des sièges. On fera ensuite, par un deuxième partage proportionnel, la répartition des sièges dévolus au parti radical entre les deux listes, la liste radicale de l'ancien canton et la liste radicale du Jura, de telle façon que les deux régions sont ainsi assurées d'avoir une juste part de représentants. Cette démonstration vaut pour des fractions d'un même parti mais de régions différentes. Dans l'idée de l'auteur du projet et du Conseil fédéral, il est permis également aux partis de se subdiviser en plusieurs groupes pour les élections, et même la conjonction des listes se conçoit pour des partis différents, mais qui poursuivent essentiellement des buts politiques ou économiques analogues.

Je vous recommande, au nom de la commission, l'adoption de l'article 7 instituant le jeu des listes conjointes.

Angenommen. — (Adopté.)

Art. 8.

**Sträuli**, deutscher Berichterstatter der Kommission: Das Gesetz geht von der Supposition aus, dass ein Kandidat, welcher vorgeschlagen wird, die Wahl auch annehmen werde. Es ist also nicht notwendig, dass der vorgeschlagene Kandidat schon zum voraus diese Erklärung ausdrücklich abgibt. Sie wird vorausgesetzt. Anders verhält es sich mit den Ersatzkandidaten, von denen Art. 9 spricht. Aber ein Kandidat hat das Recht, innert gewissen Fristen abzulehnen, und zwar sagt der Entwurf, es müsse das geschehen innert 16 Tagen. Wenn er innert dieser Frist erklärt, keine Wahl anzunehmen, dann wird sein Name von Amtes wegen von der Liste gestrichen. Die Folge davon ist, dass die betreffende Partei das Recht hat, einen Ersatzkandidaten, also einen neuen Kandidaten aufzustellen an Stelle des infolge der Ablehnung Ausgeschiedenen.

**M. Calame**, rapporteur français de la commission: Il peut arriver qu'un candidat présenté décline les honneurs et les périls du suffrage populaire; qu'advient-il alors? C'est ce que dit l'article 8. La rédaction nouvelle proposée par la commission est plus précise que celle du projet. Le texte français ainsi modifié se rapproche davantage du texte allemand. Le candidat éliminé disparaît d'office, mais on réserve la faculté au groupe qu'il représente de remplacer ce candidat, ce qui sera discuté tout à l'heure dans un prochain article (article 9).

Angenommen. — (Adopté.)

Art. 9.

**Sträuli**, deutscher Berichterstatter der Kommission: Wenn die Listen von seiten der verschiedenen Parteien den Kantonsregierungen eingegeben sind, hat diese die Pflicht, sie zu bereinigen. Sie wird prüfen, ob sie den Vorschriften des Gesetzes entsprechen. Wenn das nicht der Fall ist, in irgend einem Punkt, so wird

die Regierung auf Remedur dringen. Wenn z. B. zu viele Kandidaten auf der Liste stehen, oder wenn nicht wahlfähige Kandidaten da sind, oder der Name des Kandidaten in einem Wahlkreis mehrfach erscheint, so hat die Kantonsregierung die nötigen Schritte zu tun, damit Einklang mit dem Gesetze entsteht. Alle Unklarheiten sollen zum voraus beseitigt werden.

Die Kommission hat dem Antrag des Bundesrates noch besonders beigefügt den Fall, dass der Name eines nicht wählbaren Kandidaten auf der Liste stehe. Das ist nur ein Beispiel, es soll nicht gesagt werden, dass das der einzige Fall sei.

Wer hat die Prüfung vorzunehmen? Die Kommission beantragt grundsätzlich, zu sagen, die Kantonsregierung oder eine von ihr zu bezeichnende Amtsstelle. Als besonderes Beispiel ist das aufgeführt, dass mehrere Listen die gleiche Parteibezeichnung tragen. Es können beispielsweise zwei sozialdemokratische Listen eingegeben werden, und beide bezeichnen sich als Listen der sozialdemokratischen Partei. Hier wird die Kantonsregierung die Unterzeichner der Wahlvorschläge auffordern, sich auf verschiedene Bezeichnungen zu verständigen. Wenn aber das nicht möglich ist, so soll es keinen Zwang geben. Es geht nicht an, dass von Amtes wegen einer Partei entgegen ihrem Willen eine Bezeichnung der Liste aufgedrängt wird. Es ist beizufügen, dass ja von Amtes wegen die Listen numeriert werden, und infolgedessen kann auch bei gleicher Bezeichnung keine Verwechslung stattfinden. Nach dem 13. Tag vor der Wahl kann die Liste nicht mehr geändert werden. Es ist auch zu betonen, dass ein Name, der auf keiner der Listen figuriert, nicht später gültig auf den Wahlzettel geschrieben werden kann.

**M. Calame**, rapporteur français de la commission: L'article 9 institue l'organe de contrôle et de vérification des listes déposées. On admet, en effet, que quelque intelligent que soit l'électeur, il peut se tromper, commettre des oublis; il peut y avoir lieu, des lors, de procéder à des mises au point ou à des rectifications.

Le projet parle en termes généraux d'un organe cantonal compétent pour examiner les listes de présentation qui lui sont adressées et fixer, cas échéant, aux mandataires de chaque parti un délai pour fournir les signatures qui manquent, etc. Nous avons tenu à préciser et nous disons en première ligne que c'est le gouvernement qui examine les listes; le gouvernement cantonal a, d'ailleurs, la faculté, s'il le juge à propos, de déléguer ses pouvoirs à un organe spécial: et c'est à cet organe compétent, désigné par lui, qu'incombe la vérification des listes de présentation.

Le but de la présentation des listes est de déterminer l'éligibilité des candidats, de fixer aux mandataires les délais pour fournir les signatures manquantes, éliminer et remplacer, le cas échéant, des candidats et ordonner toutes mesures pour que la liste présentée ne soit pas confondue avec les listes des autres partis.

A l'article premier, M. Grünenfelder propose de préciser que se sont les candidats éliminés «officiellement» qui seront remplacés. A la vérité, il n'y a



aucune équivoque possible; je ne vois cependant pas d'objection à donner satisfaction à M. Grünenfelder.

Le deuxième alinéa porte que les propositions de remplacement doivent être accompagnées de la déclaration écrite des nouveaux candidats qu'ils acceptent leur candidature. Ceci est une nécessité pour que les délais prescrits puissent être observés et de manière à éviter de nouveaux remplacements dans le cas où l'un ou l'autre de ces candidats de la dernière heure s'aviserait de décliner sa candidature.

M. Grünenfelder propose un alinéa 3bis nouveau. Nous avons déjà combattu ce texte qui aurait dû, dans l'idée de M. Grünenfelder, remplacer le deuxième alinéa de l'article 4. Il serait superflu d'insister. Je vous propose le rejet de l'alinéa 3bis nouveau proposé par M. Grünenfelder.

**Grünenfelder:** Es hat sich bei Art. 4, Abs. 2, darum gehandelt, überschüssige oder überzählige Kandidaten zu streichen. Nachdem in Al. 1 jenes Art. 4 der Grundsatz ausgesprochen worden ist, dass die Wahlvorschläge höchstens so viele Namen wählbarer Personen enthalten dürfen, als Vertreter in dem Wahlkreis zu wählen sind, ist der Grundsatz an und für sich selbstverständlich, dass gestrichen werden muss. Dagegen habe ich an diesem Al. 2 des Art. 4 folgendes auszusetzen: Das Alinea sagt wohl, dass überzählige Namen, und zwar diejenigen am Schlusse, zu streichen seien; es sagt aber nicht, wer die Streichung vorzunehmen hat und nach welchem Grundsatz sie erfolgen müsse. Sodann sage ich mir, dass die Frage, wie und durch wen gestrichen werden soll, eigentlich nicht hier, sondern bei Bereinigung der Wahlvorschläge in Art. 9 geregelt werden soll. Ich habe mir nun gestattet, den Antrag zu stellen, zu bestimmen, dass es Sache der Kantonsregierung sei, eine Partei aufmerksam zu machen, dass zu viele Kandidaten in ihrer Liste enthalten seien und sie einzuladen, die überzähligen, die sie streichen will, zu streichen. Tut sie das nicht innert der angesetzten Frist, dann kommt Al. 3 bis zur Geltung: « Sofern der Vertreter die Kandidaten innert der angesetzten Frist nicht auf die statthafte Zahl herabsetzt, werden die überzähligen Namen von unten nach oben gestrichen. » Es ist klar, dass die Regierung diese Streichung von Amtes wegen vorzunehmen hat. Es muss also in Art. 9 zur Pflicht des Regierungsrates gemacht werden, bei Bereinigung der Wahlvorschläge zuerst die Partei darauf aufmerksam zu machen und sie einzuladen, überzählige Namen zu streichen. Tut sie das nicht, so wird der Regierungsrat die zuletzt auf der Liste stehenden Namen von sich aus streichen. Ich halte diese Lösung für absolut annehmbar und richtiger. Sie trägt dem Parteiwillen auch noch Rechnung und regelt überhaupt das Verfahren, während das nach Kommissionsvorschlag absolut nicht der Fall ist.

Dann habe ich zu Absatz 2 eine rein redaktionelle Aenderung vorgeschlagen, die mit der Sache, die ich jetzt besprochen habe, nichts zu tun hat. Jener Abs. 2 handelt davon, dass Vorschläge für nicht wählbare Personen eingereicht werden, also Ersatzvorschläge für solche Personen, die vom Regierungsrat als nicht wählbar erachtet und daher gestrichen worden sind. Nun ist nach dem Vorschlag der Kommission kurzweg gesagt, dass der Ersatzvorschlag gestrichen wird. Es ist denkbar, dass zwei Kandidaten

in Frage kommen, und in diesem Fall kann man nicht den ganzen Ersatzvorschlag streichen, sondern nur den Namen desjenigen Kandidaten, in bezug auf welchen die gesetzlichen Bestimmungen nicht erfüllt sind. Ich habe mir deshalb gestattet, zu beantragen, dass der Name des zu streichenden Kandidaten im Ersatzvorschlag gestrichen werden soll, nicht der Ersatzvorschlag als Ganzes. Wenn es sich nur um eine Person handelt, fällt der ganze Ersatzvorschlag dahin.

**Sträuli,** deutscher Berichterstatter der Kommission: Die beiden redaktionellen Anträge zu Abs. 1 und 2 des Art. 9, die Herr Grünenfelder eingereicht hat, sind wohl richtig und werden von uns akzeptiert, dagegen bitten wir Sie, den neuen Absatz 3bis, wie ihn Herr Grünenfelder vorschlägt, zu streichen, im Interesse der Einfachheit der Sache. Wir haben in Art. 4 die Bestimmung aufgenommen: « Enthält ein Wahlvorschlag mehr Namen, als Vertreter in dem betreffenden Wahlkreis zu wählen sind, so werden die am Schlusse überschüssigen Namen gestrichen. » Nach der Redaktion des Abs. 1 von Art. 9, wie sie Herr Grünenfelder vorschlägt, und wie wir sie akzeptieren, ist klar, dass die Kantonsregierung diese Funktion zu versehen hat. Es ist gewiss nicht nötig, einer Partei, die entgegen der klaren Vorschrift des Gesetzes zu viele Namen auf ihren Wahlvorschlag schreibt, nochmals Gelegenheit zu geben, sich darüber auszusprechen, welche von den zuviel geschriebenen Namen sie nachträglich streichen will. Das darf man einer Partei wohl zumuten, dass sie die Bestimmungen des Gesetzes kennt. Wenn das wider Erwarten einmal nicht der Fall sein sollte, so würden einfach von Amtes wegen die letzten Namen gestrichen.

**Präsident:** Der erste Antrag des Herrn Grünenfelder zu Abs. 1 fällt nach dem Resultat der gestrigen Abstimmung zu Art. 4 dahin. Den weiteren Vorschlag zu Abs. 1, der von der Kommission akzeptiert wird und in der Diskussion nicht bestritten wurde, betrachte ich als angenommen. Ebenso ist der mehr redaktionelle Antrag zu Abs. 2 von der Kommission unbestritten und daher angenommen. Bestritten ist dagegen der Antrag, einen neuen Abs. 3bis aufzunehmen. Ich nehme an, dass hier auch die Worte « oder Ersatzkandidaten » zu streichen sind. (**Grünenfelder:** Ja.)

#### Abstimmung. — Votation.

Für den Antrag der Kommission	66 Stimmen
Für den Antrag Grünenfelder	7 Stimmen

#### Art. 10.

**Sträuli,** deutscher Berichterstatter der Kommission: Nach Art. 9, den wir soeben behandelt haben, hat jede Liste eine Parteibezeichnung zu tragen. Dazu kommt nun nach Art. 10 eine offizielle Numerierung, die von der Kantonsregierung ausgeht. Man nimmt an, dass die Listen in der Reihenfolge, wie sie eingehen, numeriert werden. Der Entwurf des Bundesrates wollte den Fall besonders behandeln, wo zwe

Listen die gleiche Parteibezeichnung tragen und wollte in Abs. 2 sagen: «Tragen zwei oder mehrere Listen die gleiche Bezeichnung, so werden sie durch eine weitere Ordnungsnummer von einander unterschieden.» Wenn beispielsweise zwei sozialistische Listen präsentiert würden, so wäre nach dem Vorschlag des Bundesrates die Unterscheidung so gemacht worden, dass man z. B. gesagt hätte: «Sozialdemokratische Liste 1a und 1b.» Die Kommission schlägt ihnen vor, diesen Absatz zu streichen, in der Meinung, dass die Numerierung einfach weiter gehe. Es ist im Art. 10 noch der Grundsatz ausgesprochen, dass diese Listen öffentlich bekannt gemacht werden, damit die Parteien und jedermann davon Einsicht nehmen können.

**M. Calame**, rapporteur français de la commission: Jusqu'ici, il n'a été question que de listes de présentation. Une fois ces listes mises au net, elles deviennent des listes électorales. L'article 10 précise cette métamorphose de la liste de présentation en liste électorale. Chaque liste est pourvue d'un numéro d'ordre, selon le rang de présentation. Le projet du Conseil fédéral traitait le cas où deux ou plusieurs listes porteraient la même dénomination; le Conseil fédéral entendait, en évitation de toute confusion, munir chacune de ces listes d'un numéro d'ordre spécial. Il nous a paru que, pour échapper précisément au danger de la confusion, il serait préférable de supprimer cette distinction-là. L'estampille officielle de la liste sera son numéro. Si, par exemple, deux listes radicales sont déposées, l'une portera le n° 1, la seconde le numéro que lui assigne son rang de présentation, les électeurs ne pourront pas s'y tromper. Enfin, l'alinéa 3 porte que le gouvernement cantonal publie les listes avec leur dénomination et leur numéro d'ordre, afin que les électeurs soient mis officiellement en situation de connaître les différentes listes des candidats proposés.

Angenommen. — (Adopté.)

#### Art. 11.

**Sträuli**, deutscher Berichterstatter der Kommission: In Art. 11 ist das weitere Verfahren der Kantonsbehörden geschildert. Wie wird der eigentliche Wahlakt eingeleitet und durchgeführt? Das ist in den einzelnen Kantonen sehr verschieden geregelt. Art. 11 will auf diese Verschiedenheiten und verschiedenen Gepflogenheiten in den Kantonen Rücksicht nehmen und nicht streng bindende Vorschriften für alle Landesteile aufstellen. Allgemein gilt der Grundsatz, dass gedruckte Stimmzettel gestattet sind. Sodann aber ist die Frage aufgeworfen worden, ob die Kantonsregierungen amtliche Wahlzettel herausgeben und jedem einzelnen Stimmberechtigten zustellen sollen, oder ob man, wie das in einer Reihe von Kantonen der Fall ist, den privaten Parteibetrieb zulassen soll. Es steht dem Kanton nach Art. 11 frei, wie er das machen will, es können entweder amtliche oder Parteizettel den Wählern zugestellt werden. Dazu kommen die sogenannten leeren Wahlzettel. Es sind das Wahlzettel, die gar keine gedruckten Namen tragen, die also dem Wähler die Möglichkeit geben, von sich aus aus allen Listen diejenigen Namen heraus-

zunehmen und auf den weissen Wahlzettel zu schreiben, die ihm konvenieren. Das entspricht dem Grundsatz der möglichsten Freiheit des Wählers, den wir aufgestellt haben. Immerhin ist zu beachten, dass der Wähler nicht vergessen darf, dem leeren Wahlzettel eine Parteibezeichnung zu geben. Allein die Ueberreichung der leeren Wahlzettel ist in Art. 11 nicht obligatorisch gemacht, sondern es ist der Kantonsregierung freigestellt, entweder solche Zettel jedem einzelnen Bürger ins Haus zu schicken oder sie ihm beim Wahlakt zur Verfügung zu halten.

**M. Calame**, rapporteur français de la commission: Plutôt que d'établir une règle uniforme, on a voulu ménager ici les habitudes et les coutumes des cantons. A l'origine, l'avant-projet avait prescrit que les électeurs recevaient obligatoirement toutes les listes électorales. La commission d'experts avait déjà modifié ce système et votre commission est allé un peu plus loin. En somme, on laisse aux cantons le choix entre deux régimes: ou bien les gouvernements cantonaux envoient d'office les bulletins de vote aux électeurs ou bien on laisse aux partis le soin de faire leur propre propagande et d'assurer la diffusion des listes et des bulletins de vote imprimés. A ce propos, la question s'est posée de savoir si l'on continuerait à admettre un mode qui se pratique dans certains cantons, à savoir l'emploi de listes de couleur. On a répondu affirmativement à cette question; il va de soi que toutes mesures doivent alors être prises pour assurer le secret du vote, comme, par exemple, dans le canton de Neuchâtel, où l'enveloppe délivrée à l'électeur constitue le véritable bulletin de vote. L'électeur passe dans une cabine d'isolement, introduit dans l'enveloppe la liste de son choix et glisse son bulletin dans l'urne.

Quel que soit, d'ailleurs, le mode choisi par le canton, on entend bien que l'électeur ait à sa disposition un bulletin blanc! Les gouvernements cantonaux n'ont pas l'obligation d'envoyer au domicile de chaque électeur ce bulletin blanc, ils ont la faculté de le faire, ou bien ils peuvent recourir à cet autre moyen consistant à déposer dans les locaux de vote des bulletins blancs avec un espace suffisant pour recevoir la désignation du parti et les noms des candidats.

Nous maintenons, bien entendu, la disposition du dernier alinéa qui dit qu'en tout cas le secret du scrutin doit être assuré.

**Schär** (Basel): Ich möchte den Antrag stellen, Abs. 2 in der Fassung des Bundesrates und nicht in der Fassung der Kommission anzunehmen, und zwar wesentlich aus dem Grunde, weil es sich hier doch um eine eidgenössische und nicht um eine kantonale Regelung handelt und in einer solchen nicht wieder kantonale Differenzen vorgesehen werden sollten.

Der im Entwurf des Bundesrates vorgesehene leere Wahlzettel, den man in den meisten Proporzkantonen hat, heisst in Basel die sogenannte freie Liste. Er wird regelmässig von seite des Polizeidepartementes mit den andern Wahlzetteln den Stimmberechtigten zugestellt, weil seinerzeit bei Einführung des Proporz der Einwand erhoben wurde, die Parteilosen würden durch das proportionale Wahlverfahren vergewaltigt; man müsse ihnen Gelegenheit geben, sich über den

Parteien zu betätigen und eventuell aus den Parteivorschlägen eine spezielle Liste zusammenzustellen. Man hat dagegen von verschiedenen Seiten Einsprache erhoben. Dagegen hat sich nun gezeigt, dass diese freie Liste doch einem gewissen Bedürfnis entspricht. Wir haben seit 1905 regelmässig einen Bruchteil von 3 bis 8% der Wähler, die von dieser freien Liste Gebrauch machen. Einem nicht unerheblichen Bruchteil der Wählerschaft kann also diese freie Liste dienen. Wenn das nach den Erfahrungen beim einen Kanton der Fall gewesen ist, wird es voraussichtlich im andern Kanton auch eintreten, und da sehe ich nicht ein, warum man in einem Kanton eine freie Liste dem Stimmberechtigten zustellen soll, im andern nicht. Wir haben doch ein eidgenössisches Gesetz, das die ganze Angelegenheit einheitlich ordnen soll, und darum glaube ich, dass der Vorschlag des Bundesrates der richtigere ist. Falls Sie dem Antrag der Kommission zustimmen wollten, müssten Sie sofort in Art. 13 eine Aenderung vornehmen, da Sie dort auf die fakultative Einführung der freien Liste keine Rücksicht genommen haben, indem es dort heisst: « Jeder Wähler ist berechtigt, mittels einer gedruckten Liste oder durch ganzes oder teilweises Ausfüllen des leeren Wahlzettels . . . ». Hier haben Sie die freie Liste allgemein als obligatorisch vorgesehen, in Art. 11 als fakultativ. Wenn Sie also in Art. 11 den Kommissionsvorschlag vorziehen, müssen Sie entsprechend auch eine Aenderung in Art. 13 vornehmen, die jetzt nicht vorgesehen ist.

**Studer:** Ich glaube, Herr Schär befindet sich in einem Irrtum, in dem ich mich auch befunden habe, der sich aber aufgeklärt hat, nachdem ich mich mit den Herren Kommissionsreferenten besprochen habe. Ich habe in der Tat die Abänderung der Kommission gegenüber dem Vorschlag des Bundesrates auch zuerst so verstanden, dass die Kantonsregierung volle Freiheit hat bezüglich der Ueberreichung eines leeren Stimmzettels. Die Herren Kommissionsreferenten sind aber der Meinung, dass die Fakultät nur den Sinn hat, dass die Kantonsregierung frei ist, wie sie diesen freien Stimmzettel dem Wähler übergeben will, entweder vorher durch Zustellung oder durch Ueberreichung im Wahllokal. Nur bezüglich der beiden Arten der Zustellung ist die Fakultät gegeben, aber das eine oder andere muss die Kantonsregierung machen. Um diese kleine Unklarheit zu heben, möchte ich Ihnen redaktionell den Vorschlag machen, zu sagen: « Die Kantonsregierungen haben den Stimmberechtigten einen leeren Wahlzettel, enthaltend den nötigen Raum für eine Listenbezeichnung und für die Namen der Kandidaten, entweder amtlich zu übersenden oder im Wahllokal zur Verfügung zu stellen. » Dann ist eine Aenderung in Art. 13 nicht nötig.

**Sträuli,** deutscher Berichterstatter der Kommission: Die Bestimmung hat in der Tat keine andere Bedeutung als diejenige, die ihr soeben von Herrn Studer beigelegt worden ist. Die Kommission akzeptiert daher die Aenderung des Wortlautes, wie sie von Herrn Studer vorgeschlagen wird.

**M. Calame,** rapporteur français de la commission: Dans les quelques explications données au sujet de l'art. 11, je croyais avoir déclaré nettement qu'en tous cas l'électeur doit avoir à sa disposition un bulletin blanc; ce qui demeure facultatif pour les gouvernements cantonaux, c'est le choix entre l'envoi d'office du bulletin blanc ou la mise à disposition dans le local de vote. Comme cela ne paraît pas ressortir suffisamment du texte de l'art. 11, je suis également d'accord de le préciser dans le sens indiqué par M. Studer.

**Schär (Basel):** Nach den erhaltenen Auskünften ziehe ich meinen Antrag zurück. Ich möchte nur konstatieren, dass die Redaktion des deutschen Textes wirklich missverständlich war.

**Seiler (Baselland):** Nachdem die Kommission erklärt, dass unter allen Umständen ein leerer Stimmzettel zugestellt werden muss, sehe ich nicht ein, weshalb dieser Stimmzettel nicht sofort mit den übrigen Wahlzetteln zugestellt werden soll, damit eine klare Situation besteht. Ich frage mich im Falle des Kantons Bern, was es für einen Sinn hat, am Tage der Wahl im Wahllokal einen leeren Stimmzettel zuzustellen, auf dem 32 Namen im letzten Moment geschrieben werden sollen. Ich glaube, der Antrag des Bundesrates ist richtig. Ich nehme den Antrag des Herrn Schär wieder auf. Da können die freien Wähler zu Hause in aller Ruhe die Stimmzettel ausfüllen, sofern sie keine Parteiliste wählen wollen.

**Schmid (Zürich):** Was Herr Kollege Seiler soeben eingewendet hat, schiene ja auf den ersten Blick zutreffend, dagegen rechnet er nur mit den Verhältnissen in seinem Kanton oder im Kanton Bern. In den welschen Kantonen ist die Sache etwas anders, was in der Kommission mit Nachdruck geltend gemacht wurde, indem gesagt worden ist, dass dort die Verwendung von leeren Listen sozusagen nicht vorkommt, sondern dass die Parteilisten den Wählern direkt von den Parteien zugestellt werden und dass diese eingelegt werden müssen. Es ist darauf hingewiesen worden, dass z. B. in Neuenburg der Wähler seine Stimmabgabe in einer Zelle vollziehe, dass man dort überhaupt die Wahlzettel den Leuten nicht mit nach Hause gebe, wenn sie sie nicht von den Parteien bekommen und dass sie dann in dieser Zelle das Stimmrecht geheim ausüben. Da ist es nicht notwendig, dass man die leeren Listen den Stimmberechtigten in die Häuser schickt, sondern da können sie sie natürlich ebensogut im Wahllokal in Empfang nehmen und in die Urne legen. Es ist in der Kommission auch gesagt worden, es werde nicht dazu kommen, dass in den innern Kantonen mit ihren einfachen Verhältnissen noch leere Listen zugestellt werden müssen. Da habe man abgeklärte Verhältnisse, da wird nicht anders gestimmt, als wie die gedruckten Listen lauten. Auf diesem Wege ist die Kommission dazu gekommen, auf die kantonalen Gepflogenheiten abzustellen. Ich habe ursprünglich auch auf dem Standpunkt des Bundesrates gestanden, habe aber nachher dieser Fassung zugestimmt und möchte Herrn Seiler ersuchen, dasselbe zu tun.

**M. Micheli:** En réponse aux observations de M. Seiler et d'accord avec M. Schmid je tiens à indiquer les motifs qui ont guidé la commission pour proposer son texte. Elle s'est préoccupée avant tout d'éviter toute paperasserie et tout envoi inutile. Dans la commission d'experts, l'auteur du projet, M. Klöti, prévoyait qu'on enverrait aux électeurs non seulement un bulletin blanc, mais toutes les listes déposées et l'envoi était obligatoire. Nous avons combattu cette disposition qui nous paraissait complètement inutile. Ce n'est pas l'Etat qui doit se charger d'envoyer les listes à tous les électeurs. C'est l'affaire des journaux, des parties politiques. Restait la question du bulletin blanc. Après réflexion, la commission du Conseil national a trouvé que même cet envoi obligatoire de bulletins blancs n'était pas indispensable, que nous pouvions parfaitement laisser aux cantons le soin de faire cette expédition s'ils le désiraient, mais que dans les cantons où l'on a l'habitude de voter par liste imprimée ou de remplir son bulletin dans une cabine d'isolement, comme c'est le cas à Genève, il n'était nullement nécessaire de faire les frais d'impression et de poste pour l'envoi de ce bulletin blanc et d'imposer aux facteurs l'obligation très lourde de le porter à tous les électeurs à la veille du scrutin. C'est une idée de simplification qui nous a guidés. A la réflexion, M. Seiler se rendra certainement compte des motifs qui ont inspiré la commission. Il se convaincra que la proposition de la commission est la meilleure, qu'elle évite toute dépense, toute complication et toute paperasserie inutile.

**Seiler (Baselland):** Nach diesen Aufklärungen ziehe ich meinen Antrag zurück.

**Siegrist:** Ich bin zwar sehr unerfahren im Proporzwahlverfahren, aber ich muss doch gestehen, dass ich nicht einzusehen vermag, was hier der leere Wahlzettel noch für einen Zweck haben soll. Wenn man von Amtes wegen die sämtlichen Listen zustellt, so hat der Wähler die Auswahl, welcher Liste er stimmen will, und welche Leute auf dieser Liste er streichen will. Was braucht er einen leeren Wahlzettel, auf dem er vielleicht vergisst, hinzuschreiben, mit welcher Liste er eigentlich stimmen will? Die leeren Zettel werden nur Verwirrung schaffen. Deshalb möchte ich beantragen, den Abs. 2 zu streichen.

**M. Calame,** rapporteur français de la commission: M. Siegrist raisonne comme si tous les citoyens étaient embrigadés dans un parti. Mais, malgré la proportionnelle, il restera toujours des électeurs qui ne s'inféodent à aucun groupement et qui ne votent pas la liste d'un parti; ils préfèrent établir leur propre liste en choisissant parmi les candidats de différents partis. Le panachage est permis, c'est dire que l'électeur peut voter comme il l'entend; il s'en trouvera toujours qui, faisant usage du bulletin blanc, emprunteront les noms de leurs candidats aux différentes listes pour établir leur liste personnelle. C'est pourquoi le bulletin blanc doit être prévu.

Je vous recommande le maintien de l'article tel qu'il est proposé par la commission.

Nationalrat. — Conseil National. 1918.

### Abstimmung. — Votation.

Für den Antrag der Kommission mit dem Amendement Studer	67 Stimmen
Für den Streichungsantrag Siegrist	16 Stimmen

#### Art. 12.

**M. Calame,** rapporteur français de la commission: Je n'ai pas d'observation spéciale à présenter. Toutefois, j'ai été pris d'un scrupule en relisant le projet; l'art. 12 institue, en effet, le gouvernement cantonal comme instance de recours. Or l'art. 9 dit, d'autre part, que c'est le gouvernement cantonal ou l'organe qu'il désigne qui est compétent pour examiner chaque liste de présentation. Il se pourrait donc que le gouvernement cantonal soit appelé à trancher des recours contre ses propres décisions. Mais, dans la pratique, ceci ne se présentera sans doute jamais, car en vertu de l'art. 9, le gouvernement cantonal désignera vraisemblablement un organe spécial chargé de la vérification des listes de présentation. Et selon l'art. 12, le gouvernement cantonal sera l'instance de recours contre les décisions de cet organe spécial.

Je me dispense donc de proposer aucune modification.

Angenommen. — (Adopté.)

#### Art. 13.

**Sträuli,** deutscher Berichterstatter der Kommission: In Art. 13 kommen die Hauptgrundsätze des Systems zum Ausdruck. Allein es ist in diesem Moment darüber nicht viel zu sagen, weil über mehrere dieser Grundsätze bereits entschieden ist. Das erste Alinea ist aufgebaut auf dem System der Einzelstimmenkonkurrenz. Darüber haben wir uns bei der Eintretensdebatte einlässlich unterhalten. Herr Kollege Hartmann hat dort seinen abweichenden Standpunkt skizziert und begründet, allein er hat sich zweifellos ein Verdienst erworben, indem er einen Gegenantrag nicht gestellt hat, so dass wir unser System auf dem Prinzip der Einzelstimmenkonkurrenz aufbauen können.

Im Art. 13 ist sodann das sogenannte Panaschieren gestattet, d. h. es soll möglich sein, einen Namen derjenigen Liste, die man gewählt hat, zu streichen und ihn durch einen Namen einer andern Liste zu ersetzen. Das ist der Ausfluss des Grundsatzes der Einzelstimmenkonkurrenz, und es ist zur Begründung wiederum nur darauf hinzuweisen, dass wir davon ausgegangen sind, dem Wähler auch unter dem Proporzsystem möglichst viel Freiheit zu gewähren. Endlich ist im Art. 13 der Grundsatz des Kumulierens angenommen. Dieser Satz fällt weg, nachdem Sie grundsätzlich bei Art. 4 entschieden haben, die Kumulation nicht zuzulassen.

**M. Calame,** rapporteur français de la commission: A l'art. 13, nous trouvons une disposition concernant le vote lui-même. Cet article autorise le panachage; ce point ayant été traité au cours du rapport général, je ne m'y arrête plus. M. Hartmann avait bien pré-

senté quelques objections au sujet du système de concurrence des listes; mais il s'est abstenu de présenter une proposition de modification, ce qui me dispense de revenir à son argumentation.

L'al. 2 de la proposition doit demeurer dans le texte primitif du Conseil fédéral, ensuite du vote que vous avez émis hier sur la question du cumul. Ici encore, le débat me paraît avoir été épuisé et je n'y reviens pas.

M. Grünenfelder propose une modification de rédaction au premier alinéa de cet article. Il veut dire: «L'électeur vote en se servant soit d'un bulletin de vote imprimé soit d'un bulletin blanc» au lieu de: «en se servant soit d'une des listes imprimées, etc.». Je suis d'accord avec cette modification de rédaction.

Enfin, je vous propose de reviser le texte de la dernière phrase du premier alinéa, pour le mettre mieux en concordance avec le texte de langue allemande. Il s'agit d'un changement qui n'affecte pas le fond, mais la forme simplement. La traduction française serait ainsi conçue: «Il peut apporter de sa main, sur une liste imprimée, toutes suppressions, modifications ou additions qu'il juge opportunes». Sous réserve de cette modification qui, encore une fois, n'affecte que le texte français, et avec l'amendement rédactionnel proposé par M. Grünenfelder, je vous recommande l'adoption de l'art. 13 du texte du projet du Conseil fédéral.

**Grünenfelder:** Zu den Anträgen zu Art. 13 ist folgendes zu bemerken: Der Antrag, Abs. 2 zu streichen, ist nun selbstverständlich, nachdem die Kumulation gestrichen worden ist. Das gleiche gilt auch in bezug auf den eventuellen Abs. 2 ter, und Abs. 2 bis fällt ebenfalls dahin, weil er auf das Ersatzkandidatensystem Bezug hat. Dagegen bleiben die beiden Anträge aufrecht, in Abs. 1 statt von einer gedruckten Wahlzettel, von einem gedruckten Wahlzettel zu sprechen. Das ist rein redaktionell, das Instrument, mit dem der Wähler operiert, ist nicht eine Liste; unter der Liste versteht man den bereinigten Wahlvorschlag; sondern es ist ein Wahlzettel, ein gedruckter oder ein leerer.

Materiell habe ich einen Antrag als Abs. 1 bis gestellt, der lautet: «Auf mechanischem Wege vervielfältigte Wahlzettel mit Namen von Vorgesetzten aus verschiedenen Listen sind ungültig.» Nachdem wir die einfachen Wahllisten haben, ohne Kumulation und ohne Ersatzkandidaten, sind die Parteien absolut nicht mehr Meister. Wenn dazu noch gestattet wäre, gedruckte Listen mit Kandidaten aus den verschiedensten Listen zusammenzunehmen, dann kann damit in eine andere Liste hineinregiert werden. Verschiedene Wähler werden gar nicht beachten, dass Kandidaten verschiedener Listen aufgetragen sind und werden durch die Täuschung, die darin liegt, veranlasst werden, nicht nach ihrem Sinne zu stimmen. Es ist eine Irreleitung des Wählers. Jeder Bürger hat die Möglichkeit, Listen dieser Art drucken zu lassen. Sagen wir einmal, ein Mittelstandsmann nimmt die Mittelstandsvertreter aus der konservativen, freisinnigen und demokratischen Partei heraus und lässt sie als Mittelstandsgruppe verbreiten. Das wäre ein Unfug, der die Parteilisten nicht nur köpfen, sondern direkt in totale Unordnung bringen könnte. So kann nach territorialen, wirtschaftlichen und andern Gruppierungen in die Parteilisten hinein panaschiert werden,

und zwar mit dem grössten Erfolg. Diesem Uebelstand muss begegnet werden, was nur dadurch geschehen kann, dass derartige gedruckte Listen mit Namen aus verschiedenen Listen als ungültig erklärt werden.

**Schneeberger:** Ich möchte Ihnen im Gegensatz zum Herrn Kommissionspräsidenten empfehlen, trotz der gestrigen Abstimmung über die Kumulation das Al. 2 hier beizubehalten. Es besteht dann allerdings eine Differenz mit dem gestrigen Beschluss zu Art. 4, aber die Sache ist so wichtig, dass wir trotzdem, auch wenn wir hier durch Weglassung des Al. 2 Uebereinstimmung herstellen, am Schlusse der Beratung doch nochmals auf die Kumulation zurückkommen müssen und werden. Ich möchte Ihnen, ohne auf die Kumulation selbst nochmals einzutreten, empfehlen, hier im Art. 13 das Al. 2 beizubehalten, im Sinne des Antrages der Kommission.

**Schär (Basel):** Ich möchte in der gleichen Richtung wie Herr Schneeberger die Ansicht vertreten, dass der gestrige Entscheid zu Art. 4 in keiner Weise präjudizierend auf die Vorschriften in Art. 13 wirken kann. Das von den Parteien vorgeschriebene Kumulieren hat mit dem privaten Kumulieren nichts zu tun. Man kann Freund des einen und Gegner des andern Systems sein. Es ist auch gestern von einem der Kommissionsreferenten der Standpunkt vertreten worden, gegen das parteioffiziös vorgeschlagene Kumulieren müsse man deshalb auftreten, weil dadurch die Freiheit des Wählers von vornherein eingeschränkt werde. Nun mag das bis zu einem gewissen Grade zutreffen. Ich habe gestern schon erwähnt, dass es nicht ganz zutrifft. Namentlich trifft dieses Argument nicht zu auf das private Kumulieren. Wenn die Partei auf das Kumulieren verzichtet, so kann man doch dem einzelnen Wähler das gestatten. Es ist das beim Proporz nötig, um gewisse Manöver beim Wahlgeschäft, die durch das Panaschieren möglich sind, zu verhindern. Hier sprechen auch wiederum die Erfahrungen aus den bisherigen Wahlen in den Proporzkantonen für die Notwendigkeit des privaten Kumulierens. Ich habe hier von den gestern erwähnten Listen eine von einer Partei, die 40 Kandidaten für 40 Sitze aufstellt, also nicht offiziell kumuliert, die von Partei wegen erklärt, sie wolle die Wähler nicht bevormunden, sondern ihnen 40 Kandidaten, alle im gleichen Rang, zur Auswahl vorstellen. Wie ist das Resultat? Der Kandidat mit der höchsten Stimmenzahl hat 2108, der letzte 1427, es sind beinahe 700 Stimmen Differenz bei einer durchschnittlichen Wählerzahl von etwa 1600. Es haben also über 500 entweder einmal kumuliert oder 250 zweimal, um das höchste Resultat zu erreichen und es müssen ca. 200 den letzten Kandidaten gestrichen haben. Sie sehen, auch wenn Sie offiziell die Kumulation untersagen, ist doch ein Bedürfnis nach dem privaten Kumulieren vorhanden, und darum glaube ich, dass die Kommission ruhig ihre Redaktion zu Abs. 2 hätte aufrechterhalten können. Nachdem sie diesen Abs. 2 fallen gelassen hat, ist er nun von Herrn Schneeberger wieder aufgenommen worden und steht dem Antrag des Bundesrates gegenüber.

Ich hatte ursprünglich einen schriftlichen Antrag eingereicht, wonach beim privaten Kumulieren das zweimalige Kumulieren zu gestatten sei. Nachdem

Sie mit solch überwältigendem Mehr schon das zweifache Kumulieren auf Parteivorschlag verworfen haben, will ich auf meinem Antrag nicht mehr weiter beharren, aber für das einfache Kumulieren möchte ich in Uebereinstimmung mit Herrn Schneeberger noch ein gutes Wort einlegen. Ich nehme auch an, dass am Schlusse der Beratung ein Zurückkommen auf Art. 4 notwendig sei, weil sonst die Arbeit, die wir hier leisten, ein sehr mangelhaftes und unvollkommenes Instrument zur Herbeiführung der Proportionalwahl bringen wird. Immerhin glaube ich, das offizielle Kumulieren steht nicht im Zusammenhang mit dem privaten Kumulieren. Wir können es in Art. 13 ruhig gestatten, ohne die Entscheidung, die in Art. 4 gefallen ist, irgendwie zu berücksichtigen.

**M. Reymond:** Hier, le Conseil a adopté l'art. 4 conformément à la suppression du cumul. Aujourd'hui, avec la discussion de l'art. 13, nous paraissions vouloir indirectement rouvrir, et d'une façon antiréglementaire, la discussion sur le cumul. Le second alinéa de l'art. 13 dépend évidemment de l'art. 4. Mais puisque, hier, nous avons supprimé le cumul à l'art. 4, il en résulte que l'art. 13, deuxième alinéa, doit être adopté sans autre dans la forme proposée par le Conseil fédéral qui est la suivante: «Il est interdit de porter le nom d'un candidat plus d'une fois sur la même liste». Il va de soi par conséquent que la proposition de la commission disant: «Il est interdit de porter le nom d'un candidat plus de deux fois sur la même liste» tombe ensuite de votre vote d'hier. Si l'on veut remettre en discussion la question du cumul, cela ne peut se faire réglementairement qu'après la discussion de tous les articles du projet en demandant de revenir sur l'art. 4, mais non pas incidemment, comme c'est le cas maintenant à propos de l'art. 13.

Je propose donc, par voie de motion d'ordre, de passer à la discussion des articles suivants et de ne pas rouvrir la question du cumul en ce moment, à l'occasion de l'examen de l'art. 13.

**Präsident:** Ich habe mir pflichtgemäss auch die Frage vorgelegt, ob ein Anwendungsfall für Art. 71 des Reglementes vorliegt, welcher sagt: «Nach Schluss der artikelweisen Beratung kann jedes Mitglied beantragen, dass auf einzelne bestimmt bezeichnete Artikel zurückgekommen werde» etc. Nun muss ich aber konstatieren, dass kein Rückkommensantrag gestellt worden ist, sondern, dass zu einem neuen Artikel ein neuer Antrag gestellt worden ist, der allerdings in einem gewissen logischen Zusammenhang mit Art. 4 steht. Ich habe mir gesagt, dass im Zweifel das Reglement large auszulegen sei.

#### Abstimmung. — Votation.

Für den Antrag Reymond	73 Stimmen
Dagegen	14 Stimmen

**Präsident:** Es würden also die Anträge, welche die Kumulation beschlagen, zurückgelegt bis nach Erledigung der Spezialvorschläge.

**Greulich:** Ich hatte nicht im Sinne zu sprechen, möchte nun aber doch eine Bemerkung machen, die sich an die Proporzfreunde wendet. Ich möchte sie darauf aufmerksam machen, dass die Mehrheit unseres Rates gemäss Ihrer früheren Abstimmung eigentlich proporzgegnerisch ist, und nun tun einige Proporzfreunde ihr den ungeheuren Gefallen, mit Anträgen eine solche Verwirrung zu stiften, dass ein Teil der Mitglieder, die nicht ganz eingeweiht sind — ich bin ein alter Proporzmann, aber ich verstehe auch manches jetzt Vorgebrachte nicht — bei der Abstimmung derart entscheidet, dass dann fast alle Proporzfreunde damit unzufrieden sind. Wir sollten das vermeiden und uns nicht mit Kleinigkeiten abgeben, auch wenn es das Ei des Columbus wäre. Ein vollkommenes Wahlgesetz gibt es nicht, weder nach dem Majorz noch nach dem Proporz. Jedes wird verbesserungsbedürftig sein, und daher sollten sich die Proporzfreunde sagen, dass auch ein sehr mangelhaftes Proporzgesetz besser ist als der Majorz, und darum sollten wir suchen, überhaupt eins möglichst beförderlich zustande zu bringen. Ich würde sehr vieles, was mich bewegt, zurücklegen und einfach für die Vorlage der Kommission stimmen; wir werden später nach der Erfahrung Gelegenheit haben, zu sagen, ob und was daran zu bessern ist. Ich bitte die Proporzfreunde, alle Anträge, die nicht absolut notwendig sind, um den Proporzgedanken zu vertreten, zu unterdrücken und zu machen, dass wir mit dem Gesetz fertig werden.

**Präsident:** Die Anträge Grünenfelder zu Art. 13 in Abs. 1 und 1 bis sind redaktionelle Anträge. Beide Anträge werden von der Kommission angenommen. Sie sind vom Rate auch nicht bestritten worden. Sie haben daher den Art. 13 mit den Abänderungen des Herrn Grünenfelder angenommen.

#### Art. 14.

**Sträuli,** deutscher Berichterstatter der Kommission: Der Art. 14 stellt die Regeln über die Feststellung der Gewählten auf. Wichtig ist der Grundsatz, der hier aufgenommen ist, dass die auf einem Wahlzettel nicht beschriebenen Linien der betreffenden Liste zugezählt werden, womit ihre Stärke zunimmt. Solche nicht beschriebenen Linien, die der Liste zugezählt werden, sind im Vorschlag des Bundesrates als Listenstimmen bezeichnet. Die Kommission schlägt vor, statt Listenstimmen zu sagen Zusatzstimmen, und zwar deswegen, weil nach den Proporzgesetzen einzelner Kantone die Bezeichnung Listenstimme eine andere Bedeutung hat. Es ist das eine rein redaktionelle Aenderung.

Eine zweite Frage ist in Art. 14 geregelt. Wenn mehr Namen da sind, als Kandidaten gewählt werden, so wird im Anschluss an die Regelung in Art. 4 bestimmt, dass von Amtes wegen die letzten Namen gestrichen werden. Der Zettel ist nicht ungültig, aber er wird korrigiert in der Weise, dass das betreffende Bureau die überschüssigen Namen streicht. Der Gedanke des Gesetzes ist, dass gültig nur sind die Namen, die auf einem Wahlvorschlag stehen. Wenn irgend ein anderer Name auf den Wahlzettel gesetzt wird, so wird er gestrichen, und es wird die Linie als Zusatzstimme gezählt. Sollte gar kein gültiger Name

auf dem Wahlzettel stehen, oder sollten ehrverletzende Bemerkungen darauf enthalten sein, so ist der Wahlzettel ungültig.

M. Calame, rapporteur français de la commission: Le principe qui est à la base de l'article 14 est celui-ci: Si l'électeur ne fait pas un plein usage de sa capacité électorale en attribuant tous les suffrages dont il dispose à des candidats régulièrement inscrits, il peut néanmoins donner tous ses suffrages à son parti. Il s'agit alors, en dehors des suffrages nominatifs, de suffrages dits de liste ou suffrages complémentaires, suivant la nouvelle terminologie adoptée. La volonté de l'électeur de donner tous ses suffrages à la liste, c'est-à-dire de profiter des suffrages complémentaires doit cependant être manifestée. Elle le sera automatiquement par la désignation du parti en tête de la liste, par exemple liste radical, liste libérale, liste socialiste, etc. Si la liste porte cette désignation, tous les suffrages, y compris ceux qui ne sont pas exprimés nominativement, seront portés en compte à la liste. Tel est le principe à la base de l'article 14.

Si le bulletin de vote ne porte pas de dénomination de liste, il n'est alors pas tenu compte des suffrages non exprimés nominativement.

Le deuxième alinéa de l'article 14 traite le cas d'un bulletin surcomplet. Si un bulletin contient un nombre de noms supérieur à celui des députés à élire dans le canton, les derniers noms inscrits ne comptent pas, ils sont biffés sans autre.

Le troisième alinéa porte que les noms qui ne figurent sur aucune liste n'entrent pas en ligne de compte, il en est donc fait abstraction. Cependant, les suffrages nominatifs ainsi annulés valent comme suffrages de liste ou suffrages complémentaires, lorsque le bulletin de vote porte la dénomination d'une liste.

Dans un quatrième alinéa, l'article 14 s'occupe des bulletins qui portent la dénomination d'une liste, mais qui ne contiennent aucun nom des candidats présentés par ce parti. Ces bulletins ne sont pas valables ni comme suffrages nominatifs ni comme suffrages de liste.

Enfin, au dernier alinéa, il y a une disposition qui s'explique d'elle-même: «Les bulletins de vote qui contiennent des expressions injurieuses ne sont pas valables.»

M. Grünenfelder a déposé un certain nombre d'amendements qui sont d'ordre purement rédactionnel. Ainsi, à l'alinéa premier M. Grünenfelder propose de dire: «Si un bulletin contient un nombre de noms de candidats inférieur à celui des députés à élire...» Les mots «de candidats» étaient sousentendus; on veut une précision de plus et je ne vois pas d'inconvénient à adopter cette rédaction. M. Grünenfelder ajoute à la fin de l'alinéa une phrase qui a son utilité, puisqu'elle prévoit le cas de bulletins portant plusieurs dénominations; si le fait se produit, il ne doit pas être tenu compte des suffrages non exprimés nominativement. Cela va de soi; il serait évidemment impossible de dire à quel parti serait attribuée une liste portant deux dénominations. Je suis toutefois d'accord avec M. Grünenfelder que

la loi dise expressément ce qu'elle admettait comme acquis.

Au troisième alinéa, M. Grünenfelder présente une modification de rédaction qui n'a pas grande importance et à laquelle je me rallie également. Sous réserve de ces amendements, je vous recommande l'article 14 tel qu'il est présenté par la commission.

Grünenfelder: Wie ich vernehme, wird mein Antrag zu Abs. 1, der redaktioneller Natur ist, und derjenige in Abs. 3, welcher ebenfalls nur redaktioneller Natur ist, von der Kommission angenommen.

In Abs. 1 habe ich einen Zwischensatz hineingenommen: «Fehlt eine solche Bezeichnung oder enthält der Wahlzettel mehr als eine der eingezeichneten Listenbezeichnungen, so gelten die fehlenden Stimmen als leer.» Es ist auch denkbar, dass ein Wähler, insbesondere wenn er einen leeren Wahlzettel nimmt und Kandidaten verschiedener Parteien hineinschreibt, nun glaubt, die Sache richtig zu machen, wenn er auch die Parteibezeichnungen der betreffenden Listen hinschreibt. In einem solchen Falle kann man nicht sagen, dass er für eine Liste gestimmt habe. Es muss daher ergänzend beigefügt werden, dass, wenn die Listenbezeichnung auf dem Wahlzettel fehlt oder dieser mehr als eine Bezeichnung enthält, die fehlenden Stimmen als leer anzunehmen seien. Ich sehe, dass die Kommission mit diesem Antrag ebenfalls einverstanden ist.

M. de Dardel: Permettez-moi, à propos du dernier alinéa de l'article 14, de demander à la commission une explication et des précisions. Est-ce que cet alinéa s'applique aussi aux listes conjointes? Nous trouvons à l'article 7 cette disposition qu'un groupe de listes conjointes est considéré à l'égard des autres listes comme une liste simple. Un groupe de listes conjointes doit-il être considéré aussi comme un seul bulletin? Je prends comme exemple-type le canton de Berne avec 32 députés à élire. Est-ce que deux listes conjointes, celle du parti radical de l'ancien canton et celle du parti radical du Jura pourront contenir plus de noms que le nombre de députés à élire? Il y a là une question qui me semble devoir être interprétée d'une manière précise par la commission et faire peut-être l'objet d'une disposition à introduire dans le projet de loi, de façon à éviter tout malentendu. Si l'on admet que les listes conjointes pourront contenir un nombre supérieur de candidats au chiffre de députés à élire, qui fera dans ce cas l'élimination? Au cas contraire, dira-t-on au différentes régions ou partis qui présentent des listes conjointes de s'arranger entre eux pour qu'il n'y ait pas sur plusieurs listes conjointes un nombre total de candidats supérieur à celui des députés à élire? Je serais heureux d'obtenir à cet égard une explication de la part de la commission.

M. Calame, rapporteur français de la commission: L'observation de M. de Dardel n'a pas sa place dans la discussion de l'article 14. C'est plutôt l'article 7 qu'il faudrait revoir si l'on voulait entrer dans les vues de M. de Dardel. La question n'a pas été discutée dans la commission. Il semble cependant que les listes conjointes ne doivent pas porter plus de noms que le nombre de mandats auxquels un arrondissement a droit. On pourrait peut-être ajouter à l'article 7 un alinéa de la teneur suivante: «Le total des candidats portés sur les listes conjointes ne pourra pas dépasser celui des mandats ou celui des députés à élire.»

Mais à l'article 14, on ne rencontre pas la difficulté que signale M. de Dardel, puisque c'est le groupe des listes conjointes qui entre avec son bloc de suffrages dans la première répartition et qu'ensuite la répartition des sièges attribués au groupe se fait entre les listes qui le composent. Il n'y a dès lors pas lieu d'apporter de modification quelconque à l'article 14.

Sträuli, deutscher Berichterstatter der Kommission: Ich erkläre zunächst, dass die Kommission mit den Anträgen des Herrn Grünfelder einig geht. Was die von Herrn de Dardel aufgeworfene Frage betrifft, so habe ich die Auffassung, dass keine Liste mehr Stimmen enthalten kann, als Kandidaten zu wählen sind. Aber wenn zwei Listen verbunden sind, so können sie zusammen die doppelte Zahl enthalten und wenn drei Listen verbunden sind, das Dreifache.

Präsident: Die Anträge, welche von Herrn Grünfelder gestellt worden sind, liegen Ihnen gedruckt vor. Seine Anträge zu Abs. 1 und 3 werden von der Kommission entgegengenommen. Sie sind also nicht bekämpft. Der Antrag zu Abs. 2 ist hinfällig geworden, während Herr de Dardel einen Antrag oder eine Anfrage gestellt hat, die eventuell einem Rückkommensantrag zu Art. 7 rufen wird.

Angenommen. — (Adopté.)

#### Art. 15.

Sträuli, deutscher Berichterstatter der Kommission: Der Art. 15 spricht von der Auszählung der Stimmen. Es werden die verschiedenen Faktoren, die hier in Frage kommen, separat festgestellt. In erster Linie kommen die Kandidatenstimmen, d. h. diejenigen Stimmen, die jedem Kandidaten zufallen, und zwar ist zu bemerken, dass es sich nicht nur um die Stimmen handelt, die der Kandidat auf der Liste seiner Partei erhält, sondern um alle Stimmen, die ihm auf irgend einem Wahlzettel zufallen. Dann kommen die Zusatzstimmen, die ebenfalls für jede Liste festgestellt werden; die Linien, die leer gelassen sind, werden der Partei zugeschrieben. Die Kandidatenstimmen und die Zusatzstimmen werden zusammengezählt, und das sind die massgebenden Stimmen, die der Partei zukommen.

Herr Grünfelder hat beantragt, der Summe der Kandidaten- und Listenstimmen eine besondere Bezeichnung zu geben, nämlich Parteistimmen. Das entspricht in der Tat der Meinung des Gesetzes. Die Kandidatenstimmen und die Zusatzstimmen sind zusammen die Stimmen, die der Partei zukommen, und ich an meinem Orte glaube, es sei eine Verbesserung, wenn wir in Art. 15 diese Stimmen als Parteistimmen bezeichnen. Bei den verbundenen Listen kommen alle Stimmen der betreffenden Gruppe in Frage. Diese werden zusammengezählt.

M. Calame, rapporteur français de la commission: Sous les quatre chiffres de l'article 15, on trouve exposée la procédure à suivre pour établir le nombre de suffrages recueillis par les différentes listes. Cet article donne des définitions et je ne pense pas qu'il appelle des commentaires spéciaux. Je ferai observer simplement qu'au chiffre 3, l'édition française du projet présente une erreur de traduction. On a mis entre parenthèses «suffrages complémentaires et suffrages de liste», alors que les mots «suffrages complémentaires» avaient été introduits pour remplacer le terme «suffrages de liste». Il aurait donc fallu dire: «suffrages nominatifs et suffrages complémentaires». Du reste, ceci demeure sans portée si vous adoptez la rédaction proposée par M. Grünfelder qui tend à grouper sous l'appellation «suffrages de parti» les suffrages nominatifs et les suffrages complémentaires. La commission est d'accord avec cette modification de rédaction.

Angenommen. — (Adopté.)

#### Art. 16—18.

Sträuli, deutscher Berichterstatter der Kommission: Ich möchte Ihnen beantragen, die Art. 16 bis 18 zusammenzunehmen, weil es sich hier um das Verfahren betreffend die Verteilung der Mandate handelt. Hier kommt in Betracht in erster Linie die sogenannte vorläufige Verteilungszahl. Bei der Feststellung der Mandate, die auf die einzelnen Parteien fallen, wird so vorgegangen, dass man die Gesamtzahl der gültigen Stimmen durch die um eins vermehrte Zahl der zu wählenden Mitglieder teilt. Diese Zahl ist so zu bestimmen, dass man nicht zu viele Vertreter erhält, und die Erfahrung lehrt, dass man auf die vorgeschlagene Weise am besten zum Ziel kommt. Stellt sich heraus, dass dabei zu wenig Vertreter gewählt werden und dass sogenannte Restmandate herauskommen, so müssen diese besonders verteilt werden. Diese Restmandate spielen nicht bloss in der Praxis eine grosse Rolle, sondern sie machen auch in der Theorie gewisse Schwierigkeiten. Es sind verschiedene Lösungen vorgeschlagen worden. Die einen sagen, die Restmandate sollen derjenigen Partei zukommen, welche am meisten Stimmen aufzuweisen hat, andere wiederum wollen sie denjenigen Listen zuweisen, die die grössten Restzahlen aufweisen. Allein diese beiden Ansichten sind nicht grundsätzlicher Natur und insbesondere



ist die erstere Ansicht, dass die Restmandate der stärksten Partei zukommen sollen, eine Ungerechtigkeit. Daher ist man dazu gekommen, die Proportionalität weiterzuführen, auch bei der Verteilung der Restmandate. Nach der Vorlage ist die Sache so geregelt, dass die Stimmenzahl jeder Liste durch die um eins vermehrte Zahl der ihr schon zugewiesenen Mitglieder geteilt und der erste noch zu vergebende Sitz der Liste gegeben wird, welche hiebei den grössten Quotienten aufweist. Es scheint das auf den ersten Blick etwas kompliziert zu sein, aber in der Praxis der Wahlbureaux hat sich die Sache bewährt, so dass keine Schwierigkeiten entstehen. Die Kommission hat deshalb einstimmig dieses Verfahren vorgeschlagen.

M. Calame, rapporteur français de la commission: Nous discutons en même temps les articles 16, 17 et 18. L'article 16 pose des principes qui n'appellent pas d'observation spéciale. Je me permettrai, en passant, d'exprimer le regret qu'on n'ait pas introduit dans la loi la notion du quorum qui trouve son expression dans plusieurs législations cantonales, dans la loi neuchâteloise en particulier. Ici, toute liste participe au calcul de répartition des sièges, quel que soit le nombre de suffrages obtenus, tandis que le système du quorum permet d'éliminer, avant toute opération de partage, les listes qui n'ont pas obtenu un pour cent déterminé de suffrages. Je ne fais pas la proposition d'introduire un quorum, j'ai tenu pourtant à noter mes impressions au sujet d'une institution à laquelle on a cru devoir renoncer, bien que plusieurs cantons en aient apprécié les effets heureux et bienfaisants.

L'article 17 règle le calcul de répartition des sièges. Avec le mode prévu, on arrive à avoir le plus rarement possible des restes. Le système consiste à diviser le total des suffrages valables par le nombre plus un des députés à élire et le nombre entier immédiatement supérieur au quotient ainsi obtenu fournit le quotient provisoire. On aboutit généralement, avec ce mode, à une répartition de tous les sièges dès le premier calcul. Cependant, il peut y avoir encore des restes. Comment les accommoder? Voici. Si après la première répartition, il y a des mandats non attribués, ces sièges sont répartis suivant un nouveau calcul: le total des suffrages de chaque liste est divisé par le nombre plus un des députés qui lui ont été attribués et le siège encore vacant est dévolu à la liste qui accuse le quotient le plus élevé. Dans la commission, une autre proposition a été faite, c'est que les sièges restants soient attribués non pas d'après le calcul que je viens d'indiquer, mais aux listes qui ont le plus fort reste ou bien, comme dans le canton de Neuchâtel, aux listes qui accusent le plus fort chiffre électoral. Je ne fais pas de proposition en ce moment-ci. Toutefois, si quelqu'un reprenait la proposition faite dans la commission d'attribuer au plus fort reste les sièges non distribués après la première répartition, je me réserverais d'amender cette proposition dans le sens du système neuchâtelois.

Je vous recommande principalement d'adopter les articles 16, 17 et 18 du texte qui vous a été

distribué, mais avec les modifications rédactionnelles de M. Grünenfelder qui résultent des décisions prises à l'article 15.

**Grünenfelder:** Ich habe nur eine Bemerkung zu Art. 16 bis 18 zu machen, dass auch da die Bezeichnung der Parteistimmenzahl hineinzuschreiben ist, womit die Kommission einverstanden ist.

Angenommen. — (Adoptés.)

#### Art. 19.

**Sträuli,** deutscher Berichterstatter der Kommission: In Art. 19 ist eine etwas schwierige Frage vorläufig geregelt, die Frage des Quorums. Es handelt sich nicht um das Quorum, von welchem soeben Herr Calame bei Art. 18 gesprochen hat. Er hat vom Listenquorum gesprochen und bedauert, dass kein solches im Gesetz aufgenommen sei. Darum handelt es sich bei Art. 19 nicht, sondern um das Stimmenquorum der einzelnen Kandidaten. Es wird der Grundsatz aufgestellt, dass der einzelne Kandidat eine bestimmte Zahl von Stimmen erhalten soll. Es soll nicht vorkommen, dass ein Kandidat eine Minimalzahl von Stimmen auf sich vereinige und dennoch gewählt wird. Es wird namentlich in grossen Wahlkreisen darauf hingewiesen, dass möglicherweise eine starke Zersplitterung eintreten könne, dass eine kleine regionale Gruppe so wenige Stimmen mache, dass es fast lächerlich sei, einen Vertreter als gewählt zu erklären.

In der Ausführung zeigen sich nun allerlei Schwierigkeiten. Die Kommission hat versucht, den Antrag des Bundesrates einigermaßen zu verbessern, indem hingewiesen worden ist auf den Fall, da Kandidaten kumuliert worden sind. Vorläufig ist nun das Kumulieren gestrichen worden, und infolgedessen hätten wir dementsprechend Abs. 2 zu ändern. Es würde nun heissen: «Ist jedoch die Stimmenzahl eines Kandidaten geringer als die Hälfte der durchschnittlichen Stimmenzahl der Kandidaten der betreffenden Liste, so ist er nicht gewählt», wobei also die Worte «wobei bei kumulierten Kandidaten nur die einfache Stimmenzahl gilt», gestrichen werden.

Herr Grünenfelder hat einen Antrag gestellt, der eine neue Regelung bringt. Die Kommission sagt, wenn Stimmengleichheit vorhanden ist, so entscheidet das Los. Herr Grünenfelder schlägt nun vor, zu sagen: «Bei gleicher Stimmenzahl wird der auf der Liste in der Reihenfolge früher Vorgeschlagene als gewählt erklärt.» Ich glaube an meinem Ort, dass das eine Vereinfachung bedeutet und würde daher von mir aus dem Antrag des Herrn Grünenfelder keine Opposition machen.

M. Calame, rapporteur français de la commission: Tout à l'heure, à l'occasion des articles 16, 17 et 18, j'ai exprimé le regret que l'on ait fait abstraction dans la loi du quorum de liste. Le quorum introduit ici au deuxième alinéa de l'article 19 ne doit pas être confondu avec celui dont

j'ai parlé; M. le président de la commission l'a déjà déclaré et il a établi la différence qui existe entre les deux. On a voulu éviter ici qu'un candidat soit élu avec un nombre minime de voix. C'est la raison pour laquelle on a introduit cette disposition: «N'est toutefois pas élu le candidat qui n'a pas obtenu la moitié de la moyenne des suffrages nominatifs recueillis par les candidats de la liste sur laquelle il est porté.» Le projet tel qu'il était présenté prévoyait le cas où le cumul serait appliqué et il avait fallu formuler cette réserve: «Les suffrages cumulés sur le nom d'un candidat étant comptés comme suffrages simples.» Il va de soi que cette disposition disparaît si on en reste à la décision prise hier repoussant le cumul.

Au premier alinéa de l'article 19, M. Grünenfelder dépose un amendement qui s'écarte du système adopté par la commission. Nous avons prévu que si plusieurs candidats obtenaient le même nombre de voix, c'est le sort qui déciderait. M. Grünenfelder propose de donner la préférence à celui qui est en premier rang dans la liste. Cette disposition est appliquée dans plusieurs de nos lois cantonales et la commission peut se rallier à la proposition Grünenfelder.

**Grünenfelder:** Ich habe zu Art. 19 drei Anträge gestellt, wovon nur der erste aufrechterhalten bleibt, wogegen der Abs. 1 bis (neu) und der Abs. 2 dahinfallen, letzterer allerdings nur unter der Voraussetzung, dass das Kumulieren überhaupt nicht gestattet werde, sonst müsste der Passus betreffend die Anrechnung bloss der halben Stimmenzahl der kumulierten Kandidaten wieder aufgenommen werden.

In bezug auf Abs. 1, zweiter Satz, den ich streichen will, habe ich zu bemerken, dass es offenbar besser dem Parteiwillen entspricht, wenn wir bei Stimmgleichheit der Kandidaten der gleichen Liste den vorher Vorgesprochenen als gewählt erklären, als dass wir sofort beide dem Los unterstellen. Es wird dabei mehr der Parteiwille respektiert; der Antrag beruht auf der Vermutung, dass der von der Partei in erster Linie Genannte auch in erster Linie gewählt werden solle.

**Hartmann:** Ich möchte den Antrag der Kommission zu Art. 19, Abs. 1, wieder aufnehmen und den Antrag des Herrn Grünenfelder ablehnen, welcher bei gleicher Stimmenzahl demjenigen Kandidaten den Vorrang geben will, der auf der Liste vorher aufgetragen ist, in der Meinung, dass die Reihenfolge auf der Liste der Intention der Parteien besser entspreche und dass der vorher Aufgetragene das Vorrecht habe gegenüber dem Nachfolgenden. Ich mache darauf aufmerksam, dass es in vielen Kantonen Uebung ist, wenn mehrere Kandidaten auf die Liste aufgetragen werden, diese Kandidaten in alphabetischer Reihenfolge aufzutragen und nicht nach verschiedener Wertschätzung, und da wäre es, wo solche Gepflogenheiten bestehen, gewiss eine Ungerechtigkeit, wenn man dem Kandidaten, dessen Name zufällig mit A oder B anfängt, den Vorzug geben würde gegenüber einem, dessen Na-

men mit S oder mit einem späteren Buchstaben anfängt. Ich glaube, es sei besser, wenn man bei gleicher Stimmenzahl das Los entscheiden lasse.

**Studer:** Ich möchte Ihnen ebenfalls empfehlen, den Antrag Grünenfelder abzulehnen. Herr Bertoni hat ausgeführt, dass es den Parteien oft durchaus nicht konveniert, eine Rangordnung unter den Kandidaten aufzustellen, sondern dass diese als gleichwertig betrachtet werden. Man findet daher sehr oft Wahlvorschläge, bei denen die Kandidaten nach dem Alphabet geordnet sind, und in einem solchen Falle kämen beim Antrage Grünenfelder z. B. Zürcher, Studer u. a. zu kurz gegenüber Calame, Grünenfelder usw. (Heiterkeit.)

Warum ich aber das Wort verlangt habe, ist die Bestimmung des Quorums. Ich möchte Sie bitten, diesen Absatz gänzlich zu streichen. An und für sich begreife ich den Gedanken, es solle ein gewisses Quorum auch für die Stimmen, die ein Kandidat erhalten hat, angesetzt werden. Aber so, wie die Sache hier geregelt ist, scheint mir diese Bestimmung unannehmbar zu sein. Man verlangt, dass ein Kandidat nur dann gewählt ist, wenn er wenigstens die Hälfte des Durchschnitts der Stimmenzahl, die die Kandidaten der betreffenden Partei erhalten haben, auf sich vereinigt. Das ist eine ganz willkürliche Bestimmung. Ich glaube, wenn wir die Bestimmung stehen lassen, werden wir erreichen, dass sich die Parteien zersplittern und mehr verbundene Listen aufgestellt werden, was nicht wünschenswert ist. Das Quorum ist in der Wahlzahl gegeben. Nehmen Sie an, eine Partei erhalte zehn Vertreter. Innerhalb dieser Partei seien verschiedene Strömungen, verschiedene Gruppen. Sagen wir nun, eine grössere Gruppe innerhalb dieser Partei stellt ungefähr einen Fünftel der betreffenden Parteistimmen, dann hat sie auf ungefähr zwei Vertreter Anspruch. Aber diese Gruppe ist vielleicht nicht sehr beliebt, und die betreffenden Kandidaten auch nicht, und die Mehrheit der betreffenden Partei streicht die Kandidaten wieder. Immerhin hat aber die Gruppe so viele Stimmen erhalten, dass sie Anspruch auf Vertretung hat. Nach Kommissionsvorschlag aber würde die Gruppe ohne Vertreter bleiben, obwohl sie darauf Anspruch hat, und die Folge ist, dass diese Gruppe sich loslösen wird und sagen: «Wir fahren besser, wenn wir uns als eigene Partei konstituieren und mit den grossen Parteien verbundene Listen einreichen.» Dann ist sie sicher, dass sie ihre Vertretung bekommt. Praktisch wird es allerdings ausserordentlich selten der Fall sein, dass bei einer Wahlliste ein Name so oft gestrichen wird, dass er nicht einmal die Hälfte der Durchschnittszahl seiner Mitkandidaten bekommt; aber die Bestimmung kann doch die Folge haben, dass Zersplitterung eintritt und wir viel mehr verbundene Listen bekommen als ohne eine solche Bestimmung, die meines Erachtens nicht nötig ist und das Gesetz nur kompliziert. Wir wollen ja das Gesetz möglichst einfach gestalten. Ich beantrage, diesen Absatz bezüglich des Quorums, der erst später hinzugetreten ist, zu streichen. Ich glaube, die Kommission wird nicht unglücklich sein, wenn Sie das tun.

**Sträuli,** deutscher Berichterstatter der Kommission: In der Kommission ist der Antrag, der soeben von

Herrn Studer gestellt worden ist, ebenfalls besprochen worden. Es ist zweifellos, dass seine Annahme eine gewisse Vereinfachung bedeuten würde. Allein aus grösseren Kantonen, insbesondere aus dem Kanton Bern, ist dem Streichungsantrag opponiert worden. Es wurde darauf hingewiesen, dass in einem grossen Kanton, wo viele Kandidaten zu wählen sind, eine verhältnismässig kleine Gruppe von Wählern es in der Hand hätte, sich abzutrennen und einen Kandidaten zur Wahl zu bringen, z. B. in Bern, wenn sich von der Wählermasse ein Zweiunddreissigstel, also eine verhältnismässig kleine Quote abtrennt. Das wurde vom allgemeinen Gesichtspunkt aus als nicht wünschenswert bezeichnet, weshalb die Kommission den Streichungsantrag verworfen hat.

**Grünenfelder:** Unter Bezugnahme auf die Ausführungen der Herren Kollegen Hartmann und Studer habe ich folgende Bemerkung zu machen. Wenn Kandidaten alphabetisch auf einer Liste stehen, gehe es nicht an, sagt Herr Hartmann, denjenigen als gewählt zu erklären, der zufällig im Alphabet vorher stehe. Das ist eine Frage, die jeder für sich entscheiden muss, was er für besser erachtet, ob er nämlich den Zufall, dass der eine Kandidat im Alphabet vorher steht, als eine edlere Lösung ansieht als diejenige, bei welcher die gewählten Herren Nationalräte durch das Los ausgelottet werden. Die Partei, die die Kandidaten aufstellt, und jeder Kandidat, der aufgestellt wird, wissen von vornherein, dass ein Kandidat eines Namens mit dem Anfangsbuchstaben Z vor demjenigen mit A zurückzutreten hat. Das ist eine edlere Lösung, nachdem gleich viele Wähler sich für den einen und für den anderen ausgesprochen haben.

#### Abstimmung. — *Votation.*

##### Alinea 1

Für den Antrag Grünenfelder-Kommission	33 Stimmen
Für den Antrag Hartmann	22 Stimmen

##### Alinea 2

Für den Antrag der Kommission	54 Stimmen
Für den Antrag Studer	11 Stimmen

#### Art. 20.

**Sträuli,** deutscher Berichterstatter der Kommission: Es ist für die Partei eine im einzelnen Fall gelegentlich nicht leicht zu lösende Aufgabe, sich zu entschliessen, wie viele Kandidaten sie aufstellen wolle. Das hängt von der Stärke der Parteien ab. Nun kann es vorkommen, dass eine Partei weniger Kandidaten aufstellt, als ihrer Stärke entspricht und als ihr Sitze infolge dieser Stärke zugewiesen werden. Diesen Fall regelt Art. 20. Er sagt: «Wenn eine Partei zu wenig Kandidaten aufgestellt hat, so dass ihr mehr Sitze zugewiesen werden, so werden selbstverständlich diejenigen Kandidaten als gewählt erklärt, welche aufgestellt worden sind.» Was aber geschieht mit den übrigen Sitzen, die der Partei zugewiesen werden? Für diese ist gesagt, dass eine Ersatzwahl im Sinne des Art. 25 angeordnet wird.

**M. Calame,** rapporteur français de la commission: Si la proportionnelle présente souvent des particularités déconcertantes, il arrive aussi parfois qu'elle procure des surprises agréables. C'est ainsi qu'il peut se produire que la répartition proportionnelle attribuée à une liste plus de mandats qu'elle ne contient de noms. Tous les candidats sont naturellement déclarés élus; et les sièges vacants, devenus propriété du groupe, sont pourvus par la voie d'une élection complémentaire, suivant le système que nous vous proposons. Dans un certain nombre de lois sur la proportionnelle, cette question est résolue différemment. Si une liste obtient plus de sièges que le nombre de candidats qu'elle porte, ces candidats sont déclarés élus, mais les sièges restants sont répartis entre les autres partis. Nous estimons que cette répartition-là est contraire à la justice et à l'équité. Si un parti a, de par sa force effective, obtenu un nombre de sièges plus grand que celui auquel il aspirait, ces sièges doivent lui rester; ils lui appartiennent. L'élection complémentaire fait l'objet d'une disposition inscrite à l'article 25. Nous l'examinerons quand nous aborderons cet article-là.

Angenommen. — (*Adopté.*)

Art. 21.

Angenommen. — (*Adopté.*)

Art. 22.

**Sträuli,** deutscher Berichterstatter der Kommission: Dieser Artikel regelt die wichtige Frage der sog. «élection tacite». Das ist ein Grundsatz, der nicht selbstverständlich ist und der auch nicht eine notwendige Konsequenz des Proporzverfahrens bedeutet. Die Voraussetzung ist die, dass in einem Wahlkreis entweder nur eine Liste aufgestellt werde, oder dass, wenn mehrere Listen präsentiert werden, die Summe der sämtlichen vorgeschlagenen Kandidaten nicht grösser ist als die Zahl der zu besetzenden Stellen. Wir haben bekanntlich den Grundsatz aufgenommen, dass nur diejenigen Kandidaten wählbar sind, die in einem offiziellen Wahlvorschlag enthalten sind. Wenn also auf sämtlichen Wahlvorschlägen nicht mehr Kandidaten enthalten sind, als man wählen kann, ist die Wahl eigentlich überflüssig. Es fragt sich, ob man die Konsequenz ziehen wolle, zu sagen, unter diesen Voraussetzungen finde eine Wahl überhaupt nicht statt. Diese Konsequenz hat das neuenburgische Gesetz gezogen und der Entwurf hat sich dieser Lösung angeschlossen. Man spricht von stillschweigender Wahl; man könnte ebensogut sagen, es finde keine Wahl statt, indem die Kantonsregierung einfach diejenigen als gewählt erklärt, deren Namen auf den offiziellen Listen genannt sind. Ich glaube, man geht etwas zu weit, wenn man sagt, die Wahl habe in einem solchen Fall keinen Sinn. Sie hat insofern einen Sinn, als die Zahl der abgegebenen Stimmen für den einzelnen Kandidaten massgebend ist für die Reihenfolge innerhalb der Partei. Wir finden die nämliche Erscheinung schon heute unter dem Majoritätssystem. Auch nach heutigem System kommt es vor, dass sich unter Umständen verschiedene Parteien auf einen Wahlvorschlag einigen, dass von einer dritten Seite keine andern Vorschläge

gemacht werden und dass schon vor dem Wahlakte mit aller Sicherheit erklärt werden kann, dass die vorgeschlagenen Kandidaten gewählt werden. Dennoch wird die Wahl vorgenommen, weil man immer wieder den Wählern die Möglichkeit geben will, trotz des einheitlichen Wahlvorschlages dem einen oder andern Kandidaten nicht zu stimmen, so dass die Reihenfolge derselben anders herauskommen kann, als wenn man einfach nach dem Grundsatz der «élection tacite» die Wahl nicht vornimmt.

Es ist zuzugeben, dass der Grundsatz der stillschweigenden Wahl, bzw. der Nichtvornahme einer Wahl, für die meisten Kantone etwas Ungewohntes ist. Herr Calame ist ein besonderer Bewunderer dieses Systems, ich überlasse ihm daher gern die weitere Verteidigung.

In Art. 22 ist noch ein anderer Fall vorgesehen. Wenn zusammen zu wenig Kandidaten vorgeschlagen sind, also weniger Kandidaten, als Abgeordnete zu wählen sind, dann werden zunächst diejenigen, die vorgeschlagen sind, ohne weiteres nach dem Grundsatz der «élection tacite» als gewählt erklärt. Das ist die Konsequenz des ersten Satzes. Wie aber verhält es sich mit den andern Stellen, für welche keine Kandidaten vorhanden sind? Hier ist vorgeschrieben, dass Ersatzwahlen stattfinden müssen. Ueber die Ersatzwahlen sprechen die folgenden Artikel.

Es ist auch möglich, allerdings wird das ein seltener Fall sein, dass in einem Wahlkreis gar keine Liste aufgestellt wird. In diesem Fall wird nach dem gewöhnlichen Verfahren gewählt und es soll nach dem Vorschlag des Art. 22 das relative Mehr sofort entscheiden. Wir haben hier wiederum die gleiche Lösung wie in Art. 1 bei dem Einerwahlkreis. Es wird nicht zunächst ein erster Wahlgang vorgesehen, bei welchem das absolute Mehr entscheidet und ein zweiter mit dem relativen Mehr, sondern es wird sofort der Einfachheit halber auf das relative Mehr abgestellt.

**M. Calame, rapporteur français de la commission:** Dans mon rapport d'introduction, je me suis réjoui que la loi reconnaisse le principe de l'élection tacite. C'est au premier alinéa de l'article 22 que nous trouvons l'expression de ce principe en ces termes: «S'il n'y a qu'une liste électorale ou si le nombre des candidats de toutes les listes ne dépasse pas celui des députés à élire, tous les candidats sont proclamés élus par le gouvernement cantonal sans opérations électorales.» Cette disposition se justifie sans longue argumentation. Le système du dépôt des listes empêche, en somme, de donner utilement ses voix à d'autres candidats que ceux dont les noms ont été déposés; il n'y a dès lors plus aucun intérêt quelconque à procéder à une opération électorale si le nombre des candidats ne dépasse pas celui des députés à élire. Le système de l'élection tacite a été adopté dans le canton de Neuchâtel tout récemment. Il n'a encore été appliqué que dans quelques cas et je ne voudrais pas faire état de l'expérience, ni tirer déjà des conclusions précises. Il me paraît toutefois que c'est une solution d'ordre pratique qui peut être acceptée sans hésitation.

Le deuxième alinéa de l'article prescrit que «si le nombre des candidats de toutes les listes valables est inférieur à celui des députés à élire, tous les candidats sont déclarés élus par le gouvernement cantonal».

Il y a ainsi, comme premier acte, une élection tacite; pour les sièges restants, il y a lieu à une élection complémentaire conformément aux dispositions de l'article 25 suivant.

Enfin, on a envisagé au troisième alinéa le cas où aucune liste électorale n'aurait été déposée dans le délai voulu. En vue d'éviter une nouvelle convocation des électeurs, on proclame alors la pleine liberté de l'élection: l'électeur a la faculté de donner ses suffrages à n'importe quel citoyen éligible et ce sont ceux qui ont obtenu le plus grand nombre de suffrages qui sont déclarés élus. Pas davantage qu'à l'article premier, 3<sup>e</sup> alinéa, on n'impose la majorité absolue, l'idée étant toujours que l'opération doit être terminée dès le premier tour de scrutin.

Je vous recommande l'adoption de l'article 22 dans le texte proposé par la commission.

**Grünenfelder:** Meine Anträge zu Art. 22 fallen nun ausnahmslos dahin. Dagegen muss die Zwischenbemerkung, dass Art. 23 vorbehalten bleibe, meines Erachtens doch zur Geltung kommen. Art. 22 behandelt den Fall, dass ein Kandidat in zwei verschiedenen Wahlkreisen gewählt wird. Da können nicht alle Vorgeschlagenen als gewählt erklärt werden; sie können es vorbehaltlich des Verfahrens nach Art. 23, wonach sich der an zwei Orten Gewählte zu erklären hat, wo er gewählt sein will.

**Sträuli:** Ich bin damit einverstanden, dass in Art. 22 der Vorbehalt des Art. 23 gemacht wird.

Angenommen. — (Adopté.)

### Art. 23.

**Sträuli, deutscher Berichterstatter der Kommission:** Wir haben bereits von dem Fall gesprochen, wo ein Kandidat in verschiedenen Wahlkreisen aufgestellt und gewählt wird. Sie haben den Grundsatz angenommen, dass das unbeschränkt möglich sein soll. Es ist infolgedessen eine Bestimmung darüber aufzunehmen, wie es zu halten sei, wenn die Wahl in den verschiedenen Wahlkreisen zustande kommt. Die Sache ist gegeben. Der Bundesrat wird den betreffenden Gewählten auffordern, sich zu erklären, in welchem Wahlkreis er die Wahl annehmen will. Herr Grünenfelder hat hier eine Ergänzung vorgeschlagen. Es ist nämlich nicht gesagt, was passieren soll, wenn der betreffende Kandidat keine Erklärung abgibt. Das ist eine Lücke. Herr Grünenfelder füllt diese Lücke aus, indem er in Art. 23, Abs. 1, beifügt: «Geht eine Erklärung nicht ein, so wird der Wahlkreis vom Bundesrate durch das Los bestimmt.» Wir schlossen uns diesem Antrage an und möchten ihn empfehlen. Die übrigen Anträge zu Abs. 2 sind redaktioneller Natur, und es wird auch hier keine Opposition gemacht. Was den Antrag zu Abs. 3 anbetrifft, so ist auch das, wie ich glaube, eine richtige Ergänzung. Sie wird vielleicht praktisch nicht sehr wirkungsvoll sein, allein wir machen hier ebenfalls keine Opposition.

**M. Calame**, rapporteur français de la commission: L'article 23 règle la procédure d'option en cas d'élection multiple. C'est le Conseil fédéral qui invite l'élu à opter pour l'arrondissement électoral qu'il accepte de représenter. M. Grünenfelder propose de compléter l'alinéa premier dans ce sens que, si le candidat ne se détermine pas de lui-même, c'est le Conseil fédéral qui fixe l'arrondissement par le sort. Cette adjonction paraît justifiée et, avec M. Sträuli, je m'y rallie.

Le deuxième alinéa fait également l'objet d'un amendement rédactionnel de M. Grünenfelder auquel je ne m'oppose pas.

Enfin, au troisième alinéa, M. Grünenfelder vient dire expressément que si un candidat présenté dans deux arrondissements est élu dans un seul, son nom est rayé de la liste de l'autre arrondissement. Cela paraissait aller de soi. Puisqu'on ne saurait jamais trop préciser, je me rallie à la proposition de M. Grünenfelder.

**Grünenfelder:** Nachdem die Kommission erklärt hat, meine sämtlichen Anträge anzunehmen, könnte ich auf das Wort verzichten. Ich muss aber auf folgendes aufmerksam machen: Der Art. 23 umfasst zwei Fälle. Der eine ist derjenige, in welchem ein Kandidat in zwei oder mehreren Wahlkreisen von Anfang an gewählt worden ist. In einem solchen Falle soll er sich erklären, wo er gewählt sein will. Wenn er sich nicht erklärt, dann bestimmt der Bundesrat durch das Los, wo er als gewählt zu erklären sei. Dieser Fall ist an und für sich klar.

Dagegen kann es auch vorkommen, dass ein Kandidat nur in einem Wahlkreis gewählt wird, während er in mehreren vorgeschlagen ist. Wenn das der Fall ist, dann betrachte ich es als selbstverständlich, dass er ohne weiteres in dem betreffenden Wahlkreis als gewählt erklärt wird, dass er aber auf den Listen der übrigen Wahlkreise gestrichen wird. Wenn er einmal die Erklärung abgegeben hat, sofern er doppelt gewählt ist, dass er in dem und dem Wahlkreis die Wahl annehme, dann soll er nicht die Möglichkeit haben, später, wenn in einem andern Wahlkreis ein Sitz frei wird, auf den ersten Sitz zu verzichten, um den zweiten einzunehmen. Ich würde das als eine Ungehörigkeit betrachten, die ausgeschlossen sein soll. Daher habe ich meinerseits beantragt, in Abs. 2 beizufügen, dass der Betreffende auf den Listen der andern Wahlkreise zu streichen sei.

Angenommen. — (Adopté.)

#### Art. 24.

**Sträuli**, deutscher Berichterstatter der Kommission: Art. 24 sieht zwei Fälle vor, einmal den Fall, wo eine Stelle leer wird, weil der betreffende Gewählte in zwei Wahlkreisen aufgestellt und gewählt worden ist und selbstverständlich nur für einen optieren kann. Wie wird es mit der Stelle gehalten, die infolgedessen leer wird? Zweiter Fall: Während der Amtsdauer wird eine Stelle erledigt durch Rücktritt oder Tod des Gewählten. Der Art. 24 sagt nun, dass in diesen Fällen die folgenden Kandidaten, die sich noch auf der betreffenden Liste befinden, nachrücken sollen. Die Nicht-

gewählten der betreffenden Liste sind also in diesem Sinne Ersatzkandidaten. Sie sind nicht Ersatzkandidaten im Sinne des Antrages Grünenfelder, aber tatsächlich kommt ihnen doch diese Rolle zu.

**M. Calame**, rapporteur français de la commission: Il est de l'essence même de la représentation proportionnelle que la répartition faite au moment de l'élection générale soit valable pour toute la durée de la législature. La loi pose donc le principe que les mandats attribués demeurent la propriété du parti pendant toute la durée de la législature, de telle sorte que s'il se produit une vacance, que ce soit immédiatement après l'élection ou au cours des trois ans, le parti a seul le droit d'y repourvoir.

Quand il y a des suppléants, c'est-à-dire des candidats non élus classés automatiquement au rang de députés suppléants, le remplacement des disparus se fait de la manière la plus simple: en cas de vacance, c'est le premier suppléant qui est proclamé député. Le cas est un peu plus difficile à résoudre s'il n'y a pas de suppléant. Nous verrons tout à l'heure comment l'article 25 procède dans cette éventualité.

En outre, l'article 24 proclame que si deux candidats ont obtenu le même nombre de voix, c'est le sort qui décide. Mais à l'article 19, vous avez décidé, suivant une proposition de M. Grünenfelder, de substituer au tirage au sort, le rang dans la liste. Il semble naturel que la concordance soit établie entre les deux articles 25 et 19. Et, à cet effet, il y aurait lieu d'adopter ici la rédaction suivante: «Si deux candidats ont obtenu le même nombre de voix, celui qui est en premier rang dans la liste est déclaré élu.»

**Grünenfelder:** Im Einverständnis mit dem deutschen Berichterstatter der Kommission und gestützt auf die Ausführungen des Herrn Calame habe ich zu sagen, dass im Art. 24 eben der gleiche Grundsatz aufzunehmen ist, wonach bei gleicher Stimmenzahl der nachrückenden Kandidaten eben auch der früher genannte, früher in der Wahlliste aufgeführte als gewählt zu erklären ist und nicht das Los zu entscheiden hat.

**Schmid (Zürich):** Diesem Antrag des Herrn Grünenfelder opponiere ich. Man hat bei Art. 19, Abs. 2, zu Unrecht in seinem Sinne entschieden. Ich mache Sie darauf aufmerksam, dass es für jede Partei oft recht schwierig ist, die Kandidatenliste aufzustellen, da die Kandidaten ausserordentlich empfindlich sind, wenn man sie an den Schwanz der Liste stellt. Da ist in den meisten Fällen der einzige Ausweg, der sich bietet, wenn man die Leute nicht verletzen will, die alphabetische Reihenfolge. Nun ist es aber eine sehr mechanische Sache, wenn zwei Kandidaten gleichviel Stimmen haben, einfach zu sagen, derjenige sei gewählt, der im Alphabet vor dem andern kommt. Das ist brutal, da ziehe ich den Entscheid durch das Los vor und deshalb beantrage ich Ihnen, hier an dem Modus festzuhalten, wie er in Art. 24 vorgeschlagen ist. Ich werde nachher beantragen, auf Art. 19 zurückzukommen und auch dort die Fassung der Kommission aufrechtzuhalten. Ich habe es ausserordent-

lich bedauert, dass der Herr Kommissionspräsident dieselbe zugunsten des Antrages Grünenfelder fallen liess.

**Grünenfelder:** Ich halte den Antrag aufrecht. Ich möchte Herrn Schmid die Frage vorlegen, ob es nicht ebenso brutal ist, von der Parteileitung in alphabetischer Reihenfolge aufgestellt zu werden. Die Brutalität wird also von der Parteileitung begangen. Es ist keine Brutalität, wenn man einen Grundsatz aufstellt, den man von vornherein aus dem Gesetz herauslesen kann. Denn dann kann die Partei es machen, wie sie will. Wenn sie den Mann hoch einschätzt, kann sie ihn an die Spitze der Liste stellen. Es ist nicht zu erwarten, dass Männer, deren Namen zufällig mit Z anfängt und die vielleicht ein Jahrzehnt im Nationalrat gewesen sind, an das Ende der Liste gestellt werden. Sie werden sich dafür bedanken. Die Partei wird sie an den Anfang nehmen müssen, sonst begeht sie eine Brutalität.

**Sträuli, deutscher Berichterstatter der Kommission:** Es mag sein, dass die beiden Referenten sich gegenüber Herrn Grünenfelder etwas zu freundlich verhalten haben, indem sie den Antrag der Kommission zurückzogen, aber nachdem bei Art. 19 entschieden worden ist, sollte vorläufig die gleiche Regelung bei Art. 25 eintreten. Es bleibt Herrn Schmid vorbehalten, einen Wiedererwägungsantrag für beide Art. 19 und 25 zu stellen.

#### Abstimmung. — *Votation.*

Für den Antrag der Kommission	42 Stimmen
Für den Antrag Schmid	29 Stimmen

#### Art. 25.

**Sträuli, deutscher Berichterstatter der Kommission:** Das Proportionalwahlverfahren bietet den grossen Vorteil, dass während der Amtsdauer in der Regel keine Ersatzwahlen stattzufinden haben. Wir haben in Art. 24 den Grundsatz aufgenommen, dass, wenn eine Stelle vakant wird, derjenige nachrückt, der auf der nämlichen Liste die meisten Stimmen erhalten hat, aber nicht gewählt war. Nun entstehen aber Schwierigkeiten, wenn kein Ersatzkandidat mehr vorhanden ist. Diesen Fall regelt Art. 25. Es haben in solchen Fällen Ergänzungswahlen stattzufinden. Es fragt sich, ob diese Ergänzungswahlen nach dem gewöhnlichen Verfahren stattfinden sollen, also nach dem Verfahren, nach welchem die Hauptwahlen vor sich gehen. Der Entwurf verneint diese Frage. Er geht davon aus, dass der betreffende Sitz, der erledigt ist, der Partei durch die Hauptwahl schon zugesprochen worden ist. Die Partei hat sich ausgewiesen, dass sie diesen Sitz beanspruchen kann, und sie hat ihn durch den Kandidaten besetzt gehabt, der nun weggegangen ist. Infolgedessen soll nicht eine neue Wahl stattfinden, bei welcher die Parteien wieder-

um ihre Kräfte messen, sondern die Partei, welche den ausgetretenen Kandidaten zu den ihrigen zählte, soll ohne weiteres das Recht haben, in erster Linie Vorschläge zu machen.

Der Art. 25 stellt daher den Grundsatz auf, dass die Partei, deren Kandidat die Stelle verlassen hat, zunächst einen Vorschlag machen kann. Wenn sie das tut, so können sich andere Parteien am Wahlkampf nicht beteiligen, weil eben der Sitz der erstgenannten Partei zukommt, und es findet wiederum *élection tacite* statt, d. h. der Vorgeschlagene wird als gewählt erklärt. Allerdings bietet nun die Aufstellung eines Ersatzvorschlages unter Umständen für die betreffende Partei eine Schwierigkeit. In der Partei können im Laufe der Zeit Veränderungen vorgegangen sein, sie kann sich gespalten oder aufgelöst haben. Wer kann dann an Stelle dieser Partei einen Vorschlag machen? Der Entwurf sagt, im Namen der Partei können die ursprünglichen Unterzeichner des Wahlvorschlages den neuen Vorschlag unterbreiten. Wenn sie sich nicht einigen können, dann soll eine freie Wahl eintreten, und es werden Wahlvorschläge von allen Parteien entgegengenommen.

**M. Calame, rapporteur français de la commission:** Il y'a un instant, à l'occasion de l'art. 24, je constatais que la loi sur la représentation proportionnelle soumise à vos suffrages pose ce principe que l'attribution des sièges à l'élection générale est valable pour toute la durée de la législature. C'est une conséquence de la proportionnelle même. Si l'on ne décrétait pas une pareille mesure, il pourrait se produire le cas qu'à l'occasion d'une vacance un parti s'empare d'un siège qui ne lui convient pas. De telle sorte qu'un groupe de minorité serait exposé à perdre toute sa représentation, si tel était le bon plaisir d'un adversaire ayant la puissance du nombre. Pour parer à cette éventualité, la loi garantit qu'en cas de vacance, le siège reste acquis au parti auquel il a été attribué. Le système fonctionne sans accroc quand il reste des suppléants. L'article 25 règle la situation dans les cas où la liste du parti, auquel appartenait le siège vacant, ne porte le nom d'aucun suppléant éligible: une élection complémentaire est ordonnée dont la loi fixe les conditions.

Sont tout d'abord seuls admis à présenter une liste les signataires de la liste sur laquelle étaient portés les membres du Conseil national dont les sièges sont devenus vacants. Cette mesure assure ainsi à qui de droit la propriété du siège dévolu au parti lors de l'élection générale. La procédure instituée à l'article 25 est inspirée de la loi neuchâteloise, qui autorise à prendre part à l'élection complémentaire le seul parti intéressé. La formule du canton de Neuchâtel n'a toutefois pas trouvé dans son intégrité l'agrément de la commission, qui a préféré en rester à la notion des signataires des listes plutôt que de reconnaître un droit aux partis. Il peut évidemment se produire que quelques-uns des signataires de la première liste aient disparu; les autres signataires procèdent de leur propre autorité au remplacement de ceux qui ont disparu.

Il me paraît que la solution adoptée à l'article 25 résout de façon satisfaisante les difficultés qui peuvent se présenter.

Si les signataires de la première liste renoncent à leur droit ou ne réalisent pas l'accord sur le nom d'un candidat, l'élection complémentaire est libre, elle a lieu suivant les prescriptions qui règlent les élections générales.

Angenommen. — (Adopté.)

Art. 26.

Sträuli, deutscher Berichterstatter der Kommission: Im Gesetz sind eine Reihe von Fristen aufgestellt, innerhalb welcher gewisse Massnahmen getroffen werden sollen. Es herrschten in der Kommission darüber Zweifel, ob diese Fristen für alle Kantone richtig angesetzt seien, namentlich für grosse Kantone. Im Einverständnis mit dem Bundesrat wurde daher der Art. 26 in das Gesetz aufgenommen, der dahin geht, dass die Kantonsregierungen je nach ihren Verhältnissen berechtigt seien, die Fristen entweder abzukürzen oder zu verlängern.

M. Calame, rapporteur français de la commission: L'observation a été faite que pour certains cantons le délai de présentation des listes est insuffisant tandis que pour d'autres il est trop long. Nous inscrivons à l'article 26 la faculté pour les gouvernements cantonaux de modifier la durée des délais, soit de les abrégier ou de les prolonger. Les cantons sont tenus, toutefois, de soumettre au préalable ces modifications à l'approbation du Conseil fédéral: l'article 26 règle la question.

Angenommen. — (Adopté.)

Art. 26 bis.

Angenommen. — (Adopté.)

Art. 26 ter.

Sträuli, deutscher Berichterstatter der Kommission: Auch über Art. 26 ter wurde bereits referiert. Herr Grünenfelder schlägt vor, den Art. 23 vorzubehalten und die Kommission ist damit einverstanden.

Angenommen. — (Adopté.)

Art. 26 quater.

Bühlmann: Ich habe mir erlaubt, den Antrag zu stellen, es sei ein neuer Art. 26 quater folgenden Inhalts in das Gesetz aufzunehmen:

«Jeder stimmfähige Schweizerbürger ist verpflichtet, an den Wahlen für den Nationalrat teilzunehmen.

Die nähere Ordnung der Wahlpflicht erfolgt durch die kantonalen Ausführungsbestimmungen.»

Ich halte dafür, dass ein Proporzgesetz ohne die gleichzeitige Feststellung des Stimmzwanges ein unvollständiges Gesetz ist. Es wird uns als Hauptvorteil des Proporzverfahrens jeweilen in hohen Tönen dargestellt, dass die Volksvertretung der Wähler ein getreues Abbild der Wählermassen, der Parteien und anderer Interessenkreise sein soll. Wenn nun aber in einzelnen Kreisen nur ein kleiner Teil der Bürger an der Wahl überhaupt teilnimmt, so ist das Bild, das entsteht, nicht ein getreues Abbild des ganzen Volkes, sondern es ist dann in diesem Bild ein grosser Flecken vorhanden, der es entstellt. Ich halte es daher durchaus für nötig, dass das Gesetz dafür sorgt, dass, wenn man einmal zum Proporz übergeht, auch Vorsorge getroffen wird, dass die Wähler möglichst vollzählig zur Urne gehen, damit eben dieses photographische Bild der einzelnen Parteien und Interessenkreise in der Vertretung zutage tritt. Ohne den Stimmzwang bildet der Proporz nur für diejenigen Parteien einen sehr wesentlichen Vorteil, die infolge ihrer strammen Parteidisziplin auch den letzten ihrer Wähler zur Urne zu treiben wissen. Er bildet auch einen grossen Vorteil für diejenigen Wahlkreise, die in einem kleinen Zentrum konzentriert sind, wie es in den Städtkantonen der Fall ist, wo der Weg zur Urne ein ausserordentlich bequemer ist. Ohne den Stimmzwang bildet aber der Proporz einen grossen Nachteil für diejenigen Parteien, die nicht in der Lage sind, die Parteidisziplin so zu üben wie andere Parteien, die ausserordentliche Mühe haben, ihre Wählermassen zur Urne zu bringen, für diejenigen Parteien, bei denen überhaupt eine gewisse Stimmfaulheit besteht. Dieser Stimmfaulheit kann der Proporz nur Abhilfe schaffen, wenn man mit dem Proporz auch den Stimmzwang verbindet. Der Proporz hat einen Nachteil auch für diejenigen Wahlgebiete, in denen die Wähler einen weiten Weg zur Urne zurückzulegen haben. Auch da entsteht eine Ungleichheit mit dem Proporz, der nur durch die Verbindung mit dem Stimmzwang abgeholfen werden kann.

Man hat uns in hohen Tönen immer und immer wieder versichert, das Schweizervolk verlange mit der überwiegenden Mehrheit von zwei Dritteln den Proporz; zwei Drittel des Schweizervolkes wollen mit aller Bestimmtheit, dass der Proporz so rasch als möglich durchgeführt werde. Wenn Sie sich aber das Ergebnis der Abstimmung ansehen, so ergibt sich aus den Zahlen, die in der Botschaft mitgeteilt wurden, das folgende eigentümliche Bild: Von den 936,386 Stimmberechtigten haben an der Abstimmung teilgenommen 448,587, und es haben den Proporzartikel angenommen 299,550 Stimmen. Es ist also die eigentümliche Tatsache festzustellen, dass nicht einmal ein Drittel des stimmberechtigten Schweizervolkes für den Proporzartikel gestimmt hat, und dass dieses Ergebnis ein getreues Abbild der Stimmung im Schweizervolk sein soll, das wird kein Mensch behaupten wollen. Es ist durchaus notwendig, dass, wenn wir zu den Proporzahlen kommen, wir dafür sorgen, dass die ganze Wählermasse zur Urne kommen muss, dass man sie mit allen Mitteln veranlasst, von ihrem Stimmrecht wirklich Gebrauch zu machen. Es gehören schliesslich diese

zwei Drittel des Schweizervolkes; die an der Abstimmung nicht teilgenommen haben, auch zum Schweizervolk, sie haben alle ihre bürgerlichen Lasten in gleicher Weise zu tragen wie diejenigen, die zur Urne gehen. Wenn man nicht dafür sorgt, dass diese grossen Wählermassen, die die schlechte Gewohnheit angenommen haben, nicht zur Urne zu gehen, diese schlechte Gewohnheit ablegen, durch eine ausdrückliche Verpflichtung im Gesetz, so wird das ganze Bild des Proporz immer ein unrichtiges und falsches sein.

Wir müssen auch die weitere Erscheinung feststellen, dass infolge der kantonalen Gesetzgebung die Verhältnisse ausserordentlich ungleiche sind. Wir haben eine Reihe von Kantonen, in denen der Stimmzwang besteht, und wenn Sie gerade die Abstimmung über den Proporzartikel der Bundesverfassung näher anschauen, so haben Sie wieder die Tatsache, dass diejenigen Kantone, welche den Stimmzwang haben, fast vollständig zur Urne gegangen sind, während alle anderen Kantone sich nur mit kleinen Prozentzahlen beteiligt haben. Der Kanton Zürich, der freilich nur in Form einer Ordnungsvorschrift den Stimmzwang besitzt, weist eine Beteiligung von 75 % auf, Schaffhausen, ebenfalls Stimmzwangskanton, 80 %, St. Gallen 82 %, Aargau 84 %, Thurgau 82 %, während die meisten andern Kantone, die den Stimmzwang nicht haben, sich an der Abstimmung nur mit 20 bis 30 % beteiligt haben. Es ergibt sich aus dieser Abstimmung auf das allerklarste, dass es, um Gleichheit im ganzen Schweizerland herzustellen, durchaus nötig ist, den Stimmzwang mit dem Proporzgesetz zu verbinden und dadurch zu veranlassen, dass wirklich die Stimmkraft aller Parteien und Interessenkreise ihren klaren und sicheren Ausdruck erhält.

Es ist die Frage aufgeworfen worden, ob diese kantonalen Stimmzwangbestimmungen auch anwendbar sind auf eidgenössische Wahlen und Abstimmungen. Ich glaube, es kann darüber kein Zweifel bestehen; der Bundesrat sagt auf Seite 3 der Botschaft ausdrücklich: «Was den Stimmzwang betrifft, so sind die Kantone, wo derselbe bisher für die Nationalratswahlen in Geltung war, ohne weiteres zu dessen Beibehaltung berechtigt. Sollten Sie der Ansicht sein, dass aus Anlass der gegenwärtigen Gesetzesvorlage der Stimmzwang allgemein einzuführen sei, so würden wir Ihnen einen entsprechenden Text vorlegen.»

Aus der Presse hat man ersehen können, dass in der Expertenkommission Herr Gaudard eine entsprechende Anregung gemacht hat, und dass vom Bundesrat ein bezüglicher Vorschlag in Aussicht gestellt worden sei. Allein wir finden in der Vorlage nirgends irgendwelche Andeutungen zu einem derartigen Stimmzwangartikel. Ich glaube daher, es sei durchaus notwendig, dass man hier eine gewisse Gleichheit herstellt und durch eine gesetzliche Bestimmung dafür sorgt, dass in der Tat nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht zur Stimmabgabe festgestellt wird.

Durch die Annahme einer prinzipiellen Bestimmung erhalten die kantonalen Gesetze, die den Stimmzwang eingeführt haben, ihre Sanktion. Dadurch werden diejenigen Kantone, die diesen Stimmzwang noch nicht haben, stimuliert, ihn einzufüh-

ren. Wenn man sich darauf beschränkt, bloss das Prinzip der Wahlpflicht ins Gesetz aufzunehmen, wie mein Vorschlag vorsieht, so ist durch ein derartiges Prinzip den Kantonen doch eine gewisse Weisung gegeben, nun ihrerseits in Ausführungsverordnungen durch entsprechende Sanktionen dieser gesetzlichen Verpflichtung nachzukommen.

Worin diese Sanktionen bestehen sollen, das möchte ich im Proporzgesetz nicht präjudizieren. Die Verhältnisse sind in den einzelnen Kantonen ausserordentlich verschieden. Es liegt auf der Hand, dass der Stimmzwang in Basel-Stadt anders geordnet werden muss als im Kanton Graubünden, weil die Verhältnisse ganz verschiedene sind und weil man in Gegenden, wo der Weg zur Urne ein sehr beschwerlicher ist, nicht die gleichen Strafsanktionen feststellen kann wie da, wo man nur über die Gasse zu gehen braucht. Es liegen also nach dieser Richtung Verschiedenheiten vor, die es als ausgeschlossen erscheinen lassen, eine einheitliche Sanktion für die ganze Schweiz in das Gesetz aufzunehmen. Man darf das füglich den Kantonen überlassen. Schon die bisherige Gesetzgebung beweist, dass die Verhältnisse verschieden sind. In einem Kanton begnügt man sich mit einer blossen Ordnungsvorschrift wie im Kanton Zürich, wo man verlangt, dass der Bürger seine Ausweiskarte wieder an die Gemeindekanzlei zurückstellt und wo man die daherige Unterlassung mit einer Strafe bedroht. In andern Kantonen wird direkt eine Busse angedroht, wenn man der Stimmpflicht nicht nachkommt. Und zwar ist die Busse wieder eine ganz verschiedene, ein, zwei, drei Franken. Man kann das gut den Kantonen überlassen, man soll aber die Kantone nicht zwingen, dafür nun den ganzen Apparat der Gesetzgebung in Szene zu setzen, sondern, wenn man einmal ein Grundsatz im Bundesgesetz festgestellt hat, soll es Sache der Ausführungsverordnungen der Kantone zu diesem Proporzgesetz sein, die Sanktionen für den Stimmzwang aufzustellen.

Es wird auch bloss der moralische Hinweis an den Bürger durch eine derartige gesetzliche Bestimmung, die Bürgerpflicht, zur Urne zu gehen, zu erfüllen, einen grossen Einfluss haben auf die Beteiligung an der Wahl, weil der Bürger im Gesetz selbst sieht, dass Gesetz und Verfassung wollen, dass er seiner Pflicht genüge. Das Proporzgesetz erfordert das als absolute Notwendigkeit, um dem guten Gedanken, der im Proporz liegt, zum Durchbruch zu verhelfen. Schon dieser Gedanke wird einen grossen Teil der faulen Mitbürger zur Urne treiben.

Man mag die Sache betrachten, wie man will, so kommt man zum Schluss, dass ohne den Stimmzwang, ohne die ausdrückliche Statuierung der Wahlpflicht das Proporzgesetz ein unvollständiges Bild gibt, also nicht klar und grundsätzlich zur Durchführung kommt, dass es deshalb absolut notwendig sei, eine derartige gesetzliche Verpflichtung in das Gesetz aufzunehmen. Ich schlage Ihnen vor, den Grundsatz festzustellen, dass jeder stimmungsfähige Bürger verpflichtet ist, an den Wahlen teilzunehmen, dass aber die Sanktion, wenn er dieser Pflicht nicht nachkommt, den einzelnen Kantonen zu überlassen ist. Ich empfehle Annahme dieses Antrages.



**Schneeberger:** Es ist behauptet worden, das Stimmrecht sei nicht nur ein Recht, sondern auch eine Pflicht, gleich wie andere Pflichten dem Bürger auch auferlegt sind. Das ist nun jedenfalls nicht richtig, in der Verfassung kennen wir nur ein Stimmrecht und keine Stimmpflicht und es hat wenig Zweck und Wert, einen Bürger, der sich um eine Vorlage oder eine Wahl nicht interessiert, zu zwingen, dazu Stellung zu nehmen. Es ist in der Kommission gesagt worden, dass wir ja nicht einmal die Herren Mitglieder des Nationalrates zur Stimmabgabe zwingen. Es steht hier jedem Mitglied frei, sich bei einer Abstimmung zu enthalten, den Saal zu verlassen oder sitzen zu bleiben. Aber dem einfachen Bürger, einem Landwirt oder Arbeiter, der sich mit der Vorlage und mit den weittragenden Problemen nicht beschäftigen kann, den will man zwingen, eine Meinung zu haben und sie zu dokumentieren in einer Wahl oder in einer Abstimmung.

Wenn Herr Bühlmann sagt, dass bei der Abstimmung über den Proporz ja auch nicht die Meinung des Volkes zum Ausdruck gekommen sei, weil kaum die Hälfte sich an die Urne begeben habe und von dieser noch  $\frac{1}{3}$  gegen den Proporz gestimmt habe, so ist zu sagen, dass, wenn alle 900,000 Stimmberechtigten zur Urne gegangen wären, auch das noch nicht die Meinung des Schweizervolkes wäre. Es würde sich mindestens die eine Hälfte des Volkes, die Frauen, auch nicht ausgesprochen haben. So gut wie man mit dem Proporz den Stimmzwang verbinden will, so gut könnten die Anhänger des Frauenstimmrechtes auch dieses damit verbinden wollen. Der Stimmzwang hat nach Ansicht der Kommission und nach meiner persönlichen Ansicht mit dem Proporz nichts, aber auch gar nichts zu tun. Aber notwendig ist er zu keinem System. Es gibt Kantone, die den Stimmzwang haben, in der Ostschweiz, Zürich z. B., und das macht sich jeweils geltend bei Wahlen und Abstimmungen, indem bei diesen Kantonen eine starke Beteiligung zu verzeichnen ist. Aber für die Zusammensetzung des Nationalrates hat das keine Bedeutung, weil jeder Kanton seine Vertretung für sich in den Nationalrat wählt. Und ob der Kanton Zürich seine Delegierten mit 80 oder 90 % Beteiligung wählt, ist für die übrigen Kantone ebenso gleich, wie wenn der Kanton Bern seine Nationalratsmitglieder mit 50 % wählt. Das hat keinen Einfluss auf die Zusammensetzung. Eine wirkliche Bedeutung könnte der Stimmzwang eher bei sachlichen Abstimmungen haben. Es ist mir auch kein Kanton und auch kein Gemeinwesen bekannt, das mit der Einführung des Proporz auch den Stimmzwang verbunden hätte. Folglich hat man bisher diese Meinung nirgends gehabt, dass zum Proporz notwendigerweise der Stimmzwang gehöre. Es hat vielmehr den Anschein, dass die Herren mit dem Stimmzwang glauben, für ihre Partei politische Geschäfte machen zu können, also etwas herauszuschlagen für dieselbe. Sie könnten sich aber sehr irren, wie auch Herr Bühlmann in einem grossen Irrtum befangen ist, wenn er meint, alle stimmberechtigten Bürger, die nicht zur Urne gehen, seien nur seiner Partei zuzurechnen. Wir haben in Bern andere Erfahrungen gemacht. Da hat es sich immer gezeigt, dass bei einer starken Beteiligung unsere Partei am besten davon kommt, und von diesem Standpunkt aus hätten wir nichts gegen den Stimmzwang einzuwenden. Wenn Sie denselben einführen, so sind nicht wir die Leidtragenden, Herr Bühlmann.

Wir stimmen aber gegen den Stimmzwang, weil derselbe mit dem Proporz nichts zu tun hat. In der Stadt Bern haben wir 25,000 Stimmberechtigte und im Stimmrechtsregister für die Gewerbeurwahlen sind von 25,000 nicht weniger als 17,000 als stimmberechtigt bei der Gruppe Arbeitnehmer eingetragen, die wirtschaftlich zur sozialistischen oder doch wenigstens zur Arbeiterpartei gehören. Und wenn Sie so freundlich sein wollen, uns diese Leute zur Urne zu treiben, so haben wir gar keine Ursache, unglücklich zu sein. Aehnlich sind die Verhältnisse auch in andern Gegenden. Und wen treiben Sie zur Urne mit diesem Stimmzwang? Doch gewiss nicht den wohlhabenden Bürger. Der lässt sich die Bequemlichkeit nicht stören wegen einer kleinen Busse und der Landwirt im Emmental oder im Oberland, der geht auch nicht stundenweit durch Regen und Wetter wegen der geringen Busse. Dagegen der Arbeiter in der Industriegegend schaut auf diesen Franken und den treiben Sie zur Urne. Wenn Sie den Stimmzwang beschliessen, so habe ich die Ueberzeugung, dass das nicht Ihrer Partei nützt, Herr Bühlmann, sondern unserer Partei. Aber es scheint mir eine Zwängerei, dass man den Stimmzwang mit dem Proporz in Verbindung bringen will, was gar nicht nötig ist.

**Rothenberger:** In der Kommission wurde die Frage der obligatorischen Stimmpflicht ebenfalls eingehend diskutiert; aber die Mehrheit der Kommission hat sich dahin entschieden, in dieser Vorlage die Stimmpflicht nicht einzuführen. Sie wissen ja, dass sich die Vorlage des Bundesrates auf einen ähnlichen Standpunkt gestellt hat, zu erklären, dass natürlicherweise die bereits bestehende Stimmpflicht in den Kantonen auf den Nationalrat Anwendung finden könnte. Anfänglich wollte man den Bundesrat veranlassen, der Bundesversammlung einen Text über diese einheitliche Stimmpflicht besonders vorzulegen. Die Kommission ist aber nicht dazu gelangt, den Text zu verlangen; aber es ist gesagt worden, dass die Stimmpflicht doch notwendig sei.

Auch in der Expertenkommission ist diese Frage eingehend diskutiert worden. Es haben sich mehrere Mitglieder der Expertenkommission sehr einlässlich für die Einführung der Stimmpflicht ausgesprochen, aber nicht mit der Verquickung mit dem Proporzgesetz. Und ich erlaube mir, Ihnen gegenüber dem soeben ausgeführten ablehnenden Standpunkt des Herrn Schneeberger das Votum des Herrn Naine mitzuteilen. Er sagte: «Introduire le vote obligatoire dans le projet de loi, serait prolonger la discussion, or il faut agir. Il propose d'écarter la question du vote obligatoire, quitte à la reprendre pour elle-même le moment venu.»

Nun gehen also die Meinungen auseinander, ob die Stimmpflicht bei Anlass der Proporzvorlage aufzunehmen sei oder ob man sie nachher separat zu regeln habe, und hierbei wieder ist die Meinung zum Ausdruck gelangt, man solle das Gesetz von 1872 revidieren und die Stimmpflicht allgemein einführen für die Wahlen und eidgenössischen Abstimmungen, während andere sich damit begnügen wollten, die Stimmpflicht nur für den Nationalratsproporz einzuführen. Der Sprechende hat es nach den Beratungen in der Kommission übernommen, ein Postulat derjenigen Mitglieder der Kommission einzureichen, die sich für die Ein-

führung der Stimmpflicht ausgesprochen haben. Dieses Postulat hat den Wortlaut: «Der Bundesrat wird eingeladen, zu prüfen und zu berichten, ob nicht die Stimmpflicht für eidgenössische Wahlen und Abstimmungen, eventuell für die Proportionalwahl des Nationalrates einzuführen sei, entweder durch Revision des Bundesgesetzes über die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen vom 19. Juli 1872 oder durch ein spezielles, mit dem Proportionalwahlgesetz nicht verbundenes Bundesgesetz.»

Nun kommt heute Herr Bühlmann und geht radikaler vor, indem er den Antrag stellt, dass die Stimmpflicht bereits in dem Gesetze zu statuieren sei. Ich gehe mit der Auffassung des Herrn Bühlmann durchaus einig, was die Statuierung der Stimmpflicht in Abs. 1 seines Antrages betrifft. Aber es gefällt mir nun nicht, wenn im Abs. 2 bloss gesagt wird: «Die nähere Ordnung der Wahlpflicht erfolgt durch die kantonalen Ausführungsbestimmungen.» Wir werden dadurch eine grosse Buntscheckigkeit erhalten, es wird Verfügungen geben, die darauf hinausgehen, eine ganz laxe Stimmpflicht einzuführen, während mancherorts über die Stimmpflicht überhaupt nichts Näheres bestimmt werden wird.

Bei Anlass der Besprechung des Abstimmungsergebnisses über die Bundessteuer hat uns Herr Schwendener interessante Ausführungen über die Stimmbeteiligung gebracht. Herr Bühlmann hat bereits darauf Bezug genommen, und ich will Ihnen hier nur noch einige wenige Zahlen aus dieser Abstimmungsstatistik bekannt geben. Dieselben bestätigen, dass gerade die Kantone, welche die Stimmpflicht haben, eine grosse Beteiligungsziffer aufweisen, während andere Kantone eine sehr bescheidene, wenn nicht zu sagen, beschämende Beteiligung aufweisen. Zu den letzteren gehört Nidwalden mit 31 %, Schwyz mit 32 %, Bern mit 38 %, Zug mit 34 %, Freiburg mit 36 %, Tessin mit 22 % und in den welschen Kantonen Waadt mit 32 %, Wallis mit 35 % und Genf mit 34 % Beteiligung gegenüber den ostschweizerischen Kantonen Zürich mit 65 %, Schaffhausen mit 76 %, Appenzell A.-Rh. mit 65 %, I.-Rh. mit 63 %, St. Gallen mit 75 % und Aargau mit 82 %. Sie sehen aus diesen wenigen Zahlen, dass da, wo die Stimmpflicht eingeführt ist, die Bürger sich an die Stimmpflicht gewöhnt haben, und das wäre beim Proporz nun auch wünschbar.

Man hat eingewendet, dass beim Majorzsystem die Stimmpflicht angebracht sei. Ich bin der Meinung, dass es beim Proporz noch angebrachter sei, die Stimmpflicht zu statuieren und festzustellen, wie der Wille der Gesamtheit der Wähler zum richtigen Ausdruck kommen könne.

In Art. 2 des Bundesgesetzes vom 19. Juli 1872 wird nur das Stimmrecht statuiert; es müsste nach dem Antrage Bühlmann durch die Statuierung der Stimmpflicht ergänzt werden. Wenn nun gar nichts gesagt wird, wie die Kantone die näheren Ausführungen zu treffen haben, so befürchte ich, dass die Stimmpflicht auf dem Papier bleibe, da viele Kantone doch nicht den Vorschlag befolgen wollen, wie die Stimmpflicht durchgeführt werde. Wir können doch nicht so vorgehen, wie bei der Einführung des Zivilgesetzbuches. Damals wurde bestimmt, dass für alle Kantone, welche nicht innert einer bestimmten Zeit die Ausführungsgesetze zum Zivilgesetzbuch in Ordnung haben, der Bund die notwendigen Ausführungsbestimmungen er-

lassen werde. Ich denke, man werde hier nicht so weit gehen können und es wird also der Fall eintreffen, dass in einzelnen Kantonen überhaupt keine Ausführungsbestimmungen getroffen werden. Ich frage mich daher, ob es nicht möglich wäre, dem Antrage des Herrn Bühlmann in Abs. 2 mehr Inhalt, eine Strafsanktion zu geben. Ich bin ja grundsätzlich durchaus mit dem einverstanden, was Herr Bühlmann will. Ich möchte mir nun aber doch gestatten, den Abs. 2 an die Kommission zurückzuweisen, damit ein konkreterer Vorschlag über die Ausführung der Stimmpflicht gebracht werde, nicht dass alle Details über die Stimmpflicht in Abs. 2 zu ordnen seien, aber dass eine einfache Strafsanktion aufgenommen werden sollte.

**Feigenwinter:** Ich möchte mich gegen den Antrag Bühlmann aussprechen. Die Initiative über die Revision der betreffenden Bundesartikel sagt: «Es ist ein Gesetz zu erlassen, in welchem der Grundsatz der Proportionalität auf die Nationalratswahlen anzuwenden ist.» Das ist die verfassungsmässige Umschreibung des Auftrages, den wir haben. Was machen wir nun, wenn wir im Sinne des Antrages von Herrn Bühlmann diesen Art. 26 quater einfügen? Wir fügen in dieses Gesetz eine Bestimmung ein, welche an und für sich nicht dazu gehört. Das hat der Herr Vorredner ganz richtig ausgeführt. Damit begehen wir aber auch eine Verfassungsverletzung. Jawohl, Herr Bühlmann, eine Verfassungsverletzung. Denn wir verbinden etwas mit dem Auftrage, ein Proporzgesetz zu erlassen, das an und für sich dem Proporzgedanken fremd ist.

Wir haben in Basel ganz die gleiche Frage gehabt. Da standen zwei Parteien ungefähr gleich stark einander gegenüber. Die Initiative wurde angenommen und das Gesetz sollte erlassen werden. Nun kam die Partei, welche sich gegen den Proporz stemmte und beantragte, eine Bestimmung bezüglich des Stimmzwanges einzuführen. Wir haben gegen diese Verfassungsverletzung an das Bundesgericht rekurriert. Und dieses hat uns recht gegeben. Es wurde ausgeführt: Wenn eine Abstimmung dahin geht, dass man das Recht der Initiative hat, so kann das Recht der Initiative nicht dadurch verdorben werden, dass man Bestimmungen einfügt, die an und für sich nichts miteinander zu tun haben, die aber einen ganz grossen Kreis von Bürgern veranlassen könnten, aus diesem Grunde das ganze Gesetz zu verwerfen. Wenn man das ganze Gesetz hintertreiben will, wenn man eine Abstimmung veranlassen will, in der ganz besondere neue Gesichtspunkte zur Erwägung dem Volke unterstellt werden, so muss man zu dem Antrage des Herrn Bühlmann stimmen. Wenn man freilich auf dem Standpunkte steht, auf dem seinerzeit eine freisinnige Regierung des Kantons Luzern gestanden, dass diejenigen, welche nicht zur Abstimmung gehen, sich als mit dem jetzigen Zustand zufrieden erklären, wenn man auf dem Standpunkte steht, eigentlich sei nur  $\frac{1}{3}$  der Schweizerbürger für den Proporz erwärmt, dann kann man schon dazu kommen, mit der Bestimmung des Steuerzwanges so viele Gegner auf die Beine zu bringen, dass das Gesetz schliesslich verworfen wird. Das geht nicht! Gegen eine derartige Beinstellung gegen den gesunden Gedanken des Propozes verwahre ich mich entschieden und stimme gegen den Antrag Bühlmann.

**Bühlmann:** Ich muss mich dagegen verwehren, dass mein Antrag, wie Herr Feigenwinter angedeutet hat, dahin ziele, dem Gesetze ein Bein zu stellen. Es liegt mir nichts ferner, als das. Ich will nur die Gerechtigkeit, und der Fall, den Herr Feigenwinter von Basel-Stadt zitiert, hat einen ganz anderen Charakter gehabt, als der, welcher heute vorliegt. Wenn ich recht berichtet bin, lag dort eine formulierte Gesetzesinitiative vor, die den Grundsatz des Stimmzwanges nicht enthielt, und wenn man denselben dann hat einführen wollen, so war das natürlich nicht zulässig. Aber wenn wir im Gesetze selbst den Grundsatz der Stimpflicht aufnehmen und die Kantone veranlassen, die nötigen Ausführungsbestimmungen aufzustellen, so bewegen wir uns auf verfassungsmässigem Boden. Wenn Sie die Konsequenz ziehen aus dem Votum des Herrn Feigenwinter, so ist sie die, dass die Anwendung der kantonalen Stimmzwangesetze auf die eidgenössischen Abstimmungen gar nicht zulässig wäre. Daran denkt aber niemand und am allerwenigsten hat der Bundesrat daran gedacht. Er sagt, wie schon bemerkt, in der Botschaft ausdrücklich: «Was den Stimmzwang betrifft, so sind die Kantone, wo derselbe bisher für die Nationalratswahlen in Geltung war, ohne weiteres zu dessen Beibehaltung berechtigt». Und das Bundesgesetz über die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen sagt in seinem Art. 1, dass die Wahlen nach den kantonalen Vorschriften stattfinden.

Sie haben heute den gesetzlichen und verfassungsmässigen Zustand, dass die einen Kantone den Stimmzwang anwenden können und die anderen Kantone nicht. Das Ziel meines Antrages geht dahin, dass man Gleichheit unter den Kantonen feststellt. Von einem Widerspruch mit der Verfassung kann also keine Rede sein. Es würde einzig der Art. 43 der Verfassung in Frage kommen. Dieser setzt die Voraussetzungen für das Stimmrecht fest, aber dass damit eine gesetzliche Regulierung der Stimpflicht nicht untersagt ist, liegt auf der Hand. Ich glaube, die Einwendungen des Herrn Feigenwinter könnten nicht gehört werden, und wenn sie gehört würden, so wären sie in Widerspruch mit den anerkannten kantonalen Vorschriften.

Mein Antrag dient nur dazu, Gleichheit herbeizuführen. Ich möchte mich auch gegen den Einwand wehren, dass Verschiedenheiten in der Sanktion stattfinden können. Diese Verschiedenheiten ergeben sich aus den Verhältnissen. Es sind nicht die gleichen Bestimmungen notwendig im Kanton Basel wie im Kanton Graubünden, man muss in den einzelnen Kantonen den Verhältnissen Rechnung tragen bezüglich der Höhe der Sanktion.

Was das Votum des Herrn Schneeberger anbetrifft, so gibt er ja zu, dass man mit einer solchen Bestimmung seiner Partei nicht schadet. Ich möchte es durchaus ablehnen, dass mein Antrag nur darauf gerichtet wäre, den bürgerlichen Parteien einen Vorteil zu verschaffen. Ich gebe ganz gerne zu, dass auch seine Partei daraus profitieren kann; aber ich will verhindern, dass die Vertretung im Nationalrat nur ein Zerrbild biete, wenn in einzelnen Kreisen 80 % der Stimmberechtigten sich beteiligen und in andern nur 20 und 25 %. Der beste Beweis für die Notwendigkeit der Stimpflicht ist, wie schon bemerkt, das Ergebnis über den Verfassungsartikel selbst. Das öffnet einem die Augen und ich glaube, wir sind es dem Lande schuldig, dafür zu sorgen, dass der Bürger nicht bloss

stimmen darf, sondern, dass er wirklich stimmt. Das verlangt die Gleichheit auf dem Gebiete des politischen Lebens.

**Sträuli,** deutscher Berichterstatter der Kommission: Die Referenten haben in der Eintretensdebatte in einlässlicher Weise darüber rapportiert, wie die Kommission über die Frage der Einführung des Stimmzwanges bei Anlass des Proporzgesetzes denkt. Wir haben Ihnen mitgeteilt, dass die Kommission die längste Zeit ihrer Beratung gerade auf die Prüfung dieser Frage verwendet hat und dass die Mehrzahl grundsätzlich auf dem Boden des Herrn Bühlmann steht. Die meisten haben sich dahin ausgesprochen, dass es zum wenigsten wünschenswert sei, mit dem Proporzgesetz den Stimmzwang einzuführen, obschon die Tatsache zu konstatieren ist, dass kein einzelner Kanton mit der Einführung des Proporzgesetzes zugleich den Stimmzwang geregelt hat. Materiell wäre also die Kommission einverstanden mit Herrn Bühlmann, aber aus Opportunitätsgründen ist sie einstimmig dazu gekommen, keine solche Bestimmung aufzunehmen. Wenn man nämlich auf die Frage eingeht, tauchen sofort wichtige Bedenken auf. Sie haben aus dem Munde des Herrn Rothenberger bereits gehört, dass er Bedenken hat darüber, ob es genüge, die Ausführungsbestimmungen in Abs. 2 so zu regeln und mit Herrn Bühlmann zu sagen: «Die nähere Ausführung der Wahlpflicht erfolgt durch die kantonalen Ausführungsbestimmungen». Das ist in der Tat ein wunder Punkt. Entweder müssen wir in unserem Gesetz bestimmtere Vorschriften aufstellen und das führt zu weit — Herr Rothenberger wünscht, dass die Kommission die Frage noch einmal prüfe, aber ich kann nicht zustimmen aus dem Grunde, weil die Prüfung eine tiefgründige sein muss, man müsste daher die Frage an den Bundesrat zurückweisen —, oder wir müssen die Ausführungsbestimmungen nur so fassen wie Herr Bühlmann; dann wird aber die Verschiedenheit in den Kantonen sehr gross sein und es wird fraglich sein, ob es allen gelingt, bis zum Abstimmungstag Ausführungsbestimmungen zu erlassen.

Es ist bereits auf das Beispiel des Kantons Zürich hingewiesen worden. Wir haben zwar den Grundsatz der Stimpflicht aufgestellt, aber wie führen wir diesen Grundsatz aus? Wir sagen, es genügt, wenn einer entweder seinen Zettel am Wahltag einwirft oder innert zwei Tagen den Ausweis durch einen Knaben oder durch die Post dem Wahlbureau zurücksendet. Ich weiss nicht, ob der Bundesrat sagen könnte, das sei eine genügende Ausführung des Grundsatzes des Stimmzwanges. In Bergkantonen wird auch sofort die Frage der Stellvertretung bei der Stimmabgabe auftauchen. Wir sehen, die Sache ist nicht so einfach; man kann nicht einfach sagen, die Kantone sollen die Bestimmung ausführen.

Wir wissen auch, dass das Volk erwartet, die Wahlen nach dem Proporz sollen in den nächsten Monaten vorgenommen werden; jedenfalls soll die Proporzwahl 1919 vor sich gehen. Wird das möglich sein, wenn wir die Kantone noch beauftragen, besondere Bestimmungen zu erlassen? Ich widersetze mich daher dem Antrage Rothenberger, die Frage der Ausführung an die Kommission zurückzunehmen. Wenn Sie den Antrag Rothenberger grundsätzlich annehmen, so mögen Sie die Sache an den Bundesrat weisen, aber

dann zweifle ich, ob wir mit dem Proporzgesetz zeitig genug fertig sein werden.

Herr Bühlmann hat an die Abstimmung über das Proporzgesetz erinnert. Er hat erinnert, dass dabei der Wille des ganzen Schweizervolkes nicht in richtiger Weise zum Ausdruck gelangt sei, da in einzelnen Kantonen nur wenige Prozent der Stimmberechtigten gestimmt haben. Damit ist aber gerade auf eine wichtige Einwendung hingewiesen, nämlich, dass es sich nicht rechtfertige, bloss für die Wahlen in den Nationalrat und die Wahlen überhaupt den Stimmzwang einzuführen, sondern dass es materiell gerechtfertigter wäre, bei den Abstimmungen den Stimmzwang vorzuschreiben, denn gerade bei der Abstimmung ist es notwendig und wünschenswert, dass der Wille des ganzen Volkes zum Ausdruck komme.

Deshalb ist die Kommission dazu gekommen, Ihnen zu beantragen, es sei die Frage des Stimmzwangs allgemein bei der Revision des eidgenössischen Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen zu beantworten. Im Proporzgesetz aber soll nicht davon die Rede sein.

Was die Rechtsfrage anbetrifft, die Herr Feigenwinter aufgeworfen hat, so habe ich in der allgemeinen Debatte auch einen ähnlichen Standpunkt eingenommen, d. h. darauf hingewiesen, dass, nachdem durch eine Initiative ein Verfassungsartikel aufgestellt wurde, es zum mindesten fraglich sei, ob eine an sich nicht absolut notwendige Bestimmung in das Gesetz hineingenommen werden dürfe. Wenn man natürlich von dem Gedanken ausgeht, dass die Vorschrift des Stimmzwangs ein Essentiale eines Proporzgesetzes sei, so könnte man die Aufnahme rechtfertigen. Allein daran zweifle ich. Wir haben viele Proporzgesetze, die den Stimmzwang nicht kennen.

M. Calame, rapporteur français de la commission: Si je n'étais rapporteur de langue française, je m'abstiendrais de prendre la parole, M. Sträuli, président, vous ayant renseigné quant à l'attitude observée par la commission; celle-ci a débattu longuement la question du vote obligatoire. Elle s'est persuadée qu'un problème électoral de cette portée ne pouvait être résolu à l'occasion d'une loi sur la représentation proportionnelle, mais que la question devrait être tranchée par la revision nécessaire de la loi fédérale sur les élections et votations fédérales du 18 juillet 1872. La commission n'a donc pas pris de décision au sujet du vote obligatoire lui-même. Mais vous avez entendu, dans les rapports qui vous ont été présentés, que nous avons demandé au Conseil fédéral de vouloir bien se mettre immédiatement à l'ouvrage pour élaborer la revision de cette loi. Comme on l'a déjà fait observer, le vote obligatoire intéresse bien davantage les votations que les élections. Les inégalités signalées sont plus choquantes quand il s'agit de votations fédérales que lorsqu'on procède, par collèges électoraux, à la nomination de députés représentant le canton.

M. Bühlmann veut établir de l'égalité et de l'uniformité; or, je constate que si vous adoptiez sa formule, vous ne réaliseriez pas la moindre uniformité; on aboutirait bien plutôt à une inégalité flagrante, en renvoyant les mesures d'application du principe aux règlements cantonaux. Ceci créerait infailliblement la bigarrure la plus extraordinaire; comment, en effet, peut-on croire que les sanctions nécessaires présen-

teraient quelque caractère d'unité. Je cite, comme illustration, la disposition aujourd'hui abrogée de la loi neuchâteloise qui proclamait l'obligation du vote, mais sans l'accompagner d'aucune sanction quelconque.

Si vous laissez aux lois cantonales le soin de régler l'application de l'obligation du vote, comme le veut M. Bühlmann, il en résultera de plus un retard inévitable dans la mise en vigueur de la loi fédérale sur la proportionnelle. Et j'ajoute enfin que des prescriptions de la nature de celles qui sont prévues ne peuvent pas faire l'objet de simples règlements; les voies légales doivent être suivies.

Je me prononce contre la proposition de M. Bühlmann et je combats également le renvoi à la commission, étant donné que la commission a pris sa décision en toute connaissance de cause; je ne vois pas la majorité réformer son arrêté à quelques jours d'intervalle.

M. Micheli: Après ce qui vient d'être dit par Messieurs les rapporteurs, je puis être très bref. Je me déclare adversaire du vote obligatoire, mais j'estime en tout cas avec la commission, avec M. Feigenwinter et avec M. Schneeberger, que les deux questions du vote obligatoire et de la proportionnelle doivent être disjointes. Le principe du vote obligatoire ne peut pas être introduit dans une loi fédérale. Il ne peut l'être que par une revision de la constitution.

L'art. 43 de la constitution, auquel M. Bühlmann a fait allusion, dit que tout citoyen suisse peut prendre part aux élections fédérales. M. Bühlmann propose de changer le sens de cet article en disant dans la loi que tout citoyen suisse qui a qualité d'électeur est tenu de prendre part aux élections du Conseil national. Il existe une différence essentielle entre le texte constitutionnel qui emploie le verbe «peut prendre part» et le texte de la proposition Bühlmann qui dit «est tenu de prendre part». C'est toute la différence qui sépare la liberté de l'obligation.

Si l'on veut proposer l'obligation du vote, qu'on le fasse mais ce n'est pas le moment maintenant. Quant à moi je me prononcerai contre cette obligation pour des raisons que j'exposerai en temps voulu, si la question est discutée. Mais en tout cas que l'on pose la question sous forme d'une revision constitutionnelle et qu'on ne complique, qu'on ne retarde pas la discussion d'une loi que nous sommes chargés d'élaborer rapidement en vertu de l'article accepté par le peuple le 13 octobre dernier.

Je vous prie donc, conformément à la proposition de la commission, d'écarter la proposition de M. Bühlmann et de disjointre complètement les deux questions.

#### Abstimmung. — Votation.

##### Al. 1.

Für den Antrag Bühlmann	56 Stimmen
Dagegen	53 Stimmen

##### Al. 2.

Eventuell:

Für den Antrag Rothenberger	32 Stimmen
Dagegen	60 Stimmen

Definitiv:

Für den Antrag Bühlmann 63 Stimmen  
Dagegen 35 Stimmen

Art. 27.

Angenommen. — (Adopté.)

Art. 28.

Angenommen. — (Adopté.)

Art. 29.

Angenommen. — (Adopté.)

**Präsident:** Sie haben nun das Gesetz durchberaten, und ich habe die Frage an Sie zu stellen, ob Sie auf den einen oder andern Artikel des Gesetzes zurückkommen wollen. Ich sehe, dass eine Anzahl von Mitgliedern solche Gelüste haben. Ich möchte Ihnen deshalb belieben, hier abzubrechen und über diese Anträge morgen zu beraten.

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

**Sitzung vom 18. Dezember 1918,**  
**vormittags 8<sup>1</sup>/<sub>4</sub> Uhr.**

*Séance du 18 décembre 1918, à 8<sup>1</sup>/<sub>4</sub> heures*  
*du matin.*

Vorsitz: } Hr. Häberlin.  
Présidence: }

## 927. Hilfeleistung für notleidende Transportanstalten.

**Secours aux entreprises de transport en souffrance.**

(Siehe die Verhandlungen des Ständerates Seite 159 ff.)  
(Voir les débats du Conseil des Etats, page 159 et suiv.)

Eintretensfrage. — *Entrée en matière.*

**Walther,** deutscher Berichterstatter der Kommission. Die Vorlage, über welche der Sprechende zu referieren die Ehre hat, sieht mit ihren wenigen Paragraphen auf den ersten Blick ganz harmlos aus, ist aber im Prinzip sowohl wie in ihren Konsequenzen von grösster Bedeutung. Durch den Weltkrieg sind

zahlreiche private schweizerische Transportunternehmen notleidend geworden. Die Stilllegung des Fremdenverkehrs, der ja bekanntlich in unserem Lande eine so gewaltige Rolle spielt, sowie die Lähmung unseres ganzen wirtschaftlichen Lebens durch den Krieg haben manche private Transportanstalt an den Rand des Ruins gebracht. Manche dieser Anstalten hatte schon vor dem Kriege mit grossen Schwierigkeiten zu kämpfen. Bau- und Betriebsausgaben ständen bei mancher Unternehmung schon lange nicht im richtigen Verhältnis. Dazu mag auch das Finanzgebaren der einen oder andern Gesellschaft nicht ganz einwandfrei gewesen sein. Man hat es unterlassen, leicht realisierbare Reserven für kommende Notjahre anzulegen. Was man an Ueberschüssen etwa herausgewirtschaftet hatte, das wurde teils immobilisiert, teils wurde es in allzu weitgehendem Masse den Aktionären zugewendet. Der Mangel an flüssigen Mitteln machte sich daher schon sehr bald nach Kriegsausbruch, an dem einem Ort etwas früher, an einem andern Ort etwas später, geltend. Dementsprechend begannen auch schon sehr frühe die Massnahmen der verschiedenen Unternehmungen zur Sanierung ihrer Verhältnisse, oder, wenn es auch nicht zur Sanierung langte, so doch zu Vorkehrungen, welche durch die Verhältnisse gegeben schienen.

Die Verminderung des Personals und die Herabsetzung der Belohnung des Personals war eine der Massnahmen, die fast überall als erste Vorkehrung getroffen worden sind. Dabei hat man da und dort am Personal direkt gesündigt. Das Personal mancher Transportanstalt hat zufolge dieser Sünden böse Zeiten durchgemacht und leidet noch heute da und dort unter den Folgen dieser Massnahmen. Wohl wurde durch diese Personalverminderung und Belohnungsherabsetzung im Moment eine kleine Entlastung erzielt. Mit der Verteuerung des Lebensunterhaltes aber kam rasch wieder der Moment, wo dieses an und für sich durchaus nicht einwandfreie Mittel völlig versagte. Dem Personal mussten Mittel verschafft werden, um ihm auch nur einigermaßen den Lebensunterhalt zu ermöglichen. Die rasch einsetzende Erhöhung aller Material- und speziell der Kohlenpreise machte sich neuerdings in ganz drückender Weise fühlbar. Die Steigerung der Ausgaben, die Reduktion der Einnahmen und dann die Unmöglichkeit, die vorhandenen Vermögenswerte in flüssiges Geld umzusetzen, das war die Situation, welche schon im Jahre 1916 dazu führte, den Bund um Hilfe anzugehen.

Der Bund suchte diese Hilfe zu bringen. Durch das Bundesgesetz vom 25. September 1917 über Verpfändung und Zwangsliquidation von Eisenbahnen und Schiffsunternehmungen schuf er die Möglichkeit, dass Eisenbahnen und vom Bunde konzessionierte Dampfschiffunternehmungen ihren gesamten Grundbesitz und das gesamte zum Betrieb und Unterhalt gehörende Material verpfänden konnten. Im weitern gewährte er den privaten Unternehmungen, welche gestützt auf eine Bundeskonzession als Hauptgeschäft eine Eisenbahn oder die Schifffahrt betreiben, die Rechtswohltat des Nachlassvertrages. Die Gesellschaften genannter Art waren dadurch in die Möglichkeit versetzt, durch Pfandbelastung ihres Eigentums Geld flüssig zu machen oder aber mit Hilfe des Nachlassvertrages sich eines Teils ihrer Schulden zu entledigen.

## **Proporzgesetz.**

### **Représentation proportionnelle**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1918
Année	
Anno	
Band	VI
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	04
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	958
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.12.1918 - 08:15
Date	
Data	
Seite	529-554
Page	
Pagina	
Ref. No	20 028 652

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.

lichen Bundesbeschluss, für die ändern den formellen Weg der Gesetzgebung. Ich möchte Sie bitten, den Antrag des Herrn Bonhôte abzulehnen.

Abstimmung. — *Votation.*

Für den Antrag der Kommission . . . 78 Stimmen  
Für den Antrag Bonhôte . . . . . 9 Stimmen

Protokollvermerk.

**Walther**, deutscher Berichterstatter der Kommission: Es hat der Ständerat einen etwas ungewöhnlichen Weg betreten, indem er einem Beschlusse noch ein besonderes Protokollvermerknis angehängt hat. Es geschah das in der Meinung, zum Ausdruck zu bringen, dass auch der zweite Teil der Vorlage in möglichst baldiger Zeit seine Erledigung finden müsse.

Wir haben heute vom Chef des Eisenbahndepartements die bindende Erklärung erhalten, dass es in seinem Willen liege, die Vorlage, die verlangt wird, so zu fördern, dass die Sache in den ersten Monaten des nächsten Jahres zur Erledigung kommen kann. Mit Rücksicht auf diese Erklärung, die in formellster Weise abgegeben worden ist, könnte man auf eine Protokollerklärung verzichten. In unserer Kommission hatte eine Reihe von Mitgliedern die Dringlichkeit der Elektrifikation so intensiv betont, dass wir der Meinung waren, es sollte auch in unserem Protokoll von dieser Auffassung Vormerkung genommen werden.

Die Kommission beantragt Ihnen, auch in unserem Protokoll in gleicher Weise, wie es der Ständerat getan hat, die Dringlichkeitsvormerkung aufzunehmen. Wenn Sie aber der Auffassung sind, dass es an der Erklärung des Chefs des Eisenbahndepartements genüge, so hat die Kommission nichts dagegen einzuwenden.

**M. Leuba**, rapporteur français de la commission: Votre commission vous propose d'adhérer purement et simplement à la remarque inscrite en finale sous lettre B, qui a pour but d'insister sur le fait que le projet de loi du Conseil fédéral a été séparé en deux: un arrêté concernant les secours aux entreprises en souffrance et une loi concernant l'aide financière de la Confédération pour les entreprises désireuses d'électrifier leur lignes. Ce projet de loi a été promis dans le plus bref délai possible par M. le chef du département des postes et chemins de fer, qui nous l'a dit ce matin d'une façon très catégorique. Si le Conseil estime que les déclarations faites par M. le chef du département fédéral sont suffisantes, et qu'il pense que cette remarque ou cette adjonction au procès-verbal est nulle, la commission ne verra aucun inconvénient à la supprimer.

Angenommen. — (*Adopté.*)

Gesamtabstimmung. — *Votation sur l'ensemble.*

Für Annahme des Bundesbeschlusses 106 Stimmen  
Dagegen . . . . . 3 Stimmen

An den Ständerat.  
(Au Conseil des Etats.)

**Sitzung vom 18. Dezember 1918,  
nachmittags 4 Uhr.**

*Séance du 18 décembre 1918, à 4 heures  
de relevée.*

Vorsitz: }  
Présidence: } Hr. Häberlin.

**958. Proporzgesetz.  
Représentation proportionnelle.**

Fortsetzung. — *Suite.*

(Siehe Seite 529 hiervoor. — Voir page 529 ci-devant.)

**Präsident:** Wir gehen über zum Traktandum Proporzgesetz, 2. Lesung. Es sind bereits gestern verschiedene Rückkommensanträge in Aussicht gestellt worden, so dass ich glaube, es werde sich empfehlen, artikelweise die Frage zu stellen, ob ein Rückweisungsantrag gestellt werden will. Es ist dieses Vorgehen notwendig, damit wir nicht in eine uferlose Debatte hineinkommen.

Titel und Ingress. — *Titre et préambule.*

**Speiser:** Ich möchte Ihnen empfehlen, auf den Titel des Gesetzes zurückzukommen und ihn etwas anders zu gestalten. Ich möchte Ihnen kurz und bündig vorschlagen, zu sagen: «Nationalratswahlggesetz».

Angenommen. — (*Adoptés.*)

*Art. 4 und 13.*

**Hardmeier:** Gestatten Sie mir, Ihnen zu beantragen, auf Art. 4 und im Zusammenhang damit auf Art. 13 zurückzukommen. Ich möchte Ihnen den Wiedererwägungsantrag kurz begründen.

Einmal handelt es sich bei diesem Artikel um eine sehr wichtige Frage, über die der Rat schon noch einmal beraten darf, um die Frage nämlich, ob gemäss Antrag der Kommission das Kumulieren in dem Sinn zu gestatten sei, dass der Name eines Kandidaten zweimal auf die Liste gesetzt werden kann. Sodann ist diese Frage mit nur 3 Stimmen, mit 61 gegen 58 Stimmen verneint worden, so dass es also wohl begreiflich ist, wenn von einem Proporzfreund dieser Punkt nochmals im Sinne der Kommission aufgegriffen wird.

Der Sprechende ist seit Anbeginn seiner politischen Tätigkeit ein Freund des Proporz. Mit der Zeit ist er allerdings aus einem feurigen Verfechter desselben ein gemässiger Befürworter des neuen Wahlsystems geworden, das immerhin trotz seiner Mängel, die ihm anhaften, noch besser ist als der Majorz.

Nun habe ich bei der ganzen Beratung geschwiegen; aber da nun die Gelegenheit geboten ist, nochmals auf einen wichtigen Punkt zurückzukommen, drängt es mich, einiges zu sagen und zu unterstreichen und Sie zu ersuchen, Sie möchten meinem Antrag zustimmen und die Wiedererwägung beschliessen.

Was mich überrascht hat, war das Verhalten der Proporzfreunde, die in dieser Frage weit auseinandergingen und so Verwirrung schafften. Die Gegner des Systems aber möchte ich bitten, die Waffen gegen den Proporz ruhen zu lassen und mitzuhelfen, etwas zu schaffen, was nun einmal mit der Anwendung des Proporz verbunden ist: das Kumulieren im Sinne des Antrages der Kommission. Das Kumulieren wäre zweifellos glatt nach dem Vorschlag der Kommission durchgegangen, wenn die Anhänger des Proporz einig gewesen wären über die Art des Kumulierens; denn das proportionale Wahlverfahren erheischt das Kumulieren. Der Proporz will das Stärkeverhältnis der Parteien zum Ausdruck bringen. Das soll er nicht nur durch die Zahl, sondern auch dadurch, dass die Parteien mit ihren Besten durchzudringen vermögen.

Am Kumulieren, das sei hier festgehalten, sind alle Parteien in gleichem Masse interessiert. Ist es einer Partei daran gelegen, ihre hervorragendsten Kämpfer und Führer bei den Wahlen durchzubringen, so kann sie der Kumulation nicht entbehren. Wird die Kumulation abgelehnt, so werden die Parteien der Möglichkeit beraubt, ihren Führern unter allen Umständen die Wahl zu sichern. Ohne Kumulation werden oft die ausgeprägtesten Führer auf der Strecke bleiben. Denn wer zuvorderst im Kampfe steht, der hat nicht bloss bei den andern Parteien, sondern auch in seiner eigenen Partei die meisten Gegner. Es werden ihm nur die ausgesprochenen Anhänger seiner Partei stimmen; aber die Stimmen der Gemässigten, die da glauben, es wäre am besten ohne Parteien, die werden ihm ihre Stimme nicht zuhalten, sondern sie eher denjenigen geben, die weniger hervortreten und somit weniger anstossen. Und erst die vielen Parteilosen, die werden einem solchen ihre Stimme versagen und sie eher einem weniger Hervortretenden zuhalten. Wer wird da unter solchen Umständen noch Führer und Kämpfer einer Partei sein wollen, wenn sie ihn in Zeiten der Anfechtung nicht wirksam zu schützen vermag?

Jedem das Seine, soll es unter dem Proporz heissen. Die Parteien sollen gemäss ihrer Stärke vertreten sein; aber sie sollen es auch durch ihre Führer sein können. Ohne Kumulation hätte es aber eine Partei nicht mehr in der Hand, ihre prominentesten Führer zu wählen. Mit bezug auf diesen Punkt haben alle Parteien, ich möchte das unterstreichen, das nämliche Interesse.

Anders hingegen ist es mit dem folgenden Punkt, der mehr die bürgerlichen Wähler veranlassen sollte, dem Wiedererwägungsantrag zuzustimmen. Ohne die Kumulation werden namentlich die kleineren Parteien vielfach genötigt sein, gebrochene Listen aufzustellen. Von solchen Listen haben nun erfahrungsgemäss die Sozialisten nichts zu fürchten; denn ihre wohldisziplinierten Wähler werden nie einem Bürgerlichen, wer es auch sei, die Stimme geben. Anders der bürgerliche Wähler, der seinen Zettel ganz ausfüllen möchte und in seinem Billigkeits- und Gerechtigkeitsgefühl glaubt ein gutes Werk zu tun, wenn er auf dem

unvollständigen Vorschlag auch einem gemässigten und braven Sozialdemokraten einen Platz einräumt, womit er aber der bürgerlichen Wahlliste schadet.

Dem Kumulieren kann aber auch unbedenklich von denjenigen zugestimmt werden, die dem einzelnen Wähler, soweit es überhaupt beim Proporz möglich ist, Freiheit geben möchten; denn er ist an die Kumulation der Parteien nicht gebunden, sondern es steht ihm frei, nach seinem Gutfinden zu kumulieren. Es gibt also auch die Kumulation eine gewisse Freiheit, doch so, dass eine Partei der andern nicht in ihre Angelegenheiten hineinregieren kann; sie ist nicht stark genug, den Führer, die prominenteste Persönlichkeit, in der Liste der andern wegzubringen, zu eliminieren.

Das sind kurz die Gründe, welche mich bewogen haben, Ihnen den Wiedererwägungsantrag zu Art. 4 und damit zu Art. 13 zu stellen. Ich möchte Sie bitten, dem Wiedererwägungsantrag Ihre Stimme zu geben.

**M. Calame**, rapporteur français de la commission. L'article 71 du règlement du Conseil national qui permet à un député de demander que l'on revienne sur certains articles, en motivant brièvement sa proposition, réserve également la possibilité de déposer une contre-proposition en la motivant brièvement aussi. Comme au titre de rapporteur de la commission et plus particulièrement, au cas spécial, d'une minorité de celle-ci j'ai combattu le cumul, je me permets de déposer la contre-proposition prévue par le règlement et je la motive très brièvement. J'estime que le débat sur le cumul et sur la question connue des députés suppléants a déjà été suffisamment long et suffisamment approfondi pour faire la religion des membres du Conseil; la décision qui a été prise l'a été en parfaite connaissance de cause.

C'est pourquoi je vous invite à ne pas rouvrir le débat sur les articles 4 et 13.

#### Abstimmung. — *Votation.*

Für Zurückkommen auf Art. 4 und 13	49 Stimmen
Dagegen	51 Stimmen

#### *Art. 19 und 24.*

**Schmid** (Zürich): Ich möchte Ihnen den Antrag stellen, auf Art. 19 und 24 zurückzukommen. Der Nationalrat hat mit kleinem Stimmenmehr und bei schwacher Beteiligung den Antrag der Kommission gegenüber dem Antrag des Herrn Grünenfelder abgelehnt. Diese Anträge beziehen sich auf den Fall, da bei einer Wahl zwei Kandidaten gleich viele Stimmen haben. Nun hat die Kommission Ihnen vorgeschlagen, dass in einem solchen Fall das Los entscheiden soll, welcher von den beiden Kandidaten gewählt sei, während Herr Grünenfelder Ihnen vorgeschlagen hat, dass in diesem Falle derjenige gewählt sei, welcher auf der Liste voranstehe. Das habe ich beanstandet, und ich habe darauf hingewiesen, dass die Parteien in vielen Fällen wegen der persönlichen Verhältnisse, wegen der Empfindlichkeit



der Kandidaten, an das Ende einer Liste gestellt zu werden, zur alphabetischen Reihenfolge greifen müssen, und dass es dann einfach nicht angehe zu sagen: derjenige, der zufällig im Alphabet vorangeht, ist bei Stimmgleichheit der Gewählte.

Das ist ein ganz neues Verfahren. Es ist sonst allgemein üblich, dass bei Stimmgleichheit das Los zu entscheiden hat. Stimmgleichheit ist ein Zufall, der wohl selten eintreten wird, aber dann soll auch der Zufall entscheiden, und das geschieht durch das Los und nicht in der Art, die Herr Grünenfelder vorgeschlagen hat. Sie haben gehört, dass der Präsident der Kommission bei Art. 24 — es ist an beiden Orten (Art. 19 und Art. 24) dasselbe Prinzip streitig — erklärt hat, er glaube, er habe bei Art. 19 etwas rasch der Abänderung des Herrn Grünenfelder zugestimmt, und er hat mir erklärt, dass, nachdem darauf hingewiesen worden sei, dass ein solches Vorgehen seine Unzukömmlichkeiten habe, er an der Fassung der Kommission festhalten werde in dem Sinne, dass in solchen Fällen das Los zu entscheiden habe. Ich ersuche Sie, die Wiedererwägung zu beschliessen und dann dem Antrag der Kommission zuzustimmen.

**Grünenfelder:** Ich muss feststellen, dass ich nicht erklärt habe, meinen Antrag zurückzuziehen. Die Kommission hat meinen Antrag angenommen, und ich halte daran fest.

**Schmid (Zürich):** Der Präsident der Kommission hat es erklärt, nicht Herr Grünenfelder.

#### Abstimmung. — *Votation.*

Für Zurückkommen	33 Stimmen
Dagegen	43 Stimmen

#### *Art. 26 quater.*

**Moll:** Ich möchte Ihnen beantragen, auf das erste Alinea des Art. 26quater zurückzukommen und, falls dies beschlossen wird, Alinea 1 von Art. 26quater zu streichen, im Sinne des Antrages der Kommission.

Meine Herren! Der Nationalrat hat gestern mit einem Mehr von 3 Stimmen das erste Alinea des Art. 26quater auf Antrag des Herrn Bühlmann zum Beschluss erhoben und damit den Stimmzwang in das Proporzgesetz hineingetragen. Ich erlaube mir, die persönliche Ansicht zu vertreten, dass dieser Beschluss nicht von gutem war, und zwar deshalb nicht, weil er die Annahme des Proporzgesetzes gefährden, oder wenigstens verzögern könnte. Ich gehe sogar so weit, dass ich persönlich auf die Aufnahme des Stimmzwanges ins heutige Proporzgesetz sogar dann verzichten würde, wenn ich annehmen müsste, dass durch eine solche Bestimmung im Volke auch nur der Schein erweckt werden könnte, als ob dadurch eine Verzögerung oder gar eine Gefährdung der Vorlage möglich wäre.

Der Bundesrat mag in einer gesonderten Vorlage, sei es nun in Form der Revision des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen oder in anderer gutfindender Weise, uns die Frage des Stimmzwangs unterbreiten, in einer Vorlage, zu der das Volk sich eventuell auch separat wird aussprechen können. Als integrierender Bestandteil des heutigen Proporzgesetzes sollte dies aber, wie mir scheint, nicht geschehen. Die Argumente, die Herr Bühlmann zur Begründung seines Antrages ins Feld führt, sind, ich gestehe dies hier ohne weiteres, an und für sich materiell richtig. Ich halte dafür, dass der Proporz nur dann ein absolut richtiges Bild von der Stärke der Parteien gibt, wenn er mit dem Stimmzwang verbunden werden kann und so möglichst viele Wähler zur Urne führt. Da aber, wie wir ja wissen, eine möglichst vollzählige Beteiligung der Wählerschaft an den Abstimmungen in sehr vielen Gegenden bei der heutigen Freiheit der Stimmbeteiligung trotz aller Bemühungen der Parteien nicht möglich ist, liegt der Gedanke sehr nahe, mit einem kleinen Zwangsmittelchen nachzuhelfen und damit das Stimmrecht auch zur Stimmpflicht auszubauen. Allein auch diese Argumente, so gut sie gemeint sind, und dass sie es sind, daran ist gar nicht zu zweifeln, vermögen meine Bedenken zur heutigen Aufnahme des Grundsatzes des Stimmzwanges in das Proporzgesetz nicht zu beschwichtigen. Dazu gesellt sich ein weiteres Bedenken, das darin besteht, dass, wie die beiden Herren Kommissionsreferenten zutreffend ausgeführt haben, nähere Ausführungen mit bezug auf die Durchführung des Stimmzwanges im eidgenössischen Gesetz notwendig wären, um denselben in allen Kantonen gleichmässig und gerecht durchzuführen. Die Aufnahme solcher Bestimmungen würde aber, wie der Kommissionsreferent ausgeführt hat, notwendigerweise eine Verzögerung mit bezug auf den Erlass des Gesetzes zur Folge haben, was wiederum unserer Absicht zuwider wäre.

Das sind, kurz gesagt, die Gründe, die mich veranlassen, den Antrag auf Wiedererwägung mit bezug auf das erste Alinea des Art. 26quater zu stellen.

**Bühlmann:** Ich möchte Ihnen beantragen, den Wiedererwägungsantrag abzulehnen. Ich will Ihnen ganz kurz mitteilen, warum ich das beantrage. Herr Moll hat nur angedeutet, dass in dem Beschluss des Rates von gestern eine Art Sabotage gefunden werden könnte. Viel deutlicher spricht sich die Tagwacht aus, die heute in ganz bestimmter Weise mir und denjenigen Herren, die für den Stimmzwang gestimmt haben, in Verbindung mit der Ablehnung der Kumulation eine systematische Verballhornung des Proporzgesetzes vorgeworfen hat. Ich weise diesen Vorwurf durchaus zurück. Ich bin, nachdem nun einmal der Proporz in der Verfassung steht, mindestens so ehrlich gewillt, den Proporz dank eines richtigen Proporzgesetzes durchzuführen wie diejenigen Herren, die den Proporzgedanken überhaupt in die Verfassung gebracht haben und im gleichen Moment den Proporz in 5 oder wenn man richtig rechnet, in 7 Wahlkreisen zur Unmöglichkeit machen. Ich weise daher den Vorwurf der Unehrlichkeit mit aller Entschiedenheit zurück. Wir Berner haben damals den Versuch gemacht, die Bestimmung, dass jeder Kanton

einen eigenen Wahlkreis bilde, zu ändern. Wir haben uns vergeblich bemüht, er ist abgelehnt worden. Wir werden uns darein schicken müssen; allein ich glaube, wenn wir für uns, für diesen grossen Wahlkreis mit 32 Vertretern mit den verschiedenartigsten Verhältnissen auch eine gerechte und gleichmässige Durchführung des Proporzgesetzes ermöglichen wollen, dass darin nicht ein unehrlicher Kampf gegen den Proporz und das Proporzgesetz gefunden werden kann. Ich weise das mit aller Entschiedenheit zurück. Wenn von einer Unehrllichkeit die Rede sein kann, so liegt sie, wie gesagt, im Verfassungsartikel selbst, der in 5 oder 7 Wahlkreisen die Durchführung des Proporzgesetzes unmöglich macht.

Was die Sache selbst anbetrifft, so will ich nicht wiederholen, was ich gestern gesagt habe. Nachdem eine grosse Zahl von Kantonen den Stimmzwang bereits eingeführt haben, verlangt die Gerechtigkeit, dass man Gleichheit schaffe, dass man im Gesetz selbst den Grundsatz aufstellt, dass der Bürger nicht nur das Recht hat, sein Stimmrecht auszuüben, sondern auch die Pflicht, und das gerade bei einem Gesetz wie dem heutigen, das die weitaus wichtigste Frage der richtigen Vertretung des Volkes in der obersten Landesbehörde zum Gegenstand hat. Wenn feststeht, dass nun einmal der Stimmzwang in einer grossen Zahl von Kantonen zur Durchführung gelangt ist, sich dort als eine sehr zweckmässige Massnahme erwiesen hat, und dass in diesen Kantonen absolut keine Opposition gegen diesen Stimmzwang besteht, so tun Sie recht, wenn Sie ihn auch im Proporzgesetz des Bundes zur Durchführung bringen.

Es wird auf eine Revision des Bundesgesetzes über das Stimmrecht verwiesen. Ich bin nun seit mehr als 40 Jahren in der Bundesversammlung. Während dieser Zeit hat man wiederholt den Versuch gemacht, ein gerechtes und gutes Stimmgesetz zu erlassen, aber das hat sich regelmässig als unmöglich erwiesen. Wenn man uns also auf ein besseres Stimm- und Wahlgesetz des Bundes vertröstet, so ist das eine Vertröstung ad calendae graecas. Wenn wir hier den Anfang machen mit der Einführung des Stimmzwanges, der auch von Herrn Moll an und für sich als durchaus richtige Institution anerkannt worden ist, so werden wir den Weg öffnen, um auch für die materiellen Abstimmungen zum gleichen Resultat zu kommen. Wir werden so viel eher zu einem neuen Wahlgesetz kommen, das dann nach beiden Richtungen dasjenige feststellt, was ein Bedürfnis ist für die Demokratie, wo eben nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten für jeden einzelnen Bürger bestehen sollen.

Wir können also ganz wohl an diesem Beschluss festhalten. Wenn man heute nochmals davon spricht, dass es nur zulässig wäre, eine solche Stimmpflicht und Wahlpflicht festzustellen, wenn für die ganze Schweiz die gleichen Sanktionen aufgestellt würden, so will ich nicht wiederholen, was gestern schon gesagt worden ist. Das ist bei den verschiedenartigen Verhältnissen, wie wir sie haben, eine reine Unmöglichkeit, und ich glaube, wir tun viel besser, nur den Grundsatz aufzustellen und den Kantonen die Feststellung der Sanktionen zu überlassen. Die werden schon das Richtige finden, so gut wie sie es bis anhin gefunden haben. Ich möchte sehr empfehlen, an dem gestrigen Beschluss festzuhalten und den Wiedererwägungsantrag abzulehnen.

### Abstimmung. — *Votation*

Für den Antrag Moll	55 Stimmen
Dagegen	55 Stimmen

**Präsident:** Sie haben mir den Stichentscheid überbunden. Ich stimme für die Freiheit des Wortes, für Zurückkommen.

**M. Bertoni:** Puisqu'on est revenu sur cette question, permettez-moi de répéter ici les quelques considérations que j'ai eu l'honneur d'exprimer dans la commission des experts. Je considère comme une nécessité de l'heure actuelle d'intensifier la participation de tous les citoyens aux élections et votations fédérales et cantonales. J'en vois tout le besoin parce que, dans les villes, les classes industrielles et ouvrières, faciles à organiser, sont conduites aux urnes en masse, tandis qu'il est plus difficile, dans les milieux campagnards, d'obtenir une participation aussi nombreuse au vote. Le résultat en est qu'on arrive à de fausses majorités dans le pays.

Mais, Messieurs, je ne crois pas que le moyen qui nous est recommandé par M. Bühlmann soit le meilleur. Il n'a pas mes préférences. Nous ne pouvons pas nous ranger à cette mentalité juridique qui a pénétré, depuis quelque dix ans, dans notre pays et qui ne me paraît pas être d'origine suisse. Je parle de cette mentalité juridique qui tourne sur un axe dont les deux pôles sont le Zwang et le Verbot. Nous ne pouvons pas entrer dans cet ordre d'idées. Mais nous restons partisans de la garantie de l'égalité entre les citoyens par la liberté individuelle la plus ample possible.

Nous sommes d'accord pour faciliter aux électeurs l'exercice de leur droit de vote. Une loi fédérale a été élaborée, à cet effet, pour faciliter l'exercice du droit de vote au personnel des grandes administrations, surtout à celui des entreprises de transport. Mais rien n'a été fait pour faciliter l'exercice du droit de vote dans les campagnes, surtout dans les villages de montagne éparpillés en plusieurs « Ortsgemeinden » isolées et dont les habitants doivent parcourir des kilomètres, quelquefois des heures, pour se rendre au scrutin et exercer le droit de vote dans la « politische Gemeinde ». Voilà ce qui manque encore. Mais est-il nécessaire, pour arriver à ce résultat, de contrecarrer la liberté individuelle? Est-il nécessaire surtout d'introduire une nouvelle limitation de la souveraineté des cantons? Pas du tout.

M. le Colonel Bühlmann nous dit que, puisque certains cantons ont institué le vote obligatoire, l'égalité exige que les autres qui ne l'ont pas encore subissent cette obligation. Non, Messieurs, nous ne pouvons pas nous ranger à cette soi-disant logique de la liberté. Au contraire, nous croyons que puisqu'il est des cantons qui, jusqu'à présent, n'ont pas voulu du vote obligatoire, il n'est pas du tout permis, en tout cas pas du tout nécessaire, de le leur imposer.

Je ne veux pas reprendre les arguments qui ont déjà été avancés sur l'inconstitutionnalité du système du vote obligatoire. Je préfère m'en tenir à un autre

ordre d'idées, bien qu'il ait déjà été souvent développé ici. Les sanctions que l'on veut introduire à l'appui du vote obligatoire me paraissent tout à fait insuffisantes. Ceci est caractéristique: on a introduit le vote obligatoire surtout dans les cantons industriels, c'est à dire là où les électeurs sont déjà le plus facilement mobilisés, où l'électeur qui veut bien voter, même sans y être obligé, est conduit à l'urne. Ce sont les cantons agricoles, au contraire, qui, jusqu'à présent, se sont refusés à ce système de coercition de la liberté individuelle. Eh bien, je crois que si, même on introduisait le vote obligatoire, la proportion de la participation aux élections ne serait pas beaucoup modifiée. Les habitants, les électeurs des villes et des centres industriels iront toujours aux urnes en masse compacte tandis qu'il restera difficile d'y amener les paysans. Pour y conduire l'électeur campagnard, il faut faciliter l'exercice de son droit de vote; mais c'est là une manière qui de par sa nature, n'appartient pas à l'administration fédérale. Ce sont les cantons chacun dans leur domaine, chacun dans leurs conditions territoriales, qui pourront résoudre ce problème. Ce sera certainement, M. Bühlmann, dans l'intérêt des cantons d'introduire les mesures nécessaires à cet effet, justement en conséquence de la proportionnelle. Les différents partis cantonaux auront eux-mêmes, désormais, là surtout où les principales luttes politiques deviennent des luttes de classes, où l'on n'est point pour la dictature d'une classe, tout intérêt à élaborer des lois cantonales destinées à augmenter autant que possible la force, l'efficacité, l'activité politique de la masse paysanne et campagnarde vis-à-vis de la population industrielle.

C'est pourquoi, Messieurs, je vous recommande, après une mûre réflexion du reste, de rejeter le système du vote obligatoire.

**Bundespräsident Calonder:** Ich war gestern durch dringende Geschäfte abgehalten, der Diskussion über diesen Artikel beizuwohnen. Nachdem die Diskussion wieder eröffnet ist, gestatten Sie mir, mit zwei Worten den Standpunkt des Bundesrates darzustellen. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass es inopportun sei, die Frage des Stimmzwanges mit dem Proporzgesetz zu verbinden. Wir erachten den Beweis nicht als erbracht, dass ein derartiger innerer Zusammenhang zwischen dem Proporz und der Frage des Stimmzwangs bestehe, um diese letztere Frage in der Proporzvorlage zur Entscheidung zu bringen. Es scheint uns, dass man, wenn diese Frage im Proporzgesetz gelöst wird, einem Teil des Rates und des Volkes Zwang antut. Ueberzeugte Anhänger des Propozes, die im übrigen die Vorlage gutheissen, können in den Fall kommen, sie abzulehnen, weil sie speziell den Stimmzwang nicht wollen. Also scheint es mir — ich stehe auf dem gleichen Standpunkt wie Herr Moll — besser zu sein, wenn man die Stimmzwangfrage aus dem Entwurf entfernt und den Art. 26quater streicht.

Ich füge bei, dass ich persönlich ein überzeugter Anhänger des Stimmzwanges bin. Ich werde immer dafür eintreten. Auch ohne ausdrückliche Vorschrift ist unzweifelhaft die Pflicht gegeben, von dem Stimmrecht Gebrauch zu machen. Das liegt ja im Wesen

der Demokratie, denn eine Demokratie ist gar nicht denkbar, wenn die Bürger nicht vom Stimmrecht Gebrauch machen. Es ist also meiner Ansicht nach nur logisch, wenn man in konsequenter Ausprägung dieses demokratischen Grundsatzes dazu übergeht, die Stimmpflicht ausdrücklich im Gesetz festzulegen und ihre Nichterfüllung zu bestrafen. Ich bin nebenbei gesagt auch der Ansicht, dass hiezu eine Revision der Verfassung nicht notwendig sei, dass die Stimmpflicht vielmehr auf dem Wege der Gesetzgebung ausgesprochen und geordnet werden kann.

Was mich bestimmt, speziell gegen die vorliegende Fassung des Art. 26quater Stellung zu nehmen, ist der Mangel an Grundsätzlichkeit und auch der Mangel an Wirksamkeit. Wenn man den Stimmzwang fordert, so muss man doch anerkennen, dass er bei Abstimmungen ebenso wichtig ist, wie bei Wahlen. Um die wichtige Frage richtig zu lösen, muss man sie auf eine grundsätzliche Basis stellen. Sie ist nicht bei Anlass des Proporzgesetzes zu regeln, sondern durch Revision des Bundesgesetzes betreffend die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen.

Selbst wenn man eine stückweise Lösung dieses Problems nur für die Nationalratswahlen annehmen wollte, so müsste man doch sagen, dass die vorgeschlagene Fassung jeder Wirksamkeit entbehrt. Es heisst im zweiten Absatz des bekämpften Artikels: «Die nähere Ordnung der Wahlpflicht erfolgt durch die kantonalen Ausführungsbestimmungen.» Das bedeutet, wenn ich die Bestimmung richtig verstehe, gegenüber dem jetzigen Rechtszustand nichts Neues. Schon bisher haben verschiedene Kantone den Stimmzwang eingeführt und gehandhabt, auch in bezug auf die Nationalratswahlen, andere sehen davon ab.

Die Kantone wären in Ermangelung einer ausdrücklichen Sanktion nach wie vor frei, die Nichterfüllung der Stimmpflicht mit einer Busse zu belegen oder nicht zu belegen, nach ihrem Belieben. Es kann doch nicht Ihr Wille sein, eine solche *lex imperfecta* zu erlassen. Wenn schon, dann schon. Wenn man von Bundes wegen den Stimmzwang festlegen will, muss auch die Sanktion im gleichen Bundesgesetz ausgesprochen werden. Es wäre folgerichtig gewesen, im Abs. 2 grundsätzlich zu bestimmen, dass wer die Stimmpflicht nicht erfülle, zu büssen sei. Es könnte sich ja wohl nur um eine Bussandrohung handeln, wobei ein Minimum und Maximum der Busse festzusetzen wären, innert welchen die Kantone die näheren Bestimmungen aufzustellen hätten. Auch wäre die Genehmigung der Ausführungsbestimmungen der Kantone durch den Bundesrat vorzubehalten.

Aus diesen Gründen bin ich der Ansicht, Sie sollten den Artikel, zumal in der vorliegenden Fassung, streichen.

**Göttisheim:** Es ist eine eigentümliche Erscheinung, dass von allen Seiten erklärt wird, man sei mit dem Stimmzwang grundsätzlich einverstanden, und dass man trotzdem die Verwirklichung der Idee des Stimmzwanges heute ablehnt, wo es sich darum handelt, ein Wahlgesetz zu schaffen, das den Proporz einführt. Die Befürchtung, die soeben von Herrn Bundespräsident Calonder ausgesprochen worden ist, man könnte damit die Annehmbarkeit des Proporzgesetzes ge-

fährden, eine Einwendung, die auch von Herrn Moll geltend gemacht worden ist, ist nicht zutreffend. Niemand in diesem Saale wird bei unseren Beratungen die Absicht haben, zu sabotieren, niemand wird daran denken, das Proporzgesetz derart zu gestalten oder zu verunstalten, dass es nicht angenommen werden kann. Wir arbeiten gewiss alle ehrlich an diesem Gesetze mit, und es ist wohl einem jeden Ernst damit, so dass diese Befürchtung bei unseren Entschlüssen nicht mitspielen darf.

Es ist der Grundgedanke des Proporz, dass durch seine Anwendung alle die verschiedenen Bevölkerungsschichten oder Parteien im Nationalrat zur Vertretung gelangen sollen. Das setzt nun aber voraus—es ist darüber hier schon geredet worden, und ich sage nichts Neues—dass man diese Parteien auch an die Urne bringt. Das geschieht meines Erachtens aber bloss mit dem Stimmzwang; ein anderes Mittel gibt es nicht. Die verschiedenen Kantone welche den Stimmzwang bereits eingeführt haben, haben das nicht getan, um ihre Aktivbürger zu ärgern oder zu vergewaltigen, sondern aus der ganz richtigen Erwägung heraus, die soeben auch von Herrn Bundespräsident Calonder ausgesprochen worden und die durchaus zutreffend ist, dass nämlich die Teilnahme an den Geschäften des Staates in einer Demokratie nicht sowohl ein Recht, als vielmehr eine ernste Pflicht ist und dass jedermann zur Erfüllung dieser Pflicht herbeigezogen und unter Umständen gezwungen werden muss, wenn er diese Pflicht nicht wie alle andern Staatspflichten von sich selber aus erfüllt, sondern sie verletzt. Es ist durchaus richtig, dass gerade auf der Erfüllung dieser Pflicht der Fortbestand jeder Demokratie beruht. Wir sehen in gewissen Kantonen, wo die Stimmpflicht nicht eingeführt ist, wozu das führt. Ich gehöre einem solchen Kanton an, wo wir leider die Erfahrung machen, dass nach und nach aus Gründen, die wir heute nicht näher zu untersuchen haben, das Interesse an öffentlichen Fragen erlahmt ist, so dass bei Abstimmungen und Wahlen nur 12, 15, 20% der Wähler an die Urne gehen. Da hört die richtige Demokratie auf, da mangelt es an der Erkenntnis, dass es sich bei der Teilnahme an den öffentlichen Dingen für den Bürger um die Ausübung einer Pflicht handelt und nicht eines Rechtes.

Deshalb war ich von jeher ein überzeugter Befürworter des Stimmzwanges. Ich gestatte mir auch, an diese Stelle meiner Ueberzeugung Ausdruck zu geben, dass wir nur durch die Einführung des Stimmzwanges in das Proporzgesetz das erreichen, was wir wollen, nämlich die richtige Funktion des ihm zugrundeliegenden Gedankens der angemessenen Vertretung aller Parteien im Nationalrat.

Was den zweiten Absatz des von Herrn Bühlmann gestern vorgeschlagenen und vom Rate angenommenen Artikels 26quater anbelangt, so sagt man, die Sanktion sei zu allgemein; man müsse hier genaue Strafbestimmungen aufstellen. Ich bin nicht dieser Meinung, und ich glaube, Herr Bertoni habe soeben auseinandergesetzt, aus welchen Gründen man dieser Meinung nicht sein kann. Die Verhältnisse desjenigen, der die Stimmpflicht auszuüben und an die Urne zu gehen hat, sind doch ganz verschieden, je nachdem es sich darum handelt, ob er in einer Stadt, wo die Wahlurnen in jedem Quartier oder gar in jeder Strasse

stehen, seine Pflicht zu erfüllen hat, oder auf dem Land, wo er unter Umständen stundenlang zu gehen hat, um seine Pflicht ausüben zu können. Bei dieser Verschiedenheit ist es selbstverständlich, dass man nicht die Sanktion wegen Verletzung der Stimmpflicht über einen Leist anfertigen kann, sondern dass nach Massgabe der Verhältnisse in den einzelnen Kantonen, vielleicht sogar in den einzelnen Bezirken, die Sanktion aufgestellt werden muss.

Ich halte es deshalb für durchaus berechtigt, dass in allgemeiner Form eine Sanktion in das Gesetz aufgenommen wird, wie sie von Herrn Bühlmann vorgeschlagen worden ist, dass wir aber nicht daran denken sollten, ein Strafgesetz auszuarbeiten und in alle Details hinein zu bestimmen, wie es geahndet werden soll, wenn einer seine Stimmpflicht nicht erfüllt, welche Entschuldigungsgründe er haben soll u. s. w. Das tut besser der Kanton, der den Grundsatz der Stimmpflicht durchzuführen hat. Ich möchte deshalb empfehlen, den Stimmzwangartikel so zu belassen, wie er gestern beschlossen worden ist.

**Feigenwinter:** Wir können unserem Herrn Vorsitzenden nur dankbar sein dafür, dass er durch seinen Stichterscheid uns die Möglichkeit verschafft hat, den Antrag Bühlmann nochmals zu prüfen. Ich bin auch überzeugt, dass auch viele unter uns bei näherer Prüfung zugeben müssen, dass es da allzu-rasch mit der Erledigung dieses Art. 26quater zugegangen ist; ja, ich glaube, Sie werden sogar zugestehen, dass wir überrumpelt worden sind, dass der Rat nicht die Möglichkeit hatte, die ganze Tragweite des Antrages des Herrn Kollegen Bühlmann überhaupt zu würdigen. Dass die Geschichte mit ausserordentlicher Eile zugeht, zeigt Ihnen ja schon die äussere Form. Da steht in dem gedruckten Exemplar, das uns vorgelegt worden ist: «Die nähere Ordnung der Wahlzettel . . .»; es soll natürlich heissen «der Wahlpflicht»; das zeigt Ihnen aber noch mehr die Tatsache, dass, wenn ich nicht sehr irre, keine Stunde vor der Beratung dieser Artikel uns vorgelegt worden ist, jedenfalls noch in der gleichen Sitzung. Es mag nun ja sein, dass man in der Kommission schon darüber gesprochen hat, aber Tatsache ist, dass der Antrag erst unmittelbar vor der Beratung aufgetaucht ist.

Nun möchte ich in erster Linie auf den zweiten Teil dieses Artikels aufmerksam machen: «Die nähere Ordnung erfolgt durch die kantonalen Ausführungsbestimmungen.» Was versteht man unter der «näheren Ordnung der Wahlpflicht»? Das ist nicht so einfach, das besteht nicht nur darin, dass irgend ein Gesetz oder eine Ausführungsbestimmung erlassen wird des Inhalts, dass wer nicht zur Abstimmung erscheine, gebüsst werde. Es muss doch auch gesagt werden, wie er gebüsst wird, es muss auch gesagt werden, wie er sich der Busse entziehen kann.

Als wir in Basel bei der Beratung des Proporzgesetzes vor der gleichen Frage standen, wurde von einer Seite der Antrag gestellt oder wenigstens die Frage aufgeworfen, ob man nicht solchen Personen, die ein ganzes Jahr lang an keiner Abstimmung teilgenommen oder an einer gewissen Anzahl von Abstimmungen nicht teilgenommen, zur Strafe für eine gewisse Zeit das Recht zur Abstimmung entziehen

sollte. Das ist ein Gedanke, der gar nicht so weit abliegt, dass, wenn Leute ganze Jahre nie zu einer Abstimmung erscheinen, sie sich eigentlich des Wahl- und Abstimmungsrechtes unwürdig machen.

Nun werden Sie mir aber zugeben, dass das nicht durch Ausführungsbestimmungen kantonaler Regierungen gemacht werden kann, sondern dass derartige Ausführungsbestimmungen in ein Gesetz gebracht werden müssen, weil sie in wichtigem Umfange eingreifen in eins der schönsten demokratischen Rechte, in das Stimm- und Wahlrecht, das wir in der grössten Anzahl von Kantonen nur als ein Recht und noch nicht als eine Verpflichtung betrachten. Es handelt sich also um eine grundsätzlich durchaus wichtige Frage.

Nun verstehe ich nicht, wie von einer Seite, die sonst sich in der Zentralisation nicht genug tun kann, der Antrag gestellt werden kann, eine derart wichtige Frage des eidgenössischen Rechtes zur näheren Ordnung den Kantonen zu überlassen. Was sagen Sie dazu, wenn in diesen 25 Kantonen wieder 25 durchaus verschiedene Arten der Regelung dieser Wahl- und Abstimmungspflicht erfolgen? Wie stellt sich dann die ganze Sache zu einem eidgenössischen, allgemein gültigen Bundesgesetz? Ich halte das für eine konstitutionelle Ungeheuerlichkeit!

Nun ein anderer Gesichtspunkt. Angenommen, die Kantone müssen diese ganze Frage durch Gesetz regeln. Wir haben uns wenigstens den Anschein gegeben, als wollten wir nun das Proporzgesetz rasch erledigen, möglichst rasch. So ist es bis jetzt gehalten worden. Als es sich darum handelte, die im Fabrikgesetz vorgesehenen Einigungsämter einzuführen, und als der Bundesrat in Ausführung des Fabrikgesetzes die Ausführung anordnete und die Sache den Kantonen überwies, so war nach ungefähr 6 Monaten in 2 oder 3 Kantonen noch nichts geschehen. Also, wenn dieser Artikel angenommen wird, so wird die nächste Folge die sein, dass man wird abwarten müssen, bis man weiss, ob man das Gesetz der Abstimmung unterwerfen muss, oder bis man weiss, wenn das Referendum ergriffen wird, ob das Gesetz angenommen worden ist. Dann erst geht die ganze Geschichte an die Regierungen und erst wenn die Ausführungsbestimmungen erlassen sind, wird das ganze Gesetz ausgeführt werden können. Ist das Ihr Wille? Ist das der Wille des Nationalrates, der noch gleichzeitig mit dem Gesetz eine Vorlage zur Abänderung der Verfassung erlassen will, damit die dreijährige Wahlperiode unterbrochen werden kann? Ich stehe hier vor Widersprüchen, die ich nicht lösen kann, die vielleicht jemand von der andern Ansicht uns löst. Ich stelle nur fest, wohin wir kommen, wenn wir diesen Antrag annehmen.

Nun hat man mir gestern allen Ernstes widersprochen, als ich sagte, es sei eigentlich eine Verfassungswidrigkeit, die Frage des Stimmzwanges in einem Gesetz über die Wahlen in den Nationalrat regeln zu wollen. Ich bin nun in der Lage, Ihnen das bundesgerichtliche Urteil in dem von mir angezogenen Basler Fall zitieren zu können. Dieses Urteil stammt nicht aus dem Jahre 1901, wie ich gemeint habe, sondern aus dem Jahre 1899. (Redner zitiert.): «Im Januar 1895 reichten 2000 Baslerbürger beim Grossen Rat das folgende Initiativbegehren ein: «Die Unterzeichneten, in kantonalen Angelegen-

heiten Stimmberechtigten, stellen gemäss dem ihnen laut § 28 der Kantonsverfassung zustehenden Rechte das Begehren beim Grossen Rat, es möge das Gesetz über die Wahlen in den Grossen Rat vom 10. Dezember 1883 durch ein anderes Wahlgesetz nach dem Grundsatz der Proportionalvertretung ersetzt werden». Dann wird mitgeteilt, dass dieses Initiativbegehren vom Grossen Rat verworfen worden sei, in der Volksabstimmung aber mit 2731 gegen 2635 Stimmen bejaht worden sei. Die Sache ging also an den Grossen Rat zurück und der Grosse Rat brachte plötzlich auf Antrag der damaligen freisinnigen Mehrheit den Stimmzwang in dieses Gesetz hinein.

Wir haben nun, bevor dieses Gesetz überhaupt zur Abstimmung gelangen konnte, eine Beschwerde an das Bundesgericht abgehen lassen, mit dem Antrag: «es sei das vom Grossen Rat vom Kanton Basel-Stadt beschlossene Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen im Sinne der nachfolgenden Ausführungen als verfassungswidrig zu erklären und demgemäss dieses Gesetz den Stimmberechtigten nicht zur Abstimmung vorzulegen, sondern es sei der Grosse Rat aufzufordern, ein neues Gesetz auszuarbeiten, welches dem Initiativbegehren betreffend Einführung des Proportionalwahlverfahrens vom 24. Januar entspreche.»

Was hat nun das Bundesgericht entschieden? Ich will Ihnen nur den wesentlichen Passus aus diesem Entscheid vorführen. Da heisst es: «Aber auch die Aufnahme des Stimmzwanges in das Gesetz steht nicht in so einem engen Zusammenhang mit der Einführung des Proportional-Wahlverfahrens, dass darin eine notwendige oder selbstverständliche Ergänzung der Vorlage erblickt werden könnte. Zwar ist nicht zu bestreiten — ein Gedanke, den auch Herr Bühlmann ausgeführt hat — dass der theoretische Zweck der Einführung der Proportionalvertretung die Herstellung einer Volksvertretung, die ein möglichst genaues Abbild der im Volke vorhandenen Interessengruppen bietet, auf die obligatorische Stimmabgabe hinweist, und dass das Prinzip der Proportionalvertretung, abstrakt gesprochen, da am reinsten zur Ausführung gelangt, wo eine möglichst grosse Beteiligung am Wahlakte stattfindet. Allein praktisch ist der Stimmzwang in der Schweiz durchaus nicht parallel mit dem proportionalen Wahlverfahren eingeführt worden, und tatsächlich besteht derselbe häufiger oder sogar nur in Kantonen, die dem Majoritätssystem huldigen, wie denn gewiss bei diesem letzteren eine möglichst grosse Beteiligung bei den Wahlen ebenso wünschbar ist. In concreto werden übrigens dafür, ob man dem Ziele der Proportionalvertretung mehr oder weniger nahekomme, ob dieselbe besser oder weniger gut funktioniere, ebensosehr oder in höherem Masse andere, ausserhalb der Möglichkeit gesetzlicher Regulierung liegende Momente von Bedeutung seien. Ist aber danach der Stimmzwang nicht eine notwendige Ergänzung des proportionalen Wahlverfahrens, so folgt daraus, dass er in den die Initiative vom Juni 1895 erledigenden Gesetzesentwurf ebenfalls nicht aufgenommen werden durfte.»

Absolut die gleiche Situation liegt hier vor. Wir haben in Ausführung des Initiativbegehrens, das angenommen worden ist, nun ein Gesetz über das proportionale Wahlverfahren auszuarbeiten und vorzulegen und nichts anderes. Wir haben keinen andern

Auftrag vom Schweizervolk. Das Bundesgericht hat entschieden: «Der Rekurs wird gutgeheissen. Es ist die Bestimmung über den Stimmzwang aus dem Gesetz wegzulassen!» Damit haben wir deutlich das bewiesen, was ich behauptet habe.

Ich glaube also, wir können vom Standpunkt des Rechts und der Gerechtigkeit, vom Standpunkt aber auch der ganzen konstitutionellen Auffassung, die in unserem Bundesrechte liegt und ausgesprochen ist, dem Antrag Bühlmann nicht zustimmen. Ich sage kein Wort über die Wünschbarkeit und über die Begründetheit des Stimmzwanges in der Demokratie, ich bin auch Demokrat. Ich war es immer, aber die neumodische Demokratie, welche alles in Schachteln hineinzwängt und überall mit Zwang die Demokratie zur Geltung bringen will, die Demokratie, die auch noch das Prinzip verleugnen will, dass der Mann das Haupt der Familie ist und nur der Mann in das Wahllokal zu gehen und seine Stimme abzugeben hat, verstehe ich nicht. Damit bin ich nicht einverstanden. Ich beantrage Ihnen, Absatz 1 von Art. 26quater, die lex Bühlmann, zu streichen.

**Schär (Basel):** Man könnte glauben, es handle sich hier um eine speziell den Kanton Basel-Stadt betreffende Frage, da sich heinahe alle Vertreter dieses Kantons um die Frage interessiert, zum Teil gesprochen, zum Teil auf das Wort verzichtet haben. Nun möchte ich aber darauf hinweisen, dass wir die heutige Frage nicht anhand der Rekurse, die in Basel seinerzeit gegen die Verbindung von Stimmzwang und Proporzwahlgesetz eingereicht worden sind, beurteilen können. Die Sache liegt doch etwas anders, und zwar in erster Linie insofern, als wir nicht der Kognition des Bundesgerichtes unterstellt sind. Das Bundesgericht hat in keiner Weise die Verfassungsmässigkeit von Bundesgesetzen zu prüfen. In zweiter Linie kommt in Betracht, dass wir den Auftrag haben, ein Ausführungsgesetz zum neuen Verfassungsartikel zu erlassen betreffend den Proporz. Bis jetzt waren die Bestimmungen betreffend die Wahl des Nationalrates in einem Bundesgesetz betreffend Wahlen und Abstimmungen enthalten. Und da möchte ich ferner konstatieren, dass bis vor einer kurzen Spanne Zeit man die Frage geprüft hat und vielleicht auch bejahend entschieden hätte, das gesamte Bundesgesetz umzuarbeiten, nicht nur die Bestimmung betreffend Nationalratswahlen. Man hat einzig und allein wegen der kurzen Zeit, die zur Verfügung gestanden, darauf verzichtet, und ich möchte daran erinnern, dass man im Jahre 1910 und 1911 im Proporzkomitee keine andere Auffassung gehabt hat, als dass das ganze Gesetz betreffend die Wahlen und Abstimmungen umgearbeitet werden solle. Die Vorlage des Proporzkomitees, die ich schon zitiert habe, nennt sich «Entwurf zu einem Bundesgesetz betreffend die eidg. Wahlen und Abstimmungen». Da sind nur die einzelnen Aenderungen, die das Komitee als notwendig erachtete, hervorgehoben, wenn man das Gesetz als Ganzes revidieren wollte.

Die Verhältnisse liegen nicht wie in Basel bei der Verbindung von Stimmzwang und Proporzgesetz. Wir hatten in Basel nicht Wahlkreise, wo der Stimmzwang eingeführt war und solche, wo er nicht eingeführt war, wie das im Bunde der Fall ist, sondern

da bestand der Stimmzwang im ganzen Kanton nicht. Heute handelt es sich um eine Regelung in der ganzen Schweiz, und da stehen wir vor der Frage, ob wir eine einheitliche Regelung wollen oder nicht. Und nun komme ich mit einem *argumentum e contrario* zur Bejahung. Ich glaube, es wäre zulässig, wenn wir einen Art. 26quater aufnehmen würden des Wortlautes: «dass die kantonalen Bestimmungen betreffend die Stimmpflicht für die Nationalratswahlen keine Geltung haben». Wenn wir dieses Recht haben, so haben wir auch das gegenteilige Recht, für den Stimmzwang einzutreten. Ich möchte ferner betonen, dass es vielleicht unter denjenigen, die für den Stimmzwang eintreten, solche gibt, die früher keine Freunde des Proporz gewesen waren und auch heute nicht sind. Aber nicht alle Anhänger des Stimmzwanges sind Gegner des Proporz. Die ganze sozialpolitische Gruppe hat dafür gestimmt. Sie können nicht sagen, dass wir, die wir seit 20 Jahren für den Proporz eintreten, den Proporz sabotieren wollen.

**Bühlmann:** Herr Feigenwinter hat mir den Vorwurf gemacht, mein Antrag sei erst in letzter Stunde dem Rat vorgelegt worden. Das ist nicht meine Schuld. Angesichts des Galopptempos, in dem das Proporzgesetz nun behandelt worden ist, war es unmöglich, derartige Anträge früher einzureichen. Wir haben die Diskussion am Montag abend begonnen, ich habe meinen Antrag am Dienstag früh abgegeben, und wenn er nicht früher ausgeteilt werden konnte, war das nicht meine Schuld.

Was nun die Verfassungsmässigkeit anbelangt, die Herr Feigenwinter speziell behandelt hat, so will ich nicht wiederholen, was soeben darüber ausgeführt worden ist, ich mache nur auf folgende Umstände aufmerksam. Wie haben, wenn ich nicht irre, in 7 Kantonen den Stimmzwang und nach der Auffassung des Bundesrates — es ist das die richtige Auffassung, auch vom Gesichtspunkt des eidgenössischen Wahlgesetzes aus — ist dieser kantonale Stimmzwang anwendbar auch für die Nationalratswahlen. Ist das nun verfassungswidrig oder ist es nicht verfassungswidrig? Ist es, wie der Bundesrat annimmt, nicht verfassungswidrig, ist es aber verfassungswidrig, wenn der Bund in seiner Gesetzgebung das gleiche tut, dann verstehe ich nichts mehr von der Verfassungsmässigkeit. Dann stellen Sie die kantonalen Gesetzgebungen über die eidgenössische Gesetzgebung und Verfassung. Ich bin also überzeugt, dass wir das Recht haben, den Stimmzwang im Proporzgesetz einzuführen, und ich bin der Meinung, dass gerade darin der Grund für die Notwendigkeit liegt, ihn in das Bundesgesetz hineinzubringen. Damit statuieren wir die Gleichheit für alle Kantone.

**M. Sigg:** Je demande au Conseil national de se prononcer par l'appel nominal sur la proposition de notre collègue, M. Bühlmann. J'estime que la question soulevée par lui est de la plus haute importance et qu'il est nécessaire, dans l'intérêt même de la représentation proportionnelle, que chacun, ici, prenne nettement, clairement et courageusement toutes ses responsabilités. (M. Micheli: Parfaitement.)

Abstimmung. — *Votation.*

Für den Antrag Sigg 28 Stimmen

**Präsident:** Der Antrag auf Abstimmung unter Namensaufruf hat die vom Reglement verlangte Unterstützung durch 30 Mitglieder des Rates nicht gefunden. Sie werden sich also in einfacher Abstimmung auszusprechen haben.

Abstimmung. — *Votation.*Für Festhalten an Art. 26quater 69 Stimmen  
Dagegen 60 StimmenGesamtabstimmung. — *Votation sur l'ensemble.*Für Annahme des Gesetzesentwurfes 97 Stimmen  
Dagegen 9 Stimmen

An den Ständerat. — Au conseil des Etats.

---

Schluss des stenographischen Bülletins der Dezember-Session.

*Fin du Bulletin sténographique de la session de décembre.*

## **Proporzgesetz.**

### **Représentation proportionnelle**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1918
Année	
Anno	
Band	VI
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	06
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	958
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.12.1918 - 16:00
Date	
Data	
Seite	576-584
Page	
Pagina	
Ref. No	20 028 654

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.



# Nationalrat — Conseil national

## Stenographisches Bülletin der Bundesversammlung

### Bulletin sténographique de l'Assemblée fédérale

Januar — 1919 — Janvier

**Abonnemente:** Jährlich Fr. 2.— für die Schweiz zuzüglich Nachnahme- und Postbestellungsgebühr.  
Fr. 6.— für das übrige Postvereinsgebiet.  
In der Schweiz kann nur bei der Post abonniert werden.

**Abonnements:** Un an: Suisse frs. 2.— (plus la finance d'abonnement par la poste ou de remboursement).  
Union postale frs. 6.—.  
On s'abonne en Suisse exclusivement aux offices postaux.

**Sitzung vom 27. Januar 1919,  
nachmittags 4 Uhr.**

*Séance du 27 janvier 1919, à 4 heures  
de relevée.*

Vorsitz: } Hr. Häberlin.  
Présidence: }

#### **958. Proporzgesetz (Uebergangsbestimmungen). Représentation proportionnelle (Dispositions transitoires).**

**Antrag der Kommission des Nationalrates  
vom 11. Dezember 1918.**

(Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates, wo  
nichts andres bemerkt ist.)

**Art. 1. Streichung.**

**Art. 2.** Am letzten Sonntag im Oktober 1919 findet eine Gesamterneuerung des Nationalrates nach Massgabe des Bundesgesetzes betreffend die Wahl des Nationalrates nach dem Grundsatz der Proportionalität statt.

Der neugewählte Nationalrat tritt am ersten Montag des Monats Dezember 1919 zur konstituierenden Sitzung in der Bundesstadt zusammen. An dem diesem Tage vorhergehenden Sonntag endigt die Amtsdauer des gegenwärtigen Nationalrates.

Die Amtsdauer des neuen Nationalrates endigt an dem, dem ersten Montag des Monats Dezember 1923 vorangehenden Sonntag.

**Art. 3.** In der Dezembersession 1919 findet eine Gesamterneuerung des Bundesrates statt. Die Amtsdauer des neugewählten Bundesrates endigt im Dezember 1923.

Nationalrat. — Conseil National. 1919.

**Proposition de la commission du Conseil national  
du 11 décembre 1918.**

(Adhésion au projet du Conseil fédéral partout où  
il n'y a pas d'observation.)

**Article premier.** Biffer.

**Art. 2.** Le Conseil national sera renouvelé intégralement le dernier dimanche du mois d'octobre 1919 conformément à la loi concernant les élections au Conseil national d'après le système de la proportionnalité.

Le Conseil national nouvellement élu se réunira en séance constituante le premier lundi du mois de décembre 1919, dans la ville fédérale. La période législative du Conseil national actuel prendra fin le dimanche qui précédera ce jour.

La période législative du nouveau Conseil national prendra fin le dimanche qui précédera le premier lundi du mois de décembre 1923.

**Art. 3.** Le Conseil fédéral sera renouvelé intégralement dans la session de décembre 1919. Les fonctions du nouveau Conseil fédéral prendront fin en décembre 1923.

**Antrag der Kommissionsminderheit  
(HH. Micheli, Naine, Schneeberger)**

vom 11. Dezember 1918.

**Art. 1.** Zustimmung zum Entwurfe des Bundesrates.

**Art. 2.** Abs. 1 und 2. Zustimmung zum Entwurfe des Bundesrates.

**Abs. 3.** (Hr. Micheli.) ... des Monats Dezember 1922 vorangehenden ...

(HH. Naine und Schneeberger.) ... des Monats Dezember 1920 vorangehenden ...

Abs. 4 (neu). In der Woche des Monats Juni 1919 wird die Bundesversammlung die Integralerneuerung des Bundesrates vornehmen. Die Amtsdauer des neuen Bundesrates wird

Hr. Micheli: im Dezember 1922

HH. Naine und Schneeberger: im Dezember 1920 zu Ende gehen.

### Proposition de la minorité de la commission

(MM. Micheli, Naine, Schneeberger)

du 11 décembre 1918.

Art. 1<sup>er</sup>. Adhésion au projet du Conseil fédéral.

Art. 2. Al. 1 et 2. Adhésion au projet du Conseil fédéral.

Al. 3. (M. Micheli.) ... du mois de décembre 1922.  
(MM. Naine et Schneeberger.) ... du mois de décembre 1920.

Al. 4 (nouveau). Dans la session de juin 1919 l'Assemblée fédérale procédera au renouvellement intégral du Conseil fédéral. Les fonctions du nouveau Conseil fédéral prendront fin

M. Micheli: en décembre 1922.

MM. Naine et Schneeberger: en décembre 1920.

### Eintretensfrage. — *Entrée en matière.*

**Sträuli**, deutscher Berichterstatter der Kommission: Der Rat steht vor der Frage: Soll die Amtsdauer des Nationalrates, die bis Oktober 1920 dauert, abgekürzt werden infolge der Annahme des Grundsatzes, dass künftig der Nationalrat nach dem Proportionalverfahren zu wählen sei, und eventuell auf welche Weise soll dies geschehen? Diese Frage hat nach der Volksabstimmung vom 13. Oktober 1918 viele Kreise beschäftigt und von mancher Seite ist die freundliche Aufforderung an den Nationalrat ergangen, möglichst bald von der politischen Bühne abzutreten. Ich verstehe diesen Standpunkt und halte auch dafür, dass eine baldige Neuwahl des Rates der politischen Situation entspreche. Aber auf der andern Seite vermute ich sehr, dass viele Verfechter dieser Ansicht sich keine richtige Vorstellung von ihrer Durchführbarkeit machen, und ich glaube, der Rat werde mit seiner Kommission zum Schlusse gelangen, dass die sofortige Neubestellung des Nationalrates nicht möglich ist, wenn man nicht ganz ungewöhnliche, ja gefährliche Mittel zur Anwendung bringen will.

Das Problem zerfällt in zwei Teile: Soll die laufende Amtsdauer des Nationalrates abgekürzt werden? und: Wenn ja, auf welche Weise und in welchem Masse soll dies geschehen?

Bei der Beratung der ersten Frage, ob überhaupt die Amtsdauer des Nationalrates abzukürzen sei, sind in der Kommission zunächst zwei entgegengesetzte

Anschauungen laut geworden. Die erste ging dahin, die sofortige Neuwahl des Nationalrates sei selbstverständlich und ohne besondere «Uebergangsbestimmung» zur Bundesverfassung vorzunehmen; denn die stillschweigende Voraussetzung des alten Art. 73 der Bundesverfassung (der sagt: «die Wahlen in den Nationalrat sind direkte») sei die, dass die Wahlen nach dem Mehrheitssystem erfolgen, und nachdem diese Voraussetzung durch die Volksabstimmung vom 13. Oktober dahingefallen sei, ergebe sich die sofortige Neuwahl des Rates von selbst. Die Kommission hat jedoch gefunden, dass mit dieser (von Herrn Berti aufgestellten) Theorie nichts gewonnen sei. Denn der Annahme des neuen Verfassungsartikels kommt keine andere Bedeutung zu, als die, dass künftig der Nationalrat nach dem neuen Verfahren zu wählen sei; wann dies zu geschehen habe, ist mit der Zustimmung zum Grundsatz der Verhältniswahl nicht entschieden, und keinesfalls ist der dreijährigen, durch Art. 76 der Verfassung festgesetzten Amtsdauer des Rates durch die Abstimmung vom 13. Oktober die rechtliche Grundlage entzogen worden. Zum nämlichen Schluss kam eine andere Argumentation: Die Volksabstimmung vom 13. Oktober bedeute ein Verdikt, eine Desavouierung des jetzigen Nationalrates, und dieser müsse daher ohne weiteres zurücktreten. Auch diese Folgerung aus dem Resultate der Abstimmung über Art. 73 glaubte die Kommission zurückweisen zu dürfen, mit dem Hinweis darauf, dass keinerlei Erscheinungen in der Abstimmungskampagne sie rechtfertigen und dass, wenn solche vorhanden gewesen wären, sie jedenfalls keinen rechtlichen Ausdruck gefunden hätten. Zum entgegengesetzten Resultate dagegen gelangte die zweite Meinung. Es wurde darauf hingewiesen, dass, wenn die Initianten seinerzeit die sofortige Neuwahl des Nationalrates nach der Annahme des Grundsatzes der Verhältniswahl hätten verlangen wollen, dies im Wortlaut der Initiative selbst hätte gesagt werden müssen. Nicht nur treffe dies nicht zu, sondern es sei ein solches Verlangen in den Beratungen der Räte und im Kampfe um den neuen Artikel gar nie zum Ausdruck gelangt. Diese zweite Ansicht ist, wie die Kommission glaubt, rechtlich zutreffend. Es fehlte in der Initiative eine Uebergangsbestimmung — die mit Leichtigkeit hätte beigefügt werden können — des Inhaltes, dass der Nationalrat im Falle der Zustimmung der Stände und des Volkes zur Proporzidee sofort neu zu bestellen sei. Und der Schluss, dass bei dieser Sachlage die Amtsdauer des im Jahre 1917 gewählten Nationalrates gemäss Art. 76 der Bundesverfassung erst im Oktober 1920 zu Ende gehe, ist wirklich nicht anfechtbar.

Dennoch ist die Kommission in ihrer Mehrheit dazu gelangt, zu empfehlen, der Rat solle sich grundsätzlich auf den Standpunkt stellen, die Neuwahlen seien vorzuschieben, also vor dem Monat Oktober 1920 vorzunehmen. Da hierfür, wie ausgeführt, eine rechtliche Grundlage fehlt, sei Volk und Ständen eine Ausführungsvorschrift zum neuen Art. 73 in Form eines Uebergangsartikels zur Bundesverfassung vorzulegen, der die vorzeitige Neuwahl des Nationalrates anordnet. Entscheidend für diese Schlussnahme der Kommission war ihre Auffassung der gegenwärtigen politischen Lage des Landes. Die Weltgeschehnisse stellen das schweizerische Parlament vor neue, grosse Fragen. Es ist wünschenswert, dass dasselbe auf Grundlage eines Wahlsystems gewählt werde, das als

ein gerechtes anerkannt wird, weil es jeder Partei diejenige Vertretung gibt, die ihrer bei der Wahl ausgewiesenen Stärke entspricht. Das Schweizervolk hat am 13. Oktober erklärt, dass es als dieses gerechte Wahlsystem das Proporzverfahren betrachte. Daher soll der Nationalrat ohne Zögern gemäss dieser neuen Wahlidee neu bestellt werden, damit ohne Verzug die Aufgaben der Zeit ihre Lösung finden können. Von einem solchen Vorgehen ist auch eine gewisse Entspannung der immer noch ausserordentlichen Situation zu erwarten. Und auf der andern Seite kann dann mit Recht Respekt verlangt werden vor den Entschliessungen eines solchen Parlamentes, die ja überdies der Genehmigung des Volkes unterliegen. Tun wir, was wir bezüglich der Beschleunigung der Neuwahlen tun können, so schaffen wir desto schneller eine Volksvertretung, deren Zusammensetzung keiner Kritik mehr in der Richtung unterliegt, dass sie auf einem ungerechten Wahlsystem beruhe. Jede politische Gruppe von Bedeutung kommt im Rate zu ihrem Recht und das letzte Wort hat das Volk; dann ist aber auch in einer so gestalteten Demokratie kein Platz für Putsche und Gewalttätigkeiten. Wenn daher auch für die Abkürzung der laufenden Amtsperiode des Rates keine Begründung in der am 13. Oktober angenommenen Initiative oder sonst in der Gesetzgebung zu finden ist, so soll eine rechtliche Grundlage aus allgemeinen politischen Erwägungen geschaffen werden.

Sind diese Ausführungen zutreffend, so wäre an sich gegen das Verlangen der sofortigen Anordnung der Neuwahl des Nationalrates keine Einwendung zu erheben. Doch entsteht hier nun folgende Schwierigkeit: Die Wahl des Nationalrates kann nicht auf Grundlage des neuen, am 13. Oktober angenommenen Art. 73 erfolgen; vorerst ist das Ausführungsgesetz, das Proporzgesetz, zu erlassen. Nun haben sich die Räte ja mit einer ausserordentlichen Eile an die Ausarbeitung dieses Gesetzes gemacht. Aber auch wenn es in dieser Session erledigt werden kann, so muss, bevor es in Kraft tritt, die 90tägige Referendumsfrist abgewartet werden; es ist ferner den Kantonen und den Parteien die nötige Zeit für die Vorbereitung des Wahlaktes einzuräumen, so dass die Ansetzung desselben im ersten Halbjahr 1919 nicht als möglich erscheint.

Aber könnte nicht die dreimonatige Referendumszeit eingespart werden? Dies wäre so möglich, dass das Proporzgesetz dem obligatorischen Referendum unterworfen würde. Allein, der Bundesrat hat in seiner Botschaft nachgewiesen, dass ein solches Vorgehen dem Bundesrechte fremd sei, ja, dass man in den Verfassungsberatungen von 1872 eine solche Delegation der Kompetenzen der Bundesversammlung an das Volk ausdrücklich ausschliessen wollte. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Bundesversammlung sich über dieses, auch in der Praxis bestätigte Prinzip nicht hinwegsetzen werde. Dagegen hat der Bundesrat der Bundesversammlung eventuell folgenden Vorschlag vorgelegt, der zum nämlichen Resultate führen soll. Ständen und Volk wird eine Uebergangsbestimmung zu Art. 73 der Bundesverfassung vorgelegt, durch die folgendes beschlossen wird: 1. Art. 89 der Verfassung wird dahin abgeändert, dass ausnahmsweise das Proporzgesetz sofort, ohne Abwartung eines Referendumsbegehrens, der Volksabstimmung unterbreitet wird; 2. diese Volksabstimmung wird in der

Annahme, dass der erste Punkt Zustimmung findet, gleichzeitig angeordnet, es wird also sofort über das Proporzgesetz abgestimmt.

Mit diesem Vorschlage konnte sich die Kommission nicht befreunden. Zu dem Zwecke, eine verhältnismässig kurze Frist von drei Monaten einzusparen, wird nicht nur ein sehr kompliziertes, sondern auch ein ganz aussergewöhnliches Mittel vorgeschlagen. Dass es kompliziert ist, braucht keiner weitem Ausführung: Am gleichen Abstimmungstag wird Volk und Ständen eine Verfassungsübergangsvorschrift und dem Volke allein ein Gesetz vorgelegt; das letztere ist nicht schon dann angenommen, wie sonst regelmässig, wenn ihm die Mehrheit des Volkes zustimmt, sondern erst dann, wenn zugleich die Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger und die Mehrheit der Stände die Verfassungsbestimmung annehmen. Trifft die letztere Voraussetzung nicht zu, so tritt das Proporzgesetz nicht in Kraft, wenn sich auch die Mehrheit der stimmenden Bürger dafür erklärt. Die Kommission zweifelt daran, dass ein solches Vorgehen den Schweizerbürgern verständlich wäre; sie glaubt vielmehr, es würde als Künstelei empfunden. Schwerwiegender ist die zweite Einwendung gegen den eventuellen Vorschlag des Bundesrates: Er entspricht nicht dem Geiste der Verfassung. Jede Verfassungsbestimmung hat dauernden Charakter; es liegt im Wesen des Grundgesetzes, dass es bleibend und dauernd sei. Es kann als Ganzes oder teilweise abgeändert werden, dann gilt die abgeänderte Bestimmung wieder dauernd, d. h. für alle sich künftig ergebenden Anwendungsfälle und so lange, bis wieder eine Aenderung eintritt. Anders wäre es nach dem Vorschlage des Bundesrates. Der Art. 89 der Verfassung, der die Bundesgesetze dem fakultativen Referendum unterwirft, soll für einen einzelnen Anwendungsfall abgeändert werden; ist dieser Fall erledigt, so gilt wieder die ursprüngliche Bestimmung. Das wäre ein Gelegenheitsgesetz schlimmster Sorte. Die Vorschriften unseres Grundgesetzes sind Garantien gegen willkürliche, dem Augenblicke angepasste Praktiken, und es ist verwunderlich, dass sich heute nicht in erster Linie die Vertreter der Minderheitsparteien hieran erinnern. Was würde man sagen, wenn bei Annahme irgend eines andern Bundesgesetzes diejenigen Parteien, die mit ihm nicht einverstanden sind, unter Berufung auf das heutige Präjudiz die sofortige Referendumsabstimmung nach dem für unsern Fall empfohlenen Muster verlangen würden, um die Referendumsfrist zu umgehen und sich die Sammlung von Unterschriften zu ersparen! Oder wenn man andere Bestimmungen der Verfassung für einen einzelnen Fall ausser Kraft erklären wollte, z. B. die Vorschrift, dass Sonderbündnisse zwischen den Kantonen untersagt seien, oder das Verbot der Annahme von Orden und Pensionen, oder die Bestimmung, es dürfe aus dem nämlichen Kanton nicht mehr als ein Mitglied dem Bundesrat angehören! Lehnt man solche Konsequenzen, die vielleicht nicht zu befürchten, aber doch möglich sind, ab, dann muss man auch den einen und ersten Fall vermeiden. Die Entschuldigung, es gehe doch alles mit rechten Dingen zu und Volk und Stände seien souverän und können jederzeit beschliessen, was sie für gut finden, es liege also jedenfalls keine Verfassungsverletzung vor, mag auf Grund einer ganz formalen Betrachtung hinzunehmen sein. Aber wenn auch der eventuelle Vorschlag des Bundesrates rein

formell nicht verfassungswidrig ist, so ist er aus den entwickelten Gründen doch auch nicht besonders verfassungstreu. Und wenn auch zuzugeben ist, dass Volk und Stände alles beschliessen können, so sollte man sie doch nicht verführen, Beschlüsse zu fassen, die tatsächlich eine temporäre Abschaffung oder Ausserkraftsetzung von Bestimmungen des Grundgesetzes bedeuten.

Dies sind die Gründe, die die Kommission dazu geführt haben, dem Rat die Streichung des Art. 1 des bundesrätlichen Antrages zu empfehlen und grundsätzlich lediglich zu sagen, dass der Nationalrat nach dem Inkrafttreten des Proporzgesetzes, das in normaler Weise erfolgen soll, neu bestellt werde.

Der Sprechende hat vorgeschlagen, diesen Gedankensatz zum Ausdruck zu bringen, dass der Uebergangartikel einfach so gefasst werde: Nach dem Inkrafttreten des Proporzgesetzes werde der Nationalrat neu gewählt; der Bundesrat setze den Tag der Wahl und des Zusammentretens des neuen Rates fest. Die Meinung wäre die gewesen, dass der Bundesrat diese Termine möglichst frühzeitig bestimme, wie es die Verhältnisse, deren Entwicklung ja noch nicht vorausgesehen werden kann, gestatten. Die Kommission fand es aber richtiger, sowohl für die Gesamterneuerung als für die erste Besammlung des Nationalrates im Beschlusse selbst die Tage anzusetzen, damit sofort Klarheit geschaffen sei.

Wenn sie dabei auf den Vorschlag kam, es solle die Gesamterneuerung des Nationalrates am letzten Sonntag im Oktober 1919 stattfinden, so ist dies nicht nur eine Folge der Abwartung der Referendumsfrist — die schon zirka Ende Mai ablaufen wird, — sondern weiterer praktischer Erwägungen. Im Sommer kann die Volksabstimmung nicht wohl stattfinden. Auch verlangt das Bundesgesetz von den Kantonen den Erlass von allerlei Ausführungsbestimmungen (namentlich, wenn der Grundsatz des Stimmzwanges beibehalten wird), und auch die Parteien werden für die Vorbereitung der Wahlen nach dem neuen System Zeit beanspruchen. So ist die Kommission auf den normalen Wahltermin des Monats Oktober gekommen, der vielleicht noch etwas vorgeschoben werden könnte, ohne dass aber damit viel gewonnen wäre. Die Ansetzung der Wahlen auf den Oktober bietet noch andere praktische Vorteile. Der alte Nationalrat kann in der Junisession die ordentlichen Geschäfte, die er, nicht der neue Rat, behandeln sollte, erledigen, wie Rechnung und Geschäftsbericht pro 1918. Und er kann weiter allerlei Traktanden durch Ueberweisung an den Bundesrat wenigstens formell so vorbereiten, dass sie möglichst bald vom neuen Rat in Angriff genommen werden können. Es ist namentlich an die Motion betreffend die Revision der Bundesverfassung zu denken, und dabei auch daran zu erinnern, dass diese wichtige Frage unter Umständen einer Neuwahl beider Räte der Bundesversammlung rufen kann; doch dürfte eine Abklärung hierüber vor dem Sommer nicht zu erwarten sein. Bei der Möglichkeit einer Neubestellung beider Räte infolge des Begehrens einer Revision der Bundesverfassung wäre es aber sicherlich nicht angebracht, kurze Zeit vorher den Nationalrat neu zu wählen. Endlich wird es möglich sein, binnen einigen Monaten die weitere Frage zur Beantwortung zu bringen, ob die Zahl der Bundesräte auf neun zu erhöhen sei; dieses Traktandum liegt zurzeit beim Ständerat. Hierüber könnten sich Volk und Stände

zugleich mit der Abstimmung über die Uebergangsbestimmung aussprechen.

Aus diesen Ausführungen ergibt sich, dass die Kommission sich vor zwei extreme Ansichten gestellt sah: Einerseits Nichteintreten auf die Uebergangsbestimmung in der Meinung, dass die Amtsdauer des jetzigen Nationalrates bis Ende 1920 dauert, und andererseits Erlass ausserordentlicher Vorschriften zum Zwecke, die Neuwahl des Nationalrates sofort herbeizuführen. Die Kommission schlägt einen Mittelweg vor, nämlich: die Abkürzung der Amtsdauer des jetzigen Nationalrates um ein Jahr und die Ansetzung der Neuwahl auf den Monat Oktober 1919. Dies soll in Ergänzung des neuen Art. 73 durch eine Volk und Ständen vorzulegende Uebergangsbestimmung festgestellt werden.

Auf wie viele Jahre soll die erste Amtsdauer des neuen Nationalrates festgestellt werden? Die einfachste Lösung wäre die Ansetzung einer neuen dreijährigen Amtsperiode, also von 1919—1922. Hiergegen hat der Bundesrat Opposition erhoben, weil dies allerlei Verwirrung in die mit den dreijährigen Amtsperioden zusammenhängenden Verhältnisse bringen würde, z. B. die Amtsdauer und die Besoldungen der Beamten. Oder die Amtsdauer des neu zu wählenden Nationalrates wird auf das Jahr 1920 terminiert, so dass der neue Rat einfach die laufende Amtsdauer des alten fortsetzen würde. Dies hätte den Nachteil, dass schon nach einem Jahr, also 1920, die Neuwahl des Rates wieder erfolgen müsste und so ein Moment der Unruhe und Unsicherheit geschaffen würde. So kam die Kommission zum Antrage, eine verlängerte erste Amtsdauer, bis Dezember 1923, vorzuschlagen.

Endlich proponiert sie, im Beschlussesentwurf ausdrücklich zu sagen, dass in der Dezembersession 1919 eine Gesamterneuerung des Bundesrates stattfinden solle. Der Bundesrat hat dies auf Grund des Art. 96 der Bundesverfassung stillschweigend auch so angenommen, doch ist die Neuwahl des Bundesrates im Jahre 1919 mit Rücksicht auf die ebenfalls vorgeschriebene Amtsdauer von drei Jahren nicht ganz selbstverständlich, und die Kommission schlägt daher die Aufnahme einer ausdrücklichen Vorschrift vor.

Die Kommission beantragt mit grossem Mehr dem Rate, der von ihr gefundenen Lösung zuzustimmen. Sie ist rechtlich unanfechtbar; sie bedeutet ein wesentliches Zugeständnis an diejenigen, die eine möglichst baldige Erneuerung des Nationalrates postulieren, ohne dass sie die Anwendung ungewöhnlicher und ungesunder Mittel nötig macht; sie ist einfach und verdient praktisch den Vorzug mit Rücksicht auf die Erledigung der pendenten Geschäfte und der Vorbereitung der neuen Traktanden.

**M. Calame**, rapporteur français de la majorité de la commission: Monsieur le Président et Messieurs. Le rapport très complet et très concluant à mon sens que vient de présenter M. le président de la commission me permettra d'être bref et d'obéir ainsi aux appels à la concision que nous adressait M. le président du Conseil au début de cette session. Je vous rappelle comment se présente la question.

En même temps qu'il adressait aux Conseils de l'Assemblée fédérale son projet de loi d'application de la représentation proportionnelle à la nomination des députés au Conseil national, le Conseil fédéral suggé-

rait la procédure à suivre pour le cas où les Chambres jugeraient à propos d'ordonner le renouvellement anticipé du Conseil national.

Votre commission avait considéré que la loi concernant les élections au Conseil national devait être discutée pour elle-même, elle avait réservé la question du renouvellement du Conseil national qui n'a pu être abordée en décembre faute de temps et bien que nous eussions arrêté alors déjà nos conclusions, et ce sont ces conclusions que nous vous apportons aujourd'hui.

Le Conseil fédéral vous recommande, pour autant que vous vous rangeriez à l'idée de décréter une nouvelle élection du Conseil national avant l'expiration régulière de la législature actuelle, un projet d'arrêté constitutionnel concernant l'adoption de dispositions transitoires pour l'application de l'art. 73 de la constitution fédérale.

Le projet du Conseil fédéral traite, en fait, deux points: il se propose, tout d'abord, de fixer les bases constitutionnelles en vertu desquelles pourrait avoir lieu le renouvellement avant terme du Conseil national; il imagine ensuite un moyen ingénieux, je le veux bien, et pour le moins imprévu de raccourcir les délais et de hâter la consultation des électeurs en soumettant à un régime d'exception la loi même de représentation proportionnelle.

Pas n'est besoin, sans doute, d'insister sur le désir que l'on paraît éprouver dans plus d'un milieu à faire sans délai un premier essai de «proportionnelle» et à jouer de l'instrument électoral nouveau que le peuple s'est donné: les membres du Conseil national ont été suffisamment avertis de l'impatience que l'on dit populaire et vous n'ignorez certainement, Messieurs, aucune des manifestations de cette impatience. Il semble que l'opinion soit aujourd'hui acquise dans sa généralité tout au moins à la formule du renouvellement anticipé du Conseil national; on paraît admettre que le temps presse et que la convocation des électeurs ne puisse pas être renvoyée — il serait plus exact de dire maintenue au jour prescrit par la constitution. Et l'on s'imagine qu'une fois que le Conseil national sera renouvelé tout ira certainement mieux dans notre république. Sans fausse honte, j'avoue que je manquerais de conviction si j'étais appelé à faire la démonstration de la nécessité impérieuse d'un renouvellement immédiat du Conseil national. Ceux, d'ailleurs, dans l'esprit desquels demeurerait quelque scepticisme auraient mauvaise grâce de laisser croire, en témoignant d'une opposition plus ou moins irréductible, qu'ils se cramponnent désespérément à leur siège.

Sans donc argumenter, je me borne à déclarer que, dans sa grande majorité, votre commission s'est ralliée au projet de décréter la réélection du Conseil national avant l'expiration de la période de trois ans pour laquelle il avait été nommé.

Ce principe posé, il s'agit d'en déterminer l'application et il ne saurait subsister aucun doute que ce renouvellement avant le temps du Conseil national ne peut être ordonné que par la voie constitutionnelle.

Il est presque superflu de rappeler que l'art. 76 de la Constitution prescrit, en effet, que «le Conseil national est élu pour trois ans et renouvelé intégralement chaque fois». Si, dès lors, on entend modifier la durée de la période législative, on ne le peut faire que par le moyen d'une révision constitutionnelle. Je ne pense pas que cette conclusion, qui est l'expression du simple bon sens, soit discutable. Aussi bien le Conseil fédéral,

dans son message, ne s'arrête-t-il guère à réfuter l'avis de ceux qui ont pu prétendre que la révision de la Constitution n'est pas nécessaire: il faudrait vraiment un effort de volonté excessif pour se persuader que l'art. 73 fournit, dans son troisième alinéa, une base suffisante pour décréter de nouvelles élections avant l'expiration du mandat de la Chambre actuelle.

Arrivé à cette première conclusion, — à laquelle chacun souscrit — qu'une disposition constitutionnelle d'ordre passager permet seule de procéder avant le mois d'octobre 1920 à la nomination d'un nouveau Conseil national, le Conseil fédéral s'est préoccupé de trouver le texte le meilleur qui détermine les conditions dans lesquelles se feraient ces élections prochaines. Et, partant de cette double conception que c'est à la constitution qu'il appartient de régler le jeu du scrutin anticipé et que les délais doivent être raccourcis le plus possible, il s'est appliqué à élaborer une formule qui adapte provisoirement la constitution à cette situation spéciale.

Si l'on s'en tient à la pratique établie par la constitution, la procédure est connue: la loi sur la représentation proportionnelle que vous avez adoptée le 18 décembre écoulé sera, après que le Conseil des Etats en aura à son tour délibéré et que l'accord entre les deux Conseils sera réalisé, publiée et soumise à l'épreuve du referendum facultatif; le délai pendant lequel l'opposition a le droit de se manifester étant de 90 jours, c'est à l'expiration de ce délai seulement que la loi pourra être promulguée, — on suppose, avec raison je crois, que le peuple ratifiera tacitement l'oeuvre de ses mandataires et que le vote populaire n'interviendra pas. La convocation des électeurs pour le renouvellement du Conseil national sera nécessairement reportée au lendemain de la mise en vigueur de la loi de représentation proportionnelle.

Or, le Conseil fédéral a recherché les moyens par lesquels il serait possible, tout en respectant les formes constitutionnelles, d'abrèger le délai imposé par le referendum facultatif. Et trois voies se sont ouvertes devant lui: Ou bien, l'on pourrait provoquer sans retard le referendum par huit cantons; ou bien l'Assemblée fédérale déciderait de soumettre d'office à l'adoption du rejet du peuple la loi de représentation proportionnelle; ou bien, enfin, la consultation populaire sur la loi sera provoquée sous la forme d'une disposition constitutionnelle.

Le Conseil fédéral rejette comme artificiel le premier mode, et l'on ne peut que partager ses scrupules; il n'admet pas davantage, et avec raison, la deuxième formule, que n'autorise pas notre droit constitutionnel; il se rabat sur la troisième solution. De telle sorte que, si les Chambres suivaient le Conseil fédéral sur le terrain où celui-ci s'est aventuré, le peuple suisse serait convié à dire toute en même temps s'il accepte la loi concernant l'élection du Conseil national d'après le système proportionnel et s'il entend procéder avant les délais ordinaires au renouvellement du Conseil national; cette deuxième question étant seule posée également aux cantons.

Bien que ce système affecte, du point de vue constitutionnel, les apparences de la plus parfaite régularité, on ne saurait en méconnaître la singularité; et les notions courantes de droit public auront quelque peine à se plier à cette conception. Le moins que les profanes en puissent dire, c'est que l'on se trouve en présence d'une procédure toute d'occasion, qui s'af-

franchit avec désinvolture des formes légales et ordinaires; et j'ajoute que le peuple, quoi qu'on en dise, serait dérouté d'être appelé à une votation conjointe et conditionnelle.

La commission, dans sa grande majorité, a refusé de se rallier au projet du Conseil fédéral, que vous recommandez une minorité composée de MM. Micheli, Naine et Schneeberger.

Au premier débat, les opinions les plus diverses ont été exprimées et l'on a pu voir se dessiner toute une gamme de solutions graduées.

A l'opposé du système du Conseil fédéral, votre commission a entendu défendre l'avis que le vote du 13 octobre dernier ne saurait exercer aucune influence sur la composition du Conseil national élu en 1917 pour trois ans, aux termes de la constitution, et que rien ne motivait une dissolution. Une troisième opinion est celle-ci, que le renouvellement du Conseil national peut être décrété par voie de disposition constitutionnelle provisoire, mais qu'en tout état de cause ce renouvellement ne doit avoir lieu qu'après que la loi sur la représentation proportionnelle, régulièrement publiée, aura couru le délai du referendum et qu'elle aura été acceptée effectivement ou tacitement par le peuple. La majorité s'est rapidement affirmée sur cette solution intermédiaire. En revanche, on différerait quant à la manière d'appliquer le principe: un premier groupe considérerait que la loi sur la représentation proportionnelle doit suivre la filière habituelle et qu'il serait temps de se déterminer en ce qui concerne le renouvellement anticipé du Conseil national après la promulgation de la loi, — il proposait, en conséquence, de suspendre toute discussion de l'arrêté suggéré par le Conseil fédéral; M. Sträuli, président de la Commission, — il l'a dit il y a un instant — de son côté, avait élaboré un texte constitutionnel portant que le renouvellement intégral du Conseil national d'après le système de la représentation proportionnelle aurait lieu immédiatement après l'entrée en vigueur de la loi et remettant au Conseil fédéral le soin de fixer la date du scrutin et le jour de la réunion constitutive du nouveau Conseil national; tandis encore que d'autres membres de la commission professaient que mieux vaudrait fixer des précisions quant à l'expiration des pouvoirs du Conseil national actuel et à la date des élections prochaines. Cette dernière conception finit par l'emporter et la rencontre s'est faite sur le texte recommandé à votre adoption, texte que je me réserve de justifier au cours de la discussion des articles.

En résumé, nous arrivons donc aux conclusions suivantes:

Le Conseil national, contrairement aux indications du Conseil fédéral, renonce à instituer toute procédure d'exception en vue d'accélérer l'adoption et la mise en vigueur de la loi sur les élections au Conseil national d'après le système de la représentation proportionnelle.

Le principe du renouvellement par anticipation du Conseil national est adopté.

L'élection du nouveau Conseil national, selon les règles de la représentation proportionnelle, aura lieu le dernier dimanche du mois d'octobre 1919; d'où il ressort que les pouvoirs des députés actuels seraient abrégés d'une année.

La durée de la prochaine législature sera de quatre ans.

Enfin, et bien que le Conseil fédéral ait envisagé qu'il allait de soi que le Conseil fédéral serait aussi

renouvelé intégralement après la nomination du nouveau Conseil national, nous entendons que les dispositions constitutionnelles transitoires précisent ce point. Il ne s'agit pas seulement d'une question de forme, mais aussi d'une question de fond (art. 96. C. F.). L'art. 96 de la constitution fédérale prévoit que les membres de Conseil fédéral sont nommés pour trois ans. Il y a lieu de procéder de même si l'on déroge à cet article par l'introduction du renouvellement anticipé du Conseil national.

Sous réserve des explications que je pourrais encore donner au cours de la discussion par article, je vous propose, d'accord avec M. le président de la commission, au nom de la majorité de celle-ci, la prise en considération du projet.

**M. Micheli**, rapporteur français de la minorité: La commission est unanime à proposer l'entrée en matière sur les dispositions transitoires. En revanche elle s'est divisée en une majorité et une minorité sur le fond même de la question, notamment sur l'article premier. C'est comme membre de la minorité de la commission, composée de MM. Naine, Schneeberger et de celui qui a l'honneur de vous parler, que je vous demande la permission de vous donner quelques explications et de motiver notre manière de voir.

Je ne veux rien ajouter aux observations très judicieuses de MM. Sträuli et Calame sur la nécessité d'avancer la date des élections du Conseil national. Je suis d'accord avec tout ce qu'ils ont dit à ce propos, en particulier avec les paroles de M. le président Sträuli. Il m'a paru encore plus convaincu que l'honorable rapporteur français. Mais je me permets d'attirer votre attention sur le fait que tous les arguments d'ordre général, en particulier d'ordre politique, que nos honorables collègues ont donnés pour avancer la date des élections, militent à plus forte raison en faveur des propositions qui avaient été présentées par le Conseil fédéral et que la minorité de la commission a faites siennes.

On a combattu tout à l'heure les propositions du Conseil fédéral. On a dit qu'elles comportaient une procédure exceptionnelle. M. le président de la commission a dit également qu'elles ne cadraient pas avec l'esprit de la constitution, que c'était une mesure unique et qui pourrait créer un précédent fâcheux. Pour liquider tout de suite cette objection, je me permettrai de faire observer à notre honorable président qu'il s'agit en effet d'une disposition transitoire et qu'une disposition transitoire est toujours une mesure unique. Mais, très souvent déjà, dans beaucoup de révisions constitutionnelles ou dans beaucoup de lois, nous avons été obligés d'adopter des dispositions transitoires. Je ne crois donc pas que cette objection soit valable. Et si l'on vient à parler d'une procédure exceptionnelle, si l'on vient dire que nous sortons de l'esprit de la constitution, je me permettrai de vous rappeler un fait que mes honorables collègues de la majorité ont complètement passé sous silence, c'est que nous nous trouvons en effet dans une situation tout à fait exceptionnelle et tout à fait extra-légale par ce que l'initiative déposée au mois d'août 1913 n'a été traitée par les Chambres pour être soumise au peuple qu'au mois d'octobre 1918. Vous savez tous que la loi

sur l'initiative de 1892 dans son art. 7 dit: «Si la demande de revision réclame l'adoption, l'abrogation ou la modification d'articles déterminés de la constitution fédérale et si cette demande est présentée sous forme d'un vœu général, les Chambres fédérales devront décider si elles l'acceptent, oui ou non, au plus tard dans le délai d'une année.» La loi est parfaitement formelle sur ce point: «au plus tard dans le délai d'une année.»

Eh bien, la demande d'initiative a été déposée au mois d'août 1913; les Chambres en ont pris acte sauf erreur dans leur session de décembre 1913, en tout cas dans l'automne 1913. Par conséquent, avant la fin de l'année 1914, en vertu de la loi de 1892, les Chambres auraient dû se prononcer, de telle façon que le peuple pût voter dans le courant de l'année 1915 au plus tard. Vous me direz, nous le savons tous, que la guerre est survenue entre temps. C'est parfaitement vrai. Mais il n'en reste pas moins que, même en tenant compte de la guerre et de la situation exceptionnelle dans laquelle nous nous trouvions, nous aurions parfaitement pu discuter cette initiative et la soumettre au peuple de telle façon que sinon les élections de 1914, du moins celles de 1917 aient pu se faire en vertu du nouveau mode proposé, du moment que la grande majorité du peuple et des cantons était d'accord avec ces propositions. Au lieu d'agir ainsi, les Chambres, pour des motifs sur lesquels je ne veux pas revenir, malgré les demandes instantes formulées soit au Conseil des Etats par MM. Rütty et de Meuron, soit ici dans ce Conseil par M. Naine au nom de ses collègues du groupe socialiste, soit de nouveau au Conseil des Etats par M. Winiger et un certain nombre de députés de la droite, malgré toutes ces interventions, le Conseil des Etats a traîné en longueur la discussion de cette initiative. Non seulement les élections de 1914, mais aussi celles de 1917 ont dû se faire d'après un système qui — le vote du 13 octobre l'a prouvé — ne répondait plus au sentiment du peuple suisse dans sa grande majorité ni au sentiment des cantons.

Je reconnais avec M. le président de la commission que le texte de l'initiative ne contenait pas un article précis prévoyant la date d'entrée en vigueur de la loi. Mais il y a là, me semble-t-il, une question de bonne foi, de loyauté vis-à-vis du peuple. Du moment que les Chambres ont, contrairement à l'art. 7 de la loi de 1892, retardé la discussion et la présentation au peuple de l'initiative en faveur de la représentation proportionnelle, nous sommes engagés d'honneur envers le peuple et les cantons qui ont voté l'initiative, engagés d'honneur, dis-je, à la faire aboutir et appliquer le plus rapidement possible. Pour cela nous avons besoin de reviser la constitution. Cette revision constitutionnelle, le Conseil fédéral nous l'a proposée. Il a trouvé un moyen fort ingénieux que je ne veux pas vous développer en détail n'étant pas juriste, mais qui a été préparé par un juriste extrêmement distingué. Le représentant du Conseil fédéral nous exposera sans doute plus en détail que je ne puis le faire le moyen proposé qui consiste à présenter immédiatement au peuple la loi que nous allons voter en vertu de dispositions constitutionnelles transitoires qui seraient votées le même jour. Je crois qu'au point de vue juridique la procédure est inattaquable. Elle est inattaquable puisqu'elle sera présentée au peuple et aux cantons et que par conséquent cette disposition constitutionnelle n'entrera en vigueur et ne déploiera ses

effets que si elle obtient l'adhésion du peuple et des cantons.

Inattaquable du point de vue juridique, cette procédure présente un immense avantage politique et c'est sur ce côté de la question que je désire insister particulièrement. Je l'ai déjà dit, il me semble loyal et équitable d'appliquer le plus vite possible le mode d'élection au Conseil national désiré par la grande majorité du peuple et des cantons, mais j'ajoute que cela me paraît de bonne politique d'autant plus qu'en ce moment nous devons nous tenir sur le terrain du respect le plus scrupuleux de la légalité et nous opposer à toute tentative de fouler aux pieds la constitution et la loi. Nous qui sommes les représentants de l'autorité suprême du pays, nous qui devons être les défenseurs de la constitution et de la loi, nous devons les premiers donner le bon exemple. C'est pour ce motif que depuis si longtemps nous réclamons la suppression des pleins-pouvoirs. C'est aussi pour ce motif que nous demandons avec insistance que l'on traite sans plus tarder les initiatives en cours et je cite dans ce nombre d'une façon toute particulière celle relative aux traités internationaux qui présente, en ce moment surtout, un caractère d'urgence particulière. C'est pour ce motif aussi que nous insistons pour que les représentants du peuple au Conseil national soient élus d'après le système réclamé par le peuple et les cantons, c'est-à-dire d'après des formes légales.

Quand vous vous opposerez à ceux qui veulent sortir de la légalité — et vous savez que nous serons toujours avec vous dans ces moments —, combien ne serez-vous pas plus forts si vous donnez vous-mêmes l'exemple du respect scrupuleux de la légalité et si on ne peut pas vous dire: Mais nous ne faisons que suivre votre exemple en sortant de la légalité et en violant la constitution! Nous devons au contraire donner l'exemple du respect absolu de la constitution. L'autorité du Conseil national, quelle qu'en soit la composition à la suite de sa réélection sur la base de la proportionnelle, l'autorité du Conseil national sera bien plus grande s'il est élu d'après le système constitutionnel et légal. Son autorité sera au contraire affaiblie si on peut lui reprocher d'être vicié dans son origine même parce qu'il est encore élu d'après un système condamné par le peuple et les cantons et qui aurait dû être condamné beaucoup plus tôt, puisque l'initiative a été présentée largement assez tôt pour permettre que les élections de 1917 se fassent sur la base de la représentation proportionnelle. Le groupe auquel j'appartiens ne poursuit aucune arrière-pensée de parti politique. Nous ne savons pas quel sort la proportionnelle lui fera subir. Nous ne demandons pas si d'autres groupes politiques de cette assemblée seront diminués ou augmentés par la proportionnelle; nous ne cherchons pas à scruter le secret du prochain scrutin. Nous nous plaçons sur le terrain de la légalité, du respect de la volonté populaire, nous demandons que cette volonté populaire soit non seulement respectée, mais appliquée le plus vite possible.

Et si l'on prétend que nous proposons une procédure exceptionnelle, nous répondons que nous sommes en bonne compagnie, puisque c'est le Conseil fédéral qui la propose aussi. Il y a une certaine ironie à constater que nous ne trouvions ici, dans la minorité, pour défendre le point de vue du Conseil fédéral, que les représentants des minorités libérale et socialiste. Nous espérons que ce spectacle singulier ne se renouvellera

pas dans le Conseil et que beaucoup d'entre vous suivront la pensée éminemment politique du Conseil fédéral.

Quant à moi je tiens à le remercier d'avoir fait cette proposition. J'estime qu'il a bien fait. Dans la commission on a prétendu que le Conseil fédéral n'avait pas à présenter une proposition à ce sujet, que c'était là une question qui concernait uniquement le parlement. Je ne suis pas de cet avis. Le Conseil fédéral est l'autorité exécutive du pays; le Conseil fédéral s'est rendu compte de l'importance qu'il y a à ce que le parlement soit élu en vertu de la loi. Le Conseil fédéral lui-même y est intéressé, puisque le renouvellement intégral de cette autorité devra suivre le renouvellement du Conseil national. Le Conseil fédéral, qui se trouve en présence de toutes les difficultés dont on a parlé tout à l'heure, le Conseil fédéral qui a à lutter contre les atteintes portées à la légalité, même parfois contre la violence, le Conseil fédéral est le premier intéressé à ce que l'assemblée par laquelle il est nommé soit élue d'après un système tout à fait légal et constitutionnel. Il ne faut pas que son origine à lui, le Conseil fédéral, puisse être contestée, que les comités avec lesquels il traite viennent lui dire: Qui êtes-vous? Etes-vous élu en vertu de la loi et de la constitution?

Je le répète, c'est surtout ce motif qui nous inspire: celui du respect de la constitution. Je me réserve de discuter quelques points de détail dans l'examen des articles, mais je tenais dès maintenant à vous prier, au moment de la discussion de l'entrée en matière, de voter les propositions que la minorité de la commission, d'accord avec le Conseil fédéral, a l'honneur de vous présenter.

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

**Sitzung vom 28. Januar 1919,**  
**vormittags 8¼ Uhr.**

*Séance du 28 janvier 1919, à 8¼ heures*  
*du matin.*

Vorsitz: } Hr. Häberlin.  
Présidence: }

## **958. Proporzgesetz (Uebergangsbestimmungen).**

**Représentation proportionnelle (Dispositions transitoires).**

(Siehe Seite 1 hievor. — Voir page 1 ci-devant.)

**Eigenmann:** Im Gegensatz zum Antrag der Kommissionmehrheit und natürlich auch im Gegensatz zum Antrag des Herrn Micheli beantrage ich Ihnen Nichteintreten auf die Vorlage. Die Konsequenz der Annahme meines Antrages wäre die, dass mit

bezug auf den Zeitpunkt der erstmaligen Wahl des Nationalrates nach dem System des Proporztes die bestehenden verfassungsmässigen Bestimmungen Anwendung finden.

Nach Art. 76 der Bundesverfassung beträgt die Amtsdauer des Nationalrates 3 Jahre. Die letzte Wahl hat stattgefunden im Oktober 1917. Die Amtsdauer läuft demnach ab im Oktober 1920, resp. Anfang Dezember 1920. Diese Verfassungsbestimmung ist klar und deutlich und wenn von derselben abgewichen werden will, mit andern Worten, wenn die Amtsdauer des Nationalrates gekürzt werden will, so muss das im Wege einer Verfassungsrevision geschehen. Hierüber sind sowohl der Bundesrat als auch die Kommission einig. Es hat das der Herr Referent der Kommissionmehrheit in seiner gestrigen Rede auch zutreffend auseinandergesetzt.

Der Bundesrat schlägt nun vor, eine solche Verfassungsrevision vorzunehmen in Form von Uebergangsbestimmungen zu Art. 76 der Bundesverfassung, wodurch er die Amtsdauer des jetzigen Rates verkürzen will und die Neuwahl des Rates nach dem Grundsatz des Proporztes möglichst bald vorzunehmen beabsichtigt. Zu diesem Zwecke schlägt er zunächst vor, das Proporzgesetz, das wir in der letzten Session beraten haben, nicht dem fakultativen Referendum zu unterstellen, also die neunzig-tägige Frist nicht abzuwarten, sondern dieses Gesetz sofort der Volksabstimmung zu unterbreiten. Gleichzeitig schlägt er aber auch vor, mit dieser Abstimmung eine solche zu verbinden über die Verfassungsrevision, bzw. über die Uebergangsbestimmungen. Auf diese Art würde natürlich, wenn das Gesetz angenommen und auch die Verfassungsrevision durch Volk und Stände beschlossen wird, Zeit gewonnen und könnte dann die Wahl des Nationalrates möglichst rasch vorgenommen werden. Der Bundesrat schlägt denn auch vor, spätestens 8 Wochen nach Ablauf der Referendumsfrist die Wahl des Rates vorzunehmen.

Mit bezug auf die Frage, ob das Proporzgesetz dem fakultativen Referendum unterstellt werden soll, nimmt die Kommission einen vom Standpunkt des Bundesrates abweichenden Standpunkt ein. Sie sagt sich, dass diese Referendumsfrist nicht umgangen werden könne. Es hat Ihnen die Gründe hierfür gestern Herr Sträuli sehr eingehend auseinandergesetzt und ich will Gesagtes nicht wiederholen. Anders liegt die Sache mit bezug auf den zweiten Punkt, den zweiten Antrag des Bundesrates, der dahin geht, die Wahl möglichst rasch vorzunehmen. Im Prinzip stimmt die Kommissionmehrheit diesem Antrage zu. Es besteht nur der Unterschied, dass die Kommissionmehrheit durch die Uebergangsbestimmungen die Wahlen auf den Oktober 1919 anordnen will, während der Bundesrat das ja früher tun will. Und hier beginnt nun die Differenz zwischen meinem Antrag und demjenigen der Kommissionmehrheit. Ich will von einer vorzeitigen Wahl des Nationalrates nach dem System des Proporztes überhaupt nichts wissen, sei es, dass man diese Wahl sofort, d. h. möglichst bald vornehme, oder sei es, dass man sie vornehme im Oktober 1919. Ich sage mir, dass zu einem derartigen Vorgehen kein zwingender Grund besteht.

Es hat allerdings neben meinem Antrag in der Kommission noch ein anderer bestanden. Es ist derjenige des Herrn Dr. von Streng. Herr von Streng



## **Proporzgesetz (Uebergangsbestimmungen).**

## **Représentation proportionnelle (Dispositions transitoires).**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1919
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Januarsession
Session	Session de janvier
Sessione	Sessione di gennaio
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	01
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	958
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.01.1919 - 16:00
Date	
Data	
Seite	1-8
Page	
Pagina	
Ref. No	20 028 675

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.

pas dans le Conseil et que beaucoup d'entre vous suivront la pensée éminemment politique du Conseil fédéral.

Quant à moi je tiens à le remercier d'avoir fait cette proposition. J'estime qu'il a bien fait. Dans la commission on a prétendu que le Conseil fédéral n'avait pas à présenter une proposition à ce sujet, que c'était là une question qui concernait uniquement le parlement. Je ne suis pas de cet avis. Le Conseil fédéral est l'autorité exécutive du pays; le Conseil fédéral s'est rendu compte de l'importance qu'il y a à ce que le parlement soit élu en vertu de la loi. Le Conseil fédéral lui-même y est intéressé, puisque le renouvellement intégral de cette autorité devra suivre le renouvellement du Conseil national. Le Conseil fédéral, qui se trouve en présence de toutes les difficultés dont on a parlé tout à l'heure, le Conseil fédéral qui a à lutter contre les atteintes portées à la légalité, même parfois contre la violence, le Conseil fédéral est le premier intéressé à ce que l'assemblée par laquelle il est nommé soit élue d'après un système tout à fait légal et constitutionnel. Il ne faut pas que son origine à lui, le Conseil fédéral, puisse être contestée, que les comités avec lesquels il traite viennent lui dire: Qui êtes-vous? Etes-vous élu en vertu de la loi et de la constitution?

Je le répète, c'est surtout ce motif qui nous inspire: celui du respect de la constitution. Je me réserve de discuter quelques points de détail dans l'examen des articles, mais je tenais dès maintenant à vous prier, au moment de la discussion de l'entrée en matière, de voter les propositions que la minorité de la commission, d'accord avec le Conseil fédéral, a l'honneur de vous présenter.

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

**Sitzung vom 28. Januar 1919,**  
**vormittags 8¼ Uhr.**

*Séance du 28 janvier 1919, à 8¼ heures*  
*du matin.*

Vorsitz: } Hr. Häberlin.  
Présidence: }

## **958. Proporzgesetz (Uebergangsbestimmungen).**

**Représentation proportionnelle (Dispositions transitoires).**

(Siehe Seite 1 hievor. — Voir page 1 ci-devant.)

**Eigenmann:** Im Gegensatz zum Antrag der Kommissionmehrheit und natürlich auch im Gegensatz zum Antrag des Herrn Micheli beantrage ich Ihnen Nichteintreten auf die Vorlage. Die Konsequenz der Annahme meines Antrages wäre die, dass mit

bezug auf den Zeitpunkt der erstmaligen Wahl des Nationalrates nach dem System des Proporz die bestehenden verfassungsmässigen Bestimmungen Anwendung finden.

Nach Art. 76 der Bundesverfassung beträgt die Amtsdauer des Nationalrates 3 Jahre. Die letzte Wahl hat stattgefunden im Oktober 1917. Die Amtsdauer läuft demnach ab im Oktober 1920, resp. Anfang Dezember 1920. Diese Verfassungsbestimmung ist klar und deutlich und wenn von derselben abgewichen werden will, mit andern Worten, wenn die Amtsdauer des Nationalrates gekürzt werden will, so muss das im Wege einer Verfassungsrevision geschehen. Hierüber sind sowohl der Bundesrat als auch die Kommission einig. Es hat das der Herr Referent der Kommissionmehrheit in seiner gestrigen Rede auch zutreffend auseinandergesetzt.

Der Bundesrat schlägt nun vor, eine solche Verfassungsrevision vorzunehmen in Form von Uebergangsbestimmungen zu Art. 76 der Bundesverfassung, wodurch er die Amtsdauer des jetzigen Rates verkürzen will und die Neuwahl des Rates nach dem Grundsatz des Proporz möglichst bald vorzunehmen beabsichtigt. Zu diesem Zwecke schlägt er zunächst vor, das Proporzgesetz, das wir in der letzten Session beraten haben, nicht dem fakultativen Referendum zu unterstellen, also die neunzig-tägige Frist nicht abzuwarten, sondern dieses Gesetz sofort der Volksabstimmung zu unterbreiten. Gleichzeitig schlägt er aber auch vor, mit dieser Abstimmung eine solche zu verbinden über die Verfassungsrevision, bzw. über die Uebergangsbestimmungen. Auf diese Art würde natürlich, wenn das Gesetz angenommen und auch die Verfassungsrevision durch Volk und Stände beschlossen wird, Zeit gewonnen und könnte dann die Wahl des Nationalrates möglichst rasch vorgenommen werden. Der Bundesrat schlägt denn auch vor, spätestens 8 Wochen nach Ablauf der Referendumsfrist die Wahl des Rates vorzunehmen.

Mit bezug auf die Frage, ob das Proporzgesetz dem fakultativen Referendum unterstellt werden soll, nimmt die Kommission einen vom Standpunkt des Bundesrates abweichenden Standpunkt ein. Sie sagt sich, dass diese Referendumsfrist nicht umgangen werden könne. Es hat Ihnen die Gründe hierfür gestern Herr Sträuli sehr eingehend auseinandergesetzt und ich will Gesagtes nicht wiederholen. Anders liegt die Sache mit bezug auf den zweiten Punkt, den zweiten Antrag des Bundesrates, der dahin geht, die Wahl möglichst rasch vorzunehmen. Im Prinzip stimmt die Kommissionmehrheit diesem Antrage zu. Es besteht nur der Unterschied, dass die Kommissionmehrheit durch die Uebergangsbestimmungen die Wahlen auf den Oktober 1919 anordnen will, während der Bundesrat das ja früher tun will. Und hier beginnt nun die Differenz zwischen meinem Antrag und demjenigen der Kommissionmehrheit. Ich will von einer vorzeitigen Wahl des Nationalrates nach dem System des Proporz überhaupt nichts wissen, sei es, dass man diese Wahl sofort, d. h. möglichst bald vornehme, oder sei es, dass man sie vornehme im Oktober 1919. Ich sage mir, dass zu einem derartigen Vorgehen kein zwingender Grund besteht.

Es hat allerdings neben meinem Antrag in der Kommission noch ein anderer bestanden. Es ist derjenige des Herrn Dr. von Streng. Herr von Streng

wollte mit dem Erlass von Uebergangsbestimmungen zuwarten bis nach Ablauf der Referendumsfrist und erst dann über diese beschliessen. Wie ich aber vernommen habe, hält er diesen Antrag nicht aufrecht und wird derselbe also dahinfallen.

Und nun zur eigentlichen Begründung meines Antrages. Wenn ich den Antrag stelle, auf die Uebergangsbestimmungen nicht einzutreten, so werde ich untersuchen müssen, welche Gründe ins Feld geführt werden für die Kürzung der Amtsdauer des jetzigen Rates. Ich werde mir die Frage vorlegen müssen: Bestehen überhaupt solche Gründe? Meines Erachtens ist das nicht der Fall. Und wenn Sie gestern die Ausführungen des Herrn Referenten der Kommissionmehrheit aufmerksam angehört haben, so werden Sie sich eigentlich sagen müssen, dass die Begründung, die er gegeben hat, eher für den Antrag auf Nicht-eintreten passen würde, als auf den Antrag für Kürzung der Amtsdauer des Rates.

Welche Gründe werden ins Feld geführt für die vorzeitige Vornahme der Wahl der Rates nach Proporz? Zunächst wird gesagt, der Volksentscheid vom 13. Oktober vorigen Jahres, wonach das System des Proporztes angenommen wurde, enthalte eo ipso auch das Begehren, dass die Wahl des Rates nach Proporzsystem möglichst sofort vorgenommen werde. Ich halte dafür, dass diese Ansicht in keiner Weise zutreffend und dass eine solche Interpretation des Volksentscheides vom 13. Oktober absolut unzulässig ist. Durch jenen Entscheid vom 13. Oktober wurden zwei neue Grundsätze in die Verfassung aufgenommen. Einmal der Grundsatz, dass die Wahl des Nationalrates nach dem System des Proporztes vorzunehmen sei und zweitens, dass die Kantone als Wahlkreise gelten. Das sind die beiden Neuerungen, und etwas Weiteres wurde damals nicht bestimmt. Von einer Verkürzung der Amtsdauer des jetzigen Rates hat denn auch weder während der Behandlung der Proporzfrage in den eidgenössischen Räten, noch in der Abstimmungskampagne, noch unmittelbar nach der Abstimmungskampagne irgend jemand ein Wort gesprochen. Die Idee, dass nun der jetzige Rat möglichst sofort abtreten solle, und dass die Wahlen nach Proporzsystem möglichst sofort vorgenommen werden, ist eigentlich erfunden vom Oltner Aktionskomitee. Es ist also keine Rede davon, dass die Revision des Art. 73 der Bundesverfassung beabsichtigt habe, die Wahl nach Proporz vor Ablauf der jetzigen Amtsdauer vorzunehmen.

Ein zweiter Grund, der ins Feld geführt worden ist, ist der, dass in der berühmten Novembersession der Bundesversammlung von seiten des Vertreters des Bundesrates gewissermassen das Versprechen gegeben wurde, es werde die Wahl des Rates nach Proporz möglichst bald angeordnet werden. Ich konnte leider aus verschiedenen Gründen jener Sitzung nicht beiwohnen und ich weiss nicht genau, wie die Aeusserungen des Bundesrates in dieser Beziehung gelaute haben. Ich habe die Verhandlungen in der Presse aufmerksam verfolgt, aber von einem solchen Versprechen, von einem solchen definitiven Versprechen, habe ich nirgends etwas finden können. Aber auch angenommen, der Bundesrat oder der Vertreter desselben hätte nach dieser Richtung Erklärungen abgegeben, so ist dies für uns nicht bindend. Es ist das eine Frage, über die nicht der Bundesrat, sondern die Bundesversammlung zu entscheiden hat. Und

es kann daher keine Rede davon sein, dass man sich auf ein derartiges Versprechen berufen kann.

Wenn dann im weiteren gesagt wird, der jetzige Rat oder die jetzigen Mitglieder des Rates sollten eigentlich mit Rücksicht auf den Volksentscheid vom 13. Oktober nicht mehr an ihren Sesseln kleben und ohne weiteres vom Schauplatz abtreten, um einem neuen Rate Platz zu machen, welcher der allein richtigen Volksvertretung entspreche und welcher mehr Verständnis für soziale Fragen an den Tag lege, so glaube ich, können wir uns denn doch vor allem darauf berufen, dass uns das Volk im Oktober 1917 für weitere drei Jahre das Vertrauen geschenkt hat und es ist nicht anzunehmen, dass dieses Vertrauen nun derart erschüttert sei, dass für den Rat Veranlassung vorliegt, sofort vom Schauplatz abzutreten, das Mandat niederzulegen.

Es ist namentlich auch keine Veranlassung vorhanden, das zu tun unter dem Drucke des Oltner Aktionskomitees und der geharnischten Telegramme, welche gestern hier eingegangen sind. Vorläufig wenigstens stehen wir noch nicht unter der Diktatur des Oltner Komitees.

Es wird dann auch von gewisser Seite darüber gespottet, wie prompt und intensiv die Aktion des Oltner Komitees gewirkt habe. Die bürgerlichen Parteien, wird gesagt, hätten den Hosenschlotter bekommen und seien bereit, Konzessionen zu machen. Und in der Tat sieht es auch so aus, man muss das zugeben (Heiterkeit).

Was hat man erreicht? Der Achtstundentag, der ist bereits da. Dann noch: Der Nationalrat tritt vorzeitig ab. Wenn er abtritt, tritt natürlich auch der Bundesrat ab. Der Effekt ist da, das muss man zugestehen. (Zwischenruf: Das Frauenstimmrecht.) Das Frauenstimmrecht ist natürlich noch nicht da, aber wir haben im Rate verschiedene Anhänger desselben. Ich sage also, dieses Gebaren ist nicht geeignet, Konzessionen zu erzielen und auch das seitherige Gebaren der Sozialdemokraten ist nicht geeignet, die Stimmung günstiger zu gestalten für Konzessionen. Es wird ja tapfer weiter am Umsturz der staatlichen Ordnung gearbeitet. Es hat das zur Genüge die Streikdebatte bewiesen.

Es wird dann ferner die Behauptung aufgestellt, dass eine möglichst baldige Bestellung des Rates nach dem System des Proporztes zur Beruhigung des Volkes dienen würde. Deshalb werde das auch vom Volk verlangt. Ich muss diese Behauptung etwas genauer untersuchen. Wenn die Einführung des Proporztes nach den Vorgängen im November vorigen Jahres hätte beschlossen werden müssen, so zweifle ich daran, ob der Proporz angenommen worden wäre. Ich zweifle sehr daran und man hat im Volke vielfach Stimmen gehört, welche gesagt haben — wie man das im bürgerlichen Leben auszudrücken pflegt —: «Wir haben uns den läzten Finger verbunden.» Die Sympathie für den Proporz hat gewaltig abgenommen und sie wird noch mehr abnehmen, wenn einmal die erste Wahlprobe gemacht ist.

Mit der vielgerühmten Gerechtigkeit und Einfachheit des Proporzsystems ist es nicht so weit her. Ich habe diesen Eindruck speziell auch bekommen als Mitglied der Kommission für das Proporzgesetz.

Davon, dass das Volk die möglichst sofortige Wahl des Rates nach Proporzsystem verlange, von dem ist gar keine Rede, so wenig als jemand hieran gedacht

hat bei der Beratung der Proporzfrage. Aber etwas anderes verlangt das Volk. Ich glaube, Sie wissen, was ich meine, aber ich will es doch sagen: Das Volk verlangt die ungesäumte und strenge Bestrafung der Anstifter zum Generalstreik oder, wenn Sie lieber wollen, zur Revolution. Das verlangt das Volk und es ist mir aufgefallen, dass dieser Punkt in der Kommission nicht deutlicher zur Sprache gekommen ist.

Welche Differenz besteht denn überhaupt noch zwischen meinem Antrag und demjenigen der Kommissionmehrheit? Es handelt sich um die Differenz eines Jahres. Nach dem Antrag der Kommissionmehrheit soll die Wahl stattfinden im Oktober 1919 und nach meinem Antrag, also wenn die bestehenden verfassungsmässigen Bestimmungen zur Anwendung kommen, im Oktober 1920. Es ist also eine Differenz von einem Jahre. Dieser Differenz wegen ist es doch wahrhaftig nicht der Mühe wert, eine Revision der Bundesverfassung einzuleiten. Wenn dem jetzigen Rate der Vorwurf gemacht wird, er habe für soziale Fragen kein Verständnis, so verweise ich Sie auf alles das, was mit bezug auf die soziale Besserstellung geschehen ist innert der letzten 10 Jahre, namentlich aber auch in der allerletzten Zeit. Ich verweise Sie auf die Beschlüsse, welche Sie anlässlich der Beratung des Budgets im Dezember gefasst haben. Welche grossen Summen werden für diese Zwecke aufgewendet! Es vergeht ja keine Sitzung, dass nicht von dieser oder jener Seite ein Postulat oder eine Motion gestellt wird, welche darauf abzielt, in dieser Beziehung Besserung zu bewirken.

Dann scheint es mir überhaupt fraglich, ob die Wahl im Oktober 1919 schon vorgenommen werden könne. Die Sache ist nicht so einfach. Wenn die Referendumsfrist für das Proporzgesetz abgelaufen ist, müssen noch die Ausführungsbestimmungen erlassen werden. Auch die Kantone müssen Ausführungsbestimmungen erlassen, und namentlich mit Rücksicht darauf, dass die Kantone als Wahlkreise gelten und dass die Durchführung des Propozes in grossen Kantonen, wie z. B. dem Kanton Bern, ganz besondere Schwierigkeiten bietet, wird es schon fraglich sein, ob bis im Oktober 1919 alles vorbereitet ist, um die Wahl vorzunehmen. Der Standpunkt, den ich hier vertrete, ist nicht ein rein persönlicher. Meine Ansicht wird geteilt von sehr vielen Mitgliedern des Rates, ich weiss das, und selbst von solchen Mitgliedern, die äusserlich wenigstens auf dem Boden der Kommissionmehrheit stehen (Heiterkeit). Aber der Standpunkt wird auch geteilt draussen im Volk. Man sieht nicht ein, warum es mit der Wahl des Nationalrates nach Proporz eine solche Eile haben soll. Mit Rücksicht auf diese Verhältnisse habe ich es für nötig gefunden, diesen Standpunkt hier im Rate zur Geltung zu bringen, selbst auf die Gefahr hin, dass ich mit demselben unterliege. Meine Stellung draussen im Leben ist glücklicherweise so, dass ich nicht sehr viel darauf zu geben habe, ob ich bei der nächsten Wahl in Ungnade falle oder nicht. Es ist mir das persönlich ganz gleichgültig. Ich darf also hier meine Ansicht offen und frei aussprechen.

Der Antrag, den ich Ihnen stelle, ist der rein verfassungsmässige. Er ist der einfachste. Es fallen mit demselben auch jene Kollisionen dahin, die entstehen, wenn Sie die Wahl vorzeitig vornehmen, mit bezug auf den Ablauf der ersten Amtsdauer des Rates. Einzelne Herren wollen ja die Amtsdauer schon nach

einem Jahre ablaufen lassen, um die Sache wieder in Einklang zu bringen mit dem bestehenden Wahlturnus. Andere wollen eine Amtsdauer von vier Jahren feststellen. Alles das fällt dann dahin; wir machen saubere und reinliche Arbeit.

Dann hat der Herr Kommissionsreferent gestern in sehr zutreffender Weise darauf hingewiesen, wie gefährlich es sei, solche vorübergehenden Verfassungsrevisionen vorzunehmen, bloss zu dem Zwecke, eine Augenblicksidee zu verwirklichen, mit bezug auf welche die Bestimmungen der bestehenden Verfassung im Wege stehen. Diesen Weg zu betreten, ist gefährlich. Schliesslich hat dann eine Verfassung nicht mehr sehr viel Wert, sondern Sie können die Verfassung gerade von einem Tag zum andern, so wie Sie sie brauchen, machen. Ich warne Sie davor, diesen gefährlichen Weg zu betreten.

Das sind die Gründe, die ich für meinen Antrag vorzubringen habe. Es liesse sich ja noch vieles beifügen. Aber ich muss mich schon mit Rücksicht auf den Katarrh, der mich im Reden sehr hemmt, möglichst kurz fassen. Es hat vielleicht andere genug, die dann weiter ausholen als ich, nur nicht mit bezug auf diesen Antrag (Heiterkeit).

**M. Naine:** Ce serait une grave erreur que de retarder, même de six mois, le renouvellement du Conseil national, parce que presque de l'avis de tout le monde, le Conseil national actuel ne représente plus le peuple. Tous les journaux le disent et le répètent à peu près chaque jour. Il n'y a pas, je pense, beaucoup de membres de cette assemblée qui le contesteront. Et, Messieurs, si dans une démocratie, un parlement, comme un gouvernement aussi, ne représente plus le peuple, la chose la plus simple, la plus élémentaire qu'il ait à faire, c'est de s'en aller, c'est de laisser le peuple manifester à nouveau sa volonté. L'état actuel est dangereux surtout parce que tout le travail que nous faisons ou que nous sommes susceptibles de faire est frappé d'impuissance. Notre travail est disqualifié d'avance. Nous sommes frappés d'impuissance. Quelque loi que nous fassions, que ce soit une loi de caractère financier, une loi d'assurance sociale, quelque mesure que nous prenions, que ce soit même la liquidation des pleins pouvoirs, nous pouvons toujours nous dire et surtout on peut toujours nous dire: Ce que vous faites n'est pas la volonté du peuple, puisque vous ne représentez plus le peuple. Il me semble que, pour des gens qui ont, à certaines occasions, manifesté un sentiment très accentué de leur dignité personnelle, le devoir le plus élémentaire serait de s'en aller quand on est dans une situation pareille. Ce serait d'autant plus leur devoir, Messieurs, que cette situation, ce n'est pas le hasard qui l'a créée, mais c'est bien cette Chambre qui en est responsable, ce sont bien les Conseils de la nation, le Conseil national et le Conseil des Etats qui ont créé cette situation contraire aux principes démocratiques. C'est par votre faute, c'est par notre faute comme assemblée que le régime de la démocratie a manqué en Suisse; c'est par sa propre faute que cette assemblée ne représente plus le peuple suisse. Si vous aviez appliqué la loi sur les initiatives, si vous n'aviez pas laissé attendre pendant 4 ou 5 ans celle concernant l'élection du Conseil national par le système de la proportionnelle, le peuple aurait pu se pro-

noncer en toute liberté, il aurait pu exprimer sa volonté comme il l'entendait en 1917 et, depuis lors, cette assemblée représenterait le peuple. Si aujourd'hui elle ne le représente pas, c'est par votre faute même. C'est dangereux, dis-je, comme toujours dans une démocratie ou chez n'importe quel peuple, que d'avoir des gouvernements ou des pouvoirs, que ce soit le pouvoir législatif ou le pouvoir exécutif, qui ne représentent pas la volonté populaire. Mais cela est surtout dangereux, en ce moment, chez nous, parce qu'il y a, comme vous le savez, quantité de problèmes urgents qui se posent, quantité de problèmes qui devraient être résolus et résolus rapidement. Mais, au lieu de cela, nous ne pouvons pas avancer. Vous trouvez, du moins un certain nombre d'entre vous, que rien ne presse, qu'on peut attendre six mois, une année, deux ans. Mais alors tous ces problèmes qui se posent, tous ces besoins du peuple que nous ne pouvons pas satisfaire s'aggraveront. C'est l'orage qui s'accumule, c'est le danger de la révolution, c'est le danger de l'émeute. Et ce danger, nous le maintenons en sortant de la légalité, en ne permettant plus au régime démocratique d'accomplir son rôle dans le cadre de la volonté populaire. Alors le peuple, pour exprimer sa volonté, recourt à des moyens qui ne sont plus des moyens légaux. L'état actuel est dangereux parce que nous n'avancions pas; même avec la meilleure volonté du monde, nous n'arrivons pas à obtenir de vous que vous vouliez bien expédier au moins les choses courantes et urgentes. Continuellement nous constatons dans l'édifice des fissures nouvelles et, à certains endroits, l'édifice menace même de s'écrouler. Nous passons tout notre temps à replâtrer les fissures, à essayer de remettre sur pied de vieilles choses qui, le plus souvent, menacent ruine. Mais du neuf, des choses nouvelles, nous n'avons pas le temps de nous en occuper. Et ainsi les besoins s'accumulent toujours d'avantage. Vous replâtrez et replâtrez continuellement du vieux et, comme vous n'arrivez même pas toujours à faire tenir debout les vieilles choses que vous voulez remettre sur pied, vous n'avez pas le temps de vous occuper du neuf. Vous n'êtes et nous ne sommes plus qualifiés pour cela. C'est donc extrêmement dangereux que de vouloir prolonger, de plusieurs années, votre fonction et votre pouvoir.

Et quelle objection fait-on à un prompt renouvellement du Conseil? On prétend qu'on n'a pas le temps de procéder à ce renouvellement ainsi que le gouvernement le propose. Cela, Messieurs, encore une fois, vous n'êtes pas placés pour le dire, puisque vous avez tout fait, puisque certains d'entre vous ont tout fait pour traîner la chose en longueur et empêcher que ce renouvellement se fasse le plus rapidement possible. Si cela n'est pas possible, c'est que vous-mêmes vous l'avez empêché en introduisant, par exemple, dans la loi d'application du système proportionnel, le vote obligatoire et cela d'une façon telle qu'on risque de prolonger presque indéfiniment l'application de cette loi. Il est possible de renouveler le Conseil dans les délais prévus par le Conseil fédéral, si vous ne sabotez pas la représentation proportionnelle.

Dans la commission, on a avancé des arguments qui sont pour ainsi dire enfantins. On a dit: Non, il ne faut pas renouveler le Conseil pour le mois de juin par des élections en avril, car en ce faisant, nous aurions l'air de céder devant la grève générale, devant

un mouvement populaire, nous aurions l'air de céder devant certains journaux ou certaines personnalités socialistes. Et quelqu'un a dit: «La «Tagwacht» s'écrie déjà maintenant: Les autorités cèdent devant le mouvement de grève générale.» Est-ce ainsi que des hommes placés à la tête du pays, qui ont la responsabilité de ses destinées, doivent raisonner? Non, car cela est enfantin! La question qui se pose est celle de savoir s'il est utile, s'il est juste et bien pour le pays de faire telle ou telle chose et non pas de savoir ce que tel ou tel parti, tel organe et tel agitateur politique peut en dire. Est-ce que vous représentez, oui ou non, le peuple suisse? Si oui, vous pouvez rester; si non, nous devons nous en aller. Quoi que vous fassiez du reste — c'est ce qu'un membre de la commission a répondu à l'argument que je citais tout à l'heure — soit la «Tagwacht», soit «La Sentinelle», soit quelque autre organe de l'opposition trouveront toujours à vous critiquer et, si vous vouliez tenir compte de cette façon-là de l'opposition, nous pourrions vous faire commettre toutes les gaffes que nous voudrions. C'est le principe même de la démocratie, c'est la base même de notre organisation sociale qui est en jeu. Veut-on se refuser à appliquer ces principes, à suivre la volonté populaire parce que tel ou tel aura crié victoire? Si vous étiez de bons démocrates, vous diriez que la victoire que nous désirons, la seule pour laquelle nous devons lutter, c'est le triomphe de la démocratie, la manifestation de la volonté populaire. Et quand j'entends, comme tout à l'heure, M. Eigenmann dire: Le peuple veut ceci, le peuple veut cela, le peuple veut que l'on punisse les auteurs de la grève générale, je lui réponds: Ce que le peuple veut, il faut prendre les mesures pour qu'il puisse l'exprimer et je crois que ce qu'il veut avant tout, c'est que vous vous en alliez (Rires). Cela est clair. Après quoi ceux qu'il aura choisis en toute liberté d'action exécuteront sa volonté.

Au point de vue purement de la politique de partis, je crois qu'en retardant le renouvellement du Conseil, vous travaillez, en réalité, en notre faveur. En effet, plus vous attendez, plus vous retardez cette élection, plus vous laissez sans satisfaction les besoins que je signalais tout à l'heure, et plus s'accumulent ainsi les mécontentements. Et vous risquez de faire, à propos du renouvellement du Conseil, exactement ce que vous avez fait en retardant la discussion de l'initiative concernant l'élection proportionnelle. Vous avez cru que c'était de bonne tactique de violer la loi, d'attendre et d'attendre encore, de renvoyer d'année en année pour ne pas agiter le peuple. Et, entre temps, on commettait des gaffes qui risquaient à tout moment de provoquer des soulèvements populaires. Plus on a attendu, plus la question s'est mûrie, plus le mécontentement contre les adversaires de la représentation proportionnelle s'est accru. Il s'est manifesté par cette majorité énorme que vous avez constatée dans la votation populaire. Je dis qu'au point de vue politique, au point de vue tactique, vous faites une grosse faute en préférant rester collés à vos sièges, au lieu de vous en aller. Vous augmentez le mécontentement, de telle sorte qu'au point de vue socialiste nous devrions nous réjouir de cette nouvelle gaffe. Mais il y a, au-dessus des intérêts de partis, des intérêts plus élevés, il y a les intérêts généraux que nous ne pouvons négliger. Nous pensons à ceci: c'est que si momentanément le

feu de la colère populaire dans certains milieux paraît s'apaiser peut-être un peu, il peut cependant surgir de nouveau brusquement et d'une façon qui n'a rien de démocratique à l'occasion de n'importe quel événement, ou d'une bévée quelconque du gouvernement ou, aussi, par un simple hasard dans notre vie économique, ou encore pour un événement international. Alors si quelque mouvement extra-légal, quelque mouvement d'émeute important peut-être vient troubler notre vie publique, c'est que vous en aurez été responsables. C'est toujours la même histoire. Lorsque le peuple ne peut exprimer, par la voie légale et avec la rapidité voulue, sa volonté, il s'exprime par des moyens qui n'ont rien de légal et d'une façon qui n'a rien de parlementaire. En renvoyant les élections de six mois seulement, il se peut que pendant ce temps-là précisément des troubles nouveaux surgissent dans le pays. Est-ce que vous le voulez? Peut-être certains d'entre vous le désirent-ils, comme je crois que l'on a désiré le mouvement de grève générale et qu'on l'a peut-être même provoqué. Cela est possible. Je ne l'affirme pas, seulement il y a bien des choses qui maintenant nous le font supposer. Dans tous les cas, cette responsabilité-là nous ne voulons pas la prendre. Ce que nous réclamons, ce que nous désirons, ce que nous proclamons devant le pays tout entier, c'est qu'il faut appliquer la loi qui permet au peuple de s'exprimer librement et rapidement.

C'est pourquoi la proposition de la minorité est recommandable. Pour une fois, nous suivons le Conseil fédéral. Pour une fois, le Conseil fédéral est beaucoup plus démocrate que l'assemblée. Il propose le renouvellement du Conseil national en avril, de façon que la nouvelle Chambre puisse siéger en juin. Nous couperions ainsi exactement la période législative de trois ans, en deux périodes d'une année et demie chacune, si vous vouliez bien accepter notre proposition de réélection en 1920 pour reprendre les périodes triennales habituelles dès cette date. Cela est tout indiqué parce que nous traversons une période où les idées et les choses se transforment avec rapidité. Vous savez qu'il y a dans l'histoire des époques de 20, 30, même 100 ans, ou même davantage, pendant lesquelles on constate une immobilité presque parfaite. Puis brusquement les événements se précipitent. Les peuples sont pris de fièvre; les idées changent rapidement. Il faut donc, dans une démocratie, si l'on veut enregistrer ces changements de l'opinion, ces transformations de la volonté, avoir un organisme, des institutions démocratiques qui puissent enregistrer rapidement ces transformations d'idées et assurer l'exécution de la volonté nouvelle des peuples. Alors si vous faites comme on le propose, c'est-à-dire si vous retardez de 6 à 10 mois le renouvellement du Conseil, puisque vous admettriez une période de quatre ans comme durée de la législature, que se produira-t-il? C'est qu'au milieu de cette période de quatre ans l'assemblée élue ne correspondra peut-être plus à la volonté du peuple parce qu'en ce moment une période de deux ou trois ans est très longue. Elle est relativement aussi longue qu'une période de 10 ou 15 ans dans une époque où les événements marchent plus lentement. Au bout de deux ou trois ans, l'assemblée ne représentera peut-être plus l'idée du peuple, elle ne sera plus capable d'exprimer la volonté populaire. Il se produira de nouveaux tiraillements. Nous risquons de

nouveau d'assister au divorce que nous constatons maintenant entre la volonté populaire et celle de ses représentants. Il me paraît donc très sage d'adopter la proposition que nous formulons: renouvellement immédiat et deux périodes d'une année et demie au lieu d'une période de trois ans. Vous ne pouvez rien faire, je le répète, vous êtes disqualifiés, donc: renouvellement immédiat. Et la période de trois ans, nous la coupons en deux parce que les idées auront peut-être changé au bout d'une année et demie.

L'objection faite dans la commission, objection que l'on a répétée et que l'on renouvelerait ici, que ce système n'est pas constitutionnel, ne tient pas. Des collègues qui n'ont pas eu tellement de scrupules, à l'occasion, pour passer par-dessus la loi et la constitution sont brusquement pris de scrupules, qui nous paraissent excessifs ou dans tous les cas sans aucun fondement, au sujet du respect de la constitution. On nous dit: Ce n'est pas constitutionnel de soumettre au peuple une loi pour lui demander son approbation. Le plébiscite que vous voulez faire n'est pas constitutionnel! Il n'est pas dans la constitution pour le moment.

Mais il s'agit précisément de l'y introduire. Et si le peuple admet cet article constitutionnel de caractère transitoire, la disposition deviendra partie intégrante de la constitution. Peut-on imaginer quelque chose de plus constitutionnel que ce qui est dans la constitution elle-même? C'est pourquoi nous prétendons qu'au point de vue du respect de la constitution, aucun accroc n'est fait au principe. Nous vous invitons donc, Messieurs, tout en sachant parfaitement qu'il n'y a aucune espèce de chance de succès pour nous, nous vous invitons à accepter la proposition de la minorité, minorité qui est d'accord en partie avec M. Micheli, sur certains points.

**Präsident:** Ich erlaube mir die Bitte zu äussern, man möchte sich bei der Eintretensdebatte möglichst an die grundsätzliche Frage halten: soll die Amtsdauer abgekürzt werden oder nicht? Die Dauer der Abkürzung wird ja dann Gegenstand der speziellen Debatte sein.

von **Streng:** Ich hatte nicht im Sinne, zu der Eintretensfrage zu reden. Ich hätte als Kommissionsmitglied am liebsten auf das Wort verzichtet; aber, nachdem Sie von Herrn Kollege Eigenmann gehört haben, dass der Sprechende im Einverständnis mit seinen politischen Freunden in der Kommission einen von der Kommissionsmehrheit abweichenden Standpunkt eingenommen hat, bin ich wohl pflichtig, Ihnen darüber etwas zu sagen und Ihnen zu sagen, worin der abweichende Standpunkt bestanden hat.

Wir haben in der Kommission den Standpunkt eingenommen, man solle mit den Verhandlungen und dem Entscheide über die Uebergangsbestimmungen zu Art. 73 der Bundesverfassung zuwarten, bis das Proporzgesetz nach Ablauf der Referendumsfrist in Kraft erwachsen sein werde. Wir haben aber schon in der Kommission erklärt, dass wir dannzumal bereit sein werden, zur Abkürzung der Amtsdauer des Nationalrates mit Rücksicht auf die vom Volk angenommene Proporzinitiative Hand zu bieten.

Das war unser Standpunkt. Nachdem nun aber festgestellt ist, dass der Weg, den die Kommissionmehrheit einschlagen will, dazu führen wird, dass im Oktober 1919 die Neuwahlen nach dem Proporz stattfinden können, so haben wir keine Ursache mehr und keinen Grund, dem Antrag der Kommissionmehrheit nicht zuzustimmen. Ich halte aber darauf, wenigstens in aller Kürze Ihnen die Erwägungen mitzuteilen, von denen meine politischen Freunde bei der Behandlung der Angelegenheit ausgegangen sind, auch wenn ich dabei Gesagtes wiederhole. Ich werde mich aber äusserster Kürze befleissen.

Wie Herr Eigenmann richtig auseinandergesetzt hat, so ist die Eile, mit welcher eine vorzeitige Beendigung der gesetzlichen Amtsdauer des Nationalrates herbeigeführt werden soll, keine notwendige Folge der Annahme der Proporzinitiative, und sie wurde auch von der letztern in keiner Weise beabsichtigt. Dafür spricht der ganze Verlauf der Proporzinitiative. Die Proporzinitiative ist von berufenen Vertretern ins Leben gerufen worden, und es ist davon, dass im Fall der Annahme der Initiative die Amtsdauer des Nationalrates abgekürzt werden solle, mit keinem Wort die Rede gewesen. Das gleiche ist zu sagen mit bezug auf die Verhandlungen in der Bundesversammlung. Im Stenogramm der beiden Räte über die bezüglichen Verhandlungen ist nicht ein Satz zu finden, welcher den vorzeitigen Rücktritt des Nationalrates verlangt. Im Gegenteil, es wurde immer damit gerechnet, die parlamentarische Verabschiedung so rechtzeitig zu fördern, dass die Neuwahlen wenigstens vor Ablauf der Amtsdauer im Oktober 1920 stattfinden können, und auch in der Kampagne, welche der Volks- und Ständeabstimmung über die Proporzinitiative vorausgegangen ist, war, soweit die Presse darüber Auskunft gibt, nie von einem vorzeitigen Rücktritt des Nationalrates die Rede. Man darf daher feststellen, dass der Gedanke und die Forderung eines vorzeitigen Rücktrittes keine mit der Annahme der Proporzinitiative beabsichtigte Folgerung ist.

Seit wann besteht diese Forderung, und wie ist sie entstanden? Auch das hat Herr Eigenmann richtig auseinandergesetzt. Das Begehren, der Nationalrat habe vor Ablauf der Amtsdauer abzutreten, ist erstmals vom Oltener Aktionskomitee aufgestellt worden. Es ist das eine der bekannten Forderungen jenes Komitees. Damit war die Forderung der extremsozialistischen Partei in die Öffentlichkeit geworfen worden, und die Presse und die öffentliche Meinung verbeugten sich vor dieser Forderung, desgleichen der Bundesrat, welcher in jenen Tagen der Aufregung glaubte, dem Lande einen Dienst zu erweisen, indem er den Antrag stellte, über den wir heute verhandeln. Der Antrag des Bundesrates, wonach der Nationalrat in überstürzter Eile abtreten solle, war ein Produkt der Tage des Generalstreiks, und das ist der Hauptgrund, weshalb wir dem Antrag des Bundesrates nicht zustimmen.

Angesichts der gemachten öffentlichen Meinung, wonach der jetzige Nationalrat vor Beendigung seiner gesetzlichen Amtsdauer zurücktreten sollte, wollten aber die Mitglieder unserer Gruppe nicht den Schein erwecken, als ob sie einer vorzeitigen Neuwahl des Nationalrates nach dem Proporz überhaupt entgegen seien. Sie erklärten im Gegenteil schon von Anfang an, aber nur aus eigener, freier Entschliessung und in Wahrung einer ordnungsmässigen Legalität, mit der

Abkürzung der Amtsdauer einverstanden zu sein. Und da scheint uns nun der Antrag der Kommissionmehrheit einen richtigen Mittelweg und Ausgleich zu treffen. Der Antrag der Kommissionmehrheit sieht vor und ermöglicht es, dass die ersten Proporzahlen für den Nationalrat im Oktober 1919 stattfinden können. Der jetzige Nationalrat kürzt damit aus eigenem Willen seine gesetzliche Amtsdauer um ein Jahr. Er bringt dem neuen, vom Schweizervolk als gerecht erklärten Wahlsystem ein Opfer und eine Huldigung. Er ermöglicht eine vorzeitige Neubestellung des Rates, ohne dass mit wahltechnischen Schwierigkeiten irgendwelcher Art zu rechnen sein wird. Wir stimmen den zutreffenden Ausführungen des Herrn Kommissionspräsidenten in dieser Richtung vollständig bei.

Mit der Zustimmung zum Kommissionsantrag lehnen wir aber auch mit aller Entschiedenheit die Zumutung des Bundesrates ab, vor einer Forderung des Oltener Komitees uns zu beugen und über Kopf und Hals unser eigenes Grab zu schaufeln. Wir wollen zu keiner Verfassungskünstelei Hand bieten, welche zwar in der Form legal bleibt, in Wirklichkeit aber das bestehende Recht verleugnet und die Angst vor revolutionären Drohungen nicht zu verhehlen vermag. Wir wollen aufrecht und loyal dem neuen Wahlrecht Rechnung tragen und in eine Liquidation des letzten Majorz-Nationalrates eintreten, die unserer Würde entspricht und dem Schweizervolk und dessen politischen Führern die nötige Zeit lässt, die Wahl nach dem neuen Wahlsystem mit Umsicht und Ernst vorzubereiten. In diesem Sinne stimmen wir dem Antrage der Kommissionmehrheit zu.

**Schneeberger:** Die Neuwahl des Nationalrates ist möglichst rasch vor Ablauf der gesetzlichen Amtsperiode vorzunehmen. Ich möchte die Herren daran erinnern, was in der Novembersession, in den heftigen Debatten von damals von seite des Bundesrates, was von seite der Herren Vertreter der verschiedenen Fraktionen hier erklärt worden ist. Von allen Seiten hat man völlig getrieft von Wohlwollen und Entgegenkommen, weil man offenbar glaubte, dass damit doch eine gewisse Beruhigung in der Arbeiterschaft und im Volke geschafft werden könne. Freilich waren die Herren ja resigniert nach gewissen Richtungen hin; alle diese Versprechen sind so gegeben worden, dass Sie heute ganz gut sagen können: «Wir haben gar nichts versprochen.» Gewiss, die Versprechen waren sehr vorsichtig, aber es waren Hoffnungen erweckt worden im Volk, das ging aus den Kommentaren der ganzen Presse hervor, sei es in Vorwürfen, sei es in Zustimmung zu diesen Versprechen, und jedermann erwartete nun die Erfüllung derselben im Eiltempo, im Galopp sogar, ist gesagt worden. Man glaubte, dass die Vorlage des Bundesrates, die er auf die Dezembersession versprochen und eingereicht hat, sofort erledigt werde, und dass so rasch, wie das nach den Umständen möglich ist, die Neuwahl des Nationalrates nach dem neuen Proporzgesetz vorgenommen und durchgeführt werde.

Heute tönt es wieder anders. Die Herren sind nach Hause gekommen und haben sich die Sache nochmals überlegt und an Stelle des Herzens, das in aller Güte gesprochen hat, ist wieder das Einmaleins zum Vorschein gekommen, alle guten Vorsätze sind vergessen.

Man glaubt, die Arbeiterschaft und das Volk sei beruhigt und damit sei die Sache erledigt. Man stellt sich wiederum auf den bürokratischen Standpunkt, alles fein säuberlich im Tempo wie bisher und gar nichts, das etwa darnach aussieht, als ob man vorzeitig oder unter dem Druck der Volksstimmung etwas nachgeben wolle. Das klang deutlich aus den Worten des Herrn Eigenmann. Der Bundesrat hat immerhin sein Versprechen gehalten und die Vorlage auf die Dezembersession eingereicht. Am Nationalrat lag es nun, auch seinerseits die erweckten Hoffnungen zu erfüllen. Aber die ersten Enttäuschungen haben wir schon in der Dezembersession erlebt, als der Nationalrat die Vorlage des Bundesrates nach zwei Richtungen verschlechtert hat. Einmal dahin, dass er etwas, was mit dem Proporz nichts zu tun hat, hineingenommen und etwas, was mit dem Proporz notwendigerweise verknüpft ist, entfernt hat, nämlich Stimmzwang und Kumulation. Freilich hat der Ständerat, das sonst nach allgemeinem Urteil rückständigere Parlament, die Korrektur bereits vorgenommen, und der Nationalrat wird Gelegenheit haben, diese Beschlüsse, die hier mit einer Zufallsmehrheit von 2—3 Stimmen gefasst worden sind, eventuell, wenn die bessere Einsicht bei Ihnen platzgreift, zu korrigieren.

Es bestünden keine Gründe für die sofortige Neuwahl des Parlamentes, wenigstens nach Herrn Eigenmann. Der 13. Oktober sei nicht massgebend, weil in dieser Abstimmung die Forderung nach sofortiger Neuwahl nicht erhoben worden sei und weil auch hier im Rate bei der Beratung diese Forderung nicht gestellt worden sei. Nun darf ich Sie daran erinnern, dass die Initiative, über die das Volk am 13. Oktober letzten Jahres entschieden und sie mit wuchtiger Mehrheit bejaht hat, schon im Jahre 1913 der Behörde eingereicht worden ist, dass schon damals unterschriftlich 100,000 Schweizerbürger eine andere Wahlart für den Rat und damit auch eine andere Zusammensetzung desselben verlangt haben. Diese Initiative ist nicht zur Abstimmung gebracht worden während fünf oder mehr Jahren. Man hat damit eine Gesetzesverletzung begangen, und Herr Eigenmann mag sich das beherzigen, wenn er so sehr auf dem Gesetzesboden steht, wenn er Bestrafung verlangt für alle diejenigen, welche nach seiner Meinung irgendwelche Gesetzesverletzungen begangen haben. Ich behaupte, dass der heutige Nationalrat eigentlich auch in ungesetzlicher und ungerechtfertigter Weise beisammen ist, weil er gemäss der Initiative schon bei der letzten Erneuerung nach Proporz hätte gewählt werden sollen. Das ist auch ein gesetzlicher Standpunkt, ebenso gesetzlich oder noch gesetzlicher als der des Herrn Eigenmann und derer, die auf seinem Boden stehen.

«Die Versprechen, die der Bundesrat gegeben hat, sind nicht bindend für uns», hat Herr Eigenmann erklärt. Gewiss nicht. Was der Bundesrat tut, braucht der Nationalrat nicht zu machen, und was der Bundesrat nicht tut, kann unter Umständen der Nationalrat machen. Aber, wenn man so in Uebereinstimmung war zwischen Bundesrat und Nationalrat, wie das im November der Fall war, gerade auch mit bezug auf diese Frage, wenn auch keine Abstimmung darüber stattgefunden hat, so kann man schon nicht mehr mit dieser Ausrede, mit diesem formalen Standpunkt kommen. Es ist auch nicht richtig, was Herr Eigenmann erklärt hat, dass das, was man hier im Begriffe zu tun sei, also die Neuwahl des Nationalrates auf den

möglichst kürzesten Termin anzuordnen, dass man nur einem Druck von der Linkseite gewichen sei und dass man schon jetzt nach seiner Aeusserung von seite der Behörden allen den Forderungen der Arbeiterschaft, die sie im November und vorher erhoben hat, nachgekommen sei. Nicht einmal die Versprechungen sind erfüllt worden, geschweige denn das, was verlangt worden ist. Vom gesetzlichen Achtstundentag ist wenigstens mir nichts bekannt; um die Neuwahl des Nationalrates nach dem Proporz kämpfen wir ja jetzt, die Sache ist noch nicht erledigt, und vom Ausgang dieser Frage wird die Neuwahl des Bundesrates abhängen. Sonst hat auch Herr Eigenmann nichts gewusst, was von den Forderungen, die von seite der Arbeiter erhoben worden sind, erfüllt worden sei. Bei gutem Willen und bei nur wenig Verständnis und bei nur wenig Einblick in die Stimmung des Volkes sollte es Ihnen möglich sein, auf die Vorlage, wie sie der Bundesrat, und nicht wie die Kommission sie unterbreitet, eintreten zu können, mit den Verbesserungen, die von den Vertretern der Minderheit in der Kommission Ihnen vorgeschlagen werden.

Schliesslich ist es dasselbe dem Wesen nach, ob man die Neuwahl des Nationalrates auf den Mai, oder Juni, oder auf den Oktober anordnet. Eine Abkürzung der Amtsperiode ist es sowieso, es ist nur ein gradueller Unterschied vorhanden, ob man im Frühjahr, oder im Frühsommer, oder im Oktober die Wahl vornehme. Und wenn schon, denn schon. Dann soll man doch lieber, um der Stimmung des Volkes Rechnung zu tragen und um den eigenen Versprechungen nachzukommen, den kürzest möglichen Termin wählen, statt mit einer Gnadenfrist von vier oder fünf Monaten zu rechnen und diese noch auszunützen zu suchen. Ohne auf Details der Vorlage einzutreten, nach der Ermahnung des Herrn Präsidenten, möchte ich Ihnen empfehlen, auf die Vorlage des Bundesrates und nicht auf die Vorlage und Anträge der Kommissionsmehrheit einzutreten.

**Schmid (Zürich):** Als Mitglied der Kommission möchte ich mir einige Worte gestatten, und zwar in dem Sinne, dass Sie heute nach Antrag der Kommissionsmehrheit Eintreten beschliessen. Herr Eigenmann hat die Sache so darstellen wollen, wie wenn wir gewissermassen nur unter dem Druck des Oltener Aktionskomitees zu einer solchen Vorlage gelangen würden. Wenn nur der Wille des Oltener Aktionskomitees in Frage käme, so würde die grosse Mehrheit des Rates sagen: quod non. Aber ich meine, auch wenn ein scharfer Gegner von uns eine Forderung aufstellt, die wir im Grunde als berechtigt ansehen müssen, so sollten wir uns dagegen nicht schroff ablehnend verhalten. Dazu kommt nun aber, dass eine Verschiebung der Neuwahl unseres Rates nicht bloss eine Forderung des Oltener Aktionskomitees ist, sondern eine Forderung der Anhänger des Proporzgedankens insgesamt, wenigstens, kann man wohl sagen, der grossen Mehrheit seiner Anhänger.

Herr Naine hat gesagt, dieser Rat repräsentiere nicht mehr das Schweizervolk; ich glaube, es ist das richtig und nicht richtig. Es ist unrichtig, wenn er damit sagen wollte, die grosse Mehrheit dieses Rates werde nach dem Verhältniswahlverfahren nicht mehr hier erscheinen; ich habe die Auffassung, dass doch die grosse Mehrzahl der jetzigen Mitglieder des Rates



hier wieder erscheinen wird. Aber richtig ist, dass bei einer Wahl dieses Rates nach dem Verhältniswahl-system der Rat eine andere Komposition annehmen wird und dass ein Teil der Mitglieder ersetzt werden wird durch andere, dass die verschiedenen politischen Gruppen in anderer Stärke hier erscheinen werden.

Nun halte ich dafür, dass es ein Gebot der Klugheit ist, namentlich in den Zeiten, die wir nun durchleben, angesichts der Aenderungen, der Neuerungen in allen Gebieten des politischen Lebens, dass wir es ermöglichen, dass möglichst bald gewisse Anschauungen, die wohl hier im Rate nach der bisherigen Komposition weniger stark zum Ausdruck gekommen sind, den Ausdruck finden, der möglich sein wird, wenn eine Komposition des Rates nach dem Verhältniswahlverfahren erfolgt. Ob der Rat dann positivere Arbeit leisten werde, mag dahingestellt sein. Wir haben leider schon in diesem Rate die Erfahrung gemacht, dass oft an Stelle positiver Arbeit viel Plauderarbeit geleistet wurde, mit Interpellationen und Motionen, und gerade die sozialdemokratische Partei, welche so ungestüm die rasche Ersetzung dieses Rates durch einen andern Rat verlangt, ist nicht am wenigsten schuldig an dieser Plauderarbeit. Ob es bei einem Proporzparlament besser werden wird, möchte ich doch noch bezweifeln nach den Erfahrungen, die in den Kantonen gemacht worden sind. Da hat es noch mehr Interpellationen und Motionen gegeben, so dass man noch mehr an positiver Arbeit behindert war.

Ich meine also, wir müssen den Stimmen, die nicht nur von Olten her, sondern im ganzen Lande herum ertönen, dass der Nationalrat möglichst bald nach dem Verhältniswahl-system gewählt werde, entgegenkommen, und deshalb ist die Meinung des Herrn Eigenmann nicht die richtige. Er sagt, die Meinung des Bundesrates binde uns nicht; ich bin auch der Meinung des Herrn Vorredners, dass das zutrifft, aber ich möchte darauf hinweisen, dass der Bundesrat nicht versprochen hat, dass der Nationalrat sofort nach dem neuen Wahlverfahren gewählt werden solle, sondern er hat lediglich versprochen, auf den Dezember 1918 den Entwurf eines Proportionalwahlgesetzes vorzulegen und dann erklären lassen, es sei Sache der Bundesversammlung, zu prüfen, ob der Nationalrat schon im Jahre 1919 nach dem neuen Wahlverfahren gewählt werden oder ob dieses erst nach Ablauf der jetzigen Amtsdauer platzgreifen solle.

Dagegen möchte ich nun darauf hinweisen, dass dann die Herren Fraktionsführer sogleich sich dahin ausgesprochen haben, dass die Fraktionen gewillt seien, eine, wie Herr Forrer sagte, raschestmögliche Durchberatung und Anwendung des Verhältniswahlgesetzes sichern zu helfen. Man hat hier im November die Meinung gehabt, es sei politisch klug, wenn man sich nicht darauf versteife, dass der gegenwärtige Nationalrat noch bis zum Herbst 1920 gewählt sei, sondern dazu Hand biete, dass politische Gruppen, welche bei Anwendung des Proporzwahlverfahrens hier im Rate noch ungenügend vertreten seien, baldmöglichst die Möglichkeit haben, hier im Rate genügend vertreten zu sein und zum Worte zu kommen. Ich meine, insofern liegt ein Versprechen vor, eine Meinungsäusserung, an die wir uns halten sollen und der wir in der Weise entsprechen sollen, dass wir die Neuwahl des Nationalrates vorschieben.

Der Herr Kommissionspräsident hat ausgeführt, dass es nicht möglich sei, beim Festhalten am legalen

Wege die Neuwahl des Nationalrates vor dem Herbst dieses Jahres vorzunehmen, und ich habe die Ueberzeugung, dass es in der Tat unmöglich ist, diese Wahl vorher vorzunehmen, wenn Sie wenigstens den Kantonen genügend Zeit geben wollen für die Ausführungsbestimmungen, die im Gesetze vorgesehen sind, und wenn Sie andererseits den Parteien genügend Zeit für die Wahlvorbereitungen geben wollen. Und diese Wahlen bedürfen einer grossen Vorbereitung, namentlich in den Kantonen, die den Proporz noch nicht haben. Aber ich habe im Gegensatz zu Herrn Eigenmann die Ueberzeugung, dass es durchaus möglich sein wird, bis zum Herbst dieses Jahres die Vorbereitungen zu treffen und dann die Wahlen durchzuführen.

Mit Herrn von Streng bin ich der Meinung, dass die Kommissionsmehrheit eine Mittellinie gefunden habe, eine Lösung, mit der sich sowohl diejenigen, die den bisherigen Nationalrat noch lieber bis 1920 hätten bleiben lassen wollen, als auch diejenigen, die etwas ungestüm eine weitere Verschiebung der Wahl begehrten, zufrieden geben können und mit der auch, nach meiner Ueberzeugung, dem Lande wohl gedient ist.

Ich empfehle Ihnen Eintreten auf den Antrag der Mehrheit der Kommission.

**Jenny (Bern):** In der bisherigen Eintretensdebatte sind drei Gesichtspunkte vertreten worden. Herr Eigenmann hat den Standpunkt vertreten, dass die Wahl des Nationalrates erst dann stattzufinden habe, wenn unsere Amtsperiode abgelaufen sei. Die Kommissionsmehrheit vertritt die Ansicht, dass die Neuwahl des Nationalrates stattzufinden habe im nächsten Oktober, woran anschliessend dann der neue Rat im Dezember in Funktion treten könnte, und die Herren Naine und Schneeberger vertreten überhaupt ein beschleunigtes Verfahren und stellen sich auf den Standpunkt des Bundesrates.

Der Sprechende bekennt sich zum Antrag der Kommissionsmehrheit. Die Kommissionsmehrheit will die Abstimmung soweit als möglich fördern. Sie geht dabei, was den Zeitpunkt anbelangt, von durchaus praktischen Erwägungen aus, die jedenfalls ihre volle Würdigung verdienen.

Was nun den Antrag der Herren Naine und Schneeberger anbelangt, der auch vom Bundesrate vertreten wird, so kann sich der Sprechende mit demselben nicht befreunden. Der Antrag des Bundesrates bezweckt, die Neuwahl des Nationalrates auf Grundlage des neuen Wahlverfahrens so rasch als möglich herbeizuführen. Um dies zu erreichen, wird zu Künsteleien gegriffen, die unser Volk jedenfalls nicht versteht. Es soll die Referendumsfrist von drei Monaten umgangen und es soll eine Abstimmung angeordnet werden, wobei gleichzeitig das Proporzgesetz und andererseits auch die Uebergangsbestimmungen zu Art. 73 oder mit andern Worten der provisorisch abgeänderte Art. 79 der Bundesverfassung zur Abstimmung unterbreitet werden soll. Acht Wochen nachher soll bereits die Neuwahl stattfinden und Anfang Juni soll der neue Rat in Funktion treten. Man kann hier wohl sagen, wenn man diese Bestimmungen nachliest: «Keine Hexerei, lauter Geschwindigkeit!» Abgesehen von den Komplikationen, die eintreten könnten und eintreten würden, wenn beispielsweise das Proporz-

gesetz verworfen und anderseits der Verfassungsartikel angenommen würde, oder umgekehrt der Verfassungsartikel verworfen und das Proporzgesetz angenommen würde, so kann auf dieses Verfahren deswegen nicht eingetreten werden, weil es einmal beim Bunde unbekannt ist und anderseits gegen die Grundsätze der Demokratie verstösst.

Es ist Sache des Schweizervolkes, zu bestimmen, ob ein Gesetz zur Abstimmung unterbreitet werden soll oder nicht. Es liegt das nicht in der Kompetenz der Bundesversammlung. Wir kennen das obligatorische Referendum nicht, wir kennen nur das fakultative Referendum, und hierüber entscheidet das Schweizervolk, ob dasselbe zur Anwendung gebracht werden soll oder nicht. Ich muss deshalb mein Befremden darüber aussprechen, dass Herr Naine, der sich bekanntlich als Hüter der Demokratie aufspielt, der Demokratie, «die ich meine», bei diesem Anlass das Referendum verleugnen und aus lauter Grundsatztreue gegen das Referendum Stellung nehmen will.

Abgesehen von rechtlichen Bedenken, die gegen den Antrag des Bundesrates sprechen, und die in durchaus zutreffender und erschöpfender Weise vom Referenten der Kommission aufgeführt worden sind, sind es praktische Gesichtspunkte, die ebenfalls für Ablehnung des bundesrätlichen Antrages sprechen. Ich habe bereits erwähnt, dass es praktische Erwägungen sind, die die Kommission geleitet haben, Ihnen hier ihren Antrag einzubringen.

Der neue Art. 73 der Bundesverfassung sagt nämlich in Abs. 3: «Die Bundesgesetzgebung trifft über die Ausführung dieses Grundsatzes die näheren Bestimmungen.»

Es ist in diesem Artikel, der am 13. Oktober 1918 neu in die Bundesverfassung eingeführt worden ist, nichts gesagt darüber, wann das neue Gesetz erlassen werden soll. Es ist auch nicht gesagt, wann die Wahl stattzufinden habe. Herr Eigenmann hat mit Recht diesen Morgen betont, dass in bezug auf diese Frage bei der Abstimmungskampagne auch nicht ein Wort gesprochen worden ist. Soweit ich das meinerseits beurteilen kann, muss ich es bestätigen. Ich habe ebenfalls für den betreffenden Artikel gestimmt, ich habe für den Proporz gearbeitet. Allein ich muss mir sagen, dass ich bei diesem Anlass nicht die Auffassung hatte, die nun heute von den Herren Schneeberger und Naine vertreten wird, dass unmittelbar nach der Annahme des Proporzgedankens auch das Proporzgesetz erlassen werden und sofort darnach eine Neuwahl stattfinden müsse. Ich habe mir die Sache so gedacht, dass die Behörden durch den Beschluss des Schweizervolkes den Auftrag erhalten haben, an die Arbeit zu gehen. Ich habe mir dabei auch gedacht, dass bei diesem Anlasse selbstverständlich auch das Wahlgesetz von 1872, das ja schon längst als revisionsbedürftig hingestellt wird, in Erwägung gezogen werde. Ich betrachtete es als selbstverständlich, dass diesem revidierten Wahlgesetz dann die Bestimmungen über den Proporz einverleibt würden, eine Arbeit, die, wie ich glaubte, nach unseren parlamentarischen Gepflogenheiten 1—1½ Jahre dauern würde, so dass ich annahm, dass der neue Rat nach Ablauf der Amtsdauer in Funktion treten werde. Und so dachten viele andere.

Wenn nun etwa der Standpunkt vertreten werden will, wie das heute von den Herren Naine und Schnee-

berger geschehen ist, dass, wenn einmal das Schweizervolk einen neuen Grundsatz in bezug auf das Wahlverfahren in die Verfassung aufgenommen habe, dann ohne weiteres der alte Rat vom Schauplatz abtreten solle, wenn man diesen Standpunkt konsequent vertreten will, dann allerdings frage ich mich, wer dann das Proporzgesetz ausarbeiten soll. Wenn man konsequent sein will nach den Ausführungen des Herrn Naine von heute, dass von dem Tage an, wo ein neues Wahlverfahren vom Schweizervolke angenommen ist, der alte Rat ohne weiteres dahinfalle, so muss man auch konsequent sein und die Arbeit, die wir zu übernehmen haben, ablehnen. Wenn der alte Rat nicht mehr im Falle ist, seinen Verpflichtungen in bezug auf die Volkswünsche nachzukommen, so ist er auch nicht geeignet, ein Proporzgesetz auszuarbeiten.

Ich habe die Ueberzeugung, dass, was von der Kommissionsmehrheit vorgeschlagen wird, die Billigung des Schweizervolkes finden wird. Das Schweizervolk verlangt besonnene Arbeit, nicht Arbeit, die den Stempel der Hast und der Ueberstürzung trägt, wie das leider gegenüber dem Antrag des Bundesrates gesagt werden muss. Der Bundesrat hat mit seinem Antrag auch kein Lob geerntet. Er musste es erfahren, dass diejenigen, für die er speziell arbeiten wollte, die am lautesten nach einem Proporzgesetz und nach der Neuwahl des Nationalrates schrien, ihn für seine beschleunigte Arbeit noch höhnten mit Hinweisen auf Sozialgalopp und Dienstmännerwettrennen. Wir wollen die Sache fördern, allein wir wollen eine gründliche Arbeit leisten. Wir wollen die Sache nicht überstürzen und uns jedenfalls nicht durch Drohungen von irgend einer Seite einschüchtern lassen.

Ist das Gesetz einmal fertig, was ja im Laufe des nächsten Monats geschehen wird, so läuft die Referendumsfrist, so dass im Juni, wenn das Referendum nicht ergriffen wird, das Gesetz dann zustande gekommen ist. Unterdessen oder nachher kann man dem Schweizervolke dann die Uebergangsbestimmung zur provisorischen und zeitlich begrenzten Abänderung von Art. 76 der Bundesverfassung zur Abstimmung vorlegen, was im Sommer geschehen kann. Und im Oktober kommt dann die Volksabstimmung. Im Dezember wird der neue Rat in Funktion treten. Wenn man sich diese verschiedenen Zeitpunkte gegenwärtigt, so muss man sich sagen, dass nicht zu viel Zeit übrig bleibt, um alle die Vorbereitungen zu treffen, die notwendig sind, um dieses neue Wahlverfahren friktionslos im ersten Moment zur Durchführung zu bringen. Es muss darauf hingewiesen werden, dass einmal in den Kantonen noch Vorbereitungen getroffen, Ausführungsbestimmungen und Ausführungsdekrete zu diesem eidgenössischen Wahlgesetz erlassen werden müssen. Dazu braucht es Zeit. Anderseits ist darauf hinzuweisen, dass in den meisten Kantonen der Proporz nicht bekannt ist und dass es notwendig ist, das Volk über diese Frage aufzuklären, damit bei den Wahlen das neue Verfahren auch richtig funktioniert. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass infolge des Proporz neue Parteigruppierungen sich vollziehen werden und dass es zu dieser Neuorientierung Zeit braucht.

Aus allen diesen Gründen glaube ich, dass der Antrag der Kommissionsmehrheit, von praktischen Erwägungen ausgehend, durchaus das Richtige trifft und ich möchte Ihnen beantragen, dem Antrag der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

**M. Bonhôte:** Un des articles de l'ultimatum adressé par le comité d'Olten lors de la proclamation de la grève générale au mois de novembre dernier proposait, ce que le Conseil fédéral nous propose aujourd'hui, le renouvellement immédiat du Conseil national. Si cette proposition nous avait été soumise alors, je n'aurais pas hésité à la repousser, parce que l'accepter c'eût été céder à une menace démagogique, pactiser avec la révolte contre la loi, transiger avec l'émeute. Mais aujourd'hui, après que les fauteurs de désordre ont dû abdiquer sans condition, nous pouvons examiner pour elle-même et en dehors de toute pression et de toute autre préoccupation la question du renouvellement immédiat du Conseil national. Or, pour moi, j'affirme sans hésitation aucune que cette question ne peut être résolue que comme le propose le Conseil fédéral et la minorité de la commission. D'abord il est dans l'ordre qu'un parlement cède la place lorsqu'il a été élu en vertu d'un système électoral qui a été abrogé, surtout lorsque le nouveau mode d'élection a pour effet d'assurer une représentation meilleure de toutes les opinions du pays. Il serait donc très naturel et très normal que le Conseil national d'aujourd'hui, élu en vertu d'une loi abrogée, d'un système condamné par le peuple, cesse sans tarder de siéger. C'est bien là d'ailleurs ce qu'admet la majorité de la commission puisqu'elle propose que le Conseil national soit réélu le mois d'octobre.

Mais l'argument essentiel est celui qui a été invoqué par M. Micheli et les orateurs de la minorité de la commission. Le Conseil national actuel a été élu en violation de la loi. Si l'assemblée fédérale avait observé la loi et qu'elle ait discuté l'initiative dans le délai prévu par la loi, il est certain que le Conseil national aurait été élu en 1917 d'après le système de la représentation proportionnelle. Notre élection est donc due à une illégalité. Il peut être pénible pour nous de le constater, mais cela n'en est pas moins incontestable. C'est là, me semble-t-il, un motif suffisant pour que — je ne dirai pas comme M. Naine, vous vous en alliez — mais — pour que nous nous en allions immédiatement. On ne comprendrait pas qu'on tardât plus longtemps à mettre fin à un Conseil illégalement constitué. L'Assemblée fédérale a été en faute en prolongeant les délais prévus par la loi pour discuter l'initiative. Elle a un moyen de réparer cette faute en quelque mesure. Elle ne peut pas le laisser échapper. Il est temps que nous proclamions notre volonté de mettre un terme aux accrocs que l'on donne à la constitution et à la loi. Peu importe que cette constitution ou que cette loi soit ou non les nôtres, pour employer une expression dont s'est servi M. Grimm lors de la dernière session. Pour nous cette distinction n'existe pas. Il n'est qu'une loi et il n'est qu'une constitution, celles que le peuple s'est données. Elles doivent être servilement appliquées, qu'elles nous plaisent ou non. Cette opinion est peut-être le produit d'une doctrine que beaucoup considèrent comme vieillie; elle n'en est pas moins la seule admissible en pays démocratique, et je constate que l'on en a singulièrement fait fi depuis l'adoption de l'arrêté concernant les pleins pouvoirs. Rentrons donc, Messieurs, dès maintenant dans la légalité.

Je sais bien que la majorité de la commission est d'accord de renouveler le Conseil national en octobre 1919. Entre la proposition de la majorité de la commission et celle de la minorité il n'y a ainsi qu'une différence de six mois. Je reconnais que dans l'histoire

d'un peuple six mois c'est peu. Seulement il ne s'agit pas ici d'une question de temps, mais d'une question de principe. L'occasion s'offre à nous de rentrer immédiatement dans la légalité. Je ne sais vraiment pas pourquoi nous ne la saisissons pas aux cheveux. Je ne sais vraiment pas pourquoi nous remettrions au lendemain ce que nous pouvons faire aujourd'hui, pourquoi nous renverrions en octobre ce que nous pouvons faire en avril ou en mai.

La majorité de la commission oppose des objections de diverse nature au projet du Conseil fédéral. Elle prétend d'abord qu'il est trop compliqué pour les électeurs. Je ne vois pas pourquoi. Les électeurs auront, il est vrai, à se prononcer sur deux questions distinctes. Mais cela est-il plus compliqué que lorsque le peuple est appelé à voter le même jour comme le cas s'est déjà présenté, sur deux projets de loi ou de révision de la constitution? Croire que le peuple s'embrouillera dans cette votation ou qu'il trouvera les questions trop compliquées, c'est décidément tenir son intelligence en trop petite estime.

La commission reproche au projet du Conseil fédéral de constituer une mesure exceptionnelle. Mais, Messieurs, à situation exceptionnelle, mesure exceptionnelle. Or, nous sommes dans une situation doublement exceptionnelle. Le Conseil national actuel a été élu en vertu d'un système abrogé et en vertu d'une illégalité. Rien d'étonnant dès lors, rien d'anormal que nous remédiions à cette situation exceptionnelle par une mesure exceptionnelle aussi.

La commission a éprouvé en outre des scrupules constitutionnels. Je suis heureux de voir des scrupules de cet ordre manifestés par la majorité de cette assemblée qui ne nous y avait guère habitués depuis l'arrêté des pleins pouvoirs, qu'elle a soutenus contre vents et marées et qu'elle persiste encore aujourd'hui à vouloir maintenir. Mais je prétends qu'ici ces scrupules ne sont pas à leur place. Il serait, d'après la commission, inconstitutionnel d'insérer dans la constitution, dont les dispositions sont faites pour durer, un article ne devant recevoir qu'une seule application, prévoyant qu'une loi serait soumise au referendum obligatoire. Or cela a été fait et sera fait encore à propos de l'impôt de guerre. Nous avons inséré dans la constitution un article qui n'a été appliqué qu'une fois et qui n'était pas destiné à durer. Je ne sache pas qu'à cette occasion les honorables rapporteurs de la majorité aient trouvé ce système inconstitutionnel. Bien plus c'est ce que la majorité de la commission elle-même propose de faire en soumettant au vote du peuple et des cantons une résolution tendant à faire réélire le Conseil national avant le terme prévu par la constitution, soit en octobre 1919. Ce n'est rien d'autre qu'un article constitutionnel qui ne doit être appliqué qu'une seule fois.

Il serait ensuite inconstitutionnel, d'après la commission, de soumettre la loi d'application de la représentation proportionnelle au referendum obligatoire, alors que la constitution ignore le referendum obligatoire. Il est facile de répondre que toute modification apportée même exceptionnellement à la constitution devient constitutionnelle dès que le peuple et les cantons l'approuvent. Peuple et cantons peuvent tout aussi bien décider de soumettre, en dérogation à la constitution, une loi spéciale au referendum obligatoire, qu'ils ont décidé de prélever un impôt de guerre unique non prévu par la constitution. Et puis cette procédure

pèche uniquement par excès d'égards pour l'opinion populaire. On demande pour une fois à cette opinion de se manifester, même si 30,000 électeurs ne l'exigent pas. Une exagération passagère des droits du peuple est-elle donc si redoutable dans une démocratie? Depuis si longtemps nous avons péché par excès contraire; depuis plus de quatre ans les pleins pouvoirs et les arrêtés d'urgence de l'Assemblée fédérale ont empêché la volonté populaire de se manifester sur les questions les plus importantes. Pour une fois que les pouvoirs publics retourneraient leur char et manifesteraient un désir même excessif de connaître la volonté du peuple et de se laisser diriger par cette volonté si souvent méconnue jusqu'ici, il faudrait les féliciter au lieu de les blâmer.

D'ailleurs, si le peuple n'approuve pas cette procédure, s'il estime que le Conseil actuel peut siéger encore six mois ou plus, il le dira. Mais c'est à lui à prononcer et non pas à nous; nous sommes trop intéressés dans la question.

Que ceux qui sont restés les adversaires irréductibles de la proportionnelle, qui ont tout fait pour en retarder l'avènement, qui ont encore cherché à la saboter ici le mois dernier, veuillent renvoyer autant que possible le moment de son application, ceux-là sont logiques avec eux-mêmes. Mais les autres, les proportionnalistes de la veille, ceux qui ont protesté contre le retard apporté à la discussion de l'initiative et aussi ceux qui, après en avoir été adversaires, s'y sont loyalement ralliés, ceux-là seraient inexcusables s'ils ne saisissaient pas avec empressement l'occasion qui leur est offerte de renouveler immédiatement le Conseil national d'après le système de la représentation proportionnelle. J'ai dit.

**M. de Rabours:** Du discours de M. Bonhôte je retiendrai essentiellement ce propos, c'est qu'en somme nous ne discutons ici que de la question de savoir si nous prolongerons la vie de ce parlement pendant six mois et M. Bonhôte ajoutait qu'en somme il s'agit surtout ici d'une question de principe et que six mois ne sont pas grand chose, en fait. Permettez-moi de ne pas partager tout à fait cette dernière opinion. J'estime aujourd'hui que du train dont vont les choses et de la manière dont se précipitent les événements, un laps de temps de six mois est quelque chose de fort important, car à l'époque où nous vivons les jours valent des mois de l'époque de paix d'autrefois et les semaines valent quelquefois autant que des années. Six mois de plus! mais à la suite du divorce qui s'accroît toujours davantage entre le droit et les faits, entre le droit existant et la volonté populaire, cela suffit peut-être à nous condamner à une désastreuse impuissance à l'heure de l'action.

On a tout dit sur cette question au point de vue constitutionnel, on a remarqué qu'à la suite de la guerre et d'une conception que l'on peut dire erronée de leur tâche, le gouvernement et le parlement ont cru devoir paralyser l'exercice des droits populaires et cela en une heure où précisément ces droits devaient paraître sacrés et évoluer dans le sens de leur libre épanouissement. Permettez-moi donc d'examiner la question surtout du point de vue sociologique. Vous savez que, sans être trop ironistes ou trop découragés, ceux qui étudient la vie du droit ont souvent exprimé cette pensée, c'est qu'il était très difficile de légiférer

pour l'avenir et que le législateur devait être satisfait de pouvoir mettre quelque harmonie entre les faits du jour et le droit qu'il cherche à créer. Ceci peut s'interpréter dans ce sens aussi que lorsque les événements vont vite, les hommes ne doivent pas rester immobiles. Je ne dirai pas au parlement quelque chose de bien nouveau en affirmant qu'il est peut-être de tous les parlements de l'Europe (et je le dis très respectueusement) le plus immobile et le plus inerte. On a comparé notre parlement autrefois au Reichstag disparu, mais on est arrivé à cette conclusion que notre parlement républicain avait encore moins de vie intérieure que la grande assemblée législative du grand empire qui s'écroule. Il est même arrivé que des étrangers s'en venant chez nous ont remarqué la puissance extraordinaire de la majorité d'origine de la passivité de cette assemblée. Chose mauvaise, puisqu'une majorité trop puissante empêche les évolutions nécessaires. L'on sait d'ailleurs que dans tous les parlements du monde, on a estimé que le bloc majoritaire ne doit pas être trop irréfragable et trop solide et qu'au contraire il faut qu'à certains moments la balance de l'opinion publique puisse faire pencher la majorité dans un sens ou dans l'autre.

Ce que je dis ici, c'est qu'il faut qu'aujourd'hui nous nous mettions en face des tâches nouvelles qui s'affirment. Nous qui sommes nés d'un système périlleux et désuet, d'un système électoral condamné actuellement par le peuple, nous ne pouvons accomplir ces tâches nouvelles sans avoir l'appui de l'autorité populaire.

Est-ce quelque chose de bien extraordinaire que de recourir au souverain? J'emploie ici ce mot de souverain que l'on ignore, que l'on oublie trop souvent à Berne, mais puisque je suis ici le représentant de la ville où est né Rousseau, je puis bien user de cette expression pour parler du peuple. Est-ce quelque chose de si extraordinaire que de consulter le souverain? Est-ce que cette consultation heurte des principes? Pour moi, consulter le souverain dans des moments comme ceux que nous vivons maintenant, c'est un devoir. Donc si même la lettre de la loi nous empêchait de demander au peuple son sentiment à propos de l'application des principes qu'il a lui-même votés, je dis qu'en face des événements qui se déroulent dans l'Europe entière, nous aurions le devoir pressant de nous adresser à lui pour lui demander de faire entendre sa voix. Car nous vivons des heures décisives, des heures où le monde se refait. Au Congrès de Paris ne discute-t-on pas en ce moment même de tous les intérêts de l'Europe et du monde renouvelé? A cette heure les délégués des partis socialistes du monde entier ne vont-ils pas se réunir en un congrès à Berne? Est-ce que nous ne devons pas tenir compte de tous les espoirs que ces délibérations font naître? N'avons-nous pas le devoir impérieux de régénérer les forces anémiées d'un parlement qui a peut-être fait son devoir autrefois, qui a joué un rôle il y a très longtemps, mais qui s'est déshabitué d'être curieux des faits de la vie nationale? Car ce parlement s'est déshabitué depuis longtemps de contrôler aussi exactement que cela est nécessaire les actes du gouvernement. Est-ce que c'est trop demander du parlement, à cette heure grave de la vie de l'humanité, que de s'adresser au peuple en disant: Parle afin que nous sachions où est ta volonté! Si dans six mois le peuple dit qu'il est satisfait des représentants qu'il a autrefois élus, s'il déclare ne pas vouloir

modifier la physionomie vieillie de l'assemblée législative, s'il lui convient de n'apporter aucune force nouvelle en cette enceinte, c'est alors que notre peuple entend rester immobile alors que tout change, c'est qu'il veut s'arrêter alors que tout marche.

Je crois que la vérité est dans l'action et l'action c'est de faire aujourd'hui ce que nous devons, parce que demain nous appartient de moins en moins. Et dans un an nous ne savons pas ce que nous deviendrions si nous arrêtons l'effort de ce renouvellement en Suisse, effort qu'il est nécessaire de faire pour mettre les institutions de notre pays en harmonie avec celles des autres nations. Nous ne sommes pas isolés dans le tout immense que forme l'Europe, comme on l'a cru malheureusement bien souvent à Berne. Nous ne pouvons pas nous désolidariser de toutes sortes de faits qui apparaissent autour de nous à la surface de la vie sociale. Or, pour que des tâches nouvelles puissent être accomplies, il faut des hommes nouveaux. Si le peuple dit qu'il veut conserver des hommes anciens, que sa volonté soit faite, mais nous serons fixés sur les chances de salut qui nous restent. Je crois en effet que devant la grande tâche à accomplir il faut que le peuple puisse parler. C'est pourquoi je me prononcerai dans le sens de la minorité de la commission et je demanderai le renouvellement dans le plus bref délai possible du pouvoir législatif auquel nous appartenons.

**M. de Dardel:** Presque tout le monde est d'accord pour abrégé les jours de la présente législature. Cependant, à la fin du débat sur la loi d'application de la proportionnelle, des tacticiens parlementaires sont parvenus à ajouter au projet, par une manoeuvre habile, un article posant le principe de l'obligation du vote comme on attache une pierre au cou du petit chien qu'on veut noyer. Cet ornement imprévu et intempestif compromet le sort du projet devant le peuple, étant donnée l'antipathie qu'éprouvent — bien à tort du reste — les électeurs de plusieurs cantons vis-à-vis du vote obligatoire. L'article additionnel, dû à la vieille expérience et à l'ingéniosité de M. le colonel Bühlmann, créerait un fort courant d'opposition contre la loi et aurait peut-être pour résultat de retarder les nouvelles élections. Je souhaite vivement pour ma part que le Conseil des Etats, suivant le préavis de sa commission, ne tombe pas dans ce piège, ou je souhaite, si vous préférez, qu'il n'entre pas dans cette combinaison. Mais l'obstacle placé sur la route de la proportionnelle me paraît être une raison de plus pour avancer dans la mesure du possible l'époque où le peuple sera consulté. Cette époque doit être à mon avis la plus rapprochée possible. Il est indispensable d'assainir notre situation politique et l'on n'y parviendra pas sans des votations populaires.

La législature actuelle aura achevé son oeuvre en mettant sous toit la loi d'application de la proportionnelle. Cette tâche accomplie, elle n'a plus qu'à disparaître pour faire place à une assemblée nouvelle nommée d'après le système électoral auquel le peuple a donné la préférence sur le système majoritaire. C'est, à mon avis, une question de convenances et, pour ce motif encore, je voterai le projet du Conseil fédéral et de la minorité de la commission, d'après lequel la loi d'application sera présentée au peuple en même temps que les dispositions transitoires. Du moment où l'on modifie la constitution par la fixation d'une date anti-

cipée des élections, il n'y a aucun inconvénient à décider du même coup que la loi électorale sera soumise obligatoirement elle aussi au jugement du peuple. Dans le cas particulier, nous ne sortons de la constitution que pour y mieux rentrer, pour faciliter au souverain le moyen de se prononcer. Autre chose est d'adopter une mesure qui étend les droits du peuple, autre chose de voter d'urgence des arrêtés qui limitent les droits du peuple, comme le nouvel arrêté relatif aux pleins pouvoirs.

J'aurais voulu aller plus loin et que la minorité de la commission nous proposât de reviser la constitution dans ce sens que de nouvelles élections doivent suivre ipso facto toute modification du régime électoral, ceci en prévision de l'introduction du vote des femmes, une réforme que l'on ne pourra plus retarder beaucoup, malgré les préventions et les préjugés que l'on nourrit encore contre elle.

Le renouvellement des autorités est naturel, logique et nécessaire lorsque doit entrer en vigueur un nouveau régime électoral; en théorie presque tout le monde ici partage cette manière de voir; nous ne différons que sur la question de délai. Je ne veux pas répéter les arguments qu'ont fait valoir de précédents orateurs, mais je me permets d'insister sur le point qui me paraît militer le plus en faveur du délai le plus court. 1919 sera l'année des règlements de compte les plus importants qu'ait connus l'histoire du monde. Tous les Etats, belligérants et neutres, grands et petits, seront appelés à participer à ces règlements de compte et il importe que dans la mesure où ils y sont intéressés, où ils seront appelés à y faire entendre leurs voix, ils y fassent la meilleure figure possible. Il importe surtout d'avoir la certitude que leurs gouvernements sont les représentants, non seulement authentiques, par quoi je veux dire valablement élus, mais les représentants autorisés, je veux dire par là possédant la confiance des pays qui les ont désignés. Est-ce le cas en Suisse des autorités nommées dans le dernier trimestre de 1917? Je ne pense pas qu'on puisse l'affirmer. D'abord la proportionnelle n'était pas en usage et de ce fait la Chambre actuelle n'est pas celle que le pays aurait choisie. Ensuite la situation générale s'est métamorphosée, l'atmosphère politique s'est transformée d'une manière complète et les hommes qui dirigent la politique suisse et qui pendant la guerre ont observé une certaine attitude conforme à leurs sympathies ou à des idées préconçues, mais qui ne dénotait pas un sentiment exact des événements, — ces hommes, dont je n'ai garde, notez-le bien, de mettre en doute le patriotisme, ont subi des déceptions telles et leurs actes qu'on ne pouvait peut-être pas juger alors sous le même angle qu'aujourd'hui, ont porté le mécontentement public à un si haut degré que, dans leur intérêt personnel aussi bien que dans un intérêt patriotique, il est devenu indispensable de savoir ce que le peuple pense d'eux, s'il est d'accord pour les laisser au pouvoir ou s'il estime qu'il y aurait lieu d'apporter quelques changements dans le personnel gouvernemental.

Je m'excuse, Monsieur le président et Messieurs, de mettre votre patience à l'épreuve. Nos habitudes parlementaires sont, je le sais, d'une extrême discrétion. Il y a quelque chose de vrai dans la légende qui veut que les séances intéressantes se passent dans les couloirs. Mais le moment vient où il faut s'expliquer, où il serait inutile et où il deviendrait même dangereux de vouloir dissimuler certaines choses. Or, nous assis-

tons depuis quelque temps à un fait exceptionnel, extraordinaire, si l'on songe au tempérament réservé, prudent, à l'esprit conservateur en matière de personnes, de nos populations bourgeoises. Dans la presse, non pas tant dans la presse politique que dans la presse dite d'information, la presse qui répudie toute attache avec les partis politiques, et dans des assemblées de citoyens qui ne sont pas des militants de la politique, dans des séances de sociétés à buts purement patriotiques ou même à buts de délassement on réclame avec insistance, avec véhémence un prompt changement du Conseil national et le remplacement de plusieurs conseillers fédéraux.

On se tromperait beaucoup, M. le président et Messieurs, si l'on voyait dans ce mouvement d'opinion le produit d'excitations contre les personnes, le résultat de caprices irraisonnés. Il est toujours facile de trouver à des mouvements de cette nature des explications superficielles qui ont une apparence de vérité. Mais si l'on va au fond des choses on découvre bien vite que cette agitation et cette opposition proviennent d'un sentiment d'angoisse patriotique, au regard duquel les questions de personnes, la popularité ou l'impopularité que possède tel ou tel conseiller fédéral n'a plus aucune importance. Il ne s'agit pas ici de questions de personnes, il ne s'agit pas de popularité ou d'impopularité, il s'agit de la confiance, du crédit, de l'autorité morale, que doivent posséder les membres du gouvernement fédéral. Or, tout en rendant hommage à leurs capacités de travail, à leur faculté d'organisation, à leurs intentions patriotiques, nous ne pouvons pas faire que plusieurs conseillers fédéraux n'aient commis, dans l'opinion d'une fraction notable de leurs confédérés, des erreurs si lourdes, erreurs d'appréciation, erreurs de jugement, erreurs dans la compréhension de leur rôle de magistrats républicains, qu'ils ne possèdent plus la confiance, le crédit nécessaires. Au seuil d'une période de notre histoire qui sera hérissée de difficultés de toute nature, un grand nombre de citoyens suisses ne peut plus faire confiance à des hommes qui ont erré, à leur avis d'une manière si déplorable, si compromettante pour le pays et qui nous valent devant le monde une réputation dont les citoyens suisses établis à l'étranger nous apportent souvent des échos beaucoup moins flatteurs que les affirmations officielles dont on se contente facilement en haut lieu.

De sorte que je crois que le Conseil fédéral a été particulièrement bien inspiré en nous proposant de fixer les élections législatives déjà à ce printemps. Pour ce qui concerne le Conseil national il n'y a, me semble-t-il, que deux attitudes logiques: Celle que préconise M. Eigenmann et ceux qui croient comme lui qu'il n'y a pas de raisons suffisantes pour diminuer la durée de la législature; elle consisterait à rester ici, derrière nos pupitres, jusqu'au mois d'octobre 1920; et l'attitude de ceux qui, comme nous, estiment qu'en raison du changement de système électoral, en raison de la situation générale, en raison aussi de l'état de l'opinion publique, il y a lieu de décider la date la plus rapprochée pour les élections. Je conclus donc en disant après M. Naine: Puisque nous devons nous en aller, allons-nous en tout de suite.

**Spelser:** Ich bitte Sie um Entschuldigung, wenn ich die Diskussion noch etwas verlängere. Wenn ich das tue, habe ich zwei Gründe dafür.

Es sind mehr als 25 Jahre, dass der Sprechende zum erstenmal im Nationalrat das Proportionalwahlsystem empfohlen hat. Und wenn es nun heute so steht, dass das langjährige Desideratum, das Ergebnis andauernder parlamentarischer Kämpfe endlich reif geworden ist, so werden Sie einem alten Kämpfer für dasselbe erlauben, auch dafür einzutreten, dass es bald in Kraft tritt.

Dieses Kind der parlamentarischen Kämpfe ist ja ein wohlgeborenes, bis vor einiger Zeit hätte man sogar sagen können ein hochwohlgeborenes (Heiterkeit), wenn man gesehen hat, wie die grosse Majorität der Stimmenden und der Stände dafür eingetreten sind. Aber die blossе Geburt nützt nichts, sondern wir müssen auch dafür sorgen, dass das Kind bald aufrecht stehen und marschieren kann; dafür trete ich nun ein. Ich glaube, alle diejenigen, welche so lange für dieses Wahlsystem gekämpft haben, aber auch alle diejenigen, welche dem Wahlsystem lange Zeit überaus erfolgreichen Widerstand geleistet haben, sollten nun, nachdem das neue Prinzip anerkannt ist, von selbst und freudig dazu stimmen, dass es möglichst bald auch zur Anwendung kommt. Denn man muss doch sagen, dass ein Parlament, das nicht nach diesem System und zum Teil in eigentlicher Verletzung des neuen Systems gewählt ist, nicht mehr lange sollte existieren wollen.

Der andere Grund ist der: Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat Ihnen im Dezember des letzten Jahres auf dem Initiativwege den Antrag gestellt, zur baldmöglichen Neuwahl des Nationalrates zu schreiten. Der Nationalrat hat die Ehre, den Präsidenten und den Vizepräsidenten des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt als Mitglieder zu besitzen, oder ich will es auch so sagen: Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat die Ehre, durch seinen Präsidenten und Vizepräsidenten im Nationalrat vertreten zu sein. Da weder der Herr Präsident noch der Herr Vizepräsident die Eingabe und den Beschluss des Grossen Rates vertreten, muss ich es als Senior der Deputation tun. Ich möchte auf eines aufmerksam machen. Es ist nicht so, als wenn nur der Bundesrat unter dem Drucke des Aktionskomitees, von dem man nicht mehr sagen darf, dass es in Olten sass (Heiterkeit), seinen Vorschlag gebracht hätte, den Nationalrat baldmöglichst neu zu wählen, sondern es sind auch andere Kreise. Es ist also beispielsweise auch der Grosse Rat des Kantons Baselstadt, der sehr spontan diese Anregung gebracht hat, und zwar aus einem Grunde, der durchaus richtig ist. Die Basler Delegation ist das Produkt eines falschen Systems, nämlich des Majoritätssystems, nicht durch die Schuld derjenigen, die nun hier den Wahlkreis Basel-Stadt vertreten, sondern durch die Schuld derjenigen, die ihn nicht vertreten. Es haben bei der letzten Wahl im Jahre 1917 die Sozialisten noch einmal, ich denke in dem Gefühl, es sei das letztemal, ihren Wahlkampf auf das System des Majorzes gebaut und eine ausschliessliche Parteiliste aufgestellt. Da waren die Bürgerlichen genötigt, das auch zu tun und der Kampf ist dann zu ungunsten der sozialdemokratischen Partei ausgefallen, die nun nur einen Vertreter hat, während sie offenbar nach ihrem Stimmenverhältnis mehr Vertreter haben sollte. Das hat natürlich zu Missbehagen und zu Beunruhigungen geführt und aus diesem Gefühle heraus ist die Initiative des Kantons Basel-Stadt

entstanden, baldmöglichst dem unrichtigen jetzigen Zustand ein Ende zu machen.

Ich empfehle Ihnen also auch namens des ausnahmsweise einstimmigen Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt, für den Antrageinzutreten, der die baldmöglichste Wahl des Nationalrates nach dem Proportionalwahlssystem bezweckt.

Man kann nicht, wie es Herr Eigenmann besonders scharf getan hat, sagen: «Der Bundesrat hat im November während des Generalstreiks unter dem Eindruck der Furcht die baldige Wahl des Nationalrates nach dem Proporz versprochen.» So war es nicht. Sondern es ist gleich nach dem überraschend starken Erfolg der Volksabstimmung zugunsten des Proportionalwahlsystems der Gedanke entstanden: wir wollen baldmöglichst dieses neue Wahlsystem für den Nationalrat in Anwendung setzen. Denn man fand, es entspreche wirklich nicht mehr der Situation, dass ein Nationalrat, der nach einem ganz andern System gewählt worden sei, noch lange weiter funktioniere. Das haben nicht nur die Gegner des jetzigen Nationalrates gesagt, sondern es ist im Nationalrat von vielen und von sehr ruhiger Seite gesagt worden. Aber es handelt sich nicht darum, wer das gesagt hat, sondern, dass es gesagt worden ist. Es ist an vielen Orten und unwidersprochen gesagt worden. Und dadurch hat sich nun eine allgemeine Stimmung ergeben, die findet, der jetzige Nationalrat passe nicht mehr in die Zeit eines Wahlsystems, dem er nicht entspricht. Es kommt manchmal nicht darauf an, was jemand von sich selber denkt, sondern darauf, was man von ihm denkt. Das nennt man den Ruf, den guten oder schlechten Ruf. Und nun haben wir, zum Teil durch unsere Schuld, zum Teil vollständig unschuldig, nicht mehr ganz den guten Ruf der richtigen parlamentarischen Vertretung und darauf müssen wir Rücksicht nehmen. In andern Zeiten hätten wir gleichgültig sein und im Gefühle unserer absoluten Tüchtigkeit das ignorieren können. Aber in der jetzigen Zeit, von der wir ja alle, gern oder ungern, zugeben müssen, dass sie anormal und schwierig ist, müssen wir dem Umstände Rechnung tragen, dass unsere Reputation nicht ganz, wie man früher sagte, reinlich und zweifelsohne ist. Dem entspricht nun ein baldmögliches Zurücktreten zugunsten eines neuen Rates, der proportional gewählt ist.

Darf ich nun, da ich gerade am Wort bin, auch die Nebenfrage — für mich ist es zwar nicht eine Nebenfrage, sondern eine Hauptfrage — erledigen. Man sagt: «Die Mehrheit — im Gegensatz zu Herrn Eigenmann — will ja zurücktreten, jedoch erst im Oktober, nicht schon jetzt.» Wenn wir aber einmal empfinden, dass wir zurücktreten müssen, so sollten wir das bald tun. Es ist unangenehm, in einem solchen Provisorium zu leben. Es ist gewiss besser, man schafft einen neuen Nationalrat, als dass der alte, im Gefühl, er sollte eigentlich zurücktreten, noch fast ein ganzes gutes Jahr, wenigstens noch drei Sessionen weiter funktioniert. Das gibt ein unangenehmes Provisorium; man wird, wie das schon von Herrn Naine gesagt worden ist, an unseren Leistungen keine Freude haben, weil man sagen wird: «Die Herren haben ja selber zugegeben, dass sie zurücktreten sollten.» Also, wenn wir einmal beschliessen, wir wollen zurücktreten, im Gegensatz zu Herrn Eigenmann, im Sinne der Mehrheit, so sollte das möglichst bald geschehen.

Und wenn man nun sagt: Das kann nur geschehen

durch die Künstlichkeit eines obligatorischen Referendums, das ist eine Verfassungswidrigkeit, eine Verfassungsverletzung, so ist das übertrieben und ist zu fein. Auch die Mehrheit will die Verfassung verletzen, wenn wir diesen Ausdruck brauchen wollen. Erste Verletzung: Sie verkürzt die verfassungsmässige dreijährige Amtsdauer des jetzigen Nationalrates auf zwei Jahre. Zweite Verletzung: Sie will die Amtsdauer des neuen Nationalrates statt verfassungsmässig auf drei, auf vier Jahre ausdehnen. Das sind zwei Verfassungsmodifikationen. Die will die Mehrheit annehmen und findet sie tolerabel. Sie findet es aber nicht tolerabel, dass die Minderheit, statt den verfassungsmässigen Grundsatz der dreijährigen Dauer auf eine vierjährige zu verlängern, einen andern Eingriff in die jetzige Verfassung macht, indem sie sagt, wir wollen ausnahmsweise für dieses Gesetz das obligatorische Referendum haben. Das ist ja in der Tat eine Abweichung von der Verfassung, die das obligatorische Referendum nicht kennt, sondern nur das fakultative, aber doch eine durchaus erträgliche Verfassungsmodifikation für einen Fall, erträglich darum, weil es sich um die Erweiterung der Volksrechte für einen gewissen Fall handelt. Es ist doch keine Verletzung unserer Prinzipien der Demokratie, wenn wir in einem Falle sagen: Wir muten den Leuten nicht zu, soundso viele Stimmen zum Referendum zu sammeln, sondern wir sagen ohne weiteres, an dem und dem Tage findet die Abstimmung über das Gesetz statt. Das scheint mir viel erträglicher als eine Verlängerung der Wahldauer des Nationalrates auf vier Jahre. Diese finde ich viel bedenklicher als die Anordnung einer Extravolksabstimmung in einem bestimmten Fall. Also ich glaube, die Mehrheit hat auch in diesem Punkte durchaus recht. Es handelt sich um kleine Nuancen der Modifikation der Konstitution, die sehr wenig ausmachen werden. Aber das Richtige ist, dass, wenn in uns einmal die Erkenntnis eingezogen ist, wir sollten nicht bis an das Ende unserer regelmässigen Amtsdauer tagen, wir dann baldmöglichst zurücktreten und nicht noch einen ganzen Sommer und Herbst provisorisch weiter amten.

**Spahn:** Es mag vielleicht einigermaßen als gefährlich erscheinen, jetzt noch für den Antrag des Herrn Eigenmann einzutreten, nachdem der sehr geehrte Herr Vorredner vorhin gesagt hat, dass die Beibehaltung der verfassungsmässigen Amtsdauer für den jetzigen Nationalrat sich schon deswegen nicht empfehle, weil dieser Rat nicht mehr das Prädikat des guten Leumundes genieße. Wenn ich mir trotzdem gestatte, mit einigen Worten den Antrag des Herrn Eigenmann zu unterstützen, und zwar, trotzdem ich weiss, dass es nicht gerade als populär erscheinen mag, so führt mich dazu die Erwägung, dass wir im Begriffe stehen, in unser Verfassungsrecht heute Grundsätze einzuführen, die ihm bisher fremd geblieben sind und die nicht verfehlen werden, eine gewisse prinzipielle Tragweite für die spätere Ausbildung unseres Verfassungsrechtes für sich in Anspruch zu nehmen.

Ich möchte zunächst, trotzdem Herr Speiser es wiederum in Zweifel gezogen hat, daran festhalten, dass die Bewegung, die zu der heutigen Diskussion Veranlassung gegeben hat, durchaus ein Kind des

Generalstreikes und der Ereignisse ist, welche im letzten November sich bei uns gezeigt haben. Diejenigen, welche behaupten, dass bei der Verfassungsabstimmung über den Proporz und noch geraume Zeit nachher in der öffentlichen Diskussion davon keine Rede war, die Amtsdauer des gegenwärtigen Nationalrates abzukürzen, haben eine gute Autorität für sich, nämlich den Vater des Proporzgesetzes selbst, Herrn Klöti. In dem Entwurf des Herrn Klöti vom November 1918, welcher der Kommission, wie mir mitgeteilt worden ist, am 17. November ausgeteilt wurde, ist ein Artikel enthalten, welcher lautet: «Die Bestimmung über das Verhältniswahlverfahren findet erstmals auf die Erneuerungswahlen des Nationalrates im Oktober 1920 Anwendung.»

Also der Vater des Proporzgesetzes stand auf dem Standpunkt, auf dem heute Herr Eigenmann steht, und auf welchem ich mir zu stehen erlauben möchte, nämlich auf dem Boden, dass er sagt: Es verschlägt der Einführung des Propozes nichts und es ist durchaus natürlich, wenn diese Einführung bei der nächsten verfassungsmässigen Erneuerung des Nationalrates geschieht.

Nun haben verschiedene Redner, die mir vorausgegangen sind, davon gesprochen, dass man Respekt haben müsse vor der Verfassung und vor dem Volkswillen. Ich möchte mit kurzen Worten darzutun versuchen, wie es sich mit dem Respekt vor der Verfassung verhält. Herr Speiser hat ausgeführt, dass die Einführung der beschleunigten Wahl des Nationalrates nicht anders als durch eine Verletzung der Verfassung möglich sei. Sie mögen sagen, durch eine Modifikation, aber es ist eine Verletzung. Art. 76 der Bundesverfassung bestimmt die dreijährige Amtsdauer. Die Revision unserer Verfassung bei Anlass der Einführung des Propozes hat mit keinem Wort an diesem verfassungsmässigen Zustand etwas geändert. Aber nicht bloss keine Bestimmung unserer jetzigen Verfassung verlangt die vorzeitige Wahl, sondern die vorzeitige Wahl ist verfassungswidrig, und das ergibt sich aus folgenden Ueberlegungen:

Art. 120 schreibt vor, dass im Falle einer Totalrevision eine sofortige Erneuerung der Räte vorzunehmen sei. Wenn wir nun den Grundsatz aufstellen, dass nicht bloss bei einer Totalrevision, sondern auch bei einer Partialrevision, möge sie inhaltlich gestaltet sein wie sie wolle, eine Erneuerung des Nationalrates stattfinden solle, so gehen wir über die Verfassung hinaus, wir verletzen die Bestimmung, dass nur im Falle der Totalrevision eine Erneuerung des Rates stattzufinden habe. Der Respekt vor der Verfassung wird also gerade von denjenigen gewahrt, die auf dem Boden von Herrn Eigenmann stehen.

Aber wie steht es mit dem Respekt vor dem Volkswillen? Herr Naine hat gesagt, der Rat repräsentiere nicht mehr das jetzige Schweizervolk und Herr Bonhôte hat dem beigefügt, der jetzige Rat sei überhaupt illegal gewählt worden, und seine ganze Existenz sei eine Illegalität. Ich glaube nicht, dass diese beiden Behauptungen standhalten können. Was berechtigt nämlich einmal Herrn Naine zu sagen, der jetzige Rat sei nicht mehr die richtige Vertretung des Schweizervolkes? Etwa der Umstand, dass der Rat in einer Abstimmung unterlegen ist? Das ist schon sehr oft der Fall gewesen früher, ohne dass es irgend jemand eingefallen wäre, davon zu sprechen, dass die notwendige Konkordanz der Auffassung des Volkes und

der Räte nicht mehr bestehe. Ich möchte auch darauf hinweisen, dass in der Abstimmung über die Proporzinitiative etwas mehr als ein Viertel des Schweizervolkes sich für den Proporz ausgesprochen und dass nahezu drei Viertel entweder zu Hause geblieben sind oder aber dagegen gestimmt haben. In der Abstimmung ist allerdings der Proporz mit überraschendem Mehr angenommen worden. Die Abstimmung hat aber stattgefunden in einem Moment, wo die ganze Verärgerung von vier Kriegsjahren wie in einem Brennpunkt sich gesammelt hatte und wo zu einer ganzen Reihe von Ursachen, die durchaus mit dem Proporz nichts zu tun haben, eine grosse Misstimmung im Volke dazu kam. Es ist richtig, der Proporz ist mit grossem Mehr der Stimmen angenommen worden, aber ich bestreite, dass man deshalb sagen könne, der jetzige Nationalrat entspreche nicht mehr der Meinung des Schweizervolkes. Ich gehöre nicht zu denen, welche in jedem Augenblicke wissen, wie es aus der Volksseele tönt, welche immer sagen können, das Volk liebt das und will jenes nicht; aber meine Herren, das glaube ich behaupten zu dürfen, dass eine absolut sichere Ergründung des Mehrheitswillens des Volkes durch die Abstimmung über die Proporzinitiative nicht gegeben wurde.

Ueber die Frage der Illegalität will ich nicht weiter sprechen. Der Rat ist gewählt worden nach den bestehenden Verfassungsbestimmungen, und wenn die Initiative zurückgelegt worden ist, so ist das eine Frage für sich, die mit der Frage der Verfassungsmässigkeit der Wahl nicht das geringste zu tun hat.

Was verlangt der Respekt vor der Volksabstimmung, vor dem erklärten Willen der Stimmenden? Der Respekt verlangt, dass wir diese Abstimmung anerkennen und uns vor ihr beugen als richtige Demokraten, und das tun wir. Wir opponieren heute dem Proporz nicht mehr. Das Schweizervolk hat ihn haben wollen, es soll ihn haben. Wir sind nicht so halsstarrig, wenn Sie mir den nicht böse gemeinten Ausdruck erlauben, wie man gelegentlich auf der andern Seite war, wenn ein Gesetz unterlegen oder eine Abstimmung nicht nach dem Wunsche einzelner ausgefallen ist, dass man trotzdem immer die Agitation für den unterlegenen Gedanken weitergeführt hat. Wir beugen uns vor dem Willen des Volkes, aber nur vor dem, was in der Volksabstimmung als Volksentscheid sich wirklich herausgestellt hat. Nicht aber vor einem imaginären, bloss eingebildeten Volksentscheid, der dahin gehe, dass entgegen der Verfassung die Neuwahlen möglichst rasch angeordnet werden müssten. Wir möchten also den Entscheid nur so interpretieren, wie er sich damals ergeben hat und nicht, wie man ihn nachher konstruieren will.

Nun möchte ich Ihre Aufmerksamkeit für einige Augenblicke auf den Grundsatz lenken, den wir hier einführen, wenn wir der Mehrheit stattgeben. Ich habe bereits gesagt, es ist schon wiederholt vorgekommen, dass das Parlament vom Volke desavouiert worden ist. Man kann sich nun eine Entwicklung der Demokratie in dem Sinne denken, dass für das Parlament das Vertrauen des Volkes in jedem einzelnen Moment gefordert wird, das was jetzt in den deutschen Verfassungen eingeführt werden will, dass das Parlament immer dann abzutreten habe, wenn in einer Abstimmung sich das Volk anders ausgesprochen hat. Man kann eine derartige Entwicklung unserer Demokratie sich denken, und ich muss gestehen, dass sie



mir zur jetzigen Zeit durchaus nicht unsympathisch ist. Aber wenn wir die Institution der Vertrauensfrage bei uns einführen wollen und sagen, dass das Parlament nur so lange regieren darf, als es sich in jeder einzelnen Frage mit dem Volke einig weiss, dann soll es offen, legal, durch Revision der Bundesverfassung geschehen und nicht implizite bei Anlass einer andern Frage. Das ist eine Frage von der grössten Tragweite, die geeignet ist, unsere Verfassung auf einen andern Boden zu stellen. Wir werden dann sagen müssen: Der Bundesrat darf nur so lange regieren, als er das Vertrauen des Parlamentes hat, und der Nationalrat darf so lange regieren, als er das Vertrauen des Volkes genießt. Sagen Sie das, aber sagen Sie zugleich, dass diese Frage nur auf dem Wege der Verfassungsrevision gelöst werden kann, wozu die Motion Scherrer-Füllemannt Veranlassung geben kann.

Nun möchte ich noch auf zwei praktische Bedenken hinweisen. Im Jahre 1920 im Dezember findet die Volkszählung statt. Der Rat sollte nach meiner Auffassung nicht neu bestellt werden, ohne dass dieses Faktum berücksichtigt wird. Es besteht ein verfassungsmässiges, wohl erworbenes Recht der Wahlkreise, die in 10 Jahren ihre Bevölkerung gesteigert haben, dass diese Steigerung der Bevölkerung zahlenmässig Ausdruck findet bei der nächsten Wahl. Wenn Sie dem Antrag der Mehrheit der Kommission zustimmen und die Amtsdauer bis auf 1924 verlängern, so ist das nach meiner Auffassung eine neue Verfassungsverletzung und eine Beeinträchtigung des Rechts einzelner Wahlkreise.

Noch ein zweiter Punkt. Wir haben bereits die Diskussion über die Totalrevision begonnen. Ich an meinem Orte hoffe, dass die Totalrevision beschlossen wird, und wenn das geschieht und wenn hierüber eine Volksabstimmung stattfinden muss, wird eine abermalige Erneuerungswahl eintreten müssen.

Das sind die prinzipiellen Gründe, die mich veranlassen, auf dem Boden des Herrn Eigenmann zu stehen. Wenn wir aber schon einmal dazu kommen, die Verfassung zu verletzen, dann sage ich mit Herrn Schneeberger: Wenn schon, dann geschehe es sofort. Es hat dann keinen Zweck, Mücken zu seigen und Kamele zu verschlucken. Dann sage ich auch: Wenn wir die Amtsdauer des Nationalrates abkürzen wollen, dann wollen wir die Wahlen so schnell als möglich vornehmen. Wenn Sie Eintreten beschlossen haben, so werde ich zum Gedanken der Minderheit stimmen.

Zum Schlusse nur noch eines, das ich trotz Herrn Speiser aufrecht erhalten muss. Die Diskussion, die wir führen und das Galopptempo, das wir in dieser ganzen Gesetzgebung eingeschlagen haben, das ist meiner Auffassung nach ein Angstprodukt, es ist politische Neurasthenie.

**Forrer:** Ich hatte nicht die Absicht, in die Diskussion einzugreifen, denn ich glaubte, es werde sich die Diskussion darauf beschränken, ob die Reintegration des Nationalrates erst im Oktober oder schon im Frühjahr stattfinden solle. Ich glaube, dass sub specie aeternitatis betrachtet es ausserordentlich sekundärer Natur ist, ob der Nationalrat im Oktober oder evtl. im Frühjahr total neu gewählt wird. Nun aber wird die Frage anders gestellt, und nachdem ein hervorragender Parlamentarier und Mitglied unserer Gruppe den Antrag Eigenmann unterstützt und be-

antragt, auf die Vorlage nicht einzutreten, so sehe ich mich doch veranlasst, einige Bemerkungen anzubringen.

Ich hatte die Ehre, im November vergangenen Jahres namens der einstimmigen radikaldemokratischen Gruppe hier im Rate die Erklärung abzugeben, dass wir bereit seien, eine möglichst rasche Beratung des Proporzgesetzes und auch eine möglichst rasche Anwendung desselben zu ermöglichen. In dieser Erklärung war freilich kein dies ad quem festgesetzt; wir haben uns nicht auf einen bestimmten Termin festgelegt, ebensowenig als der Bundesrat im Votum von Herrn Bundespräsident Calonder. Allein eines muss bei loyaler Interpretation jener Erklärung vorbehaltlos zugegeben werden, dass er die Auffassung hatte, dass eine Abkürzung der Amtsdauer des Nationalrates gemeint sei. Und da es für mich und wohl auch für die überwiegende Mehrheit unserer Gruppe nicht nur heisst: Scripta manent, sondern auch verba tenent, dass ein Wort, das gegeben worden ist, sowohl im privaten als auch im politischen Leben, gehalten werden muss, sehe ich mich veranlasst, die Erklärung abzugeben, dass wir nach meiner Auffassung verpflichtet sind, ein gegebenes Wort einzulösen. Ich gebe ohne weiteres zu, dass jenes Wort gegeben worden ist in der Atmosphäre einer politischen Hochspannung, wie sie der Generalstreik veranlasst hat; aber nachdem es gegeben worden ist, so ist für mich die Tatsache, dass es aus äusserlichen Verhältnissen und Umständen heraus geboren ist, kein Grund, von dem Wort in irgend einer Beziehung abzuweichen. Ich habe die Meinung, es ist unsere Pflicht, nun der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Herr Kollege Spahn hat in sehr beachtenswerter Weise davor gewarnt, eine Verfassungsverletzung zu begehen. Ich habe hier eine etwas demokratischere Auffassung. Jedenfalls ist nicht zutreffend, was Herr Spahn mit bezug auf Art. 120 ausgeführt hat. Art. 120 der Bundesverfassung stellt den Grundsatz auf, dass bei Bejahung der Verfassungsrevision durch einen oder beide Räte eine Reintegration des Nationalrates evtl. beider Räte stattfinden muss. Er schliesst aber meines Erachtens nicht aus, dass nach dem lebenden Verfassungsrecht unserer schweizerischen Eidgenossenschaft unter Umständen unter andern Voraussetzungen eine Reintegration stattfinden kann. Ich bin der Meinung, dass der oberste Gesetzgeber die Räte und das Volk sind, und wenn das Volk der Reintegration der Räte ausdrücklich oder stillschweigend die Zustimmung gibt, dann ist mein Herz beruhigt. Ich habe die Meinung, dass das verfassungsmässige Leben in einer Demokratie nicht zu vergleichen ist einem Kristalle, der auf die ewig gleich liegende Achse festgelegt ist, sondern die Demokratie ist lebender Organismus, der sich fortentwickelt. Und ich habe keine Bedenken, wenn wir in dem Sinne und unter den Kautelen, wie es in der Vorlage geschehen ist, für die Reintegration des Nationalrates eintreten.

Freilich in anderer Beziehung unterschreibe ich vorbehaltlos das, was Herr Spahn gesagt hat. Nicht nur betone ich, dass bei der Abstimmung über das proportionale Wahlverfahren kein Wort davon gesagt worden ist, dass eine Abkürzung der Amtsdauer des Nationalrates stattzufinden habe. Ich behaupte, dass die Abstimmung über das Proportionalwahlverfahren überhaupt in keiner Richtung ein sachpolitisches Plebiszit des Schweizervolkes gewesen ist,

schon deshalb nicht, weil die Sieger in diesem Kampf eine buntgemischte Gruppe waren von politischen Gegensätzen, wie es grössere nicht geben kann. Wir haben es freilich in diesem Rate und im Volk draussen ab und zu erlebt, dass zwischen der Partei der Herren de Rabours und de Dardel und der sozialdemokratischen Partei feine Hergottsfäden geknüpft worden sind; aber im grossen und ganzen sind das doch Gegensätze, wie sie grösser nicht gedacht werden könnten. Also, wenn diese buntgewürfelte Gruppe von sachpolitischen Gegensätzen gesiegt haben sollte, so wäre das eine eigentümliche Lösung. Nein, gesiegt hat einfach die Wahlreform, welche Anhänger hatte in den verschiedenen politischen Gruppen und zu welcher auch die Jungfreisinnigen und alte treue Anhänger des Proporzwahlverfahrens innerhalb unserer Partei ihren starken Sukkurs geliefert haben.

Herr Naine hat heute Morgen ausgeführt, wir hätten einfach das Vertrauen des Volkes nicht mehr, wir seien keine Repräsentanten des Schweizervolkes mehr. Wenn das Schweizervolk zwischen den Grundsätzen, die Herr Naine beim Generalstreik mit bezug auf Verfassung und Gesetz vertreten hat, und zwischen den Grundsätzen, welche die Mehrheit dieses Rates in jenen Fragen eingehalten wissen wollte, zu entscheiden hätte, so glaube ich, Sie könnten Ihre blauen Wunder erleben hinsichtlich der Frage, welches Parlament das grössere Vertrauen des Volkes geniesst, ein Parlament, in dem Sie mit starker Mehrheit aufrücken werden, oder das heutige. Ich habe sogar die Meinung, wenn man so rasch als möglich nach dem Generalstreik eine Reintegration des Nationalrates vorgenommen hätte, dann hätten die Herren Naine und Konsorten vielleicht vom schweizerischen Volke eine deutlichere Antwort erhalten, als sie sie ohnehin verstanden haben werden.

Herr Kollege Eigenmann hat ausgeführt, wir hätten bei der Wahl in die Kammer das Vertrauen des Volkes gehabt; es sei daher absolut kein Grund vorhanden, dass wir abdanken etc. Wenn wir das Vertrauen des Volkes besitzen, dann können wir auch mit dem ruhigsten Herzen der Welt in eine Neuwahl eintreten; dann wird es sich auf natürliche Weise zeigen, wer das Vertrauen hat, und wer es eventuell nicht hat. Aber ich kann mich absolut nicht in die Position hineinfinden, die da einfach erklärt: «J'y suis, j'y reste!» Man muss unter allen Umständen — es ist das heute, glaube ich, von Herrn Schmid gesagt worden — auch den Schein vermeiden, als ob der Rat sich selber das Leumundszeugnis dahin ausstellen wolle, er gehöre noch weiter auf diesen Platz. Ich habe die Meinung von Herrn Prof. Speiser, dieses Urteil wollen wir dem Volke überlassen und wir müssen es dem Volke überlassen. Wenn ich diese Auffassung habe, dann teile ich allerdings ganz und gar nicht die mir recht widrig vorkommende andere Auffassung die meinte: «Ote-toi de là pour que je m'y mette.» Der Heiss hunger, der daraus quillt, möglichst rasch die Plätze derjenigen einzunehmen, die heute noch mit dem Mandate des Volkes hier sitzen, der ist auch kaum die edelste Aeusserung des wahren demokratischen Gedankens, der ist mir widrig, meine Herren, vielleicht noch mehr als der andere, der mit Zustimmung des Volkes sich etwas konservativ ausleben wollte.

Herr Naine hat heute morgen erklärt, es sei Tatsache, dass dieser Rat eben das Vertrauen des Volkes verloren habe; denn es sei seine Art, de traîner les

choses, nicht zu arbeiten, nicht positiv zu schaffen. Ich glaube, soviel wie Herr Neine und seine Freunde haben wir in dieser Richtung nicht verbrochen. Sie haben ja gesprochen, sie haben geredet, motioniert und interpelliert, niemand fleissiger als Sie, meine Herren. Wir haben diese Mühle klappern hören, um mit dem Dichter zu reden, aber ich habe noch nie erfahren, dass daraus so viel mehr Mehl für das Volk entstanden ist, dass die Brotration hätte vergrössert werden können (Heiterkeit). Ich habe die Meinung, wenn wir es auf unser Gewissen nehmen, zu dem Mehrheitsantrag der Kommission zu stimmen, so machen wir keine Verbeugung vor Olten, oder wenn immer, so folgen wir einfach unserer bessern Einsicht und einer gewissen Wertung von Imponderabilien, die draussen im Volke unter allen Parteien lebendig sind, die nun einmal wünschen, dass in dem Moment, wo alles sich ändert, wo alles fliesst, nicht nur in unserem kleinen Land und nicht nur auf unserem Kontinent, auch wir der Konsequenzen bewusst werden. Dabei habe ich dann allerdings die Meinung, dass, wenn das Proporzparlament zusammenkommt, damit noch nicht garantiert wird, dass die Dinge besser und schöner werden für unser Volk. Ich erinnere mich daran, dass der alte Fritz einmal — es war bei Besprechung der französischen Revolution — einem General, der ihm erklärte, wie alles viel besser und schöner geworden sei (Greulich: Der alte Fritz war 3 Jahre vorher gestorben!); dann war es so: im Hinblick auf die Aufklärung gesagt; wie alles schöner und besser geworden sei, antwortete: «Ja, aber trotz dem Neuen bleiben die Leute wie sie sind, sie bleiben die alten; vous ne connaissez pas encore cette maudite race à laquelle nous appartenons». Ich meine: Das Wahlverfahren regelt nur eine Form des politischen Lebens, und den Inhalt wird das politische Leben immer aus der Gesinnung der Wähler und der Gewählten empfangen. Davon wird es abhängen, ob das politische Leben einen höheren Flug nimmt, ob man mit der rechten Einsicht, mit dem rechten Verantwortlichkeitsgefühl für das gemeinsame Wohl über alle Klassen- und Interessengegensätze hinaus seine Pflicht tut auf dem Boden des Vaterlandes; darum wird es sich handeln. Ich will hoffen, dass das neue Parlament dieser Forderung genügen wird. Ich habe die Meinung, dass wir im Sinne des Mehrheitsantrages zustimmen müssen.

M. le conseiller fédéral **Motta**: Je voudrais me permettre de vous soumettre quelques remarques très brèves. Ma position de conseiller fédéral dans la discussion qui se produit maintenant est extrêmement délicate. Il s'agit, d'une part, d'une question d'ordre politique et, d'autre part, d'une question qui touche directement à la vie même du Conseil national. Aussi bien, le Conseil fédéral pourra se montrer, je crois très discret, très objectif et très impartial dans la manière de traiter cette question. Il suffira cependant de dire, pour le mettre en quelque sorte à son aise, que la proposition qu'il vous a soumise n'était point une proposition très ferme, mais plutôt une indication. Le Conseil fédéral a dit: Si le Conseil national estime qu'il doit abrégier la période législative en cours, le Conseil fédéral lui suggère le moyen de le faire. Il suffira ensuite de vous présenter une autre remarque. Le sort que nous vous proposons à vous, nous l'acceptons pour nous-mêmes. Nous ne faisons pas des propositions

seulement pour vous, mais les conséquences de ces propositions se répercuteront sur le Conseil fédéral lui-même qui accepte le même destin. Voilà pourquoi nous sommes à notre aise pour discuter cette question avec vous.

Si j'examine quelle est, dans sa plus simple expression, la signification du vote que vous allez prononcer, je l'approuve en ceci. Je fais abstraction tout d'abord de la proposition manifestement excessive sur laquelle je veux dire un mot et qui consiste à ne pas abréger du tout la durée de la présente législature. L'expression la plus simple de la question est celle-ci: Voulez-vous dans la session d'été, de juin de cette année, que les affaires qui y seront discutées le soient par vous-mêmes, par le Conseil national actuel ou par un Conseil national renouvelé? Quelque attitude que nous prenions dans le débat, celle qui tend à abréger le plus possible la vie du présent conseil ou celle qui consiste à écourter la période en cours seulement dans le sens du renouvellement du Conseil national en octobre, nous devons les uns et les autres reconnaître que la distance qui sépare les opinions n'est point très considérable. On peut dire en toute bonne foi qu'une thèse est aussi bien soutenable que l'autre et qu'il ne s'agit point en l'espèce de choisir entre une solution mauvaise et une bonne solution. Mais il s'agit, à mon avis, et c'est aussi l'opinion du Conseil fédéral, de choisir entre une solution qui est bonne et une autre qui est meilleure. Tout le monde est d'accord que nous ne pouvons arriver à l'une de ces deux solutions que par la révision de la constitution. Je n'ai pas très bien compris l'argument développé tout à l'heure par l'honorable M. Spahn. Comment est-il possible de soutenir qu'en tout état de cause abréger la période en cours impliquerait une violation de la constitution? Il est clair que nous ne pourrions raccourcir la période actuelle par une simple loi, ce serait contraire aux dispositions constitutionnelles existantes. Mais ce dont il s'agit précisément, c'est de procéder à une révision partielle et momentanée de la constitution justement pour ne pas succomber à la tentation de violer cette constitution. Réviser la constitution pour empêcher une violation de la constitution, ce n'est pas violer la constitution. Voilà pourquoi cet argument m'a semblé singulièrement faible. Il y a dans ce débat, me semble-t-il, quelques arguments sans valeur. Permettez-moi de le dire avec le très grand respect que j'ai du parlement et de tous les orateurs qui se sont prononcés jusqu'à l'heure actuelle, la discussion devrait être déblayée de ces arguments.

L'un des principaux invoqués surtout par les députés du groupe socialiste consiste à dire ceci: Par son vote sur la question de la proportionnelle, le peuple a infligé un désaveu formel au Conseil national et à toute l'Assemblée fédérale, il lui a en quelque sorte signifié de s'en aller le plus vite possible. Je ne puis me rallier à cet argument. Je le considère comme absolument faux, comme contraire à la réalité des choses. La proportionnelle a triomphé, parce que l'idée qui était à sa base était mûre. Je me souviens d'une discussion au temps où j'avais l'honneur de siéger dans cette salle, sur les bancs du Conseil national, — c'était en 1910 — et excusez l'impertinence qu'il y a en quelque sorte de ma part à citer une pensée que j'ai émise alors, mais je me souviens d'avoir dit que même lorsque le parlement et le peuple auraient refusé la proportionnelle, la bataille ne serait ni finie, ni perdue

et que plus tard l'idée de la proportionnelle s'imposerait avec une nouvelle force. Le phénomène, — il n'était pas nécessaire d'être prophète pour le prévoir — s'est produit. Il s'est réalisé avec une magnificence absolument extraordinaire. Je ne suis pas de ceux qui pensent que dans la votation d'octobre 1918, la proportionnelle a triomphé parce que les citoyens qui l'ont adoptée ont voulu manifester leur sentiment de mécontentement. Non, ce serait dénaturer la signification de ce vote que de l'interpréter de cette façon. Il y a dans notre peuple des forces cachées qui ont germé, qui se sont multipliées, qui ont agi, et ces forces ont conduit nécessairement à une clarification de la vue politique, à un reclassement des partis, à une réadaptation de la vie politique aux idées nouvelles. Or, l'organe nécessaire de ce regroupement, de cette réadaptation, c'est la proportionnelle. Voilà pourquoi elle a triomphé d'une façon éclatante. Mais il ne faut pourtant pas que les orateurs du parti socialiste viennent prétendre que c'est leur triomphe seul. Dans la bataille d'octobre, parmi ceux qui ont marché en faveur de la proportionnelle, il y avait non seulement les socialistes, mais nombre d'autres citoyens qui sont les adversaires les plus déclarés des idées et des méthodes socialistes. Le parti socialiste ne peut donc prétendre que la votation d'octobre a été sa victoire à lui seul. Il s'agit du triomphe de ce que j'appellerai la justice électorale. Voilà tout. C'est la seule explication adéquate du phénomène. Voilà pourquoi l'argument consistant à dire que la votation d'octobre a désavoué le Conseil national porte à faux.

Un autre argument invoqué d'autre part, c'est celui par lequel on prétend que la proposition de la minorité de la commission et du Conseil fédéral implique quelque chose d'artificiel, de factice, ce que vous appelez d'un mot allemand presque intraduisible: «eine Künstelei».

Il faut pourtant se souvenir que la constitution et la loi ne sont que des formes d'une haute valeur qu'il faut respecter, qu'elles sont la garantie même de l'existence du droit et qu'il faut adapter aux conditions nouvelles de la vie, ce qui incline à appuyer les propositions de la majorité tendant à la nécessité de réviser occasionnellement la constitution, pour arriver au renouvellement du Conseil national en octobre. Ceux-là doivent admettre qu'il y a autant d'artifices et d'éléments factices dans leurs conceptions que dans la proposition de la minorité et du Conseil fédéral. Il ne faut pas perdre de vue qu'il s'agit d'une situation exceptionnelle ne pouvant être réglée que par un moyen exceptionnel. Il faut s'abstenir d'adresser au projet du Conseil fédéral le reproche d'être factice. Le parlement a fait d'autres choses qui, à ce point de vue, pourraient aussi être taxées d'artificielles et de factices. Un de ces jours prochains vous allez reprendre la discussion sur le renouvellement de l'impôt de guerre. Vous avez déjà voté un premier impôt de guerre. A cette occasion, parce qu'une urgente nécessité nous y poussait, nous avons suggéré l'idée que vous avez acceptée et que le peuple a sanctionnée d'une nouveauté constitutionnelle en vue de présenter au peuple un article constitutionnel contenant les principes essentiels à introduire dans la loi d'application, puis à confier exclusivement au parlement la confection de cette loi en éliminant le droit de referendum. C'est ce que vous avez fait et vous l'avez trouvé juste. Si cela n'était point factice, comment pouvez-vous

aujourd'hui prétendre que la proposition du Conseil fédéral est artificielle ou factice! Il faut être juste en toute chose. Si l'accusation était fondée contre le projet que nous discutons maintenant, elle l'était aussi bien contre celui que je viens de donner comme exemple. Mais l'accusation n'est fondée ni contre l'un ni contre l'autre.

Voilà les deux arguments que je tenais à éliminer pour faire preuve de l'impartialité absolue avec laquelle le Conseil fédéral a envisagé la question. Quels sont les arguments qui, de l'avis du Conseil fédéral, militent d'une façon énergique, je dirai presque décisive, en faveur de la proposition de la minorité? Je voudrais rendre hommage à la logique qui a présidé aux observations de M. Spahn. Celui-ci a dit: «Ou bien n'abrégeons point la durée de la législature ou bien, si nous devons l'écourter, abrégeons-la autant que possible; cela, c'est le bon sens, c'est la sagesse. Mais, tout d'abord, il y a un argument de fond qu'il ne faut cesser de rappeler. Je ne discute pas la question des responsabilités, mais on ne peut pas oublier qu'il y a eu un retard dans la préparation de la votation populaire sur l'initiative tendant à l'introduction du vote proportionnel pour l'élection du Conseil national. Cette initiative datait de 1913; elle n'est venue en votation qu'en 1918. Personnellement, je ne m'en plains pas. Je crois que rien n'a pu contribuer à faire mûrir l'idée de la proportionnelle autant que les événements de la guerre, et peut-être que si la votation s'était faite avant 1918, le résultat aurait été différent, non pas au point de vue définitif, mais la majorité n'eût peut-être pas été aussi prononcée. Quoi qu'il en soit, personne, si l'on veut être absolument loyal, n'est sérieusement responsable de ce retard. Il y a eu un moment où tous les partis sans aucune distinction étaient d'accord de retarder cette votation, aussi bien le parti socialiste que le parti radical, le parti libéral et le parti conservateur de cette assemblée. On s'était toujours imaginé que la guerre serait courte, que pendant la période de guerre, il ne fallait pas soulever ces problèmes qui risquaient de diviser les esprits et les cœurs. Voilà la raison du retard. A un moment donné, le parti socialiste et les partis conservateurs également ont demandé cependant qu'ayant assez retardé cette question, on l'examinât une bonne fois et je reconnais qu'il y eut quelques hésitations. Mais, en somme, la responsabilité du retard essentiel n'est imputable à aucun parti. Il faut avoir le courage de le proclamer bien haut. Mais le retard n'en est pas moins un fait matériel et brutal incontestable. Or, si le retard ne s'était point produit, si la filière ordinaire avait pu être suivie, il est évident qu'en 1917, vous auriez eu probablement un parlement, un Conseil national élu par le système proportionnel. C'est là, à mon avis, une raison majeure pour inviter le Conseil national actuel à faire un acte noble de renonciation.

Le deuxième argument, qui me semble d'une valeur très élevée, est celui-ci: Nous vivons dans un temps extraordinaire. Plus que jamais, même dans notre démocratie qui possède des droits plus étendus que les autres, puisqu'elle a ceux du referendum et de l'initiative que d'autres peuples ne connaissent pas encore, il est nécessaire que le parlement soit le miroir fidèle de l'opinion publique. Or, il faudrait être aveugle ou un homme de peu de bonne foi pour prétendre que le Conseil national d'aujourd'hui est le miroir fidèle de l'opinion publique en Suisse. Il y a surtout un parti,

le parti socialiste, qui a droit à beaucoup plus de sièges qu'il n'en détient actuellement, c'est justice de les lui donner, de lui faciliter cette tâche et c'est aussi de la bonne politique, parce que le jour où le parti socialiste sera ici conscient des responsabilités qui pèsent sur lui, ce sentiment des responsabilités aiguëra peut-être chez lui aussi les nécessités de sa sagesse.

On disait tout à l'heure très justement — c'est M. de Rabours qui a exprimé cette pensée — que les jours que nous vivons portent la destinée future du pays. Il s'agit de ces six mois qui peuvent décider de l'avenir de la Suisse. On ne peut pas s'imaginer que les discussions qui se font actuellement dans la conférence de Paris n'aient pas des répercussions sur la vie politique, sur la vie économique et sur la vie sociale de la Suisse. Il est naturel que, dans ce moment-ci, tous les partis désirent être représentés d'une manière fidèle et proportionnée à leurs forces dans le parlement qui est l'organe essentiel de la vie intellectuelle, morale et politique du pays.

Voilà pourquoi j'estime qu'il y a là un argument d'une force considérable. Est-ce que vous n'avez pas été frappés d'un phénomène qui vient de se dérouler dans un grand pays voisin? Je fais allusion à l'Allemagne, un pays vaincu, un pays épuisé par une lutte gigantesque, telle que l'histoire n'en avait point connu, un pays qui était, après la défaite, guetté par toutes les forces de la dissolution sociale. Eh bien, que s'est-il passé? Dans ce pays l'application de la proportionnelle — et je considère ce fait comme l'éternel honneur du système — a agi comme un élément d'ordre et de calme, et l'exemple de l'Allemagne qui, grâce à la proportionnelle, a semblé trouver immédiatement son équilibre et, je l'espère pour elle, pour toujours, devrait parler à tous ceux qui méditent sur cette question de la proportionnelle.

Enfin, il y a un dernier argument. Nous considérons au Conseil fédéral la proportionnelle et son application immédiate comme un moyen de justice et de pacification sociale. Tout à l'heure, j'entendais l'honorable M. Jenny dire: «Le Conseil fédéral n'a point récolté de lauriers en formulant sa proposition». Je réponds: «Nous ne les avons point cherchés». M. Jenny disait: «On vous a répondu par le dédain». Je lui réponds: «Le dédain n'empêchera jamais un gouvernement conscient de ses responsabilités de faire oeuvre de justice et de paix». On disait tout à l'heure aussi qu'il y avait quelque chose d'impeccable, c'était à peu près le sens des paroles peut-être un peu adoucies, dans le fait que le Conseil fédéral invitait le Conseil national à abréger autant que possible sa vie, en se donnant l'air de capituler devant le mouvement insurrectionnel organisé par le Comité d'Olten. En parlant de la grève générale, on a dit: «Vous avez dans un moment de peur ou de faiblesse fait des promesses, c'était de la neurasthénie politique». Eh bien, nous défendons le Conseil national contre sa faiblesse même. Le Conseil fédéral, très respectueux de vos prérogatives, repousse cette conception. Ne ravalons pas la signification des grandes journées du mois de novembre, ne ravalons pas surtout la signification de la victoire que dans ces jours-là l'idée démocratique a remportée en Suisse. Ce serait un sujet de méditation douloureuse que de songer à ce que l'idée démocratique serait devenue dans le monde si, dans ces journées-là, la démocratie suisse avait dû baisser pavillon. Or, je ne considère pas la question du point de vue d'une vic-

toire sur un groupe de personnes ou d'individus. Je ne veux pas identifier surtout le parti socialiste avec le mouvement d'Olten. Non, je ne puis et ne veux pas le faire. Mais je me dis que si, dans ces journées-là, le désordre avait triomphé et si la Suisse n'avait pas pu proclamer devant le monde entier que la démocratie se suffisait à elle-même, qu'elle était capable de tous les progrès, qu'elle était surtout capable de réprimer le désordre, l'illégalité et la révolution, si, dans ces jours-là, la démocratie avait été vaincue, je dis qu'il s'en fût suivi une éclipse de la démocratie non pas en Suisse seulement, mais dans le monde tout entier. Voilà pourquoi, je le répète, nous ne devons pas ravaler la signification de cette victoire, ni parler d'un produit de la peur ou de la faiblesse. Si, dans ces jours-là, nous avons vaincu, c'est la démocratie qui a triomphé. Mais nous avons dit que nous étions disposés à tenir un large compte de tous les postulats légitimes et de toutes les revendications nécessaires et parmi les revendications légitimes, celle de procéder au plus vite au renouvellement du Conseil national s'imposait. Cette promesse a été donnée, il faut la tenir, parce que *promissio boni viri fit obligatio*. Ne nous imaginons pas que le parti socialiste réclame seul cette mesure. D'autres groupements, d'autres fractions très importantes de l'opinion publique l'exigent. Et surtout n'oublions pas une chose, — c'est par là que je voudrais terminer, j'ai l'impression, je puis me tromper, mais j'ai l'impression loyale que c'est la jeunesse de notre pays surtout qui exige une mesure de cet ordre. Eh bien, nous qui avons tous, à quelques exceptions près, déjà atteint le faite de la vie, nous qui descendons maintenant vers les ombres, tournons-nous encore vers cette jeunesse qui aspire à la lumière et, par un acte de générosité politique et de noblesse morale, donnons-lui la foi dans la démocratie toujours jeune et dans les destinées immortelles du peuple suisse! (Bravos).

**Sträuli**, deutscher Berichterstatter der Kommission: Ich glaube, das Schweizervolk wird dem Nationalrat nicht den Vorwurf machen, dass er die Frage, die uns beschäftigt, nicht gründlich geprüft und erörtert habe. Es ist der Sache viel Ehre angetan worden, die allerdings auch nicht unwichtig ist. Die Kommission hat nach zwei Fronten ihren Standpunkt verteidigen müssen, was ja an sich eine Schwierigkeit bedeutet, aber auf der andern Seite auch wieder einen Vorteil, indem die Argumente der einen und der andern Partei, der Partei Eigenmann und der Partei Micheli, wiederum zum Teil für den Antrag der Kommission sprechen. Ich will daher nicht auf alles zurückkommen, was in dieser Beziehung gesagt worden ist. Allein auf einen Vorwurf, der von beiden Seiten der Kommission gemacht wurde, muss ich noch eintreten, nämlich den Vorwurf, dass der Antrag der Kommission nicht konsequent sei, dass die Kommission entweder hätte vorschlagen sollen das sofortige Auseinandergehen des Nationalrates nach Antrag Micheli oder dann Verzicht auf Erlass einer Uebergangsbestimmung nach Antrag Eigenmann.

Ich habe bei Besprechung des Antrages des Herrn Eigenmann, der schon in der Kommission gestellt wurde, hervorgehoben, dass er, rein formell betrachtet, in der Tat der konsequenteste sei; das habe ich zugegeben und kann es nicht bestreiten. Allein unrichtig

ist sicherlich das, was Herr Schneeberger gesagt hat nämlich, dass, wenn man eintrete, entgegen dem Antrag des Herrn Eigenmann, dann zwischen den Anträgen der Kommissionsmehrheit und der Kommissionsminderheit nur noch ein gradueller Unterschied sei. Ich glaube, es ist ein grundsätzlicher und tiefgehender Unterschied zwischen beiden Anträgen vorhanden. Wenn Sie den Grundsatz aufstellen, dass der heutige Nationalrat vorzeitig aufgelöst werden soll, dass also der Ablauf der dreijährigen Amtsdauer nicht abgewartet werden soll, so nehmen Sie eine Bestimmung zu dem heutigen Art. 73 auf, die eigentlich jedermann erwartet hätte, also eine Uebergangsbestimmung zu diesem neuen Artikel. Kein Mensch hätte sich darüber verwundert, wenn in die Initiative selbst ein viertes Alinea aufgenommen worden wäre, des Inhalts: «Nach Annahme des neuen Art. 73 und Inkrafttreten des Ausführungsgesetzes, des Proporzgesetzes, wird der Nationalrat neu gewählt»; niemand hätte dagegen Opposition gemacht. Das will nun die Kommission nachholen. Sie will dasjenige tun, was die Initianten unterlassen, vergessen oder aus andern Gründen nicht getan haben. Aber etwas ganz anderes ist es doch, wenn man Vorschritten vorschlägt, wie der Bundesrat und die Minderheit der Kommission es tun, die die Grundsätze der Verfassung und des Gesetzes über das Zustandekommen von Bundesgesetzen über den Haufen werfen. Das ist doch gewiss grundsätzlich etwas durchaus anderes, als wenn wir, ich möchte sagen, eine selbstverständliche Uebergangsbestimmung zum Art. 73 vorschlagen. Das eine ist etwas Natürliches, und das andere etwas Unnatürliches.

Ich habe schon hervorgehoben, wenn in der Initiative der Satz enthalten gewesen wäre, den wir heute vorschlagen aufzunehmen, so hätte sich niemand dagegen gestraut. Aber wenn es den Initianten eingefallen wäre — es ist ihnen niemals eingefallen — einen Vorschlag aufzunehmen, ähnlich demjenigen des Bundesrates, was hätte man dann gesagt? Ein solcher Antrag wäre mit aller Bestimmtheit und Konsequenz bekämpft worden, und es hätten ihn die Initianten in ihrem eigenen Interesse, um die Sache nicht zu gefährden, sicherlich fallen lassen. Daraus sehen Sie schon die grundsätzliche Differenz zwischen dem Antrag der Mehrheit und der Minderheit. Herr Prof. Speiser hat eine ähnliche Betrachtung angestellt, wie diejenige, die ich soeben bekämpfte, und hat gesagt: «Die Unterscheidung, die gemacht wird, ist mir zu fein.» Ich habe bis zum heutigen Tage nicht geglaubt, dass Herrn Prof. Speiser etwas zu fein sein könnte (Heiterkeit). Ich glaube doch, dass, wenn Herr Speiser meine Ausführungen überlegt, er mir zugeben wird, dass nicht nur ein ganz feiner, sondern ein eklatanter Unterschied zwischen dem Standpunkte der Mehrheit und Minderheit existiert.

Mit seinen Ausführungen darüber, dass wir nicht zaudern, dass wir mit der Neuwahl des Nationalrates vorwärts machen sollen, ist ja die Kommission durchaus einverstanden. Sie ist auch damit einverstanden, dass das Kind, das am 13. Oktober, wie Herr Speiser sich ausgedrückt hat, geboren wurde, bald marschiere. Allein, dass es sich um ein so hochwohlgeborenes Kind handle, wie er sagt, das hat schon Herr Spahn zurückgewiesen, unter dem Hinweis darauf, dass nur 52% der Schweizerbürger — ich kann das Bild nicht weiter ausführen — an der Abstimmung teilgenommen

und mehrheitlich dem Proporzgedanken zugestimmt haben. Aber ich möchte Herrn Prof. Speiser fragen: Ist es nun richtig, dass wir dem Neugeborenen mit künstlicher Ernährung möglichst rasch auf die Beine helfen, damit es stehen kann, auf die Gefahr hin, dass ihm etwas Ungeschicktes passiert und es wieder umfällt? (Heiterkeit)

Was den Standpunkt des Bundesrates anbelangt, den wir heute haben auseinandersetzen hören, so gestehe ich ganz offen: Ich hätte den Bundesrat lieber auf der Seite derjenigen gesehen, die Verfassung und Gesetz respektieren wollen, als auf der Seite derjenigen, die, wenn ich so sagen darf, mehr Opportunitätsgründe ins Feld führen. Aber eine heutige Ausführung des Herrn Bundesrat Motta möchte ich doch bekämpfen. Er hat hingewiesen auf den Beschluss betreffend den Erlass eines Artikels der Bundesverfassung zur Erhebung einer einmaligen Kriegssteuer und hat gesagt: «Dort haben wir ja das gleiche gemacht und kein Mensch war dagegen.» Das sind aber doch zwei verschiedene Dinge: Wir haben bei Erlass der Kriegssteuer einen ordentlichen Artikel in die Bundesverfassung aufgenommen, der natürlicherweise sein Ende nimmt, wenn der Krieg vorbei ist und man die Kriegssteuer nicht mehr bezieht. Aber das ist nicht ein Artikel, der eine bestehende Bundesverfassungsbestimmung temporär aufhebt in der Weise, dass nachher wieder die alte Bestimmung gilt. Das aber wird heute vorgeschlagen bezüglich des Proporz, und das sind doch zwei verschiedene Dinge. Wir haben noch andere ähnliche Bestimmungen in der Bundesverfassung. Beispiel: Es werde eine polytechnische Hochschule errichtet. Dies ist ein Artikel, der sein Ende erreicht hat, wenn die Schule da ist. Man wird ihn aber nicht wieder aufheben, er bleibt an sich formell bestehen. Also ich glaube, die Vergleichung mit der einmaligen Kriegssteuer trifft nicht zu. Es ist sicherlich etwas anderes, wenn wir heute eine Uebergangsbestimmung nach dem eventuellen Antrag des Bundesrates aufnehmen, in der Weise, dass gleiche Fälle (Bundesgesetze) verschieden behandelt werden. Das ist nicht der Fall bei der Kriegssteuer. Was würde Herr Bundesrat Motta sagen oder die Herren Initianten des Proporzgedankens, wenn die Bundesversammlung dem Proporz zugestimmt hätte und sofort ein Bundesgesetz ausgearbeitet worden wäre, und nun hätten die Proporzgegner gesagt: Wir können die drei Monate Referendumsfrist nicht abwarten und haben nicht Zeit, die Unterschriften zu suchen, wir verlangen eine sofortige Abstimmung im Sinne der Verwerfung des Proporzgesetzes? Was hätte man den Proporzgegnern gesagt, wenn sie ein solches Verfahren vorgeschlagen hätten? Man hätte ihnen gesagt: Das ist verfassungswidrig.

Und nun noch einige wenige Bemerkungen über die Ausführungen der Herren Micheli, Naine und derjenigen Herren, die sich ihnen angeschlossen haben. Herr Micheli und auch andere Herren haben für den Minderheitsantrag ein Argument angeführt, das an sich nicht zu bestreiten ist. Er hat gesagt: Die Herren erinnern sich, dass die Behandlung der Proporzinitiative selber nicht nach Gesetz und Ordnung vor sich ging, sie ist verzögert worden. Das können wir nicht bestreiten. Wir können lediglich darauf hinweisen, dass wir wissen, warum das geschehen ist. Dass die Kriegszeit daran schuld war, und dass die

Anhänger des Proporzgedankens sehr wohl getan haben, nicht mit der Abstimmung zu pressieren. Ich glaube, das Resultat wäre in der ersten Kriegszeit das umgekehrte gewesen. Also die Proporzfreunde haben nichts verloren durch die Verzögerung.

Aber das ist ja natürlich nicht ausschlaggebend. Aber ich möchte die Frage an Herrn Micheli richten: Wenn er behauptet, dass es unrichtig, dass es eine Gesetzesverletzung gewesen sei, als man die Initiative nicht behandelt habe, wird dieses Unrecht und wird diese Gesetzesverletzung gutgemacht, wenn wir eine zweite begehen? Ich denke, niemals wird man einen Fehler durch einen zweiten aufheben.

Ganz bizarr schien mir eine Ausführung des Herrn Micheli zu sein, die ich wirklich nicht verstand, nämlich die wiederholte Berufung auf den respect de la constitution. Mehrere Male hat er in seiner Rede von dem Respekt vor der Verfassung und dem Gesetz gesprochen und im Namen dieses Respektes den Antrag des Bundesrates empfohlen. Da weiss ich nun nicht recht, wer geradeaus schaut, er oder wir. Wir haben den gleichen Respekt angerufen dafür, dass es nicht möglich sei, dem Antrag des Bundesrates zu entsprechen. Nun mögen Sie entscheiden, auf welcher Seite der richtigere Respekt sich befindet.

Und endlich noch zu dem hochverehrten Herrn de Dardel. Er hat sich dahin ausgesprochen, es handle sich bei der möglichst raschen Neuwahl des Nationalrates eigentlich nicht um ihn, sondern um den Bundesrat. Der müsse sofort neu gewählt und anders zusammengesetzt werden. Es müssen da Leute verschwinden u. s. w. Er hat weitgehende Projekte aufgestellt. Sie sind uns neu, und wir müssen uns an diese Ideen zuerst gewöhnen. Da möchte ich nun doch den Rat geben: Wir wollen noch ein paarmal über diese Sache schlafen. Lassen wir noch einige Monate hingehen, bevor wir die schwierige Aufgabe der Neuwahl des Bundesrates lösen. Also glaube ich, es wäre auch von seinem Standpunkt aus richtiger, die Sache noch etwas zurückzulegen und zu überdenken.

Noch eine kurze Bemerkung darüber, dass ich glaube, in der Diskussion seien die praktischen Erwägungen etwas zu kurz gekommen. Herr Eigemann hat sie allerdings hervorgehoben und ist so weit gegangen zu sagen, nach seiner Ueberzeugung sei es nicht einmal möglich, im Oktober die Wahl vorzunehmen. Das glaube ich nun nicht. Ich glaube, mit gutem Willen können wir die Wahl auf Oktober richten, können die Kantone die nötigen Ausführungsvorschriften aufstellen und die Parteien ihre Arbeit abschliessen. Aber sicherlich wäre es gefährlich, wenn wir heute, wo wir noch nicht wissen, wie die Sache im Nationalrat herauskommt und ob wir einig werden in den beiden Räten, nach dem Antrage des Bundesrates sagten: Im Juni wird unter allen Umständen der Nationalrat neu gewählt. Wir könnten in die ernsteste Verlegenheit geraten. Es ist sicher: Wenn wir praktisch die Dinge überlegen, ist es viel sicherer und klarer, wenn wir sagen: Im Oktober werden wir wählen. Bis dorthin werden wir fertig und bis dahin werden diejenigen, die nach uns kommen werden, auch noch warten können. Der Sache aber — der baldigen Behandlung der neuen Ideen und Geschäfte durch einen neuen Rat — geschieht kein Eintrag.

M. Calame, rapporteur français de la commission: M. le président de la commission Sträuli ayant répondu aux diverses objections faites à la proposition de la majorité, je n'abuserai pas de votre temps pour répéter ce qui a été dit; je voudrais me permettre cependant de relever un point encore et d'y insister. On a reproché à la majorité de la commission de s'être ralliée en somme à un système illogique et l'on a critiqué la voie intermédiaire qu'elle a choisie entre la solution radicale de M. Eigenmann et celle que recommandent M. Micheli et ses deux collègues. On trouve que notre solution constitue en quelque sorte une cote mal taillée. Ce reproche n'est pas justifié. La majorité de la commission s'est ralliée avec plus ou moins de conviction ou d'enthousiasme à l'idée de procéder au renouvellement anticipé du Conseil national. Nous l'avons dit et nous restons sur cette position, mais nous demandons que l'on n'avance pas cette élection au prix d'une dérogation aux formes ordinaires et légales; nous voulons que la loi sur la représentation proportionnelle soit soumise à la procédure régulière, qu'elle n'échappe pas au délai du referendum, que le peuple soit appelé à se prononcer dans la forme habituelle après quoi sera ordonnée cette élection anticipée. Dans cet ordre d'idées, M. Sträuli avait fait à la commission une proposition dont il a été question lors de la discussion générale, et qui consistait à charger le Conseil fédéral de convoquer les électeurs immédiatement après la mise en vigueur de la loi. Pourquoi n'en sommes-nous pas restés à cette proposition? C'est qu'en somme la proposition de M. Sträuli et celle de la majorité de la commission arrivent à se confondre dans leurs effets. Il est facile de s'en rendre compte: j'admets que la loi sur la représentation proportionnelle soit adoptée par les deux Conseils, dans cette session; ce sera vers le 10 ou le 15 février. La loi doit être publiée, après quoi le délai référendaire commencera à courir. Or, ce délai de quatre-vingt-dix jours expirera le 15 mai. Considérons comme un fait acquis que le referendum ne soit pas demandé et que la loi puisse être promulguée immédiatement; or, en envisageant cette date la plus rapprochée du 15 mai, vous constatez qu'il est matériellement impossible de procéder au renouvellement du Conseil national pour la session de juin. On sait les inconvénients qu'il y aurait d'ordonner des élections en juillet ou en août, qui sont des mois de vacances, de repos. Les élections ne pourraient donc avoir lieu au plus tôt qu'en septembre. N'est-il dès lors pas indiqué de fixer le renouvellement au mois d'octobre, ainsi que nous l'avons fait, afin de rester dans le système traditionnel et pour que le nouveau Conseil national, de même que le nouveau Conseil fédéral, exercent leur activité à partir du premier décembre?

Un mot encore. M. Bonhôte nous a dit: A situation exceptionnelle, mesures exceptionnelles. M. Bonhôte devrait reconnaître que si un retard s'est produit dans la votation populaire relative à l'article constitutionnel introduisant le système de la représentation proportionnelle, c'est aussi que nous étions dans une situation exceptionnelle, qui justifiait une mesure exceptionnelle. M. Bonhôte sait bien dans quelles conditions on a retardé, trop à mon gré, la consultation populaire. Enfin, M. Bonhôte nous conjure de rentrer sans plus de délai dans la légalité. Nous ne

demandons pas ici d'y rentrer, mais d'y rester. C'est la raison pour laquelle nous vous proposons de repousser toute procédure spéciale pour l'adoption de la loi sur la représentation proportionnelle.

#### Abstimmung. — Votation.

Für den Antrag der Kommission auf Eintreten	154 Stimmen
Für den Antrag Eigenmann auf Nicht-eintreten	14 Stimmen

#### Artikelweise Beratung. — Discussion article par article.

#### Titel und Ingress. — Titre et préambule.

M. Calame, rapporteur français de la commission: Le titre me paraît d'une rédaction un peu lourde. On pourrait en supprimer sans inconvénient la partie renfermée dans la parenthèse et dire seulement: « Arrêté fédéral concernant l'adoption des dispositions transitoires pour l'application de l'article 73 de la constitution. » J'en fais la proposition.

**Präsident:** Der Herr Kommissionspräsident stimmt dem Antrag des Herrn Calame zu, der Ihnen Streichung der Parenthese « Wahl des Nationalrates nach dem Grundsatz der Proportionalität » beantragt.

#### Angenommen. — (Adoptés.)

#### Alinea 1.

**Sträuli,** deutscher Berichterstatter der Kommission: Durch die Zustimmung zum Eintreten auf den Entwurf dieser Uebergangsbestimmungen haben Sie grundsätzlich die Frage, ob Sie die Amtsdauer des jetzigen Nationalrates abkürzen wollen oder nicht, im Sinne der Zustimmung beantwortet. Dies war die Hauptfrage.

Nachdem diese gelöst ist, handelt es sich darum, zu entscheiden, ob Sie nun weiter den Satz aufstellen wollen, den die Kommissionmehrheit Ihnen vorschlägt: Wenn das Proporzgesetz in Kraft getreten sein wird, dann wird der Nationalrat neu gewählt bzw., wie die Kommission sich entschlossen hat, Ihnen aus praktischen Gründen vorzuschlagen, es wird gleich ein Termin, der Oktober 1919, angesetzt; oder ob Sie nach dem Antrage der Minderheit das ausserordentliche Mittel wählen wollen, das in Art. 1 der Vorlage genannt ist. Ich spreche mich darüber nicht mehr aus. Es ist in der allgemeinen Diskussion das Nötige dafür und dagegen gesagt worden, und ich empfehle Ihnen, den Art. 1 zu streichen in der Meinung, dass man an dessen Stelle dann den Art. 2 setzt.

M. Calame, rapporteur français de la commission: Le débat qui s'est produit à l'occasion de la discussion générale a épuisé la question et l'on a exposé déjà

toutes les raisons pour lesquelles la majorité n'a pu se rallier à cet article. Tout nouveau débat serait superflu. Je propose de biffer l'article premier.

**M. Bertoni:** Je déclare, comme membre de la commission, retirer mon adhésion à la proposition de la majorité et me rallier à la proposition Micheli.

Vous pouvez me dire avec une parole d'ironie «sapientis est mutare consilium», mais je ne fais que rentrer dans la théorie que j'avais énoncée au sein de la commission d'experts.

A mon avis, une réforme de la constitution n'était nullement nécessaire pour passer aux élections générales. Celles-ci ne sont que la conséquence nécessaire de la modification de la base du mandat électoral.

Je ne peux admettre aucune sorte de droit acquis dans ce mandat. Nous ne sommes élus pour 3 ans que pour autant que la base de notre élection demeure la même. Dès que le peuple, dans l'exercice de sa fonction constituante modifie la base de sa représentation, il va de soi que nous ne sommes plus en charge que pour liquider les affaires en cours et pour faire la loi introductive du nouvel ordre politique que le peuple s'est donné.

Mon humble avis n'a pas eu l'heur de plaire; on a cru nécessaire une seconde révision constitutionnelle pour permettre au peuple de faire les nouvelles élections d'après les principes qu'il nous a imposés... Soit! Mais je crois devoir me rallier, au moins, à la solution la plus prompte de cette étrange situation.

**M. Micheli,** rapporteur français de la minorité de la commission: Après tout ce qui s'est dit dans le débat sur l'entrée en matière, je pourrai être très bref en motivant la proposition de la minorité de la commission. Je vais relire le texte de l'art. 1<sup>er</sup>, proposé par le Conseil fédéral, parce que je m'aperçois que certains membres de l'assemblée ne sont pas complètement au clair sur sa portée:

«Art. 1<sup>er</sup>. La loi fédérale du ..... concernant les élections au Conseil national d'après le principe de la proportionnalité est soumise en même temps que le présent arrêté à l'adoption ou au rejet du peuple. La loi sera considérée comme adoptée si la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation se prononcent en sa faveur et si le présent arrêté est adopté en même temps par la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation et par la majorité des cantons.»

Nous avons donc là une proposition du Conseil fédéral tendant à l'introduction d'une procédure que l'on peut appeler le vote simultané. Elle consiste à faire voter en même temps sur la loi et sur l'arrêté constitutionnel qui permet ce vote populaire. Il y a là, nous le reconnaissons, une procédure exceptionnelle. Je m'expliquerai là-dessus tout à l'heure, mais cela ne crée aucune complication quelconque. Le peuple aura simplement à se prononcer sur deux points précis, comme cela est déjà arrivé très souvent. Il est bien entendu que le vote sur la loi n'aura de valeur que si l'article constitutionnel est voté. C'est l'adoption de l'article constitutionnel qui donnera de la valeur au vote sur la loi. Si donc l'article constitutionnel était repoussé par la majorité du peuple et des cantons, le

vote sur la loi ne serait pas valable, qu'il soit affirmatif ou négatif.

Ce point une fois réglé, je veux simplement répondre deux mots à ce sujet à une objection que M. Spahn a formulée dans son discours et qui a percé même jusque dans le rapport de M. le président de la commission Sträuli. On prétend que nous proposons quelque chose d'inconstitutionnel. Mais, Messieurs, je réponds tout d'abord que nous serions ici en bonne compagnie. C'est le Conseil fédéral qui a fait cette proposition, si je ne me trompe, sur l'avis d'un éminent juriste M. le professeur Max Huber. Mais l'argument d'autorité ne me suffit pas et nous devons examiner la chose pour elle-même. Comment pouvons-nous être accusés de présenter une proposition inconstitutionnelle? Nous ne voulons point violer la constitution, mais la modifier. Il y a là une différence essentielle. Nous avons combattu les pleins pouvoirs parce qu'ils étaient inconstitutionnels, parce qu'ils violaient la constitution. Nous avons considéré les retards apportés à la discussion des initiatives, aussi comme une violation de la constitution. Mais comment peut-on dire violation de la constitution quand nous proposons précisément de consulter le peuple et les cantons sur la question de savoir s'ils veulent modifier cette constitution?

A ce compte-là, toutes les révisions de la constitution seraient une violation de notre charte. Vous avez proposé un article constitutionnel introduisant l'impôt de guerre. On aurait pu répondre aussi: Violation de la constitution. Mais non. Ce que nous proposons aujourd'hui, c'est précisément que le peuple et les cantons soient consultés sur cette modification de la constitution. On nous a dit aussi que cet article était unique. Mais M. le conseiller fédéral Motta vient de réfuter cette objection et je suis d'accord avec ce qu'a dit M. Motta, et non pas avec les idées de M. Sträuli sur ce point. L'article constitutionnel relatif à l'impôt de guerre était tellement unique qu'il a même été décidé qu'après la perception de l'impôt il disparaîtrait de la constitution.

Ce que nous proposons n'est pas une disposition inconstitutionnelle, mais exceptionnelle, nous le reconnaissons, et destinée à tenir compte d'une situation exceptionnelle. Je ne veux pas répéter tout ce qui vient d'être dit mieux que je n'aurais pu le faire, mais vous devez pourtant vous rendre compte que la situation est exceptionnelle, comme l'ont si bien expliqué M. de Rabours et M. le conseiller fédéral Motta. Dans les circonstances que nous traversons, un jour vaut autant peut-être que plusieurs mois ou même une année dans d'autres temps. Or, il y a une différence de six mois entre la proposition de la minorité et celle de la majorité. La proposition de la minorité a pour but et aura pour effet de permettre au nouveau parlement de se réunir en juin. Celle de la majorité aura pour effet de permettre au nouveau parlement de siéger en décembre seulement. Cet intervalle de six mois, on l'a dit, est extrêmement important. Il est essentiel que pendant ces six mois notre parlement soit véritablement l'expression de la volonté nationale.

On a prétendu: Ce sont uniquement des socialistes qui profiteront de cette mesure. Il n'y aurait que cet argument qu'il vaudrait la peine d'en tenir compte. Je ne suis pas socialiste et je suis prêt à combattre les socialistes sur beaucoup de points et peut-être plus que quelques-uns d'entre vous. Mais nous devons la



justice à tout le monde. Les socialistes doivent être représentés dans cette salle aussi bien que les autres partis proportionnellement au nombre de leurs adhérents. Nous commettrions non seulement une injustice, mais une grave faute politique en leur refusant une représentation correspondant au nombre de leurs adhérents. D'ailleurs, les socialistes ne seront pas seuls à bénéficier de la proportionnelle. Il y a tout un nouveau parti qui est en train de se former, celui des paysans qui représentent l'opinion extrême opposée aux socialistes. Or, les paysans ont aussi le droit d'être entendus. Ils ont le droit de venir dans cette salle exposer leurs revendications.

Peut-être d'autres groupes se formeront-ils. Nous n'en savons rien, nous ne pouvons pas préjuger l'avenir. C'est aux partis nouveaux qui se formeront, c'est au peuple lui-même qu'il appartiendra de se prononcer. A la fin de son discours, M. le conseiller fédéral Motta a parlé d'un mouvement très prononcé qui se manifeste parmi les jeunes. C'est parfaitement exact. Ce mouvement de mécontentement va très loin et même il ne tend rien moins qu'à supprimer le parlementarisme. Tel est le discrédit dans lequel nous sommes tombés. Voilà la vérité. Et quand on parle de la mauvaise réputation de notre parlement, on ne fait que dire la vérité. Il faut voir les choses comme elles sont. Ce discrédit est-il justifié ou ne l'est-il pas? Je ne me prononce pas sur ce point en cet instant, mais il est très étendu et ne croyez pas que je parle uniquement de la Suisse romande. Je crois ce mouvement encore plus étendu et plus vif encore dans la Suisse allemande, plus particulièrement à Zurich. J'en ai souvent eu des échos. Il est encore plus profond que dans la Suisse romande. Le succès extraordinaire des socialistes, l'augmentation considérable des suffrages qu'ils recueillent provient en grande partie de ces sentiments de mécontentement qui existent et qui poussent beaucoup d'électeurs, sans être des collectivistes ni des révolutionnaires, à voter pour les socialistes, parce que, dans la Suisse allemande, on considère, avec raison peut-être, ce parti comme étant le seul parti sérieux d'opposition. Voilà ce qui explique les très grands succès du parti socialiste dans la Suisse allemande.

Encore une fois il faut voir les choses comme elles sont. Soyez aussi pour cette fois des Realpolitiker. Voyez le mouvement de mécontentement qui existe et donnez-lui une satisfaction qui ne soit nullement le résultat de la peur, mais au contraire le fruit d'une pensée éminemment politique, dont je remercie encore le Conseil fédéral. Donnez cette satisfaction en votant les propositions qui vous ont été faites par le Conseil fédéral et par la minorité de la commission.

Encore deux mots à ceux qui ont soulevé des objections d'ordre pratique. On a dit: «Jamais nous ne pourrions d'ici au mois de mai organiser la réélection du Conseil national d'après le système de la proportionnelle. Nous ne pouvons pas dans un si bref délai faire comprendre ce système aux électeurs des cantons qui ne le connaissent pas encore.» Et l'on vient dire cela au lendemain du jour où l'Angleterre a renouvelé son parlement, après avoir introduit le vote des femmes et cela en pleine période de guerre, alors que des millions de soldats sont encore sur le continent et même en pays ennemi! Et l'on dit cela le lendemain du jour où l'Allemagne a renouvelé le Reichstag, et où les Etats de l'Allemagne du sud, la Bavière, le Wurtemberg, le grand-duché de Bade, ont renouvelé leurs

diètes. L'Allemagne introduit ces deux modifications profondes, le vote des femmes et la représentation proportionnelle, au moment où ce pays a une partie de son territoire occupé par l'ennemi, au moment où ses armées ne sont pas complètement démobilisées, au moment où sa capitale est en pleine révolution. On a pu dire de la Suisse que nous sommes la plus vieille démocratie du monde et nous nous donnerions à nous-mêmes un pareil testimonium paupertatis en disant: Nous qui avons la pratique des droits populaires, en particulier le referendum et l'initiative etc., nous ne pourrions pas en quatre ou cinq mois nous familiariser avec une loi que la plupart des cantons pratiquent déjà, alors que l'Allemagne, pays monarchique, l'Angleterre très libérale, mais qui n'a pas la même expérience que nous de la démocratie directe, ont pu admettre de pareilles modifications et les réaliser en pleine guerre et en quelques semaines! Non, je ne veux pas admettre cela. On nous a dit en particulier dans la commission que le canton de Berne doit avoir du temps pour se familiariser avec ce nouveau système. J'ai trop bonne opinion de nos confédérés bernois pour ne pas être certain qu'ils sauront, dans l'espace qui nous reste d'ici au mois de mai, s'adapter à ce nouveau système sans qu'il soit nécessaire de leur donner une instruction spéciale. Du reste, la représentation proportionnelle fonctionne déjà dans la ville fédérale et dans de grandes communes bernoises. Quand aux cantons qui possèdent déjà la proportionnelle ce ne sera pour eux qu'un jeu d'enfant de s'adapter à la proportionnelle fédérale.

Je vous engage de la façon la plus pressante à voter l'article premier suivant les propositions du Conseil fédéral et de la minorité de la commission et pour ne pas reprendre la parole tout à l'heure, je me permets immédiatement de prier M. le président de faire procéder au vote par l'appel nominal de l'article premier entre la proposition de la majorité et celle de la minorité

**Holenstein:** Ich möchte hier zu Ziff. I einen Antrag stellen. Die Ziff. I gehört meines Erachtens nicht zum Ingress, sondern zum Beschluss und steht jetzt mit Art. 1 in Diskussion, nachdem die Diskussion über Ziff. I nicht eröffnet worden ist. Der Rat hat durch das Eintreten auf die Beschlussvorlage den Willen bekundet, seine Amtsdauer abzukürzen. Nun scheint es mir nötig, dass, wenn der Rat diesen Willen durchsetzen will, auch das konstitutionelle Hindernis beseitigt werden soll, das der Durchführung dieses Willens entgegensteht. Denn es hängt nicht vom Belieben des Rates ab, ob er vor Beendigung der dreijährigen Amtsdauer von der Bühne abtreten will oder nicht. Die Amtsdauer des Nationalrates ist festgelegt durch Art. 76 der Bundesverfassung. Herr Kollege Spahn hat mit Recht daran erinnert. Heute ist die Diskussion zum Teil geführt worden, als ob es einen Art. 76 der Verfassung nicht gäbe. Dieser Artikel bestimmt: «Der Nationalrat wird auf die Dauer von drei Jahren gewählt und es findet jeweilen eine Gesamt-erneuerung statt.» In der Wahl liegt nicht bloss ein Recht, sondern auch ein Mandat, eine Pflicht zur Ausübung, zur Besorgung aller Geschäfte, die die Verfassung für drei Jahre dem Rate überträgt. Und es muss das Volk zustimmen, wenn der Rat vorher abtreten will. Ich halte deshalb dafür, dass der Art. 76

in diesem Bundesbeschluss ausdrücklich erwähnt und der Revision unterzogen werden muss. Der Art. 73 ist revidiert worden durch das Proporzgesetz und die Volksabstimmung, aber wenn der Rat vorher abtreten will, nach Ablauf von zwei Jahren, und wenn er, wie es in dem Beschlusse vorgesehen ist, auch dem künftigen Nationalrat eine verlängerte Amtsdauer von vier Jahren gewähren will, so muss dies vom Schweizervolk bei der bevorstehenden Abstimmung in einer deutlichen Art und Weise gesagt werden; erforderlich ist eine Revision des Art. 76 in seinem bisherigen Wortlaut. Er muss temporär suspendiert werden. Es geht meines Erachtens nicht an, dass in dem ganzen Bundesbeschluss, über den der Rat sich jetzt ausspricht und das Schweizervolk sich auszusprechen hat, der Art. 76 gar nicht erwähnt wird.

Ich schlage daher folgende Fassung von Ziff. 1 vor: «Zur Durchführung des durch die Abstimmung vom 13. Oktober 1918 abgeänderten Art. 73 der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, in temporärer Aufhebung von Art. 76, werden folgende Uebergangsbestimmungen in die Bundesverfassung aufgenommen.»

**M. Micheli**, rapporteur de la minorité de la commission: Je me rallie en ce qui me concerne à l'amendement de M. Holenstein. Il me semble que toute la minorité de la commission peut s'y rallier également.

**Sträuli**, deutscher Berichterstatter der Kommission: Ich halte die von Herrn Holenstein vorgeschlagene Einschlebung nicht für notwendig. Es ist selbstverständlich, dass, wenn wir in Art. 2 sagen, die Wahl des neuen Nationalrates werde im Oktober 1919 stattfinden, der alte Rat nicht noch ein Jahr daneben existiert. Auf diese Idee wird kein Mensch kommen. Ich möchte bitten, den Ingress nicht durch Aufnahme des Zusatzes Holenstein, ich möchte fast sagen, zu verunstalten und zu beschweren. Alles, was geändert wird, ist in Art. 2 gesagt und es ist nicht nötig, zu entscheiden, ob das rechtlich eine temporäre Ausserkraftsetzung eines Artikels der Bundesverfassung sei oder nicht.

#### Abstimmung. — Votation.

Für den Antrag Holenstein	54 Stimmen
Dagegen	55 Stimmen

**Präsident:** Herr Micheli hat den Antrag gestellt, dass über den Art. 1 durch namentliche Abstimmung entschieden werde. Ich habe zuerst festzustellen, ob dieser Antrag von der reglementarischen Zahl von 30 Stimmen unterstützt wird.

#### Abstimmung. — Votation.

Für Abstimmung unter Namensaufruf 74 Stimmen

Mit «Ja», d. h. für Aufnahme des Art. 1 stimmen die Herren:

(Répondent «oui», c'est-à-dire adoptent l'art. 1, Messieurs):

Abt, Affolter, Bertoni, Bonhôte, Bossi, Brand, Bühlmann, Buri, Cattori, de Cérenville, Cossy, de Dardel, Daucourt, Düby, Eugster-Züst, Evéquoz, Frei (Basel), Frey (Zürich), Genoud, Graber, Greulich, Grimm, GrosPierre, Hardmeier, Huggler, Ilg, Jobin, Knellwolf, de Lavallaz, Maunoir, de Meuron, Micheli, Müller (Bern), Musy, Naine, Obrecht, Platten, de Rabours, Rimathé, Riva, Rochaix, Ryser, Schär (Basel), Schmid (Olten), Schneeberger, Schüpbach, Sigg, Spahn, Speiser, Stadlin, Studer, Syz, Walther, Weber (St. Gallen), Wild, Will, Wirz (57).

Mit «Nein», d. h. gegen Aufnahme des Art. 1 stimmen die Herren:

(Répondent «non», c'est-à-dire rejettent l'art. 1, Messieurs):

Balmer, Bersier, Blumer, Bopp, Borella, Boschung, Bosset, Büeler (Schwyz), Bühler (Frutigen), Burren, Caflisch, Calame, Choquard, Chuard, Deschenaux, Eggspühler, Eigenmann, Eisenhut, Eisenring, Eugster (Arthur), Feigenwinter, Forrer, Freiburghaus, Fritschi, Gamma, Gaudard, Gelpke, Goetschel, Göttisheim, Grieder, Grieshaber, Grünenfelder, Häfliger, Hartmann, Hess, von Hettlingen, Hirter, Hofer, Hofmann, Holenstein, Hunziker, Jaton, Jenny (Bern), Jenny (Glarus), Keller, Koller, Kuntschen, Lohner, Lutz, Mächler, Maillefer, von Matt, Michel, Ming, Moll, Moser (Bern), Moser (Hitzkirch), Mosimann, Müller (Thurgau), Odinga, Peter, Petrig, Piguet, Raschein, Rebmann, Rellstab, Reymond, Rikli, Ringger, Rothenberger, Schaller, Schär (Langnau), Scherrer-Füllemann, Scheurer, Schmid (Chur), Schmid (Zürich), Schmidheiny, Schubiger, Schwendener, Seiler (Liestal), Seiler (Zermatt), Siegrist, Staub, Steinegger, Steiner, Steinmetz, Steuble, Sträuli, Straumann, Strebel, von Streng, Stuber, Stucki, Sulzer, Tschamper, Ullmann, Ursprung, Vital, Walser, Weber (Aargau), Widmer, Wyrtsch, Yersin, Zingg, Zurburg-Geisser, Zürcher (105).

#### Art. 2.

**Sträuli**, deutscher Berichterstatter der Kommission: In Art. 2 finden Sie einzelne Detailbestimmungen, die nicht mehr viel zu reden geben werden, nachdem der grundsätzliche Entscheid gefallen ist. Im ersten Alinea haben Sie die Festsetzung des bestimmten Datums der Wahl des neuen Nationalrates. Die Kommission hat auseinandergesetzt, aus welchen Gründen sie auf den Oktober 1919 gehe. Es ist zuzugeben, dass die Abwartung der Referendumsfrist von drei Monaten es nicht nötig machen würde, als Termin den Oktober 1919 anzusetzen, sondern dass es möglich gewesen wäre, die Wahl schon im Juni oder Juli vorzunehmen; aber praktische Gründe sprechen dafür, dass wir das Datum der Neuwahl auf den Herbst hinausschieben.

Im zweiten Absatz wird über das Zusammen treten des neuen Nationalrates eine Bestimmung aufgenommen, und im dritten Alinea finden Sie die wichtige Vorschrift, wie lange die erste Amtsdauer des Nationalrates dauern soll. Es wäre das einfachste und würde dem Gesetze entsprechen, wenn wir sagen würden, es brauchte vielleicht nicht einmal ausdrücklich gesagt zu werden, dass der neue Rat auf drei Jahre gewählt ist und der Bundesrat für die gleiche Zeit.

Allein, der Bundesrat hat sich dagegen ausgesprochen aus Gründen, die er wohl noch selber auseinanderzusetzen wird. Er hat nämlich gefunden, es gehe nicht gut an, eine Aenderung in den dreijährigen Perioden zu machen mit Rücksicht auf die gewählten Angestellten, die Neuanstellungen und die Aufbesserung der Besoldungen. Wenn diese Bedenken des Bundesrates zerstört werden können, so könnte man allerdings einfach eine dreijährige neue Amtsdauer annehmen. Aber die Mehrheit hat diesen Antrag nicht gestellt, mit Rücksicht auf die Einwendungen des Bundesrates.

Es käme in zweiter Linie in Frage, ob Sie den neuen Nationalrat einfach die laufende Amtsdauer des alten Nationalrates ausmachen lassen, dass Sie also den neuen lediglich an Stelle des jetzigen treten lassen und im Jahre 1920 die Neuwahlen wieder vornehmen wollen. Es hätte das verschiedene Vorteile, besonders den, welchen Herr Naine hervorgehoben hat, dass wir jetzt neue Ideen entstehen sehen, dass die Ideen sich ändern, neue Ideen kommen und gehen. Allein der Nachteil, der in die Augen springt, wäre der, dass schon nach einem Jahr das Volk wieder in Bewegung gesetzt werden müsste für eine Neuwahl des Nationalrates, und das wird zweifellos eine sehr wichtige Angelegenheit sein, die Aufregung und Unruhe auslöst. Die Kommission hat gefunden, es sei nicht unsere Aufgabe, solche Momente in der heutigen Zeit zu vermehren. Wenn Sie die dreijährige Periode nicht annehmen oder mit der anderen Minderheit nicht lediglich den neuen Rat die Amtsdauer des alten Rates ausmachen lassen wollen, dann bleibt der Antrag der Kommission, welche für den ersten nach dem Proporz gewählten Nationalrat eine vierjährige Amtsdauer vorseht. Das ist zwar nicht wünschenswert, aber etwas muss man in den Kauf nehmen, wenn man nach dem Wunsche des Bundesrates die erste Lösung verwirft.

**M. Calame**, rapporteur français de la majorité de la commission: L'art. 2 proposé traduit les conclusions auxquelles nous ont amenés les considérations que nous avons fait valoir dans la discussion générale. Le premier alinéa de cet article fixe au dernier dimanche d'octobre 1919 la date de renouvellement intégral du Conseil national. Je relève que, dans le texte français qui vous a été distribué, un lapsus s'est glissé. Il y a lieu de substituer à l'expression «système» de la proportionnalité celle de «principe» de la proportionnalité, pour établir la concordance avec le texte même de l'article constitutionnel.

Le deuxième alinéa est le corollaire tout naturel du premier. Le renouvellement du Conseil national étant fixé au dernier dimanche d'octobre, la législature commencera le premier lundi de décembre. Ici aussi, une erreur de rédaction doit être redressée, dans le texte français: ce n'est pas la séance «constituante» qu'il faut lire, mais bien séance «constitutive».

Enfin, le troisième alinéa fixe à quatre ans la durée de la législature du Conseil national renouvelé par anticipation; en opposition à cette proposition de la majorité, MM. Naine et Schneeberger proposent de donner au nouveau Conseil national uniquement la durée qu'aurait eue à vivre le Conseil national actuel. Si vous adoptiez la proposition de MM. Naine et Schneeberger, on arriverait à une législature extraordinairement réduite. D'autre part, M. Micheli pro-

pose d'arrêter au mois de décembre 1922 les pouvoirs du nouveau Conseil. C'est pour des raisons d'ordre pratique que la commission, d'accord avec le Conseil fédéral, recommande la date de décembre 1923, à partir de laquelle nous rentrerons dans la tradition.

Sous réserve des deux observations d'ordre rédactionnel que j'ai faites, je vous propose d'adopter l'art. 2.

**M. Micheli**, rapporteur de la minorité de la commission: Je désire motiver brièvement la proposition de la minorité. A l'art. 2, je propose de nommer le Conseil national jusqu'en décembre 1922. MM. Naine et Schneeberger veulent faire expirer ses pouvoirs en décembre 1920. En ce qui me concerne je maintiens ma proposition, portant que les pouvoirs du nouveau Conseil national expireraient en décembre 1922. On a objecté à cette proposition certaines considérations d'ordre pratique. On a dit qu'elle interromprait les périodes triennales. Mais ces objections peuvent être écartées. Ce serait une erreur de vouloir prolonger outre mesure les pouvoirs de la nouvelle chambre, comme le propose la majorité de la commission, et de créer une législature qui durerait quatre ans. D'autre part, il me semble que MM. Naine et Schneeberger vont trop loin en demandant de procéder aux nouvelles élections dès l'automne 1920. La durée serait trop courte. Je vous propose donc de dire que le nouveau Conseil national restera en fonctions jusqu'en décembre 1922.

**Speiser**: Ich empfehle den Antrag Micheli. Ich habe mir schon erlaubt, auszusprechen, dass grosse Bedenken bestehen, die historische und überall angenommene Amtsdauer von drei Jahren gelegentlich auf vier Jahre auszudehnen, und zwar dem Volke zunächst den Genuss zu bereiten, schon nach zwei Jahren eine Neuwahl des Nationalrates vorzunehmen, um dann aber vier Jahre lang keinen Nationalrat mehr wählen zu dürfen. Das ist ein Eingriff in die Verfassung, den wir nicht Verfassungsverletzung nennen wollen, aber wenigstens Modifikation. Man hat uns ausgeführt, dass man so später wieder in die historische Zahlenreihe kommen werde, mit andern Worten, es sind lediglich statistische Erwägungen, welche hier massgebend sind; man möchte in die Statistik, die jeweilen auf drei Jahre geführt wird, wieder hineinkommen. Das ist kein genügender Grund. Die Statistik verdient nicht den Respekt, dass sie auf Kosten 70jähriger Grundsätze der Verfassung gehen soll.

Es fällt noch etwas in Betracht. Sie wissen, dass wir im Jahre 1920 Volkszählung haben. Diese wird zweifellos eine Aenderung in der Distribution der Sitze des Nationalrates auf die Kantone bringen. Es werden einige Wahlkreise einige Vertreter mehr bekommen, andere weniger. Wenn Sie erst nach vier Jahren die Neuwahlen des Nationalrates vornehmen, so schädigen Sie die Kantone, die auf mehr Sitze Anspruch haben, um mehr als ein Jahr. Das ist eine ernste Sache. Es würde die neue Distribution erst von 1923 an wirken. Und dann nur acht oder gar sieben Jahre, statt zehn. Das ist nicht sehr erwünscht. Ich halte zwar nicht dafür, dass wir den Nationalrat ins Unendliche wachsen lassen wollen, sondern man muss einen Weg finden, um Halt zu bieten, aber ich halte es doch nicht für unbedenklich, die Wahl des National-

rates auf Ende 1923 zu verschieben, statt die Amtsdauer vier Jahre dauern zu lassen, und damit die Berücksichtigung der neuen Volkszählung von 1920 einfach zu ignorieren. Ich möchte Ihnen empfehlen, zu sagen, die neue Amtsdauer des Nationalrates sei drei Jahre und gehe bis 1923, was selbstverständlich für die Neuwahl des Bundesrates die gleiche Wirkung hätte.

M. le conseiller fédéral **Motta**. M. le président de la commission vient de dire que le Conseil fédéral aurait pu fournir les raisons spéciales qui lui ont montré que la période dont il s'agit devait être terminée avec l'année 1923 au lieu de se terminer avec l'année 1922. Je vois en effet dans le message du Conseil fédéral la phrase suivante: «La fixation d'une nouvelle période de trois ans commençant avec le renouvellement anticipé, entraînerait toute une série de modifications dans la législation qui considère la session ordinaire de décembre comme le commencement des périodes législatives.»

Je dois avouer en toute humilité que la portée de cet argument m'échappe et que celui-ci est probablement dû à l'un de ces clichés dont malheureusement les pièces officielles fourmillent parfois (Bravos, rires). Je ne vois pas la raison pour laquelle on ne pourrait faire terminer la période en 1922. J'ai l'impression très nette que la période triennale, à la place de la période de quatre ans, répond mieux à nos traditions. Cela c'est l'évidence. Il n'y a qu'une raison qui pourrait justifier une période encore plus courte, c'est la raison indiquée dans la discussion par M. de Dardel. Si dans l'intervalle le peuple suisse sanctionnait l'idée de l'égalité politique de la femme, une période plus courte pourrait se justifier en présence d'une base électorale complètement changée.

Il faudrait alors procéder au renouvellement du Conseil national. Cette idée de l'égalité politique de la femme, pour laquelle, personnellement, je tiens à le dire, j'ai la plus grande sympathie, semble cependant ne pas être complètement mûre en Suisse. Quoi qu'il en soit, je ne suppose pas qu'elle va être réalisée dans un délai très court. Il est certain qu'elle le sera; j'en suis absolument persuadé. La question est de savoir si elle le sera demain ou après-demain, mais elle le sera sûrement, comme partout ailleurs. Le monde politique obéit partout aux mêmes lois. Si l'Angleterre l'a fait, si l'Allemagne a réalisé cette idée, si la France et l'Italie vont le faire demain, la Suisse le fera aussi, à moins de rester un pays arriéré et elle ne veut pas l'être.

Mais cette raison n'est pas suffisante pour faire admettre l'idée d'accepter la proposition de la minorité actuellement en discussion. Par contre, je reconnais tout à fait loyalement que cette idée de faire durer la période pendant quatre ans a des inconvénients graves. Même s'il n'y avait que quelques inconvénients pratiques, je pense que ces inconvénients pourraient céder le pas devant cette autre idée que la période constitutionnelle est de trois ans et non pas de quatre ans. On a dit tout à l'heure que l'expiration d'une période qui ne tomberait pas en 1923, mais en 1922, présenterait encore un inconvénient au sujet de l'élection de nos fonctionnaires. Cela est complètement inexact, parce que la durée de la nomination des fonctionnaires fédéraux comporte une période ab-

solument indépendante des périodes législatives. Les fonctionnaires fédéraux sont nommés au premier avril d'une année déterminée pour une durée de trois ans et leur confirmation part de nouveau du premier avril. Il n'y a donc aucune coïncidence nécessaire entre la période législative du Conseil national et la période administrative du personnel fédéral.

J'arrive à la proposition de M. Micheli et je vous demande pardon de paraître être en contradiction avec la proposition même du Conseil fédéral. Je vous prie de bien vouloir accepter l'idée que la période prendra fin en 1922. Si vous me permettez en toute modestie et en toute humilité de faire une réserve, je dirai qu'il est possible que quelque chose m'échappe en ce moment-ci.

Il est possible que les organes du département politique que j'ai l'honneur de représenter en ce moment puissent me fournir des preuves décisives à l'appui de notre idée. Dans ce cas, je me réserve de reprendre la question devant le Conseil des Etats et de lui expliquer la situation vraie. Alors vous pourrez, je crois, sans inconséquence, s'il y a vraiment des raisons sérieuses pour le faire, revenir à l'idée primitive du Conseil fédéral. Pour le moment je déclare que je ne vois pas quelles sont les raisons vraiment sérieuses qui peuvent militer pour une période de quatre ans.

M. **Micheli**, rapporteur de la minorité de la commission. Une simple déclaration, Messieurs. Il y a dans le deuxième alinéa du texte du Conseil fédéral des dispositions qui ne sont plus applicables en raison du vote que vous venez d'émettre sur l'article premier. Il va sans dire que la commission devra revoir le texte dans son ensemble. Il doit être entendu que le vote à émettre ne portera que sur le fond de la question, celle de savoir si le nouveau Conseil exercera son pouvoir jusqu'en 1922, 1923 ou 1920 seulement. Quant à la rédaction, elle doit évidemment être revue par la commission.

#### Abstimmung. — Votation

##### Eventuell

Für den Antrag Micheli	74 Stimmen
Für den Antrag Naine und Schneeberger	24 Stimmen

##### Definitiv

Für den Antrag der Kommissionsmehrheit	38 Stimmen
Für den Antrag Micheli	78 Stimmen

#### Art. 3.

**Sträuli**, deutscher Berichterstatter der Kommission: Der Art. 96 der Bundesverfassung sagt im Absatz 2: «Nach jeder Gesamterneuerung des Nationalrates findet auch eine Gesamterneuerung des Bundesrates statt.» Unter Verweisung auf diese Verfassungsbestimmung hat der Bundesrat der Kommission die Erklärung abgegeben, er finde es als selbstverständlich, dass nach der Erneuerung des Nationalrates, also im Dezember 1919, sofort der Bundesrat neu bestellt werde. Aber die Kommission

hat darauf hingewiesen, dass im nämlichen Art. 96, Abs. 1 die Amtsdauer des Bundesrates auf 3 Jahre festgelegt ist und dass diese 3 Jahre im Jahre 1919 noch nicht vorüber sind. Um Klarheit zu schaffen, schlägt die Kommission vor, ausdrücklich zu sagen, dass in der Dezembersession 1919 der Bundesrat neu bestellt wird. Was die Amtsdauer des neuen Bundesrates anbetrifft, so hat die Kommission vorgeschlagen, dass sie Ende 1923 zu Ende gehe. Nachdem aber der Rat beschlossen hat, dass die Amtsdauer des Nationalrates nur bis Ende 1922 dauere, nehme ich es als selbstverständlich an, dass gesagt werde: Die erste Amtsdauer des neuen Bundesrates endet 1922.

M. Calame, rapporteur français de la minorité de la commission. Le Conseil fédéral avait jugé inutile d'introduire une disposition qui le concerne lui-même; il estime qu'il va de soi qu'après le renouvellement intégral du Conseil national à une date anticipée, le Conseil fédéral sera lui-même renouvelé également; si cela va de soi sans le dire, cela ira encore mieux de soi si on le précise. C'est pourquoi vous nous proposons l'introduction d'un nouvel article 3.

Nous avons fixé l'expiration des fonctions du Conseil fédéral renouvelé au 31 décembre 1923. Il est évident qu'ensuite de la décision prise d'arrêter le terme de la législature prochaine à 1922, il y a lieu de modifier également ici la date primitive de 1923 et de dire que les fonctions du nouveau Conseil fédéral prendront fin en décembre 1922.

M. Micheli, rapporteur de la minorité de la commission. Vu les explications données par M. le rapporteur de la majorité, je me rallie à la rédaction de la majorité, du moment que, sur le fond du débat, la majorité accepte la date de 1922 pour la durée des pouvoirs du nouveau Conseil fédéral.

Angenommen. — (Adopté.)

II.

Angenommen. — (Adopté.)

III.

Angenommen. — (Adopté.)

Gesamtabstimmung. — *Votation sur l'ensemble.*

Für Annahme des Bundesbeschlusses . . . 92 Stimmen  
Dagegen . . . . . 6 Stimmen

An den Ständerat.  
(Au Conseil des Etats.)

**Sitzung vom 29. Januar 1919,  
vormittags 8¼ Uhr.**

*Séance du 29 janvier 1919, à 8¼ heures  
du matin.*

Vorsitz: } Hr. Häberlin.  
Présidence: }

### 898. Wiederholung der Kriegssteuer. Renouvellement de l'impôt de guerre.

Differenzen. — *Divergences.*

(Siehe die Verhandlungen des Ständerates 1918, Seite 192 ff.)  
(Voir les débats du Conseil des états 1918, page 192 et suiv.)

**Anträge der nationalrätlichen Kommission  
vom 11. Januar 1919.**

Zustimmung zum Beschlusse des Nationalrates,  
wo nichts anderes bemerkt ist.

Ziff. 3, Abs. 1. Festhalten am Beschlusse des Nationalrates.

Abs. 2. Festhalten am Beschlusse des Nationalrates.

Abs. 3. Die Erwerbssteuerpflicht beginnt:

- a. für Personen mit einem 20,000 Franken übersteigenden Vermögen bei einem Erwerb von mehr als 2000 Franken;
- b. für Personen, deren Vermögen mehr als 10,000 Franken beträgt, aber 20,000 Franken nicht übersteigt, bei einem Erwerb von mehr als 3000 Franken;
- c. für Personen ohne Vermögen oder mit einem 10,000 Franken nicht übersteigenden Vermögen bei einem Erwerb von mehr als 4000 Franken.

Die unter a—c genannten Ansätze für den Beginn der Erwerbssteuerpflicht erhöhen sich um je 400 Franken für jedes Kind unter 18 Jahren und für jede Person, der gegenüber der Erwerbende unterstützungspflichtig ist, sofern er für diese Personen tatsächlich sorgt.

Soweit auf Grund dieser Bestimmungen eine Steuerpflicht besteht, bezieht sie sich auf den ganzen Umfang des Vermögens und des Erwerbs.

Abs. 4. Festhalten am Beschlusse des Nationalrates mit einer Aenderung: Die Steuersätze sind progressiv und steigen in Klassen von ein bis fünfundzwanzig Promille des Reinvermögens und von vier Zehntel Prozent bis zwanzig Prozent des Reinerwerbs, nach Massgabe der diesem Beschluss beigefügten Tabellen.

## **Proporzgesetz (Uebergangsbestimmungen).**

## **Représentation proportionnelle (Dispositions transitoires).**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1919
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Januarsession
Session	Session de janvier
Sessione	Sessione di gennaio
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	02
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	958
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	28.01.1919 - 08:15
Date	
Data	
Seite	8-35
Page	
Pagina	
Ref. No	20 028 676

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.

aber nicht mit Purzelbäumen, sondern ruhig, zielbewusst und sicher. Das ist der Standpunkt, von dem aus der Bundesrat die Sache behandelt. Wir stimmen dem Antrage der Kommissionmehrheit zu, eventuell auch dem Antrage Mosimann, mit Ausnahme des letzten Lemmas und beantragen Ihnen, alle andern Anträge abzulehnen.

**Präsident:** Herr Bundesrat Schulthess hatte noch das Wort verlangt; er lässt sich aber beim Rate entschuldigen wegen Erkrankung. Das Wort zur Eintretensfrage ist nicht weiter verlangt. Die einzelnen Redner können sich dann in der Spezialdebatte noch aussprechen zu den einzelnen Ziffern. Das Eintreten als solches ist von keiner Seite bestritten; Sie haben es beschlossen.

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

**Sitzung vom 10. Februar 1919,  
nachmittags 4 Uhr.**

*Séance du 10 février 1919, à 4 heures  
de relevée.*

Vorsitz: } Hr. Häberlin.  
Présidence: }

## 958. Proporzgesetz. Représentation proportionnelle.

Differenzen. — *Divergences.*

(Siehe die Verhandlungen des Ständerates, Seite 32 ff.)  
(Voir les débats du Conseil des Etats, page 32 et suiv.)

### Art. 1.

**Sträuli**, deutscher Berichterstatter der Kommission: Der letzte Satz des Art. 1 zählt diejenigen Bestimmungen des Gesetzes auf, die für die Einerwahlkreise nicht gelten. Im Beschlusse des Nationalrates sind die Art. 27 und 28 in dieses Verzeichnis ebenfalls aufgenommen worden. Der Ständerat streicht dieselben, weil es sich hier um allgemeine Uebergangsbestimmungen handelt, und Ihre Kommission schlägt Ihnen vor, dem Beschlusse des Ständerates zuzustimmen, weil diese Begründung in der Tat zutrifft.

**M. Calame**, rapporteur français de la commission: Au dernier alinéa, le Conseil des Etats a supprimé la mention des articles 27 et 28. De l'examen auquel

nous nous sommes livrés, il résulte que les dispositions de ces deux articles ne doivent pas être visées à l'article 1. Nous vous proposons, en conséquence, d'adopter la rédaction votée par le Conseil des Etats.

Angenommen. — (*Adopté.*)

### Art. 4.

**Sträuli**, deutscher Berichterstatter der Kommission: Der Ständerat schlägt vor, die einmalige Kumulation zuzulassen, also zu gestatten, dass sowohl in den Wahlvorschlägen als auch in den Stimmzetteln der nämliche Name zweimal geschrieben werde. Dieser Beschluss des Ständerates stimmt mit dem ursprünglichen Antrag Ihrer Kommission überein, wie Sie sich erinnern. Es wird daher nicht Erstaunen erregen, wenn ich Ihnen mitteile, dass die Kommission Ihnen proponiert, dem Beschlusse des Ständerates zuzustimmen. Sie bleibt damit ihrer ursprünglichen Stellung getreu. Ich habe nicht im Sinne, wiederum einlässlich auf die Frage der Notwendigkeit, Richtigkeit und Güte der Institution der Kumulation einzutreten und neuerdings den Kampf zu eröffnen. Ich hoffe, dass er auch von anderer Seite nicht geführt werde, da wir uns über die ganze Frage einlässlich ausgesprochen haben.

Die grosse Mehrheit unserer Kommission war darin einig, dass irgend eine Bestimmung in das Gesetz aufgenommen werden muss, damit die Grundsätze des Propozes in der Praxis nicht missbräuchlich angewendet werden können, um das Hineinregieren einer Partei in eine fremde Liste zu verhindern. Dieses Hineinregieren ist nicht etwa eine Theorie, sondern es lassen sich dafür praktische Erfahrungen anführen, und darum glauben wir, dass irgend eine sichernde Bestimmung aufgenommen werden müsse. Eine solche ist zweifellos die Kumulation.

Weshalb wurde diese Kumulation bei der ersten Beratung im Nationalrat entgegen der Ansicht der Kommission verworfen? Es ist in der Presse vielfach behauptet worden, die Verwerfung der Institution der Kumulation sei auf eine Fronde der Proporzgegner zurückzuführen, die eben das Gesetz so hätten gestalten wollen, dass es möglichst schlecht ausfalle. Sie erinnern sich, dass das nicht wahr ist, sondern dass die Dinge so zugegangen sind: Ein Teil der Proporzfreunde selbst war der Ansicht, dass es richtig sei, an Stelle der Kumulation eine andere Institution aufzunehmen, das System der Ersatzkandidaten. Diese Proporzfreunde erklärten, sie hätten gegenüber der Kumulation etwas Besseres gefunden, Sie machten aber nach meiner Ansicht den grossen Fehler, dass sie sich nicht damit begnügten, was man verstanden hätte, ihr System zu preisen, sondern dass sie das Konkurrenzsystem, die Kumulation, möglichst schlecht machten, so schlecht, dass schliesslich in der Abstimmung weder das eine noch das andere herauskam. Diese Erscheinung ist im Laufe der Beratung dieses Gesetzes zweimal zutage getreten. Das erstmal in der Beratung der Expertenkommission. Der Bundesrat schlug der Expertenkommission die Kumulation vor. Da ist ein Vertreter des Kantons St. Gallen aufgestanden und hat gesagt, St. Gallen hätte etwas viel Besseres als die Kumulation, eben die Ersatzkandidaten, und er ist in seiner Argumentation so vorgegangen, wie

ich vorhin geschildert habe, mit dem Resultat, dass weder Kumulation noch Ersatzkandidaten eine Mehrheit bekam. Die ganz gleiche Geschichte passierte im Nationalrat. Auch da wurde von der Kommission wieder der Antrag gestellt, die Kumulation aufzunehmen, wiederum erhob sich Widerspruch in der gleichen Weise gegen die Kumulation. Herr Kollege Grünenfelder hat sich auf den Standpunkt gestellt, es gebe nur ein Heil, das System der Ersatzkandidaten, und wiederum hatten wir das gleiche Resultat, das nun weit herum als unbefriedigend erklärt wird, dass man weder das eine noch das andere hat.

Die Kommission findet in Verfolgung ihres ursprünglichen Standpunktes, dass die gefundene Lösung nicht richtig ist und dass eine Korrektur eintreten müsse. In der Kommission sind aber die gleichen Gegensätze entstanden wie früher. Es wurde die Kumulation gemäss dem Beschlusse des Ständerates vorgeschlagen, es wurde aber auch der Antrag auf Einführung des Ersatzkandidatensystems wieder aufgenommen. Sofort ist diesem Antrage der formelle Einwand entgegengehalten worden, er sei nicht mehr zulässig, es sei entschieden worden, sowohl hier als im Ständerat, dass man das System der Ersatzkandidaten nicht wolle, und daher dürfe diese Frage nicht mehr aufgenommen werden.

Es muss in der Tat gesagt werden, dass hier der Fall nicht der nämliche ist wie bei Beratung der Kriegsteuer, denn hier haben wir die Tatsache, dass sowohl im Nationalrat als auch im Ständerat über die Frage, ob man das System der Ersatzkandidaten aufnehmen wolle, abgestimmt, nur dass beidemal übereinstimmend dieses System abgelehnt wurde. Dennoch hat die Kommission wenigstens für ihre Beratung — der Rat mag entscheiden, wie er es für sich halten will — den Antrag Grünenfelder formell nochmals zugelassen. In eventueller Abstimmung wurde zuerst zugunsten der Kumulation gegenüber dem Ersatzkandidatensystem entschieden, mit 8 gegen 3 Stimmen. In der Hauptabstimmung wurde die Kumulation gegenüber einem Streichungsantrag mit 10 gegen 1 Stimme angenommen. Sie sehen, dass die Kommission, in Uebereinstimmung mit dem Beschlusse des Ständerates, auf dem Standpunkte steht, es möchte die Kumulation aufgenommen werden. Nachdem der Ständerat sich mit sehr grossem Mehr für dieses System entschieden hat, nachdem wir wiederholt in Uebereinstimmung mit dem Bundesrate Ihnen dieses System empfohlen haben, möchte ich dringend bitten, zuzustimmen. Ich weiss wohl, dass man in einigen Kantonen, wo das System der Kumulation nicht bekannt ist, dasselbe als etwas Fremdes empfindet, aber die Erfahrung lehrt, dass man sich sehr rasch auch mit dieser Idee befreundet, wenigstens bei uns im Kanton Zürich war das der Fall. Sodann ist zu sagen, dass da, wo man von der Kumulation nichts wissen will, man sie weglassen kann. Tatsächlich ist es in das Belieben der Parteien gestellt, ob sie kumulieren wollen oder nicht, aber die Möglichkeit muss im Gesetze aufgenommen sein, denn sie ist ein Schutz gegen böse Wahlpraktiken. Ich begnüge mich mit diesen wenigen Erklärungen und hoffe, dass bei dieser Abstimmung nicht nochmals, zum drittenmal, das angeblich Bessere der Feind des Guten sein werde.

**M. Calame**, rapporteur français de la commission: Le Conseil fédéral, dans son avant-projet, avait introduit le cumul; il proposait d'autoriser à porter en liste deux fois le même nom. Dans la commission d'experts, cette mesure a été combattue et supprimée, et le Conseil fédéral s'est rangé à la décision de la commission. La commission du Conseil national, en revanche, dans sa majorité, a repris le texte primitif et introduit le cumul dans la loi sur la représentation proportionnelle. Lors de la discussion en premier débat, à quelques voix de majorité, vous aviez repoussé cette disposition pour vous rallier à celle que j'avais eu l'honneur de défendre devant vous et tendante à exclure le cumul. La commission a été appelée à reprendre la question, ensuite du vote du Conseil des Etats adoptant le cumul; dans sa grande majorité, contre la seule voix de celui qui vous parle, elle a décidé de se rallier à la décision du Conseil des Etats.

M. le président de la commission vient de vous exposer les raisons qui ont engagé la commission à prendre cette décision. Pour mon compte, je reste sur le terrain où je m'étais placé lors du premier débat et je vous recommande le maintien de la décision primitive du Conseil national. Je ne veux pas reprendre les arguments pour et contre le cumul. Ils ont été suffisamment développés ici. Les sièges sont faits et je n'abuserai pas de vos instants.

Ensuite d'une offensive nouvelle de M. Grünenfelder, la commission a dû reprendre aussi l'examen du système des candidats suppléants, que votre collègue saint-gallois oppose à celui du cumul. Je me refuse à discuter cette question, parce que j'estime qu'elle ne peut plus être mise en délibération. Nous sommes, en effet, dans la discussion des divergences et la loi sur les rapports entre les Conseils, à son article 5, est catégorique: elle dit que la nouvelle délibération est circonscrite aux points sur lesquels l'accord n'a pu s'établir. Je constate que le Conseil national, dans un vote séparé, s'est prononcé contre le système des suppléants. Au Conseil des Etats, un vote est intervenu également qui a exclu le système des députés suppléants. Il y a donc décision concordante des deux Conseils et il n'est plus possible actuellement, sans violer la loi sur les rapports entre les Conseils, de rouvrir le débat sur la question des suppléances.

En conclusion, je vous recommande de maintenir la décision du Conseil national, en opposition à la proposition de la majorité de la commission.

**Grünenfelder:** Ich sehe mich veranlasst, meinen ursprünglich gestellten Antrag wieder aufzunehmen gegenüber dem Antrag der Mehrheit der Kommission. Ich stimme darin mit dem Herrn Kommissionspräsidenten überein, dass entweder die Kumulation oder das Ersatzkandidatensystem zugelassen werden muss. Ich erkläre auch, dass ich es nicht als ein Unglück betrachte, wenn Sie die Kumulation einführen, aber ich für mich habe die Ueberzeugung und vertrete sie neuerdings, dass das System der Ersatzkandidaten der Kumulation vorzuziehen sei. Vom Standpunkt des Kantons St. Gallen aus kann ich eine gewisse Neutralität gegenüber diesem System an den Tag legen. Dagegen bin ich aus andern Kantonen aufgemuntert worden, meinen Antrag wieder aufzunehmen. Im Ständerat ist das System der



Ersatzkandidaten gegenüber der Kumulation mit 19 gegen 15 Stimmen unterlegen. Nun konstatiere ich, wie Sie soeben vom französischen Herrn Referenten gehört haben, dass das Kumulationssystem grundsätzliche Gegner hat gerade in den Kantonen, die den Proporz schon seit Jahrzehnten für ihre Grossratswahlen haben. Ich höre verschiedene Stimmen aus der welschen Schweiz, die ja eigentlich dem Proporz zuerst zugänglich war, dass sie sich gegen die Kumulation ausspricht. Die logische Folge wäre eigentlich die, dass man sich allgemein zu meinem System bekennen sollte. Es ist auch begreiflich, dass das Ersatzkandidatensystem keine grundsätzlichen Gegner hat, weil es die Künstelei, die mit der Kumulation verbunden ist, nicht an sich hat, weil es ein einfacheres Verfahren ist, weil es die Parteien gegen die Einwirkung des Panaschierens in gleicher Weise schützt wie die Kumulation. Alle diejenigen Herren aber, welche der Mehrheitspartei eines Kantons angehören, mögen bedenken, dass das Ersatzkandidatensystem gegenüber der Kumulation den Vorteil hat, dass es in allen Listen anwendbar ist, während die Kumulation unmöglich ist bei Listen, welche die Hälfte oder mehr als die Hälfte der Mandate zu erwarten haben. Ich habe früher mit dem Kanton Aargau exemplifiziert. Wenn die freisinnige Partei kumulieren wollte, müsste sie sich auf wenige Kandidaten beschränken; sie darf nur beschränkt kumulieren, wenn sie überhaupt noch für Ausfälle, die während der Amtsdauer eintreten, Ersatz haben will. Die Minderheitsparteien dagegen können frei kumulieren. Das war für den sozialdemokratischen Vertreter des Kantons St. Gallen im Ständerate der Grund, weshalb er für die Kumulation eintrat, indem nur die Minderheitsparteien kumulieren können, wie ihnen beliebt, während die Mehrheitsparteien dies nicht tun können.

Das ist der springende Punkt für die beiden Systeme, über die Sie zu entscheiden haben. Ich habe schon früher erklärt, dass es uns im Kanton St. Gallen gelentlich gleichgültig sein kann, welches System gewählt wird. Wir haben nur Minderheitsparteien; aber diejenigen sollen darüber nachdenken, welche Mehrheitsparteien in irgend einem Kanton angehören.

Es betrifft das die konservative Partei der Kantone Schwyz, Luzern, Freiburg und Wallis und die freisinnige Partei in den Kantonen Graubünden, Appenzell A.-Rh., Thurgau, Zürich, Baselland, Aargau, Bern, Waadt und Tessin, eventuell auch Neuenburg. Alle diese Listen können nicht kumulieren wie die Minderheitsparteien, weil eben z. B. im Kanton Aargau eine Partei da ist, die mehr als 6 Kandidaten durchbringt und deshalb nicht alle Kandidaten kumulieren kann, da sie sonst keinen Ersatz mehr hat. Wenn die Partei von 6 vorgeschlagenen 4 kumuliert, dann kann sie auf 12 noch 2 Kandidaten beifügen. Dann sind die 4 nichtkumuliert vorgeschlagenen ein und derselben Lotterie preisgegeben. Es besteht keine Garantie, dass Gruppenvertreter gewählt werden, von denen vielleicht im Kompromiss festgestellt worden ist, dass sie in erster Linie gewählt werden sollen.

Nun ist eigentlich im Nationalrat die Entscheidung darüber, welchem System der Vorzug gegeben werden soll, nicht erfolgt, indem die Abstimmung so vorgenommen wurde, dass das Ersatzkandidatensystem

dem Antrag des Bundesrates gegenübergestellt wurde, und wiederum die Kumulation dem Antrage des Bundesrates. Ich möchte in diesem Fall Ihre Ansicht durch Abstimmung in der Weise feststellen lassen — ich glaube, es ist auch im Ständerat so abgestimmt worden — dass der Antrag der Kommission für die Kumulation und andererseits der Minderheitsantrag für das Ersatzkandidatensystem einander gegenübergestellt werden und was daraus hervorgeht, dem früheren Beschlusse des Nationalrates, weder das eine noch das andere zu beschliessen. Dann wird klar, was der Rat will.

Aber das eine möchte ich noch beifügen: Eines von beiden muss im Gesetze unbedingt Aufnahme finden; es muss unbedingt im Gesetze als Korrektiv gegen die Einwirkung des Panaschierens entweder Kumulation oder Ersatzkandidatensystem aufgenommen werden. Der Art. 4, wie er jetzt vom Nationalrate angenommen ist, ist eine Quelle von Wirrwarr und Unzufriedenheit innerhalb der Parteien und macht das Gesetz geradezu unannehmbar. Der Herr Kommissionspräsident hat gesagt, mein Antrag sei in der Kommission mit 8 gegen 3 Stimmen verworfen worden. Es ist richtig, dass die Kumulation die Mehrheit der Kommission erhalten hat. Dagegen konstatiere ich, dass eine ganze Anzahl der Mitglieder gar nicht anwesend war, davon mehrere, die, wie ich bestimmt weiss, für die Ersatzkandidaten eingenommen waren.

Und nun die formelle Frage. Der Ständerat hat abweichenden Beschluss gefasst gegenüber dem Nationalrate. Er hat gleichzeitig der Kumulation den Vorzug gegeben gegenüber dem System der Ersatzkandidaten. Nun wird die Frage aufgeworfen, ob es zulässig sei, das System der Ersatzkandidaten bei Behandlung der Differenzen noch vorzuschlagen. Der Antrag des Bundesrates ging dahin, keines von beiden zuzulassen. Alle diese Fragen liegen eigentlich noch immer im Streite. Darüber haben wir uns noch zu entscheiden. Der Ständerat hat grundsätzlich beschlossen, es solle ein Korrektiv gegenüber dem Panaschieren gegeben werden. Ueber die Mittel, welche gegen das Panaschieren angewendet werden sollen, kann man verschiedener Auffassung sein; jedenfalls ist das, was der Ständerat beschlossen hat, nicht ein Präjudiz für die jetzige Entscheidung, die wir zu treffen haben. Ich will mich, wie der Herr Kommissionspräsident und in Uebereinstimmung mit seinen Ausführungen, auf diese wenigen Worte beschränken und möchte Ihnen beantragen, dem Ersatzkandidatensystem den Vorzug zu geben gegenüber der Kumulation, aber unter allen Umständen das eine oder das andere gegenüber dem Antrage des Bundesrates und dem ursprünglichen Beschlusse des Nationalrates aufrechtzuerhalten.

**Präsident:** Es ist die grundsätzliche Frage aufgeworfen worden, ob es überhaupt zulässig sei, den Antrag Grünenfelder auf Aufnahme der Ersatzkandidaten wieder aufzunehmen. Von beiden Herren Referenten ist das bestritten worden. Die Kommission hat sich nur vorsorglich damit befasst, in der Meinung, dass der Rat sich über die Auslegung des Reglementes, wie schon jüngst in einem andern Falle, auszusprechen habe. Es wird von Herrn Grünenfelder hervorgehoben, dass sein Antrag nicht dem Antrage auf Kumulation

gegenübergestellt worden war, sondern nur dem Antrag, überhaupt keine Kumulation zuzulassen. Das ist richtig; das ergab sich aus dem System der damaligen Abstimmung. Die Frage wird die sein, nachdem im Ständerat einerseits und im Nationalrat andererseits dieses System tatsächlich in einer Abstimmung unterlegen ist, ob man noch darauf zurückkommen darf. Eine feste Praxis darüber dürfte kaum existieren. Bis dahin war es meines Wissens immer so, dass, wenn ein Artikel noch nicht bereinigt war, dann auf den Artikel als solchen zurückgekommen werden konnte; ich weiss aber nicht, ob der Fall schon einmal da war, dass die Grundlagen des debattierten Artikels durch grundsätzliche Abstimmung bereits negativ festgestellt waren. Sie werden sich also zunächst in einer Ordnungsdiskussion ausprechen, ob Sie gestatten wollen, dass auf den Antrag Grünenfelder zurückgekommen werde. Wenn ja, würde ich allerdings auch der Meinung sein, dass dem Wunsche des Herrn Grünenfelder diesmal entsprochen würde, dass in der Abstimmung die beiden Systeme, Kumulation oder Ersatzkandidaten, einander gegenübergestellt würden, und was dabei herauskommen würde, würde man gegenüberstellen dem Antrag auf Ausschluss der Kumulation.

**Hartmann:** Ich möchte mich in dieser formellen Frage zugunsten der Zulassung des Antrages Grünenfelder aussprechen. Ich will vorausschicken, dass ich persönlich auf dem gleichen Boden stehe wie Herr Grünenfelder und die andern Herren, dass wir entweder das eine oder das andere haben müssen, entweder die Kumulation oder das St. Galler System. Wenn ich zwischen diesen beiden System wählen muss, so gebe ich persönlich dem System der Kumulation den Vorzug. Ich stehe insofern materiell nicht auf dem gleichen Boden wie Herr Grünenfelder; ich habe mich darüber bereits in der früheren Diskussion ausgesprochen.

Wenn es sich nun um die Frage handelt, ob der Antrag Grünenfelder heute wieder soll aufgenommen werden können, so habe ich entschieden die Meinung, dass diese Frage bejaht werden muss. Kumulation oder St. Galler System stehen in einem ganz engen Zusammenhang, und wenn in diesem Falle eine Differenz zwischen dem Ständerat und dem Nationalrat besteht, so muss der Nationalrat, wenn er auf die Bereinigung der Differenzen zu sprechen kommt, die Möglichkeit und Freiheit haben, auch auf die Frage des St. Galler Systems wieder zurückzukommen, um so mehr, als in der ersten Beratung die Abstimmung in einer ganz andern Weise vor sich gegangen ist, nicht im Sinne der Kumulation einerseits und des St. Galler Systems andererseits. Ich glaube, dass wir diese Gesetzesbestimmung in diesem weitherzigen Sinne interpretieren müssen, um so mehr, als wir bei der Kriegssteuer ja auch den Antrag Rothenberger wieder aufgegriffen haben, nachdem es vom Rate als zulässig erklärt worden ist. Da ist man viel weiter gegangen. Wenn man im Falle des Antrages Rothenberger diese Diskussion in der Bereinigung der Differenzen zugelassen hat, so müssen Sie a fortiori auch den Antrag Grünenfelder wieder zulassen, sonst bewegen Sie sich in einem ganz offenbaren Widerspruch.

### Abstimmung. — Votation.

Für Zulassung	58 Stimmen
Dagegen	37 Stimmen

**Schmid (Zürich):** Ich stehe wie Herr Grünenfelder auf dem Standpunkt, dass man das eine oder das andere, nämlich die Kumulation oder das System der Ersatzkandidaten, hier im Gesetze aufnehmen soll und dass man unter keinen Umständen dem Antrage des Bundesrates zustimmen soll, wie es der Nationalrat das letztmal getan hat. Ich bin mit Herrn Hartmann und der Mehrheit der Kommission Anhänger der Kumulation und möchte nur wenige Bemerkungen gegenüber Herrn Grünenfelder machen. Seine Ausführungen gehen deswegen fehl, weil Herr Grünenfelder davon ausgeht, es müssen sämtliche Kandidaten kumuliert werden. Das ist unrichtig. Ich möchte mit aller Schärfe und Bestimmtheit hervorheben, dass das Kumulieren für die Parteikomitees die Ausnahme bilden soll. Nur Kandidaten, die aus diesem oder jenem Grunde gefährdet erscheinen, sollen kumuliert werden. Damit fallen alle Einwendungen des Herrn Grünenfelder dahin. Es werden in grösseren Wahlkreisen vielleicht 3 oder 4 Kandidaten kumuliert, aber niemals die Hälfte der Kandidaten. Ich habe noch nie eine Liste gesehen, auf der die Hälfte der sämtlichen zu wählenden Kandidaten kumuliert worden wäre. Das wäre ein Unsinn, den vernünftigerweise keine Partei begehen wird, nicht nur aus dem Grunde, weil sie dann keine Ersatzkandidaten hätte, sondern auch aus dem Grunde, weil es durchaus nicht der Sinn und der Zweck des Kumulierens ist, dass sämtliche Kandidaten kumuliert werden.

Ich möchte nicht in Abrede stellen, dass das System der Ersatzkandidaten auch seine Vorzüge hat. Ich habe das schon das letztmal anerkannt und will es heute wieder tun. Ich stimme diesem System zu, wenn die Kumulation unterliegt. Es ist aber mit Recht hervorgehoben worden, dass das System der Ersatzkandidaten die ganze Wahl viel mehr in die Hand des Parteikomitees gibt als das System der Kumulation, bei dem die Wahl viel mehr in die Hand des Wählenden gegeben ist. Der Wähler hat viel mehr Freiheit, und das war auch entscheidend für Herrn Ständerat Scherrer, sich für die Kumulation auszusprechen. Ich mute ihm nicht zu, dass er aus Parteiinteresse so gesprochen habe, wie Herr Grünenfelder ihm untergeschoben hat, sondern er wird sich gesagt haben, hier habe der Wähler die Freiheit, den Kandidaten, der ihm vor allem am Herzen liegt, dadurch hervorzuheben, dass er seinen Namen kumuliert, und die Partei habe es in der Hand, diejenigen Kandidaten, die sie vor allem in den Räten wünscht und die sie als gefährdet betrachtet, dadurch zu sichern, dass sie diese Namen kumuliert. Ich bitte Sie deshalb, der Kumulation zuzustimmen.

**Hardmeier:** Ich habe seinerzeit den Wiedererwägungsantrag gestellt, um die Kumulation zuzulassen. Der Antrag ist damals mit einer Stimme unterlegen. Es freut mich nun, dass die Angelegenheit abermals zur Sprache kommt. Hier ist nun, wie mir scheint, eher die Auffassung derer berechtigt, die dem Proporz zugetan sind. Wir müssen uns hier

ganz klar sein, Freunde und Gegner des Proporz, und da meine ich nun, dass die Freunde desselben an die frühere Gegnerschaft appellieren und sagen dürfen, sie möchte uns die Hand reichen, um am Proporz, den wir als das bessere System angesehen haben und dem nun das Volk in seiner grossen Mehrheit zugestimmt hat, noch zu verbessern, was dessen Freunde unbedingt wünschen müssen: das Korrektiv der Kumulation. Herr Grünenfelder hat die Ersatzkandidaten in Vorschlag gebracht. Erfreulich ist, dass Sie daraus ersehen, dass sowohl Herr Grünenfelder als wir wünschen, dass etwas geschehen soll; wir gehen nur auseinander darin, ob man das Ersatzkandidatensystem oder das Kumulationssystem zulassen soll. Wir halten dafür, dass der Kumulation der Vorzug zu geben sei gegenüber dem Ersatzkandidatensystem.

Es sind mehrere Gründe, die für die Kumulation sprechen. Herr Grünenfelder hat angeführt, es seien eine Reihe von Kantonen mit Mehrheitsparteien, und diese Mehrheitsparteien müssten dem Ersatzkandidatensystem den Vorzug geben. Aber diese Kantone mit ausgesprochenen Mehrheitsparteien sind doch weitaus in der Minderheit. Herr Grünenfelder hat den Kanton Zürich erwähnt und angeführt, dass die Freisinnigen eine Mehrheitspartei seien. Es ist dies nicht richtig. Gerade wir im Kanton Zürich müssen nun eben das Kumulieren und nicht das Ersatzkandidatensystem wünschen, weil wir keine Mehrheitspartei haben. Wir sind zusammen in der radikal-demokratischen Partei, die Freisinnigen und die Demokraten; aber die Wahl wird nicht in einer gemeinsamen Liste, sondern in separaten Listen erfolgen. Im Kanton Zürich haben alle Parteien an der Kumulation das gleiche Interesse. Und wie im Kanton Zürich liegen die Verhältnisse noch in einer Reihe anderer Kantone. Die letzten Wahlen haben ergeben, dass nur wenige Kantone sind, die noch eine ausgesprochene Mehrheitspartei haben. Da hat nun, wenn man mit Herrn Grünenfelder einig ist, dass etwas geschehen soll, die Kumulation den Vorzug. Es ist erfreulich, dass Herr Grünenfelder sagte, wenn das Ersatzkandidatensystem unterliege, so werde er sich nicht schmollend zurückziehen; sondern in der Schlussabstimmung der Kumulation zustimmen, damit überhaupt etwas geschehe.

Wir wünschen das Kumulieren. Herr Dr. Schmid hat schon ausgeführt, dass das Kumulieren dem Wähler mehr Freiheit gibt als das Ersatzkandidatensystem. Da ist alles in die Hand des Komitees gelegt; der Wähler kann nichts mehr machen; denn wenn auch der Ersatzkandidat mehr Stimmen erhält, so ist er nicht gewählt, sondern der Hauptkandidat, und darin liegt, man mag sagen, was man will, etwas Stossendes. Es muss doch eigenartig berühren, dass einer, der mehr Stimmen erhalten hat, nicht gewählt ist, während ein anderer, der weniger Stimmen erhalten hat, gewählt ist. Man kann ja sagen, auch beim Kumulieren bestimme das Komitee, wen es gewählt sehen möchte. Aber der Wähler hat es doch in der Hand, Änderungen vorzunehmen. Beim System Grünenfelder ist dies ausgeschlossen. Er kann nicht etwa bei der Wahl sagen: Ich will den Ersatzkandidaten zum Hauptkandidaten machen, sondern er ist gebunden an das, was das Komitee serviert, und wie es da zugeht, wissen wir ja alle. Wenn Sie sagen, durch den Proporz hätten wir die Freiheit sowieso eingeschränkt, so

möchten wir wenigstens das retten, was noch zu retten möglich ist.

Ueber die andern Punkte, die ich bei der Rückkommensfrage erwähnt habe, will ich heute nicht mehr sprechen. Aber daran möchte ich noch erinnern, dass alle Parteien ein Interesse am Zustandekommen der Kumulation haben, und das liegt darin, dass die Führer einer Partei, welche die Gefährdeten sind, durch die Kumulation geschützt werden können. Daran haben alle Parteien ein Interesse, auch die Mehrheitsparteien. Sie können ihre Leute schützen gegenüber Minderheiten, die ihnen durch das Panaschieren in die Wahl hineinregieren wollen.

Das sind die beiden Hauptgründe, die dazu führen müssen, dem Kumulieren gegenüber dem Ersatzkandidatensystem den Vorzug zu geben. Ich bin einig mit Herrn Grünenfelder darin, dass wir den Entscheid zwischen dem Kumulieren und dem Ersatzkandidatensystem herbeiführen, und wenn der gefallen ist, werden wir uns die Hand reichen, um wenigstens etwas zu retten, sei es das eine oder andere.

**Müller (Bern):** Ich bin mit Herrn Kollege Grünenfelder durchaus einverstanden, dass, wenn man das Panaschieren zulässt, dann ein Korrektiv für dessen Missbrauch geschaffen werden muss. Aber ich bin mit seinem System nicht einverstanden, sondern ich bin der Meinung, wir sollten absolut auf das Kumulieren abstellen. Ich kann aus Erfahrung sprechen. Wir leben in einer Proporzgemeinde seit 23 Jahren. Der Proporz ist im Jahr 1895 von dem damaligen Stadtpräsidenten, dem jetzigen Bundesrat Müller, aufgestellt worden, und ich kann Ihnen diesen als Proporztechniker bestens empfehlen, denn das von ihm aufgestellte Verfahren hat sich im allgemeinen bewährt. Er hat in diesem System das Panaschieren ebenfalls zugelassen; mit Recht, denn es ist durchaus in der Ordnung, die Freiheit der Wähler nicht mehr einzuschränken, als notwendig ist; aber dann verlangt das auch eine Korrektur, und zwar die Kumulation. Wir hatten zuerst einen Proporz mit Panaschieren, ohne Kumulation. Die Folge war die, dass bei der ersten Erprobung dieses Proporz das Panaschieren organisiert worden ist, und zwar genügte eine kleine Gruppe von 70 Wählern, die abkommandiert wurde, hiebei allerdings für ihre Partei verloren ging, aber damit den gewollten Zweck erreichte, nicht nur die gegnerischen Listen in entscheidender Weise zu beeinflussen, sondern auch die Reihenfolge in der eigenen Partei nach dem Wunsche derjenigen, die das Organisieren vorgenommen haben, zu verändern. Damit war ad oculos demonstriert, dass zum Panaschieren ein Korrektiv notwendig sei. Fünf Jahre später ist infolgedessen im Einverständnis aller Parteien, die sofort die Gefahr erkannt haben, das Kumulieren eingeführt worden, und seither hat der Proporz so funktioniert, dass wir diesen Zustand nicht mehr wegwünschen, und jeder Versuch, den Proporz wieder aufzuheben, würde am Widerstand aller Parteien scheitern.

Ich kann aus ganz bestimmter Erfahrung sprechen und kann daher sagen, dass alle Parteien ohne Ausnahme daran interessiert sind, dass man dem Panaschieren ein Korrektiv in der Kumulation

entgegenstellt. Was die Erssatzkandidaten betrifft, so haben wir bei unserem System natürliche Ersatzkandidaten, nämlich diejenigen, welche nachrücken, wenn eine Lücke entstanden ist. Aber das Wesentlichste bei der Kumulation ist das, dass man damit zugleich einen doppelten Zweck erreichen kann. In erster Linie den Zweck, dass man in der Partei dafür Sorge tragen kann, diejenigen, auf deren Wahl die Partei das grösste Gewicht legt, zu kumulieren. Dabei brauchen nicht alle kumuliert zu werden, es genügt, diejenigen zu kumulieren, welche am meisten gefährdet sind, die Führer, welche das Vertrauen der Partei haben, und mit der Kumulation allen gegnerischen Machinationen zum Trotz gewählt werden können. Andererseits haben wir den Vorteil, dass die Stimmberechtigten auch ihrerseits die Freiheit haben, die Aussichten der Kandidaten, die ihr Vertrauen besitzen, durch Verdoppelung der Stimmkraft zu verstärken. Alle Gründe sprechen dafür, dass man dem Panaschieren gegenüber ein Korrektiv hat, und ich ziehe das Kumulieren dem Ersatzkandidatensystem des Herrn Grünenfelder vor, weil die Kumulation dem Wähler die grössere Freiheit lässt und der wahre Wille der Bevölkerung damit besser zum Ausdruck gebracht wird.

**Zurburg:** Erlauben Sie mir noch ein kurzes Wort zur Unterstützung des Antrages Grünenfelder. Es handelt sich im Moment nur um die Frage: Kumulieren oder Ersatzkandidaten? Es ist Herrn Grünenfelder entgegnet worden, dass das Kumulieren in jeder Art und Weise den Parteien grössere Freiheit gebe und dass sowohl Mehrheits- wie Minderheitsparteien an derselben ein gewisses Interesse haben. Gewiss haben alle Parteien das gleiche Interesse, ihre Kandidaten durchzubringen. Aber eines ist noch nicht betont worden, und das ist die Frage: wie werden die Kandidaten aufgestellt? Dazu werden Vertrauensmännerversammlungen einberufen, und zwar in grösserem Umfange, als es bis anhin der Fall war. Verweisen wir einmal nur auf Flächeninhalt und Einwohnerzahl der Kantone Zürich, St. Gallen oder eines andern grössern Kantons. Dann wird logischerweise bei dieser Versammlung selbst die Frage des Kumulierens und wer bei der Aufstellung der Kandidaten kumuliert werden solle, zur Aussprache und Erledigung kommen. So beurteilt einer der besten Kenner der Verhältniswahl, Herr Erziehungsrat Biroll, die Sache. Er hat aufmerksam gemacht auf die Bedenken, die mit der Kumulation verbunden sind, wenn an der Vorversammlung die Kandidaten aufgestellt werden und dort die Frage erledigt wird, welche Kandidaten kumuliert werden sollen und welche nicht, und da werden je nach den Verhältnissen in den Kantonen nicht diejenigen kumuliert, welche vielleicht das Vertrauen der Bevölkerung am meisten besitzen, sondern diejenigen, welche tatsächlich Gelegenheit haben, durch die Nähe ihres Domiziles mehr Delegierte in die Vorversammlungen zu entsenden. Hier können Sie das Korrektiv, von dem man redet, nicht gebrauchen.

Sie sagen, es könne jeder den einzelnen Kandidaten streichen, und es wird das auch geschehen, aber in einer gedruckten Liste mag die einzelne Streichung nie mehr zur Geltung kommen. Wir

wissen, wie es in den Kantonen zugeht, in welchen gedruckte Listen vorliegen. Da werden immer die gedruckten Listen vom Wähler eingelegt, eben weil er das Vertrauen in diejenigen setzt, welche die Liste aufgestellt haben. Der Wähler legt einfach seinen Zettel in die Urne und das einzelne Individuum denkt, damit seine Pflicht getan zu haben. Ich bin z. B. nicht ganz zufrieden mit der Liste und streiche den einen und andern, aber das Vertrauen zur Liste ist beim grossen Teil der Bürger grösser als das eigene Nachdenken. Daher ist es besser, wenn Ersatzkandidaten bestimmt werden, eben der Aktionsfreiheit wegen. Es hat ja Herr Kollege Müller allerdings ausgeführt: Wir in Bern, in der sozialdemokratischen Partei, haben das Ersatzkandidatensystem ebenfalls, weil wir einzelne kumulieren, nämlich diejenigen Führer, die wir absolut gewählt wissen wollen, und die andern rücken nach. Herr Stadtpräsident Müller vergisst das eine, dass es sich hier um die Stadt Bern handelt. Ich habe jeweilen die Wahlen für den Stadtrat in Bern mit Interesse verfolgt in den letzten Jahren. Da ist aber wohl zu beachten, dass es sich dabei nicht um einen grossen Kanton mit verschiedenen Bezirken und Bevölkerungsgruppen handelt, die weit auseinander sind, die anders denken und nicht diese Parteidisziplin und die Kenntnisse besitzen, welche vielleicht in der Stadt Bern herrschen. Das möchte ich wohl zu bedenken geben.

Endlich möchte ich noch eine andere Frage erörtern. Es ist gesagt worden, es chockiere, wenn ein Kandidat, der als Ersatzkandidat aufgestellt wird, mehr Stimmen erhalte als derjenige, welcher als Hauptkandidat aufgestellt worden ist, und es sei bitter, dass trotzdem der Ersatzkandidat nicht gewählt werde, während der, welcher weniger Stimmen erhalten hat, als gewählt erklärt werden muss. Das ist eine vollständig falsche Voraussetzung. Derjenige, der sich zum Ersatzkandidaten hergibt, weiss, dass er als solcher auf der Liste steht; der, welcher von der Delegiertenversammlung als Hauptkandidat aufgestellt wird, wird vor ihm gewählt, und wenn er auch vielleicht zufällig 500 Stimmen weniger erhält. Er hat eben den Vorzug, als Hauptkandidat auf der Liste zu stehen. Der Unterschied zwischen Hauptkandidat und Ersatzkandidat ist ein wesentlicher und prinzipieller. Aber wenn Sie auf der Hauptliste solche haben, die kumuliert sind, und solche, die nicht kumuliert sind, so ist es viel chokierender, wenn einer, der nicht kumuliert ist, gewählt wird und ein anderer zurückbleibt, so dass also eigentlich der gewählt wird, welcher mehr als nachrückender Mann gedacht wird und nun vor den andern, die vor ihm stehen, als Bevorzugter in den Rat einzieht. Das ist ein Grund, der mich bestimmt, irgend einem System der Ersatzmänner, es sei das St. Gallische, weil ich gerade ein St. Galler bin, oder irgend einem anderen, mit gleichen Grundsätzen, den Vorzug zu geben.

Ich möchte nur noch auf eines vergleichenderweise hinweisen. Das Ersatzkandidatensystem hat sogar unter der Herrschaft des Majorzes in einem Kanton gute Früchte getragen. Ich erinnere Sie an das System im Kanton Graubünden, in welchem in den Grossen Rat neben den Grossräten Ersatz-

grossräte gewählt werden, und wenn einer als Ersatzkandidat aufgestellt ist und als solcher mehr Stimmen hat, so stösst das den Hauptkandidaten nicht. Ich sage das nur per analogiam, aber die Tatsache ist da. Man hat im Kanton Graubünden auch ohne Verhältniswahl mit diesem Ersatzkandidatensystem keine schlimmen Erfahrungen gemacht.

Zwar gebe ich zu, dass für das Kumulationsystem auch gute und berechtigte Gründe vorgebracht werden können; sie sind von den verehrlichen Herren Referenten und von anderer Seite verfochten worden. Aber wenn ich persönlich abwäge, so sage ich, ich votiere für das Ersatzkandidatensystem, und zwar deshalb, weil dem Wähler doch mehr Freiheit gelassen wird. Bei der Kumulation hat er diese Freiheit nicht mehr, sondern er ist gezwungen, nach der Liste zu stimmen, d. h. er hat keinen Einfluss mehr, wenn er den einzelnen streicht, dafür kommen für ihn wieder 10, 20 andere, die nicht weiter nachdenken und ruhig die Listen einlegen. Es ist mit Recht gesagt worden, es sei möglich, dass ohne Kumulation ein Hauptkandidat, welcher in exponierter Stellung stehe, weniger Stimmen erhalte. Jeder Politiker, welcher auf den Stuhl steigt, hat Feinde. Aber wenn nur so viele Kandidaten aufgestellt werden als Hauptkandidaten, die man voraussichtlich als gewählt annehmen darf, oder vielleicht einer oder zwei mehr, als gewählt werden, so wird es nicht vorkommen, dass eine kleine Clique oder Gruppe einen Hauptkandidaten hinabdrückt. Die Möglichkeit ist geboten, vermindert sich aber, je grösser der Wahlkreis gedacht ist. Sollte das Unerwartete einmal zufällig eintreten, so tritt eben einer der Gewählten zugunsten des Hauptkandidaten zurück. Sie mögen lachen. Ich könnte Ihnen mit Namen aufwarten aus Bezirken, welche hier im Nationalrate vertreten sind, und beweisen, dass solche Rücktritte vorgekommen sind. Und jeder, der ein guter Patriot und Anhänger der Partei ist, sollte ein solches kleines Opfer, wenn der Moment an ihn herantritt, auch ruhig und freudig auf sich nehmen.

Ganz ausnahmsweise würde es vorkommen, dass ein Parteiführer geköpft werden kann in kleinen Kantonen, wo der Proporz keine oder nur eine untergeordnete Rolle spielt, sonst kommt das nicht vor. Aus allen diesen Gründen empfehle ich Ihnen den Antrag des Herrn Grünenfelder.

**Schneeberger:** Ich muss mich gegen den Antrag Grünenfelder wenden, wie ich mich schon in der Dezembersession dagegen gewandt habe, weil ich befürchte, dass, wenn der Antrag Grünenfelder gegenüber der Kommission und wie von anderer Seite vorgeschlagen wird, angenommen wird, wir dann wieder eine grosse Verzögerung in der Erledigung der Vorlage überhaupt herbeiführen. Der Antrag Grünenfelder ist nicht ein Antrag, sondern eine ganze Liste von Anträgen, es sind etwa 30. Der Bogen ist ganz voll von Anträgen, die die Annahme des Antrages Grünenfelder im Gefolge hat, und wir müssten auf alle Artikel zurückkommen und die Vorlage neu durchberaten, um den Konsequenzen des Antrages Grünenfelder Rechnung zu tragen. Dann ist es

fraglich, ob die Vorlage in dieser Session überhaupt verabschiedet werden könnte, und deswegen möchte ich mich entschieden gegen den Vorschlag des Herrn Grünenfelder wenden; was verlangt wird, ist eine rasche Erledigung der Angelegenheit. Wir haben gehört und gelesen, dass von allen Seiten, nicht etwa nur von seite der sozialdemokratischen Partei, sondern auch aus guten bürgerlichen Kreisen, in Versammlungen und in der Presse Proteste erhoben und Vorwürfe gemacht wurden gegen die Verschleppung der Vorlage. Wenn wir heute zur Verschleppung Hand bieten, was durch Annahme des Antrages Grünenfelder geschieht, wird die Stimmung gegenüber dem Rat nicht besser werden und man wird dann nicht behaupten können, dass diejenigen im Unrecht seien, welche dem Rate bewusste Sabotage in dieser Frage vorwerfen. Wenn ich nicht die Ueberzeugung hätte, dass Herr Grünenfelder ein aufrichtiger Proporzfreund ist, so würde ich annehmen, dass auch er dahin tendiere, die Vorlage möglichst lange hinzuhalten. Nun weiss ich ja von Herrn Grünenfelder das Gegenteil, dass er ein aufrichtiger Proporzfreund ist. Aber wenn er zum Proporz kommen will, dann ist es absolut nötig, sein Steckenpferd stehen zu lassen und nicht seinen eigenen Ideen nachzugehen, sondern dafür sorgen, dass wir das Ziel wirklich erreichen. Allein das erreichen wir auf einfachste Weise durch die Kumulation, wie sie von der Kommission und von anderer Seite vorgeschlagen wurde und wie sie der Ständerat bereits angenommen hat.

Eine Einwendung noch gegenüber Herrn Zurburg. Er hat behauptet, dass es nicht mit rechten Dingen, wenigstens nicht demokratisch zugehe in den Wählerversammlungen, wenn die Kandidaten kumuliert werden. Es hänge dann von dem Komitee ab, welche Kandidaten auf der Liste kumuliert werden, und das sei von lokalen Verhältnissen beeinflusst. Wer den Herren persönlich näher stehe, der werde kumuliert, und andere tüchtige Mitglieder, welche die Partei vorziehe, werden nicht kumuliert. Ich möchte Herrn Zurburg fragen, ob es anders gehe, wenn man Haupt- und Ersatzkandidaten aufzustellen hat. Das Verfahren ist dasselbe in den Vorinstanzen der Partei und in der Parteiversammlung. Die Nachteile, die Herr Zurburg bei der Kumulation findet, treffen auch zu beim Ersatzkandidatensystem. Ueber die Kumulation will ich mich nicht weiter aussprechen und kann mich hier den Ausführungen, die Herr Müller gemacht hat, anschliessen.

**Grünenfelder:** Gestatten Sie mir, auf die Ausführungen, die gemacht worden sind, und auf die vielen Schüsse, die bei diesem Maschinengewehrfeuer gegen das Ersatzkandidatensystem erfolgten, zu antworten, und zwar in aller Kürze.

Wir wollen den Wählern die Freiheit lassen und lassen sie panaschieren. Weil damit gegen den Willen einer Partei gewählt werden kann, gibt man der Partei ein Mittel in die Hand, das die Einwirkungen des Panaschierens korrigieren soll; ein Mittel hat man gefunden in der Kumulation, das andere Mittel ist das Ersatzkandidatensystem.

Mit beiden will man den Willen der Partei gegen die Einwirkung des Panaschierens von aussen schützen. Das eine wie das andere Mittel ist ein Fakultativum und nicht ein Obligatorium. Die Kumulation ist gestattet und muss nicht durchgeführt werden; das System der Ersatzkandidaten ist ebenfalls nur gestattet und kann angewendet werden, wenn man will. Man will also den Parteien Gelegenheit geben, sich zu behelfen, wenn sie fürchten, dass das Panaschieren ihrem Willen entgegen sein werde.

Es ist auch die Stimmfreiheit erwähnt worden. Der Stimmende habe beim Kumulieren mehr Freiheit. Ich bestreite das. Die Freiheit des Stimmenden ist beim Proporz, ob mit dem Ersatzmännersystem oder mit der Kumulation, gleich gross und gleich klein. Sobald man einer Partei die Gelegenheit gibt, gegen das Panaschieren ein Mittel zu ergreifen, so wird sie, wenn sie es ergreift, die Wirkung der Stimmfreiheit, gemeint ist das Panaschieren, in gleicher Weise beeinträchtigen. Ich habe gesagt, dass ich das Kumulieren für die Mehrheitslisten in 12 oder 13 Kantonen nicht als richtig anerkennen könne, betone aber noch, dass das System der Ersatzkandidaten allen Listen dieses Mittel gleichmässig in die Hand gibt.

Es hat Herr Müller gesagt, man habe beim Kumulieren auch Ersatzkandidaten, nämlich diejenigen, welche nicht gewählt werden. Das ist richtig. Aber diese nichtgewählten Kandidaten werden Ersatzkandidaten aus Zufall, während die Ersatzkandidaten nach dem Willen der Partei Ersatzkandidaten sind. Sie haben einen Zufallsentscheid bei der Kumulierung; bei dem Ersatzmännersystem haben Sie ein gewolltes Resultat. Dann bitte ich Sie zu beachten, dass wir jetzt ein Gesetz machen, das einen viel grösseren Bereich haben wird als alle Proporzgesetze der Kantone. In Zukunft haben wir dieses Wahlsystem für alle Kantone, die mehr als einen Kandidaten zu wählen haben. Es wird nicht ausbleiben, dass sich bei jeder Partei und insbesondere bei den grossen Parteien, bei den Mehrheitsparteien, die lokalen Begehren geltend machen werden. Die Landschaft will einen Vertreter haben von der Partei, sonst geht sie das nächste Mal allein vor; die Untergruppen, sagen wir einer freisinnigen Partei, wollen ihre Führer unbedingt gewählt wissen; die jungfreisinnige Partei will ihren Vertreter im Rate haben, ebenso die Landwirtschaft und die freisinnige Arbeiterschaft, und so kommt es zu Kompromissen bei den grossen Parteien, wobei die lokalen Gesichtspunkte und Bestrebungen, die wirtschaftlichen Unterschiede berücksichtigt werden müssen, und da können Sie auf einer Mehrheitsliste bei Kumulation absolut nicht alle diese Zusicherungen einhalten. Es ist dabei unmöglich, Sicherheit zu geben, dass allen Landesgegenden und Gruppen ein Kandidat gewährt wird, es müssten denn nicht mehr Kandidaten aufgestellt werden, als für die Partei erwartet werden können. So ist es praktisch unmöglich, mehr Kandidaten aufzustellen, als eine Partei zu erwarten hat; alsdann ist kein Ersatz da für Ausfälle, welche während der Amtsdauer eintreten. Ich sage also, die Kumulation ist in allen Mehrheitslisten nicht durchführbar. Sie ist in der Mehrheit der Kantone, die überhaupt das Propor-

tionalverfahren anwenden, praktisch sehr in Frage gestellt oder zum Teil einfach nicht anwendbar.

Wir bitten, dieses Moment sehr zu beachten und dabei noch speziell den territorialen Bereich des zukünftigen Proporzgesetzes, wo jeder Kanton einen Wahlkreis bildet, zu berücksichtigen.

Herr Schneeberger hat eingewendet, bei Annahme meines Antrages zu Art. 4 müsse man auf eine ganze Reihe von Artikeln zurückkommen. Alle Artikel, welche zu ändern sind, sind in meinem gedruckten Antrag niedergelegt. Aber eine Reihe von diesen Anträgen sind allgemeiner Natur und haben bereits Aufnahme gefunden im Gesetz. Eine Anzahl derselben sind abgelehnt worden, die ebenfalls allgemeiner Natur waren und die hier nicht mehr in Betracht kommen. Es bleiben nur wenige Artikel in Frage und dabei eigentlich nur zwei wichtigere Änderungen, insbesondere wegen der Ausrechnung. Im übrigen handelt es sich um die rein redaktionelle Ergänzung, indem statt bloss «Kandidaten» auch zu sagen ist «Ersatzkandidaten», so dass absolut keine Gefahr besteht, dass wir nicht in kurzer Zeit mit dem gesamten Gesetz fertig sein werden. Also das bildet keine Verzögerung. Wir werden vielleicht nicht heute fertig werden, aber unbedingt an einem andern Tag der Woche. Ich zweifle keinen Augenblick daran, dass sich die Kommission mit diesen Ergänzungsanträgen befreunden wird.

Herr Schneeberger sagt, er wolle mich nicht in den Verdacht bringen, dass ich gegen das Proporzgesetz Sabotage treibe. Ich darf versichern, dass ich das nicht tue. Aber ich habe schon im Dezember gesagt: «Ueber der Raschheit der Arbeit steht mir die Gründlichkeit.» Wir haben hier ein Gesetz von ungeheurer Tragweite zu machen, ein Gesetz, das für alle Kantone der Eidgenossenschaft gelten und als Vorbild auch für die Kantone und grösseren Gemeinden dienen wird. Denn es wird wohl kaum angehen, dass man in einem und demselben Staatswesen mehrere Proporzgesetze nach verschiedenen Systemen hat. Darum wollen wir gründlich und nicht rapide arbeiten. Das Gesetz soll gut sein, damit man nicht dem Gesetzgeber vorwerfen kann, er habe flüchtig gearbeitet, um rasch fertig zu werden.

Herr Schneeberger hat erklärt, dass von Versammlungen, auch bürgerlichen, Protest erhoben worden sei gegen die verschleppende Art, wie das Gesetz behandelt werde. Beide Räte sind darüber einig, dass Ende Oktober die Neuwahlen stattfinden sollen. Wir haben reichlich Zeit (das Gesetz ist bis auf die Differenzen durchberaten), es unter Dach zu bringen. Ich glaube, dass da und dort bei solchen Versammlungen irrtümliche Auffassungen über die Art der Beratung dieses Gesetzes walten und dass den Leuten Dinge vorgegeben worden sind, die der Unterlage entbehren.

Ich empfehle Ihnen meinen Antrag.

**Knellwolf:** Auf die Gefahr hin, Herr Bopp nehme es mir übel, dass ein anderer die Zeit missbraucht als er, muss ich hier grundsätzlich wiederholen, was ich schon gesagt habe. Sie kämen so leicht um alle diese Schwierigkeiten herum, wenn Sie etwas gründlicher und grundsätzlicher zu den-

ken sich Zeit nehmen wollten. Ich protestiere dagegen, dass man es einem geradezu verbieten will, wenn man sich auf gründliche Erörterung dieser Frage kapriziert, und dass das sofort als Sabotage erklärt wird. Gibt es in den kommenden Jahren, und in der heutigen Zeit schon, etwas Wichtigeres, als dieses Nationalratswahlgesetz zu überlegen und zu erwägen, gerade weil es sich um ein neues Verfahren handelt? Dürfte nicht gerade darum dieses neue Verfahren von denen, die es noch nicht kennen, aber auch von denen, die seine Schwierigkeiten kennen, gründlich und grundsätzlich angefasst werden?

Ich habe Ihnen schon gesagt, wie leicht es der Bundesrat gehabt hätte und wie leicht Sie es auch hätten, allem Panaschieren und Kumulieren und allen Ersatzkandidaten aus dem Wege zu gehen, wenn Sie sich des Proporzvaters Vorschlag doch zuerst einmal genau angesehen und einmal die uninominale Stimmgebung in Erwägung gezogen hätten, die bestimmt, dass jeder nur seinem eigenen Kandidaten, einem einzigen, stimmen müsste und damit erlöst wäre von allen andern Schwierigkeiten, ohne dem Grundsatz unrecht zu tun.

Da nun aber einmal diese Einfachheiten am schwierigsten zu begreifen zu sein scheinen und man ihnen lieber aus dem Wege geht, als dass man sie wirklich annimmt, so musste man dann schon, dem Grundsatz des Proporzses entsprechend, sobald man dazu gezwungen wird, die Kumulation annehmen. Aber die unbegrenzte Kumulation war eigentlich die richtige Losung und Lösung, ja, die unbegrenzte Kumulation. Alles Halbieren ist hier vom Uebel und Sie kommen dadurch in Schwierigkeiten hinein, aus denen, glaube ich, auch die Ersatzkandidaturen nicht unbedingt helfen, obwohl ich zugebe, dass auch dies ein Weg sein mag zu einer kleinen Verbesserung, aber einer kleinen. Warum ein Name nur zweimal geschrieben werden soll, anstatt dass dem Wähler die Freiheit gegeben wird, so oft als möglich seinen Liebling auf den Stimmzettel zu schreiben, das begreife ich heute noch nicht.

Was ich heute als Schluss für mich aus dieser wiederholten Streiterei um das eine oder andere ziehen soll, das ist mir allerdings unklar. Das eine aber ist mir doppelt klar geworden, und nur um das zu bezeugen, habe ich mir die Freiheit genommen, das Wort zu ergreifen, ob es nun gefalle oder nicht gefalle, überflüssig erscheine oder nicht: dass man sich in dieser Gesetzesberatung allzusehr von Stimmen treiben lässt, die verlangen, nur rasch fertig zu werden. Das Wie ist Nebensache. Ob es so oder anders herauskommt, ist gleichgültig. Ich aber protestiere dagegen, dass man sich treiben lässt und getrieben wird. Die Hauptsache ist, eine Sache gründlich zu machen und richtig zu Ende zu führen, koste es auch etwas mehr Zeit und sogar, Herr Bopp, noch ein paar Tagelder mehr. Dem einen und dem andern Vorschlage kann man nachreden mit gutem Gewissen, dass er Flickerei sei, keinem der beiden kann man die Palme geben, dass er die Sache richtig löse. Wenn Sie uns hier in die Zwangslage versetzen, dass wir uns für die eine oder andere Halbiererei und Halbheit entscheiden müssen, so haben wir damit im voraus

schon gesagt, dass dieses Gesetz so bald wie möglich revidiert und verbessert werden muss.

Sträuli, deutscher Berichterstatter der Kommission: Meine Erwartung, dass die Debatte nicht wieder von Grund aus aufgewühlt werde, hat sich leider nicht bewahrheitet, und darum müssen Sie mir auch noch einige wenige Bemerkungen gestatten.

Ich bewundere die Hartnäckigkeit des Herrn Kollegen Grünenfelder. Aber ich muss doch sagen, es wäre angesichts der ganzen Situation richtiger gewesen, wenn er darauf verzichtet hätte, neuerdings Sturm zu laufen gegen dasjenige, was der Bundesrat und die Kommission Ihnen fast einstimmig vorschlugen und was der Ständerat beschlossen hat.

Herr Knellwolf hat soeben dagegen protestiert, dass man die Sache übers Knie abbreche, nicht richtig überlege, und er hat wieder seine frühere Idee entwickelt. Er hat den gleichen Fehler gemacht, wie er von vielen Proporzspezialisten gemacht wird, dass sie meinen, nur das, was sie im Kopfe haben, sei das richtige und mit allem andern könne man nicht selig werden. Wir wollen uns doch an den Gedanken gewöhnen, dass viele Wege nach Rom führen und es einmal mit einem probieren. Die Tatsache, dass Proporzgesetze in Kantonen und Gemeinden existieren, die ungefähr auf der Grundlage der Vorlage aufgebaut sind, zeigt doch, dass die erhobenen grossen Bedenken nicht wohl richtig sein können.

Es scheint mir, dass in der Spezialdiskussion zwischen den Anhängern der Kumulation und denjenigen des Systems der Ersatzkandidaten die Anhänger der Kumulation heute etwas bescheiden aufgetreten sind. Sie haben sich sofort in die Defensive drängen lassen und gesagt: Es ist nicht so schlimm, es ist viel besser mit der Kumulation, als Ihr sagt. Und die Anhänger des andern Systems sind sofort offensiv vorgegangen. Ich möchte nun nicht weiter in den Kampf eintreten, aber doch etwas sagen zu Lasten des gepriesenen Systems der Ersatzkandidaten. Ich bitte zu bedenken, dass Sie mit diesem System das gewiss bei allen Parteien verpönte Resultat der gebrochenen Listen bekommen, also Listen, bei denen nicht alle Linien mit Kandidaten beschrieben sind. Sie haben sicherlich in allen Parteien und in allen Gegenden der Schweiz mit gebrochenen Listen schlechte Erfahrungen gemacht und diese Erfahrungen werden noch verschlechtert, wenn Sie nicht nur bei den Hauptkandidaten gebrochene Listen haben, sondern dann noch hinterher angeschlossen eine Anzahl von Ersatzkandidaten bekommen, so dass der Wähler wohl nicht recht daraus kommt, was mit einer solchen Liste zu machen sei: Sie haben beispielsweise bei 10 Linien 5 Namen und 5 leere Linien und am Schlusse noch Ersatzkandidaten. Ob das eine den Wählern einleuchtende Lösung ist, bezweifle ich.

Es ist namentlich vom Standpunkt der Parteien aus gesagt worden, die grossen Parteien oder die kleinen Parteien könnten sich eher mit diesem oder jenem System befreunden. Es ist ganz richtig, dass die Parteien sich in die neuen Vorschriften

hineindenken müssen, dass gewisse Nachteile des einen oder andern Systems für grössere, mittlere oder kleinere Parteien vorhanden sind. Herr Grünenfelder hat speziell von den grossen Parteien gesprochen, während die Anhänger der Kumulation mehr von den kleinen Parteien reden. Nun beruht ja die Idee des Proporz gerade darauf, dass man den kleineren Parteien entgegenkommen und ihnen ermöglichen will, Kandidaten in den Rat zu bringen. Also schon von diesem Gesichtspunkt aus sollte man eher nach der Richtung der Kumulation tendieren. Aber ich denke, die grossen Parteien werden sicher so mobil und gewandt sein, dass sie sich auch mit dem System der Kumulation abfinden und dasjenige herausfinden werden, was für ihre Verhältnisse passt. Ich bin ganz überzeugt davon, dass auch die Partei, die Herr Grünenfelder im Auge hat, in seinem Kanton mit dem System der Kumulation marschieren und nicht in Verlegenheit kommen wird, wie sie sich verhalten soll.

Es ist mit Recht gesagt worden, dass alles dasjenige, was von Herrn Grünenfelder angeführt worden ist: die Parteien müssen Kompromisse machen und regionale und personelle Interessen berücksichtigen, ganz genau zutrifft, ob Sie das eine oder andere System wählen. Bei beiden Systemen haben die Parteien die nämliche Schwierigkeit; beim Ersatzkandidatensystem müssen sie diejenigen, die sie nicht gewählt haben wollen, als Ersatzkandidaten erklären, bei der Kumulation diejenigen, auf deren Wahl sie weniger Gewicht legen, nicht kumulieren.

Herr Zurburg hat im Namen der Freiheit des Wählers das System der Ersatzkandidaten empfohlen: der Wähler sei weniger gebunden. Wie weit dies der Fall ist bei diesem System, ist bereits auseinandergesetzt worden. Die Wähler können lange mit Mehrheit einem Ersatzkandidaten zustimmen und sagen: «Wir wollen nicht, was das Komitee beschlossen hat, die Hauptkandidaten A und B wählen, sondern den Ersatzkandidaten X», der Hauptkandidat, den das Komitee gewählt hat, wird gewählt. Kann man dieses System wirklich im Namen der Freiheit des Wählers empfehlen?

Ich möchte Sie dringend bitten, so wie die Situation heute ist, nun einen Versuch zu machen, nicht mit etwas ganz Unbekanntem, sondern mit etwas, das sich bewährt hat an vielen Orten, dem System der Kumulation. Der Ständerat hat entschieden. Wenn wir die Sache wieder zurückgehen lassen, so erweckt das im Lande den misslichen Eindruck, dass wir nicht recht an die Sache heran wollen. Und das ist ganz sicher, wenn Sie sich an die Liste der Anträge des Herrn Grünenfelder erinnern — wir müssen im Falle der Annahme seines Antrages mindestens bei 6, 8 oder 10 Artikeln die Angelegenheit wieder aufgreifen —, so weiss ich nicht, ob wir die Vorlage nicht nochmals an die Kommission zurückweisen müssen. Das wäre sehr bedauerlich im Interesse ihrer prompten Erledigung.

**M. Calame**, rapporteur français de la commission: La discussion très longue à laquelle vous venez d'assister n'a pas apporté des lumières nouvelles dans la controverse. J'avoue que les arguments apportés soit en faveur du cumul soit en faveur des candidats supplé-

ants ne m'ont pas fait changer d'avis. J'ai l'impression que les arguments contre ces deux systèmes ne vous convaindraient pas davantage. Une plus longue discussion constitue en somme du temps perdu. Vous m'autoriserez, cependant, à répéter qu'à mon sens le cumul et le système des candidats suppléants sont des mesures complètement inutiles, de nature à compliquer la situation. Les deux systèmes sont contraires au sentiment démocratique, parce que l'un et l'autre permettent de former des listes de candidats de deux catégories différentes. M. Maunoir avait employé, sauf erreur, lors de la première discussion, l'expression de candidats de première et de seconde cuvée. L'expression est exacte. On a voulu la proportionnelle. Il faut l'accepter et la supporter dans toutes ses conséquences, avec ses avantages et ses inconvénients, et il ne faut pas chercher à en corriger les surprises et les défauts par des moyens artificiels. Or, les deux procédures proposées, le cumul et le système des candidats suppléants, sont des moyens artificiels contre lesquels je m'insurge.

Je voudrais présenter encore une observation d'ordre formel. Toute la discussion s'est inspirée de cette idée qu'en somme on se trouve en présence de deux systèmes opposés: d'une part, le cumul et, d'autre part, les candidats suppléants et que l'adoption de l'un de ces deux systèmes exclut l'autre. Ce n'est pas le cas et l'on pourrait fort bien avoir concurremment les deux moyens, candidats suppléants et cumul. De telle sorte qu'au mois de décembre, M. le président me paraissait avoir posé la question correctement en faisant voter sur les deux systèmes séparément. Aujourd'hui, l'on demande que les deux modes soient mis en opposition. Qu'à moi ne tienne, je ne suis ni pour l'un ni pour l'autre, mais je crois qu'en bonne procédure on ferait mieux de voter séparément sur les deux propositions.

Enfin, j'insiste aussi sur la remarque dernière de M. le président de la commission. Si vous adoptiez aujourd'hui la proposition Grünenfelder, vous obligeriez la commission à revoir toute une série d'articles et il en résulterait un retard certain dans l'adoption de la loi. Comme on paraît généralement très pressé, je considère que ce serait une erreur d'adopter la proposition Grünenfelder qui renverrait peut-être le vote final de la loi à la session prochaine.

En conclusion, je reste sur le terrain où je m'étais placé au mois de décembre et je combats aussi bien le cumul que le système des suppléants, en vous invitant à maintenir votre décision première.

**M. Maunoir:** Je n'ai que quelques mots à ajouter à ce que vient de dire M. le rapporteur français. J'abonde dans son sens. Je me suis déjà déclaré adversaire du cumul et je voudrais ajouter quelques considérations à ce qui a été dit, pour répondre à l'observation présentée par M. Sträuli tout à l'heure.

Tout d'abord je dois dire que peut-être bien que si j'étais du canton de Berne, je serais peut-être heureux de pouvoir cumuler trente fois M. Knellwolf. Mais là n'est pas la question. Nous sommes du canton de Genève et nous n'aimons pas les candidats de choix. Nous sommes essentiellement démocrates et nous estimons qu'il faut laisser pleine liberté à l'électeur de faire son choix entre les candidats, même entre les anciens candidats et les nouveaux. Si le peuple estime



que les nouveaux candidats sont meilleurs que ceux qui étaient en charge, cela le regarde, il n'a qu'à les envoyer à la place de ceux qui y étaient auparavant, tandis que ceux qui sont partisans du cumul me paraissent surtout préoccupés de pouvoir assurer leur propre réélection. J'estime que c'est fausser le scrutin dans le cas particulier. C'est en quelque sorte mettre l'électeur dans un corset de force contre lequel il ne peut plus réagir. C'est pour cela que je suis adversaire de ce système.

Je voudrais répondre tout particulièrement aux observations faites par M. le rapporteur Sträuli dans son premier discours. Il nous disait: « Si on n'est pas partisan du cumul, on n'a qu'à ne pas s'en servir dans les comités des cantons où cela ne plaît pas. » Là n'est pas seulement la question. Il est évident que chez nous, aucun comité, je peux l'affirmer, dans aucun de nos partis, n'aura l'audace de vouloir désigner des candidats de premier choix et de les cumuler. Mais alors que se passera-t-il? C'est que c'est dans de petits comités occultes qu'on s'entendra peut-être pour faire passer un candidat au détriment d'un autre. Et ce comité occulte pourra faire quelle manoeuvre? Non seulement il pourra effacer tous les autres candidats pour mettre son candidat en valeur, puisque les suffrages de listes subsistent quand même, mais il pourra même cumuler en outre son candidat et par conséquent lui donner trois fois plus de voix qu'aux autres, au détriment de ceux-ci. Il y a là un très gros danger contre lequel nous sommes obligés de nous mettre en garde.

Tout à l'heure M. le conseiller national Müller donnait comme argument à l'appui du cumul le fait que les partis peuvent s'ingérer dans les autres partis en désignant sur leurs listes les candidats de ces autres partis qu'ils veulent voir passer de préférence par exemple aux têtes de listes. Nous l'avons cru au début de l'exercice de la proportionnelle pour le Grand Conseil à Genève et il y a eu effectivement au premier abord quelques tentatives de pénétrer ainsi dans les autres partis en mettant en faveur des candidats qu'on savait ne pas être des personae gratiae dans tel ou tel parti. Cela n'a pas duré à l'usage, parce qu'on a reconnu qu'on perdait ses suffrages de listes à cet égard et qu'on n'avait pas d'intérêt à faire de semblables manoeuvres et l'on s'est assagi. Maintenant nous voyons toujours les têtes de listes passer dans chaque parti sans avoir à craindre les manoeuvres de cette nature, en l'absence de cumul.

Je le répète, nous sommes essentiellement démocrates, nous demandons l'égalité de tous et que chacun puisse émettre son vote comme il l'entend, sans se voir forcer la main par des comités restreints.

C'est pour cela que nous voterons, nous députés de Genève, j'en suis convaincu, contre le cumul qui répugne à notre sens d'électeurs démocrates.

**Zurburg:** Der Herr Kommissionspräsident hat sich daran gestossen, dass ich gesagt habe, die Freiheit der Wähler komme ohne Kumulation und bei Ersatzkandidaten besser zur Geltung. Gewiss, sie kommt besser zur Geltung, weil tatsächlich mit der Kumulation die Wahlkraft des Einzelnen schwindet. Je mehr kumuliert wird, um so mehr geht der Einzelne, der sich seine Meinung bilden will, unter. Der Einzelne mit der Ausdruckskraft von zwei verliert, wenn viele

zweimal das gleiche wollen, was er zu verhindern sucht. Die Kraft und Anzahl der Stimmen des Kumulierten wächst aber progressiv. Die einfache Nomenklatur scheint mir deshalb die bessere zu sein. Dann aber, wenn Sie grundsätzlich das Kumulieren wollen, frage ich mich, ohne auf weiteres zurückzukommen, weshalb beschränken Sie doch wieder in bestimmter Art das Recht des Einzelnen? Weshalb lassen Sie dann nicht, wie die Stadt Bern, die dreifache Kumulation zu, so dass man den Namen eines Kandidaten dreifach, eines andern zweifach, eines Dritten nur einfach schreiben und einlegen kann? Oder weshalb gehen Sie dann — ich weiss ja, dass es eine abgetane Sache ist, aber ich erwähne es als Beispiel — nicht auf den Antrag Knellwolf ein? Wenn Sie kumulieren wollen, so wäre allerdings an und für sich das richtigste, jeder einzelne Wähler hätte die Freiheit, seinen Kandidaten seine ganze Stimmkraft zuzuwenden.

Dann hat Herr Kollege Schneeberger gegen Herrn Grünenfelder und mich speziell die Bemerkung gemacht, dass man durch diesen Antrag Grünenfelder die Sache wieder verschleppen wolle. Nein, das ist absolut nicht unser Wille, man will vorwärts kommen mit dem Wahlgesetze, aber Herr Grünenfelder hat recht, wenn er sagt, weil es sich um ein weittragendes und wichtiges Gesetz handle, komme es nicht auf eine Abendsitzung mehr oder weniger an, um das Gesetz ruhig und seiner Tragweite entsprechend zu erledigen.

**M. de Rabours:** Quelques mots pour motiver le sens de mon vote. J'approuve entièrement le sentiment exprimé par M. Calame. A cet égard je dois dire que ce qui me déterminera avant tout, c'est une idée d'une portée générale. Sans doute les principes démocratiques sont en jeu, mais il y a une idée qui a dû vous frapper tous, c'est que nous faisons partie d'un parlement qui a besoin de se renouveler, c'est que les événements vont vite et que des hommes nouveaux sont nécessaires pour faire face aux tâches nouvelles. Or, permettez-moi de le déclarer franchement, il semble qu'on cherche à créer des obstacles à l'avènement de forces nouvelles et l'arrivée d'hommes nouveaux dans ce parlement. Avec le cumul et les candidats suppléants on donne aux conseillers actuels, aux députés en charge et en possession d'un fauteuil un avantage certain sur les candidats nouveaux. Eh bien, il est certain, je crois, que c'est aborder le problème de façon oblique et fautive. Nous avons le devoir de faciliter au peuple le renouvellement du parlement et cependant on empêche par l'emploi de certaines mesures fâcheuses, par certains procédés douteux le renouvellement de ce parlement dans la mesure où il doit être renouvelé.

Voilà ce que j'avais à dire pour motiver mon vote.

**Präsident:** Ich habe Ihnen bereits nach dem Votum Grünenfelder erklärt, dass ich seinem Wunsche Rechnung tragen werde, in erster Linie die Kumulation und das System der Ersatzkandidaten einander gegenüberzustellen und dann das Ergebnis dem Antrag Calame, Ausschluss der Kumulation, gegenüberzustellen. Herr Calame hat mit Recht bemerkt, dass logischerweise wieder so abgestimmt werden sollte, wie ich das erstmal habe abstimmen lassen, indem Kumulation und Ersatzkandidaten sich nicht begrifflich gegenüberstehen. Herr Calame stellt aber keinen Antrag. Ich

werde also in diesem Sinne abstimmen lassen, wenn nicht ein Gegenantrag gestellt wird, da ja zuzugeben ist, dass praktisch nur Kumulation oder Ersatzkandidaten als Korrektur gegenüber gewissen Nachteilen des zugelassenen Panaschierens einander gegensätzlich gegenüberstehen.

#### Abstimmung. — Votation.

##### Eventuell:

Für den Antrag der Kommissionsmehrheit	69 Stimmen
Für den Antrag Grünenfelder	49 Stimmen

##### Definitiv:

Für den Antrag der Kommissionsmehrheit	78 Stimmen
Für den Antrag Calame	44 Stimmen

#### Art. 5.

**M. Calame**, rapporteur français de la commission: Le Conseil des Etats a apporté à cet article deux modifications de rédaction, qui auraient pu être renvoyées à la commission de rédaction; comme elles font l'objet de décision du Conseil des Etats, je crois devoir les signaler. Au lieu de « liste de présentation », le Conseil des Etats dit simplement « liste » et supprime les mots « de présentation ». Cette modification s'explique d'elle-même. Puis le Conseil des Etats a substitué au mot « canton », celui « d'arrondissement », ceci pour établir la concordance, — l'arrondissement se confond d'ailleurs avec le canton. Je vous propose l'adhésion au Conseil des Etats.

Angenommen. — (Adopté.)

#### Art. 9.

**Sträuli**, deutscher Berichterstatter der Kommission: In Art. 9 ist die Frage der Prüfung der eingegangenen Wahlvorschläge geregelt. Es sind zwei Fälle unterschieden. Die Kantonsregierung bzw. die Amtsstelle, die von ihr bezeichnet wird, hat offenkundige Fehler selbst zu korrigieren. Bei Unklarheiten der Liste hat sie das betreffende Parteikomitee aufzufordern, Klarheit zu schaffen. Wir haben nun im ursprünglichen Texte die Bestimmung gehabt, es sei den Parteien bzw. ihren Vertretern Frist anzusetzen, innerhalb welcher sie solche Korrekturen vornehmen müssen, und haben dann in der Kommission einen Abs. 4 zu Art. 9 beigefügt, der einen einzelnen Fall behandelt, nämlich den Fall, wo zwei Parteilisten die gleiche Bezeichnung haben. Hier wurde gesagt: Es wird den betreffenden beiden Parteien Frist angesetzt, um ihre Listenbezeichnung zu ändern in einer Weise, dass sie genau unterscheiden; aber man kann die Partei nicht zwingen, das zu tun. Der Ständerat hat diesen Gedanken ausgedehnt auf alle Fälle der Korrektur von eingegangenen Listen, indem er sagt, es sei nicht nötig, zu bestimmen, die Partei sei verpflichtet, eine Aenderung vorzunehmen; wenn sie es nicht tue, gehe

es auf ihr Risiko. Infolgedessen schlägt der Ständerat vor, in Art. 9, Abs. 1, zu sagen, es werde den Vertretern der Parteien Frist angesetzt, innerhalb welcher sie die betreffenden Aenderungen vornehmen können. Sie müssen es nicht. Tun sie es nicht, so sind sie selber schuld, wenn ihnen irgend ein Schaden entsteht. Wenn Sie diese Redaktion des Ständerates annehmen, ist Abs. 4 überflüssig. Die Kommission schlägt Ihnen vor, der Beschlussfassung des Ständerates zuzustimmen.

**M. Calame**, rapporteur français de la commission: L'observation faite par M. le président de la commission au premier alinéa de l'art. 9 s'applique au texte allemand. Le texte français traduisait déjà la pensée précisée par le Conseil des Etats. Ensuite de la décision prise quant à la rédaction du premier alinéa dans le texte allemand et qui a trouvé son expression aussi dans le texte français, la disposition du quatrième alinéa n'est plus nécessaire, elle peut être biffée, ce qu'a fait le Conseil des Etats. Je vous propose d'adhérer à cette décision et de laisser tomber le quatrième alinéa.

Angenommen. — (Adopté.)

#### Art. 13.

**Sträuli**, deutscher Berichterstatter der Kommission: In Art. 13 haben Sie eine Aenderung im Beschluss des Ständerates, die eine Konsequenz Ihrer Abstimmung zu Art. 4 bedeutet, der Zulassung der Kumulation.

**M. Calame**, rapporteur français de la commission: Le texte du Conseil des Etats à l'al. 3 de l'art. 13 est la conséquence naturelle de la décision prise à l'art. 4. Comme vous avez adhéré à la décision des Etats, au sujet du cumul, il y a lieu, par voie de conséquence, d'adopter également ici la modification votée par le Conseil des Etats.

Angenommen. — (Adopté.)

#### Art. 17.

**Häfliger**: Nur eine kurze Anfrage bezüglich Art. 17, Abs. 3. Hier besteht unzweifelhaft eine Unklarheit. Es heisst da: « Wenn durch diese Verteilung nicht so viele Mitglieder des Nationalrates herauskommen, als zu wählen sind, so wird die Stimmenzahl jeder Liste durch die um eins vermehrte Zahl der ihr schon zugewiesenen Mitglieder geteilt » etc. Die Redaktion ist an und für sich klar, und man sollte meinen, es sollte etwas anderes nicht denkbar sein. Es können also bei Zuteilung der Restmandate nur diejenigen Parteien konkurrieren, die die Wahlzahl erreicht haben, denen überhaupt schon Mitglieder zugeteilt worden sind. Allein diese Redaktion steht im Widerspruch mit der Botschaft des Bundesrates. Laut Seite 15, zweites Beispiel, wird bei Zuteilung der Restmandate auch die Partei berücksichtigt, die die Wahlzahl überhaupt nicht erreicht hat.

Es heisst: Die Partei mit 1537 Stimmen, das ist nicht die Wahlzahl, sie hat bei der Hauptverteilung keine Mandate erhalten, wird nun ebenfalls berücksichtigt.

Nun möchte ich fragen, welches ist das Richtige? In den meisten Kantonen, ich glaube in allen, gilt das Recht, dass nur diejenigen Parteien bei Verteilung der Restmandate berücksichtigt werden können, die die Wahlzahl überhaupt einmal erreicht haben. Es interessiert mich, was die Kommission hier für eine Meinung hat, eventuell könnte die Sache vielleicht durch eine präzisere Redaktion anders gestaltet werden, und zwar so, dass Zweifel nicht mehr möglich sind.

**Sträuli**, deutscher Berichterstatter der Kommission: Nach meiner Anschauung ist die Explikation, die in der bundesrätlichen Botschaft gegeben ist, die richtige, weil die Zuteilung 0 formell auch eine Zuteilung ist. Ob man eine Aenderung redaktionell vornehmen kann, die die Sache klarstellt, werden wir noch prüfen. Ich werde die Frage der Redaktionskommission vorlegen.

**Präsident:** Ist Herr Häfliger befriedigt?

**Häfliger:** Ja.

#### Art. 19.

**M. Calame**, rapporteur français de la commission: La modification que le Conseil des Etats a apporté à l'art. 19 est une conséquence du vote intervenu à propos du cumul. Elle va de soi, nous vous proposons de l'adopter.

Angenommen. — (Adopté.)

#### Art. 22.

**Sträuli**, deutscher Berichterstatter der Kommission: Art. 22 regelt die stillschweigende Wahl, die sogenannte élection tacite, von welcher wir eingehend bei der ersten Beratung gesprochen haben. Es handelt sich um den Fall, dass nur eine Liste vorhanden ist in dem betreffenden Wahlkreis, oder dass, wenn mehrere Listen vorhanden sind, die Gesamtzahl aller Kandidaten aller Listen nicht grösser ist als die Gesamtzahl der zu Wählenden. Dann ist es nach den Regeln des Proporzgesetzes klar, dass die Vorgeschiedenen gewählt werden müssen. Etwas anderes ist gar nicht möglich, und daraus hat der Entwurf den Schluss gezogen, dass es in einem solchen Falle nicht nötig und richtig, vielmehr eine unnütze Formalität sei, die Wähler überhaupt zur Urne zu rufen. Es ist daher der Grundsatz ausgesprochen worden, dass in einem solchen Falle die Kantonsregierung ganz einfach die Vorgeschiedenen, weil eben keine andern Kandidaten vorhanden sind, als gewählt erklärt, ohne dass ein Wahlgang stattfindet.

Der Ständerat hat nun an dieser Regelung der Dinge Anstoss genommen; er hat erklärt, dass die élection tacite mit den Wahlauffassungen eines grossen Teiles des Landes nicht übereinstimme. Er hat darauf

Nationalrat. — Conseil National. 1919.

hingewiesen, dass, wenn mehrere Kandidaten vorhanden seien, die allerdings notwendigerweise gewählt werden müssen, immerhin dadurch, dass man tatsächlich die Abstimmung vor sich gehen lässt, noch die Möglichkeit gegeben sei, den einen vor den andern zu stellen, dass also immerhin die Vornahme der Wahl bei mehreren Kandidaten nicht etwas Unnützes sei; es sei doch immerhin zu sagen, dass die Reihenfolge eine gewisse Rolle spielen könne. Es ist auch darauf hingewiesen worden, dass beim jetzigen System der Mehrheitswahl ja ähnliche Situationen sich präsentieren können, so dass man also sagen könnte, es wäre auch da möglich gewesen, die élection tacite einzuführen, und doch sei es niemand eingefallen, das zu tun.

Die Kommission hat die Sache nochmals geprüft, ist aber dazu gekommen, Ihnen vorzuschlagen, beim ursprünglichen Beschluss des Nationalrates zu bleiben und die stillschweigende Wahl zu akzeptieren. Sie gibt zu, dass für viele von uns und für viele Wähler diese Idee etwas Ungewohntes ist. Aber auf der andern Seite macht sie darauf aufmerksam, dass in einem Falle, wo man mit Bestimmtheit sagen kann, der oder die aufgestellten Kandidaten werden notwendigerweise gewählt, möge gestimmt werden wie immer, ein Wahlakt eigentlich doch eine starke Formalität und so unwichtig ist, dass es richtig sei, eine Wahl gar nicht vorzunehmen und der Regierung einfach das Recht zu geben, zu sagen, die Betreffenden seien gewählt. Der Kanton Neuenburg hat meines Wissens dieses Prinzip der stillschweigenden Wahl schon seit längerer Zeit eingeführt und ist jedenfalls schon im Falle gewesen, sie anzuwenden, ohne dass irgendwie aus der Mitte der Bevölkerung gegen einen solchen Spruch der Regierung Einwendungen erhoben worden wären.

Ich empfehle Ihnen infolgedessen im Namen der Kommissionsmehrheit — eine Minderheit beantragt, dem Ständerate zuzustimmen — am ursprünglichen Beschlusse des Nationalrates festzuhalten.

**M. Calame**, rapporteur français de la commission: D'accord avec votre commission, vous avez en premier débat adopté la proposition du Conseil fédéral relative à l'introduction du système de l'élection tacite. Sauf erreur, cette disposition n'avait soulevé ici aucune opposition.

L'innovation a paru trop révolutionnaire au Conseil des Etats qui s'est prononcé contre l'élection tacite et qui a par conséquent biffé aussi bien le premier alinéa que le deuxième de l'art. 22. Des échos qui nous sont revenus du Conseil des Etats, il résulte qu'en somme la seule objection qui ait été faite est celle-ci, que l'élection tacite manque de solennité et que le candidat nommé de cette façon-là ne posséderait peut-être pas une autorité égale à celle des élus ensuite de consultation populaire. J'avoue ne pas saisir cette argumentation-là. Je rappelle qu'avec le système de la proportionnelle, tel qu'il est réglé dans la loi, et comportant notamment le dépôt des listes, on arrive à limiter de telle façon le choix de l'électeur que les élections sont faites tacitement, dès qu'il n'y a pas plus de députés à élire que de candidats en présence. Dans ces conditions, l'élection n'est plus qu'un simulacre et je ne crois pas qu'elle ait un caractère de haute solennité. Est-ce qu'il est plus solennel peut-être de voir élire les députés dans un arrondissement de 20,000 électeurs, par exemple, par 1000 ou 2000 électeurs?

Je persiste à penser que dans le système de la proportionnelle, avec le dépôt des listes, l'élection tacite doit être admise.

M. le président de la commission a dit tout à l'heure que ce système est en vigueur depuis assez longtemps dans le canton de Neuchâtel. Je tiens à préciser que l'élection tacite a été introduite à Neuchâtel par la nouvelle loi de 1916. Elle a déjà été pratiquée à plusieurs reprises pour différentes élections et nous avons eu lieu de nous en féliciter.

Je recommande, au nom de la majorité de la commission, le maintien de la décision du Conseil national.

**Präsident:** Nach den Aussagen der Herren Referenten besteht eine Mehrheit und eine Minderheit. Es muss deshalb Abstimmung stattfinden.

#### Abstimmung. — Votation.

Für den Antrag der Kommissionsmehrheit	60 Stimmen
Für den Antrag der Kommissionsminderheit	23 Stimmen

#### Art. 23.

**Sträuli**, deutscher Berichterstatter der Kommission: Der Ständerat hat beschlossen, den Abs. 4 des Art. 23 zu streichen. Ihre Kommission schlägt Ihnen vor, diesem Antrag zuzustimmen. Wir haben in Art. 24 die Fälle auseinandergehalten, wo während der Amtsdauer eine Wiederbesetzung von Stellen nötig ist, die Fälle von Doppelwahlen oder der Erledigung während der Amtsdauer. Es ist also nicht notwendig, in Art. 23 nochmals von dem Fall zu sprechen, wo ein Mitglied des Nationalrates im Laufe der Amtsperiode den Austritt erklärt. Art. 23 regelt vielmehr den Fall, wo in mehreren Wahlkreisen die Wahl auf die gleiche Person gefallen ist.

M. Calame, rapporteur français de la commission: Après avoir revu le texte adopté par le Conseil des Etats, nous avons pu nous convaincre que le troisième alinéa de l'art. 23 n'a pas de raison d'être. C'est la raison pour laquelle nous vous proposons de biffer cet alinéa, d'accord avec le Conseil des Etats.

Angenommen. — (Adopté.)

#### Art. 25.

**Sträuli**, deutscher Berichterstatter der Kommission: Der Ständerat hat den Schlusssatz des Art. 25 gestrichen. Das war eine Folge seines Beschlusses über die Beseitigung der élection tacite. Nachdem Sie soeben an dieser Institution festgehalten haben, muss natürlicherweise auch Art. 25, Abs. 4, beibehalten werden.

M. Calame, rapporteur français de la commission: La suppression du dernier alinéa de l'art. 25, votée par le Conseil des Etats, était la conséquence logique du

vote émis quant à l'élection tacite. Comme vous avez rétabli les al. 1 et 2 de l'art. 22 et maintenu ainsi l'élection tacite, il y a lieu de réintroduire le dernier alinéa de l'art. 25. C'est à quoi nous concluons.

Angenommen. — (Adopté.)

#### Art. 26 quater.

**Sträuli**, deutscher Berichterstatter der Kommission: Sie haben bei der ersten Beratung auf Antrag des Herrn Bühlmann den Grundsatz des Stimmzwanges angenommen. Diese Beschlussfassung hat dem Rat in einem grossen Teil der Bevölkerung, namentlich der proporzfreundlichen Bevölkerung, grosse Vorwürfe eingetragen. In der Presse der deutschen Schweiz ist beispielsweise gesagt worden, dass der Rat durch Annahme des Antrages des Herrn Bühlmann den Entwurf des Bundesrates verstümmelt habe, dass damit ein trauriges Werk entstanden sei. Ich glaube, diese Aeusserungen waren übertrieben. Namentlich war unrichtig der Vorwurf, den man dem Rat und speziell dem Antragsteller gemacht hat, es sei der Antrag betreffend den Stimmzwang lediglich aus dem Grunde gestellt und angenommen worden, damit das Gesetz so verschlechtert würde, dass es niemand mehr gefalle, also man habe Sabotage treiben wollen. Ich denke, es ist nicht notwendig für diejenigen, die der Diskussion beigewohnt haben, die die Argumente, die für und gegen den Grundsatz des Stimmzwanges geführt worden sind, gehört haben, zu sagen, dass es sich darum nicht handelte, sondern dass man in der Tat in guten Treuen darüber verschiedener Ansicht sein konnte, ob in ein Proporzgesetz notwendigerweise der Grundsatz des Stimmzwanges gehört oder nicht.

Die Kommission hat von Anfang an den Standpunkt eingenommen, dieser Grundsatz gehöre nicht notwendigerweise in ein Proporzgesetz, und auch solche, die an sich dem Prinzip des Stimmzwanges zugestimmt haben, erklärten, es solle hier der Grundsatz nicht aufgenommen werden, damit nicht etwas, was nicht durchaus notwendig sei, in das Gesetz hineinzu bringen, das Gesetz beschwere. Der Stimmzwang sei nicht ein Essentielle eines Proporzgesetzes. An dieser Stellungnahme hält die Kommission fest, und sie beantragt Ihnen daher, in Zustimmung zum Ständerat, diesen Artikel zu streichen. Ich bemerke noch, dass auch diejenigen Mitglieder, die grundsätzlich dem Stimmzwang freundlich gesinnt sind und in der ersten Abstimmung für den Antrag Bühlmann gestimmt haben, in der Kommission erklärten, das nicht mehr tun zu wollen, sondern zum Beschlusse des Ständerates zu stimmen, um keine Differenz zu schaffen. Ich möchte Ihnen beantragen, das auch zu tun und sich damit zu begnügen, zu wünschen, der Bundesrat möge mit Beschleunigung die Frage prüfen, ob nicht das allgemeine Wahlgesetz im Sinne der Aufnahme des Stimmzwanges, nicht nur für die Nationalratswahlen, sondern insbesondere auch für die Abstimmungen, revidiert werden sollte.

M. Calame, rapporteur français de la commission: Lorsque notre collègue M. Bühlmann, à la session de décembre, vous a soumis un article 26 quater intro-

duisant dans notre régime électoral l'obligation du vote pour l'élection au Conseil national, je m'étais permis de combattre cette proposition. J'estimais que le principe du vote obligatoire ne devait pas être introduit incidemment dans une loi sur l'élection au Conseil national et que le vote obligatoire se comprendrait bien davantage dans les votations fédérales que dans les élections au Conseil national; j'envisageais en outre que cette question devait être tranchée pour elle-même et à l'occasion de l'élaboration d'une loi sur l'exercice des droits politiques. Je suis resté dans les mêmes sentiments et je suis heureux de constater que le Conseil des Etats n'a pas voulu suivre le Conseil national; il a biffé l'article 26 quater.

Vous savez tous, Messieurs, l'émoi que le vote du Conseil national sur cette question a provoqué dans une bonne partie de notre pays. On a voulu voir dans cette décision de la majorité un acte de sabotage destiné à retarder le plus possible l'application du système proportionnel. Quant à moi, je me refuse à considérer que ceux qui s'étaient prononcés pour l'adoption de l'article 26 quater aient voulu de propos délibéré empêcher ou retarder la réalisation de la réforme électorale, mais je constate cependant qu'il doit être tenu compte de l'émotion très réelle qui s'est manifestée dans le pays. Je m'associe à la proposition de biffer cet article.

Je dois répéter, d'accord avec M. le président de la commission, que nous ne contestons pas que cette question de l'obligation du vote présente un réel intérêt. Au cours des rapports qui ont été présentés lors de la discussion générale, nous avons l'un et l'autre déclaré que la commission s'en était occupée, qu'elle avait recommandé la question à l'examen bienveillant du Conseil fédéral et que celui-ci s'était engagé à l'étudier lorsqu'il s'occupera de la révision de la loi sur les élections et les votations. Aujourd'hui, ce sera de sage politique de suivre le Conseil des Etats et de supprimer l'article 26 quater, la question même du vote obligatoire en matière fédérale demeurant réservée.

**Bühlmann:** Nachdem der Ständerat mit so grosser Mehrheit den Beschluss des Nationalrates abgelehnt hat, und nachdem Ihre Kommission einstimmig beantragt, dem Ständerat zuzustimmen, besteht ausserordentlich geringe Aussicht, dass die Stimmpflicht in das Proporzgesetz hineinkommt. Das ist meiner Meinung nach zu bedauern. Ich möchte doch mit aller Genugtuung konstatieren, dass schon in der ersten Beratung im Nationalrat von fast allen Opponenten gegen die Stimmpflicht ausdrücklich erklärt worden ist, dass sie grundsätzlich Anhänger der Stimmpflicht seien. Das ist auch vom Vertreter des Bundesrates gesagt worden, und heute hat die Kommission, wie es scheint einstimmig, erklärt, dass sie die bestimmte Erwartung ausspreche, dass der Bundesrat mit möglichster Beschleunigung eine Revision des Bundesgesetzes über die Wahlen und Abstimmungen in die Wege leiten möchte, welche eine bezügliche Bestimmung zu enthalten hätte. Aus allen diesen Aeusserungen geht doch hervor, dass die Frage der Stimmpflicht nicht mit so einfachen Beschuldigungen beseitigt werden kann, wie das nun hinsichtlich der Aufnahme dieser Bestimmung in das Proporzgesetz geschehen ist. Ich bin noch heute überzeugt,

dass die Aufnahme der Stimmpflicht in das Proporzgesetz eigentlich eine Notwendigkeit ist und dass nur durch die Aufnahme der Stimmpflicht verhindert wird, dass das Resultat der Proportionalwahl zu einem Zerrbilde werde. Allein Ihr Wille geschehe. Nachdem eine Aussicht nicht mehr besteht, dass die Bestimmung im Gesetze bleibt, so will ich meinerseits an meinem Antrag nicht mehr festhalten, aber ich wiederhole nochmals, dass fast alle Opponenten erklärt haben, dass sie grundsätzliche Anhänger der Stimmpflicht seien. Das ist auch von Seite des Herrn Schneeberger geschehen. Herr Schneeberger hat in der ersten Beratung ausdrücklich darauf hingewiesen, dass seine Partei eigentlich keinen Grund hätte, der bezüglichen Bestimmung Opposition zu machen, da auch ihr noch grosse Reserven zur Verfügung stehen. Dass die Partei des Herrn Schneeberger einer derartigen Neuerung nicht mit Begeisterung zustimmen wird, ist verständlich; sie hat es verstanden, den Stimmzwang praktisch durchzuführen durch ihre stramme Parteidisziplin und kann sich daher mit diesem Erfolg begnügen und es den andern Parteien überlassen, in gleicher Weise vorzugehen, damit sie praktisch auch dazu kommen.

Angesichts der Situation wird also nichts anderes übrig bleiben, als dass die Kantone die Sache an die Hand nehmen. Ich bin überzeugt, dass eine Reihe von Kantonen zur Einführung der Stimmpflicht übergehen werden. Sie wissen, dass schon jetzt eine grosse Zahl von Kantonen besteht, in denen die Stimmpflicht besteht und auch bei den Wahlen des Nationalrates zur Anwendung gelangt. Es ist das keine erfreuliche Lösung, denn dadurch entsteht in der Eidgenossenschaft wieder zweierlei Recht. Im einen Kanton ist der Bürger verpflichtet, von seinem Rechte Gebrauch zu machen, ansonst eine entsprechende Sanktion eintritt. In diesen Kantonen erfüllen die Bürger auch ihre Pflicht, zur Urne zu gehen, während in andern Kantonen, wo eine derartige Bestimmung nicht vorhanden ist, die Hälfte der Wähler hinterm Ofen hocken bleibt, statt ihre Bürgerpflicht zu erfüllen. Diese Lösung durch die Kantone ist keine befriedigende. Der Anlass wäre sehr geeignet gewesen, gerade beim Proporzgesetz die Stimmpflicht aufzunehmen, um dieses zweierlei Recht in der Eidgenossenschaft in einer eminent eidgenössischen Frage zu beseitigen.

Der Ständerat hat es mit grosser Mehrheit abgelehnt, diese Rechtsungleichheit zu beseitigen. Ich möchte doch darauf aufmerksam machen, dass es eine eigentümliche Situation ist, dass der Ständerat dem Nationalrat vorschreibt, wie der Nationalrat gewählt werden soll. Wir haben eine ganz analoge Erscheinung bezüglich der Ehrenfolgen bei Konkurs und fruchtloser Pfändung. Nach 45 Jahren hat sich der Nationalrat endlich aufgerafft, diese Ehrenfolgen aufzuheben. Nun kommt wieder der Ständerat und beharrt auf dem ungleichen Recht. Die Frage der Stimmberechtigung und der Stimmpflicht für die Wahlen des Nationalrates ist eine Angelegenheit dieses Rates, und ich glaube deshalb nicht, dass der Ständerat das moralische Recht habe, Beschlüsse des Nationalrates, die dessen Wahl angehen, zu ändern. Wenn einmal die Proportionalwahl des Ständerates in Frage steht, mag der Ständerat sich auch aussprechen und mag auch seine Beschlüsse treffen, aber vorläufig ist einzig die Proportionalwahl des Nationalrates in Frage.

Ich behalte mir daher auch vor, auf dem Wege der Motion die Revision des Bundesgesetzes über die Wahlen und Abstimmungen zu verlangen, und ich will gerne diejenigen Herren, die sich als grundsätzliche Anhänger der Stimmpflicht bekannt haben, bei ihrer Erklärung behaften, wenn es sich um die Ausführung dieser Motion handelt.

Zum Schlusse möchte ich im Anschlusse an die Bemerkungen des Herrn Kommissionsreferenten nochmals des bestimmtesten dagegen protestieren, dass wir mit diesem Beschlusse und ich persönlich mit meinem Antrag auf Einführung der Wahlpflicht etwas anderes im Auge gehabt hätten als die Gerechtigkeit und das einheitliche Recht in der Eidgenossenschaft und dass wir das Proporzgesetz irgendwie hätten schädigen wollen. Es ist gerade von denjenigen Herren, die ihre demokratische Ueberzeugung als die allein massgebende bezeichnen und die sich als Pächter der Demokratie überhaupt gebärden, die Beschuldigung erhoben worden. Ich möchte demgegenüber feststellen, dass die Erfüllung der Bürgerpflicht eines der ersten demokratischen Erfordernisse ist, dass die Demokratie nur dann Bestand hat, wenn jeder Bürger von seinen Rechten, die ihm durch die Verfassung gegeben werden, Gebrauch macht. Ich muss dagegen protestieren, dass diese Herren die Mehrheit des Rates der Sabotage beschuldigen, ich muss feststellen, dass wir zu diesem Antrag als gute Demokraten berechtigt waren. Wir sind so gute Demokraten wie die Herren, die diesen Vorwurf erhoben haben. Es ist von vorneherein ein Unsinn, einem derartige Motive unterschieben zu wollen, wenn man durchaus ein vernünftiges Proporzgesetz gemäss dem Willen der Mehrheit des Schweizervolkes erlassen will.

Ich möchte also keinen Antrag auf Festhalten an dem Beschluss des Nationalrates stellen und möchte auch damit nochmals manifestieren, dass es mir darum zu tun ist, ebenso wie allen andern, die für die Wahlpflicht eingestanden sind, dass das Proporzgesetz möglichst bald fertig wird. Ich kann die Bemerkung aber nicht unterdrücken, dass Sie durch die Ablehnung der Stimmpflicht dem Gesetze sehr viel Gegner verschafft haben, dass ihm, wenn es zur Abstimmung kommen sollte — es wird niemand von uns das Referendumsbegehren stellen — infolge der Ablehnung des Stimmzwanges eine ganze Menge von Gegnern entstehen werden. Das wird die Folge sein, und das ist dann die wirkliche Sabotage, von der hier so ungerechtfertigterweise gesprochen wird.

**M. Micheli:** Je ne veux pas allonger ce débat et puisque M. Bühlmann ne maintient pas sa proposition, je ne veux pas vous exposer longuement pour quels motifs je suis adversaire du vote obligatoire. Nous sommes tous d'accord pour adhérer à la décision du Conseil des Etats. Cependant une parole de M. Bühlmann m'oblige à faire une déclaration. Notre honorable collègue a dit que parmi ceux qui ont combattu son amendement, tous s'étaient déclarés favorables au vote obligatoire. Cela n'est pas exact. Je tiens à souligner, en ce qui me concerne et aussi au nom d'un certain nombre de mes amis, que nous sommes adversaires du principe de l'obligation du vote. Par conséquent, lorsque M. Bühlmann présentera sa motion, nous nous réservons de la combattre.

Je tiens à faire cette déclaration pour qu'on ne puisse pas dire plus tard que tout le monde était d'accord et qu'on demandait simplement que le vote obligatoire fût introduit dans une loi spéciale sur les élections et votations.

Dans tous les cas j'estime que le vote obligatoire devrait faire l'objet d'une revision de la constitution dans laquelle cette obligation n'est pas prévue maintenant. L'obligation du vote ne peut être introduite que sous la forme d'une revision constitutionnelle et à ce moment-là, je me réserve, comme je viens de le dire, de combattre la proposition de M. Bühlmann. Il a dit tout à l'heure que le droit de vote implique l'obligation d'aller voter. Je suis d'accord pour autant qu'il s'agit d'une obligation morale. Le citoyen doit voter et j'estime que l'école, les partis politiques, la presse, les pouvoirs publics doivent engager le citoyen à remplir son devoir. Mais tout autre chose est de proclamer cette obligation de par la loi. Je suis adversaire de cette idée, car j'estime qu'il s'agit d'une obligation morale, qui ne doit pas être proclamée dans une loi et pour laquelle du reste on ne peut pas en fait prévoir des sanctions.

Je ne veux pas prolonger la discussion sur le fond même de la question, mais je tiens simplement à marquer mon opposition. Tenons-nous en aux décisions du Conseil des Etats et supprimons cette obligation du vote que le Conseil national avait introduite dans la loi, à une très petite majorité.

Je voudrais encore relever un reproche que M. Bühlmann a paru adresser au Conseil des Etats. Le Conseil des Etats a pris cette décision dans la plénitude de ses droits et il a très bien agi parce qu'il a amélioré la loi. Comme membre du Conseil national, je suis reconnaissant au Conseil des Etats d'avoir sur ce point amélioré le projet tel qu'il était sorti de notre première délibération.

**Speiser:** Es nötigt mich die Erklärung des Herrn Bühlmann zu einer kurzen Bemerkung; er hat uns dabei behaften wollen, dass die Mehrheit aller Redner eigentlich für den Stimmzwang sei, ihn aber aus opportunistischen Gründen jetzt nicht einführen wolle. Ich möchte als Beweis zum ewigen Gedächtnis für mich erklären, dass ich dem Stimmzwang absolut und zu aller Zeit abgeneigt bin. Es ist ja gar nicht richtig, wenn man von einem Stimmzwang spricht. Niemand kann die Leute zwingen zu stimmen, und nur wenn man das könnte, könnte man sagen, das proportionale Wahlverfahren brauche den Stimmzwang, um die Stimmung der Bevölkerung zum richtigen Ausdruck zu bringen. Aber niemand in der Schweiz wird verlangen, dass die Bürger mit Gewalt zum Stimmen gezwungen werden, sondern was Stimmzwang heisst, ist nur ein Zwang, zur Stimmurne zu gehen; die Leute werden gezwungen, ins Stimmlokal zu gehen; und nicht einmal das, sondern man droht ihnen nur, wenn sie nicht gehen, dann — das ist die Sanktion — müssen sie 50 Rappen zahlen. Das ist in den Kantonen, wo der sogenannte Stimmzwang besteht, der ganze Effekt. Einen Batzen oder einige Batzen müssen die Leute bezahlen. Es hat mich immer widerlich berührt, dass man das grosse und bedeutende Recht des freien Bürgers, zu stimmen und zu wählen, mit einem polizeilichen Zwang umgibt, und zwar mit dem geringen Zwang, einige

Batzen zu bezahlen. Dagegen bin ich. Da würden unsere grossen Städte gezwungen zu sein, einige Beamte mehr anzustellen, damit sie diese 50 Rappen eintreiben bei allen denen, die nicht zum Stimmen gegangen sind, trotzdem sie dem Stimmzwang unterlegen sind. Das ist es, was mir nicht gefällt, und darum hoffe ich, wir werden nie in der Schweiz den sogenannten Stimmzwang, faktisch den blossen Zwang zur Bezahlung einiger Batzen, einführen. Das möchte ich konstatiert haben.

**Präsident:** Es liegt nur der Antrag Ihrer Kommission vor, dem Ständerat zuzustimmen. Ich betrachte ihn als angenommen. Ich frage an, ob auf eine Differenz zurückgekommen werden will. Es ist nicht der Fall. Wir haben noch 2 Differenzen mit dem Ständerat in den Artikeln 22 und 25.

An den Ständerat.  
(Au Conseil des Etats.)

## 575. Beschränkung der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates.

*Limitation des pleins pouvoirs extraordinaires du Conseil fédéral.*

Fortsetzung. — *Suite.*

(Siehe Seite 157 hievor. — Voir page 157 ci-devant.)

Artikelweise Beratung. — *Discussion article par article.*

**Präsident:** Ich möchte Ihnen vorschlagen, den Titel mit Ziffer II zu behandeln, weil er der Natur der Sache nach sich richtet nach der Frage, wie die bestehenden Vollmachten behandelt werden; diese werden aber unter Ziffer II erledigt.

I.

**Meyer,** Berichterstatter der Kommissionsmehrheit: Nach der sehr weitreichenden Eintretensdebatte möchte ich zwei Bemerkungen machen und Ihnen beantragen, Abschnitt I gemäss dem Vorschlage der Kommissionsmehrheit anzunehmen. Auf seite der Minderheit der Kommission ist der Eingriff, den die ausserordentlichen Vollmachten für unsere demokratischen Verfassungs- und Rechtsverhältnisse darstellen, sehr stark unterstrichen worden. Nun habe ich auch in der Eintretensdebatte schon ausgeführt, dass die Kommissionsmehrheit durchaus auf diesem Standpunkte steht, dass sie es bedauert, dass diese ausserordentlichen Vollmachten weiterhin noch notwendig werden. Wenn nun aber von einer Seite der Kommissionsmehrheit sogar die Verantwortung dafür aufgebürdet wird, dass etwa später wieder Vorkommnisse wie der letzte Generalstreik eintreten werden, weil man nach unserem Mehrheitsantrag noch einen Teil

der ausserordentlichen Vollmachten aufrechterhält und dadurch eine gewisse Diktatur unterstütze, so möchte ich hier gleich darauf hinweisen, dass ja von einer Reihe von sozialdemokratischen Mitgliedern ein Antrag eingereicht wurde, der grundsätzlich auf dem Standpunkte der Kommissionsmehrheit steht und der nur die Fälle, in denen der Bundesrat weiterhin die Kompetenz zu Notmassnahmen haben soll, etwas anders umschreibt.

Es ist versucht worden, die Sache so darzustellen, als ob wir deswegen von den ausserordentlichen Vollmachten überhaupt nicht mehr Gebrauch machen müssten, weil wir in der Verfassung eine Form vorgehen haben, die ein abgekürztes Verfahren darstellt, nämlich den dringlichen Bundesbeschluss gemäss Art. 89 der Verfassung. Hier hat Ihnen Herr Bundesrat Müller ein Beispiel vorgelegt, das geeignet ist zu zeigen, dass der dringliche Bundesbeschluss uns nicht helfen kann, sondern dass wir wirklich in einigen Richtungen noch die ausserordentlichen Vollmachten gebrauchen. Es ist nämlich der Entwurf einer Kommission betreffend die Revision des Aktien- und Genossenschaftsrechtes erwähnt worden. Gerade unsere welschen Mitglieder müssen an diesem Entwurf ihre Freude haben. Er geht ja dahin, dem Prinzip der Firmenwahrheit in unserem Obligationenrecht noch nachdrücklich Geltung zu verschaffen. Es handelt sich hier um das Ergebnis einer Beratung von kompetenten Personen. Wie wollen wir das nun in Kraft setzen? Der dringliche Bundesbeschluss ist nicht anwendbar, denn denken wir uns, dass diese Vorlage in den Kommissionen einer Beratung unterliegen müsse, so ist anzunehmen, dass wenn man noch die Beratung im Plenum dazu nimmt, wir erst in der zweiten Hälfte dieses Jahres, auch bei Anwendung des dringlichen Bundesbeschlusses, zur Inkraftsetzung dieser Bestimmungen kämen. Das geht viel zu weit, wir brauchen die Vorschriften heute und jeden Tag; da wir diese Bestimmungen nicht haben, ist das ein Schaden für die schweizerische Volkswirtschaft.

Nach der bisherigen Praxis in der Eidgenossenschaft ist der dringliche Bundesbeschluss nicht für alle möglichen Verhältnisse anwendbar. Wir haben bisher nur sehr ausnahmsweise von ihm Gebrauch gemacht und haben ihn sozusagen gar nicht angewendet, wo es sich um Gesetze handelt. Wir haben uns immer angelegen sein lassen, alle unsere Gesetze dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Schliesslich ist zu sagen, dass der dringliche Bundesbeschluss uns dann auch nicht hilft, wenn es sich um Notmassnahmen handelt, die eine Abänderung der Verfassung darstellen, sei es, dass sie dem Bunde Kompetenzen zuweisen, die er nicht hat, sei es, dass sie verfassungsmässig gewährte Rechte der Kantone oder Einzelner einschränken. Diese Dinge dürfen nicht durch einen dringlichen Bundesbeschluss erledigt werden, sie müssen der Abstimmung von Volk und Ständen unterliegen. Daher wäre dieses Aushilfsmittel des dringlichen Bundesbeschlusses ein sehr schlechtes und nur in wenigen Fällen überhaupt mögliches.

Das wollte ich noch zugunsten der Auffassung der Kommissionsmehrheit sagen. Nun sehen Sie in Abschnitt I die Umschreibung der Fälle, in denen dem Bundesrat noch bis Ende des Jahres das Recht zustehen soll, wenn nötig Massnahmen zu treffen. Diese Umschreibung besteht darin, dass die Gebiete genannt werden, Grenzschutz, Fremdenpolizei, Ueber-

## **Proporzgesetz.**

### **Représentation proportionnelle.**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1919
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Januarsession
Session	Session de janvier
Sessione	Sessione di gennaio
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	13
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	958
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	10.02.1919 - 16:00
Date	
Data	
Seite	165-181
Page	
Pagina	
Ref. No	20 028 686



sein soll. Sie muss auch beruhen auf dem Geiste der Ordnung und der Pflicht.

In diesem Sinn müssen wir diese Probleme zu lösen suchen und die Bahn frei machen, auf der sich alle zusammenfinden sollten, die guten Willens sind. (Beifall).

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

### 898. Wiederholung der Kriegssteuer. Renouvellement de l'impôt de guerre.

#### Redaktionelle Bereinigung. — *Rédaction définitive.*

**Eugster**, deutscher Berichterstatter der Kommission: Gestatten Sie mir nur noch einige Bemerkungen. Die Vorlage der Redaktionskommission enthält noch zwei Fehler. Auf Seite 1, Ziffer 3, sollte der Hinweis auf das Gesetz heissen: «nach Ziffer 5» und nicht «nach Ziffer 4», weil die Numerierung sich geändert hat. Sodann ist am Schlusse der Vorlage in lit. D noch der alte Titel der Kriegssteuer: «wiederholte Kriegssteuer» stehengeblieben. Der neue Titel aber heisst: «neue ausserordentliche Kriegssteuer».

Die nicht von uns beratenen, aber dem Gesetze beigefügte Tabellen geben uns bei Tabelle III, Aktiengesellschaften und Kommanditgesellschaften, Anlass zu ein paar Bemerkungen. Die Ueberschriften der Rubriken sind vielleicht etwas missverständlich. Sie sind dem Wortlaut des ständerätlichen Beschlusses entnommen und es soll in der Schlusskolonne, «Steuerbetrag», gesagt werden: «für die vierjährige Periode, auf je Fr. 1000, auf je Fr. 4000 und dann darunter «Franken». Die Tabellen sind erst gestern von der Verwaltung zusammengestellt worden, und der Fehler konnte erst diesen Morgen korrigiert werden.

**M. Maunoir:** Je désire faire simplement une déclaration pour motiver mon vote. Je voterai contre l'impôt de guerre avec quelques-uns de mes amis pour les raisons principales que j'ai développées dans mes discours. En le faisant je n'entends point défendre les capitalistes qui ont déjà fait des sacrifices et sont prêts à faire tous ceux qui seront nécessaires pour assainir la situation financière de la Suisse. Mais c'est le mode adopté que je condamne, parce que je le considère comme résolvant prématurément la question de l'amortissement de notre dette et constituant un danger pour l'avenir du fédéralisme en même temps qu'une charge trop immédiate pour le commerce et l'industrie, dont il entravera le développement plus que jamais nécessaire.

#### Schlussabstimmung. — *Votation finale.*

Für Annahme der Vorlage	81 Stimmen
Dagegen	10 Stimmen

An den Bundesrat.  
(Au Conseil fédéral.)

### Sitzung vom 14. Februar 1919, vormittags 8¼ Uhr.

*Séance du 14 février 1919, à 8¼ heures du matin.*

Vorsitz: } Hr. Häberlin.  
Présidence: }

### 958. Proporzgesetz. Représentation proportionnelle.

#### Schlussabstimmung. — *Votation finale.*

Für Annahme des Bundesgesetzes	85 Stimmen
	(Einstimmigkeit).

### 958. Proporzgesetz (Uebergangsbestimmungen). Représentation proportionnelle (Dispositions transitoires).

#### Schlussabstimmung. — *Votation finale.*

Für Annahme des Bundesbeschlusses	85 Stimmen
	(Einstimmigkeit).

### 868. Motion des Herrn Nationalrat Scherrer-Füllemann und Mitunterzeichner betreffend die Totalrevision der Bundesverfassung, vom 25. März 1918.

Motion des M. Scherrer-Füllemann et cosignataires, concernant la révision totale de la constitution, du 25 mars 1918.

#### Fortsetzung. — *Suite.*

(Siehe Seite 224 hiervoor. — Voir page 224 ci-devant.)

**v. Streng:** Nach den gestrigen Verhandlungen über die in unserem Rate pendenten Motionen kann ich mich mit bezug auf die Feststellungen, die ich namens der katholisch-konservativen Gruppe des Rates zu machen habe, kurz fassen.

Die Motion Musy ist im wesentlichen unterzeichnet aus den föderalistisch gestimmten Kreisen des Rates mit einem starken Einschlag der romanischen Schweiz und im übrigen ohne Unterschied der bürgerlichen Parteien. Der Fraktion des Erstunterzeichners ge-

## **Proporzgesetz.**

### **Représentation proportionnelle**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1919
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Januarsession
Session	Session de janvier
Sessione	Sessione di gennaio
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	18
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	958
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	14.02.1919 - 08:15
Date	
Data	
Seite	246-246
Page	
Pagina	
Ref. No	20 028 693

Art. 14 so formuliert ist, dass ein Beschluss des Nationalrates nicht notwendig ist, um die Rechtswirkung des Postulates zu sichern; da wir vom Bundesrat nur ein Programm, also einen Bericht, nicht aber die Vorlage von Gesetzen oder Bundesbeschlüssen verlangen. Wenn aber der Bundesrat für gut findet, dass eine zweckmässige Parität in bezug auf seine Haltung gegenüber unserer Motion, wie gegenüber der Motion Scherrer-Füllemann bestehe, so bin ich unter der bestimmten Voraussetzung, dass diese Parität auch vom Nationalrat anerkannt wird, für meine Person wenigstens gerne bereit, mich der abgeänderten Fassung des Bundesrates anzuschliessen und will gewärtigen, ob von seite der Herren Mitunterzeichner dieselbe Auffassung ausdrücklich oder stillschweigend geteilt wird.

**Präsident:** Ich frage an, ob einer der übrigen Unterzeichner der Motion eine andere Stellung einnimmt als der Erstunterzeichner. Wenn kein Widerspruch erhoben wird, nehme ich an, dass sämtliche Mitunterzeichner der Fassung des Herrn Bundesrat Schulthess zustimmen:

**Abstimmung: — Votation.**

Für Erheblicherklärung der Motion  
in der Fassung Bundesrat Schulthess Einstimmigkeit

An den Bundesrat.  
(Au Conseil fédéral.)

**Sitzung vom 29. Januar 1919,  
nachmittags 4 Uhr.**

*Séance du 29 janvier 1919, à 4 heures  
de relevée.*

Vorsitz: } Hr. Brügger.  
Présidence: }

**958. Proporzgesetz.  
Représentation proportionnelle.**

(Siehe die Verhandlungen des Nationalrates 1918, Seite 489 ff.)  
(Voir les débats du Conseil national 1918, page 489 et suiv.)

**Anträge der ständerätlichen Kommission  
vom 22. Januar 1919.**

Zustimmung zum Beschlusse des Nationalrates, wo  
nichts anderes bemerkt ist.

Art. 1. Die Wahlen für den Nationalrat finden nach dem Grundsatz der Proportionalität gemäss den Bestimmungen dieses Gesetzes statt.

Jeder Kanton und jeder Halbkanton bildet einen Wahlkreis.

In Wahlkreisen, die nur einen Vertreter zu wählen haben, findet die Wahl nach relativem Mehr statt. Die Artikel 3—21, 22, Abs. 1 und 2, 24—26 finden in diesen Wahlkreisen keine Anwendung.

Art. 4. Die Wahlvorschläge dürfen höchstens so viele Namen wählbarer Personen enthalten, als Vertreter in den Wahlkreis zu wählen sind, und keinen Namen mehr als zweimal.

Enthält ein Wahlvorschlag mehr Namen als Vertreter in dem Wahlkreis zu wählen sind, so werden die am Schlusse überschüssigen Namen gestrichen.

Art. 9. Die Kantonsregierung oder die von ihr bezeichnete Amtsstelle prüft jeden Wahlvorschlag, streicht die Namen nicht wahlfähiger Kandidaten und setzt dem Vertreter der Unterzeichner erforderlichenfalls Frist an, innert welcher er nachträglich fehlende Unterschriften ergänzen, Ersatzvorschläge für amtlich gestrichene Vorgeschlagene einreichen, die Bezeichnung von Vorgeschlagenen verbessern oder die Bezeichnung des Wahlvorschlages zum Zwecke einer bessern Unterscheidung von andern Vorschlägen ändern kann.

Den Ersatzvorschlägen muss die schriftliche Erklärung der Vorgeschlagenen, dass sie die Kandidatur annehmen, beigelegt werden. Fehlt diese Erklärung, oder findet sich der betreffende Name schon auf einer andern Liste, oder ist der Kandidat nicht wahlfähig, so wird der Ersatzvorschlag gestrichen.

Sofern der Vertreter der Liste nichts anderes verlangt, werden die Ersatzvorschläge am Ende der Liste angereiht.

Nach dem 13. Tage (zweitletzten Montag) vor dem Wahltag dürfen an den Wahlvorschlägen keine Aenderungen mehr vorgenommen werden.

Art. 13. Jeder Wähler ist berechtigt, mittels eines gedruckten Wahlzettels oder durch ganzes oder teilweises Ausfüllen des leeren Wahlzettels mit Namen von Vorgeschlagenen, welche auf irgend einer der veröffentlichten Listen stehen, sein Wahlrecht auszuüben. Es ist ihm gestattet, an dem gedruckten Wahlzettel Streichungen, Aenderungen oder Ergänzungen handschriftlich vorzunehmen.

Auf mechanischem Wege vervielfältigte Wahlzettel mit Namen von Vorgeschlagenen aus verschiedenen Listen sind ungültig.

Es ist nicht gestattet, den Namen eines Kandidaten mehr als zweimal auf einen Wahlzettel zu setzen.

Art. 19. Von jeder Liste sind entsprechend der vorgenommenen Verteilung die Kandidaten gewählt, welche die meisten Stimmen erhalten haben. Bei Stimmengleichheit wird der auf der Liste in der Reihenfolge früher Vorgeschlagene als gewählt erklärt.

Ist jedoch die Stimmenzahl eines Kandidaten geringer als die Hälfte der durchschnittlichen Stimmenzahl der Kandidaten der betreffenden Liste, wobei bei kumulierten Kandidaten nur die einfache Stimmenzahl gilt, so ist er nicht gewählt. In diesem Falle finden Ergänzungswahlen nach den für die Hauptwahlen geltenden Vorschriften statt.

Art. 26 quater streichen.

**Propositions de la commission du Conseil des Etats  
du 22 janvier 1919.**

Adhésion à la décision du Conseil national partout  
où il n'y a pas d'observations.

Article premier. Les élections au Conseil national  
ont lieu d'après le principe de la proportionnalité con-  
formément aux dispositions de la présente loi.

Chaque canton et demi-canton forme un arron-  
dissement électoral.

Dans les arrondissements électoraux qui n'ont  
qu'un député à élire, l'élection a lieu à la majorité  
relative (art. 22, al. 2). Les articles 3 à 21, 22, al. 1<sup>er</sup>  
et 2, et 24 à 26 ne sont pas applicables dans ces arron-  
dissements.

Art. 4. Les listes de présentation ne doivent pas  
porter un nombre de noms supérieur à celui des dé-  
putés à élire dans l'arrondissement, et aucun nom ne  
doit y figurer plus de deux fois.

Si une liste contient plus de noms qu'il n'y a de  
députés à élire, ceux qui sont en excédent à la fin  
de la liste sont biffés d'office.

Art. 5. Chaque liste doit être signée personnelle-  
ment par quinze citoyens au moins demeurant dans  
le canton et possédant dans l'arrondissement le droit  
de vote, et porter une dénomination qui la distingue  
des autres listes.

Art. 9. Le gouvernement cantonal ou l'organe  
qu'il a désigné à cet effet examine chaque liste de  
présentation, biffe les noms des candidats inéligibles  
et fixe, le cas échéant, au mandataire des signataires  
un délai pour fournir les signatures qui manquent,  
remplacer les candidats officiellement éliminés, com-  
pléter ou rectifier la désignation des candidats ou  
modifier le nom de la liste, afin que celle-ci ne puisse  
pas être confondue avec les listes des autres partis.

Les propositions de remplacement doivent être  
accompagnées de la déclaration écrite des nouveaux  
candidats qu'ils acceptent leur candidature. Si cette  
déclaration fait défaut, ou si le nouveau candidat  
se trouve déjà sur une autre liste, ou s'il n'est pas  
éligible, son nom est rayé de la proposition de rem-  
placement.

Sauf indication contraire du mandataire des sig-  
nataires les propositions de remplacement sont portées  
à la fin des listes.

Biffer le 4<sup>e</sup> alinéa.

Aucune modification ne peut plus être apportée  
aux listes de présentation à partir du treizième jour  
(soit le lundi de la deuxième semaine) avant le jour  
du scrutin.

Art. 13. L'électeur vote en se servant soit d'un  
bulletin de vote imprimé, soit d'un bulletin blanc.  
Dans ce dernier cas, il peut le remplir en entier ou  
en partie en y portant les noms de n'importe lesquels  
des candidats qui figurent sur l'une ou l'autre des  
listes déposées. Il peut apporter de sa main, sur une  
liste imprimée, toutes suppressions, modifications ou  
additions qu'il juge opportunes.

Ständerat. — Conseil des Etats. 1919.

Les bulletins de vote multipliés par des moyens  
mécaniques sont nuls, s'il portent des noms de can-  
didats inscrits sur des listes différentes.

Il est interdit de porter le nom d'un candidat plus  
de deux fois sur la même liste.

Art. 19. Sont proclamés élus conformément au  
tableau de répartition, les candidats de chaque liste  
qui ont obtenu le plus grand nombre de voix. Si  
plusieurs candidats ont obtenu le même nombre de  
voix, celui qui est en premier rang dans la liste est  
déclaré élu.

N'est toutefois pas élu le candidat qui n'a pas  
obtenu la moitié de la moyenne des suffrages nomi-  
natifs recueillis par les candidats de la liste sur la-  
quelle il est porté, les suffrages cumulés sur le nom  
d'un candidat étant comptés comme suffrages simples.  
Dans ce cas, on procède à une élection complémen-  
taire conformément aux dispositions applicables aux  
élections principales.

Biffer l'art. 26 quater.

**Eintretensfrage. — Entrée en matière.**

**Kunz**, Berichterstatter der Kommission: In der  
Volksabstimmung vom 13. Oktober 1918 ist das  
Volksbegehren für die Proportionalwahl des National-  
rates mit 299,550 Ja gegen 149,039 Nein angenommen  
worden. Der neue Verfassungsartikel lautet:

«Die Wahlen in 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 Aus-  
führung dieses Grundsatzes die näheren Bestim-  
mungen.»

Er stellt also neben der Wahlkreiseinteilung nur  
den Grundsatz der Proportionalität auf, während die  
Ausführung dieses Grundsatzes der Bundesgesetz-  
gebung zugewiesen wird und den Erlass eines Aus-  
führungsgesetzes notwendig macht.

Bereits mit Botschaft vom 26. November 1918  
unterbreitet der Bundesrat der Bundesversammlung  
zwei hierauf Bezug habende Vorlagen, einmal den  
Entwurf zu einem Bundesgesetz betreffend die Wahl  
des Nationalrates nach dem Grundsatz der Propor-  
tionalität und sodann einen Entwurf Bundesbeschluss  
betreffend die Aufnahme von Uebergangsbestim-  
mungen zum neuen Artikel 73 der Bundesverfassung.

Der Nationalrat, dem in diesem Geschäft die Prio-  
rität zusteht, hat in der Dezembersession nur das  
Proporzgesetz behandelt, die Beratung des Bundes-  
beschlusses betreffend die Uebergangsbestimmungen  
dagegen auf die gegenwärtige Session verschoben und  
durch Schlussnahme von gestern erledigt. Unsere  
heutige Verhandlung beschränkt sich infolgedessen  
ebenfalls nur auf das Proporzgesetz, in der Meinung,  
dass die Uebergangsbestimmungen im Laufe der  
nächsten Woche in unserem Rate zur Behandlung  
gelangen sollen.

Das bisher geltende Bundesrecht über die Na-  
tionalratswahlen wird durch den neuen Artikel 73  
in zwei Punkten abgeändert:

Einmal wird an Stelle des im Bundesgesetz betreffend die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen vom 19. Juli 1872 vorgeschriebenen Mehrheitssystems das Verhältniswahlsystem eingeführt, und sodann werden die Wahlkreise im neuen Verfassungsartikel festgesetzt nach der Formel, dass jeder Kanton und jeder Halbkanton einen Wahlkreis bildet. Die Frage der Wahlkreiseinteilung ist damit endgültig erledigt und bedarf keiner weiteren Ausführungsbestimmung. Das zu erlassende Proporzgesetz hat sich infolgedessen nur noch mit der technischen Regelung des Proportionalwahlverfahrens zu befassen.

Der Kommission sind vorgängig ihrer Behandlung des Gesetzesentwurfes zwei Eingaben zugegangen: Mit Schreiben vom 29. November 1918 hat der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt dem Bundesrat zuhanden der eidgenössischen Räte mitgeteilt, dass der Grosse Rat dieses Kantons, in Anwendung des den Kantonen kraft Art. 93 der Bundesverfassung zustehenden Vorschlagsrechtes, durch Beschluss vom 28. November 1918 der Bundesversammlung den Vorschlag unterbreitet, es seien die nach der Revision der Bundesverfassung vom 13. Oktober 1918 erforderlichen Vorschriften über die Wahl des Nationalrates nach dem Grundsatz der Verhältniswahl ungesäumt zu erlassen und es seien ferner die nötigen Anordnungen zu treffen, damit nach dem Erlasse dieser Vorschriften der Nationalrat in deren Gemässheit neu bestellt werden könne.

Die zweite Eingabe haben wir unterm 4. Januar 1919 vom schweizerischen Bauernverband erhalten; in derselben werden zwei Anregungen gemacht, die eine auf Gestattung der Kumulation, die andere auf Einführung eines Obligatoriums für die in Art. 11 vorgesehene amtliche Zustellung sämtlicher Listen. Beide Eingaben sind in den Kommissionsberatungen zur Behandlung gelangt.

Sodann sind auch die Bestrebungen zu erwähnen, welche in Verbindung mit der Lösung der Proporzfrage eine Revision des Art. 77 der Bundesverfassung postulieren im Sinne der Aufhebung der Beschränkung im passiven Wahlrechte des eidgenössischen Personals. Ihre Kommission war einstimmig der Ansicht, dass diese Frage nicht im Ausführungsgesetz über den Nationalratsproporz gelöst werden könne, sondern auf den Weg der Verfassungsrevision zu verweisen sei.

In letzter Stunde, d. h. heute, sind uns drei weitere Eingaben überwiesen worden, die natürlich in der Kommission nicht mehr behandelt werden konnten:

Einmal eine Eingabe des Zentralkomitees des schweizerischen Grütlivereins, das sich Zentralkomitee der sozialdemokratischen Volkspartei nennt. In dieser Eingabe werden zwei Postulate gestellt. Einmal wird verlangt, dass der Stimmzwang abgelehnt werde. Ich werde bei der Behandlung dieses Gegenstandes auf dieses Schreiben zurückkommen, weil es höchst interessant ist, indem hier die Behauptung aufgestellt wird, dass für kleinere Parteigruppen in unserem Land durch Einführung des Stimmzwanges die Position verschlechtert werde, da infolge der Wahlbeteiligung von Kreisen, die sich sonst passiv verhalten hätten, das Quorum, das zur Besetzung eines Mandates erreicht werden müsse, hinaufgeschraubt werde.

Das andere Postulat betrifft die Kumulation. Die Eingabe beklagt sich darüber, dass die Kumulation vom Nationalrat abgelehnt worden ist. Die beiden

Fragen werden einmal in der Eintretensfrage kurz behandelt werden und sodann bei den betreffenden Artikeln eine entsprechende Würdigung finden.

Eine zweite und dritte Eingabe sind mir neute übermittelt worden, die zweite von der Vereinigung unabhängiger Sozialdemokraten, Sektion Bern, und die dritte von der Vereinigung Union Suisse des Démocrates, Groupe local de Genève. Beide Eingaben sind übereinstimmend und in einem Ton abgefasst, der es rechtfertigen würde, dass man ihrer gar nicht Erwähnung täte. Es wird Sie interessieren, wenn ich Ihnen eine dieser Eingaben verlese, sie ist nicht lang:

« Die Vereinigung schweizerischer Demokraten, Ortsgruppe Zürich und Bern, spricht ihr Befremden aus über die letzte Session des Nationalrates. Nach dem Volksentscheid vom 13. Oktober 1918 und den während des Landesstreiks erfolgten Zusicherungen hätte man erwarten dürfen, dass der Nationalrat auch nur den Schein vermeiden würde, als ob er die Fertigstellung der Proporzvorlage verzögern und die Neuwahl des Nationalrates noch möglichst weit hinausschieben möchte. In dieser Hinsicht sieht man sich jedoch enttäuscht. Mit Unwillen und Besorgnis müssen wir überdies die Wahrnehmung machen, dass Parlamentarier, die man als unversöhnliche Feinde des Proporzgedankens kennt, massgebenden Einfluss auf die Gestaltung der Proporzvorlage auszuüben vermögen und diese durch die unwürdigen Mittel einer Sabotage, wie das Verbot des Kumulierens und die Verkoppelung mit dem Stimmzwang, zu verpfuschen versuchen. Wir bekunden diesen Vertretern der vom Volke verurteilten Majorzherrschaft unser uneingeschränktes Misstrauen und richten an Sie die energische Aufforderung, sich der loyalen Erfüllung einer dem Volke gegenüber in hochernster Zeit eingegangenen Verpflichtung nicht länger in den Weg zu stellen. »

Ich glaubte, Ihnen diese Zuschrift nicht vorenthalten zu dürfen. Sie haben aus meinem einleitenden Votum entnehmen dürfen, dass der Vorwurf der Sabotage durchaus unbegründet ist. Ich habe darauf hingewiesen, dass, nachdem der Verfassungsartikel unterm 13. Oktober 1918 die Sanktion des Schweizervolkes erhalten hat, der Bundesrat bereits am 29. November, also in etwas mehr als Monatsfrist, eine bezügliche Gesetzesvorlage mit Botschaft den eidgenössischen Räten zugestellt hat und dass die Kommission des Nationalrates über das Proporzgesetz bereits vor der Dezembersession beraten und dadurch es ermöglicht hat, den Gegenstand in der Dezembersession zu behandeln. Diese Feststellungen genügen, um die Eingabe zu verurteilen.

Im übrigen werden die Fragen, die in der einen und anderen Eingabe behandelt sind, ja im Laufe der Behandlung der Gesetzesvorlage des näheren geprüft werden müssen.

Die Frage der Proportionalwahl muss als eine in ihren Einzelheiten sehr verwickelte Doktrin bezeichnet werden, die einer Reihe von Streitfragen ruft, welche je nach den Interessen und Anschauungen in den einzelnen Wählergruppen so oder anders gelöst werden können. Und wenn man uns im Staatsrecht gelehrt hat, dass es in bezug auf einzelne staatsrechtliche Einrichtungen wenige nicht alternierbare Ueberzeugungen gebe, so gilt das vornehmlich von der Proportionalwahl. Es ist daher verständlich, wenn von einzelnen Mitgliedern der Kommission die An-

sicht ausgesprochen worden ist, dass das zu erlassende Proporzgesetz schon nach der ersten Anwendung als revisionsbedürftig erklärt werden dürfte.

Grundsätzlich verlangt das proportionale Wahlverfahren, dass bei irgend einem Wahlgeschäft jede sich daran beteiligende Partei so viele von den zu vergebenden Sitzen erhält, als ihrer zahlenmässigen Stärke entspricht. Wenn zum Beispiel 10 Mandate zu vergeben sind und es beteiligen sich an dieser Wahl drei Parteien, von denen Partei A 600 Stimmen, Partei B 300 Stimmen und Partei C 100 Stimmen aufbringt, so sind die 10 Mandate dann proportional verteilt, wenn Partei A 6 Mandate, Partei B 3 Mandate und Partei C 1 Mandat erhält. In dem hier gewählten Beispiel ist die proportionale Verteilung eine höchst einfache, in praxi wird aber kein so einfaches Beispiel vorkommen. Man ist deshalb genötigt, nach einem rechnerischen Prinzip zu suchen, das für alle Beispiele passt, auch für die kompliziertesten. Der Grundsatz der Proportionalwahl besteht nun darin, dass man die Regel des absoluten Mehrs, d. h. die der Hälfte nächst höhere Zahl, verlässt und das sogenannte Verhältnismehr zur Basis der Berechnung macht. Dieses Verhältnismehr wird gefunden, indem man die Gesamtzahl der Mandate in der Gesamtzahl der abgegebenen Stimmen dividiert. Im zitierten Beispiel ist die Gesamtzahl der Mandate 10, die Gesamtzahl der Stimmen 1000, die Division ergibt als Verhältniszahl die Zahl 100, die auch Wahlzahl oder Verteiler genannt wird.

Diese Wahlzahl bedeutet nun im gewählten Beispiel, dass auf je 100 abgegebene Stimmen ein Mandat entfällt; so oftmals also die Wahlzahl in den Stimmen einer Partei enthalten ist, so manches Mandat fällt derselben zu. Damit wäre die ganze Proporzrechnung im Prinzip durchgeführt und in höchst einfacher Weise erledigt.

Die Frage der Proportionalwahl ist aber nicht auf diesem einfachen Boden stehen geblieben, sondern die Doktrin hat mit Rücksicht auf die grosse Verschiedenheit der Verhältnisse und Anschauungen in den einzelnen Wählergruppen in bezug auf das Verfahren gar bald eine ganze Reihe von Nuancen oder Einzelheiten herausgefunden, die hier kurz besprochen werden sollen.

Bei den meisten Proporzgesetzen wird die erste Division nicht durch die Gesamtzahl der Mandate ( $M$ ) sondern durch die um 1 vermehrte Gesamtzahl der Mandate ( $M+1$ ) vorgenommen. Diese Division durch  $M+1$  ist, wie sich das durch eine mathematische Formel begründen lässt, die richtiger gewählte Zahl und infolgedessen die Division auch die praktisch bessere. In den neueren Proporzgesetzen wird die Ziffer  $M+1$  als Divisor überall angewendet.

Die bisherigen Ausführungen basieren auf der Annahme, dass bei der Proportionalwahl ein stimmender Bürger gleichbedeutend sei einem Stimmzettel = 1 Stimme, und die Ausrechnung ist auf der Basis aufgebaut: 1 Stimmender = 1 Stimme, d. h. jede eingeworfene Liste bedeutet 1 Stimme. Man kann aber auch anders rechnen, d. h. der Ausrechnung eine andere Basis zu Grunde legen. Wenn in einem Wahlkreis mehrere Wahlen auf einmal zu treffen sind, so hat jeder Wähler nicht nur 1 Stimme, sondern je nachdem 2, 3 oder mehr Stimmen zu vergeben, d. h. auf den einzelnen Wähler entfallen so viele Stimmen, als im betreffenden Wahlkreis Kandidaten zu wählen

sind. Dieses System wird als das System der Einzelstimmenkonkurrenz bezeichnet.

Die Ausrechnungen führen bei beiden Systemen genau zum nämlichen Ergebnis, unter der Voraussetzung, dass jede Partei die gleiche Zahl von Kandidaten aufstellt und jeder Stimmende sämtliche Namen der für seine Partei vorgeschlagenen Kandidaten auf seinen Wahlzettel schreibt. Sobald diese Voraussetzungen nicht erfüllt sind, ergeben sich sofort andere Zahlen, wenn nicht, wie dies im Entwurf vorgesehen ist, ausdrücklich bestimmt wird, dass leere Linien als beschriebene gezählt und der betreffenden Partei fiktiv angerechnet werden.

Der Unterschied zwischen dem Listensystem und dem System der Einzelstimmenkonkurrenz wird dann eminent wichtig, wenn die Stimmenden nicht reine Parteilisten einlegen, sondern einzelne Linien ihres Wahlzettels mit Namen von Kandidaten anderer Parteien ausfüllen, was in der Proporzsprache als Panaschieren bezeichnet wird. Der Entwurf gestattet dieses Panaschieren und ermöglicht es dem Wähler, seine Stimmkraft zwischen zwei oder mehrere Parteien zu verteilen. Für die Partei bedeutet die Erlaubnis des Panaschierens eine Gefahr für Stimmenverlust, für den einzelnen Wähler aber eine grössere Freiheit resp. Unabhängigkeit von den Parteien. Während er beim System der Listenkonkurrenz seinen Stimmzettel und damit seine Stimmkraft nur einer Partei zuwenden kann, also an eine Partei gebunden ist, kann er, die Erlaubnis des Panaschierens vorausgesetzt, bei dem System der Einzelstimmenkonkurrenz seine Stimmen teilen. Das Panaschieren ist die natürliche Folge des Kandidatensystems, denn ohne Erlaubnis des Panaschierens hat es keinen Zweck, zu diesem System zu greifen.

Das Panaschieren steht zwar im Widerspruch mit den technischen Grundsätzen des Proporzgesetzes, allein die demokratische Auffassung eines grossen Teiles unseres Volkes würde es nicht verstehen, wenn man dem Wähler verbieten wollte, dem Manne seines Vertrauens seine Stimme zu geben, nur deswegen, weil er auf einer andern Liste steht.

Aus diesen Erwägungen ist im Entwurf das System der Einzelstimmenkonkurrenz und damit notwendigerweise auch die Erlaubnis des Panaschierens aufgenommen worden, und ihre Kommission stimmt dieser Lösung einstimmig zu.

Eine weitere Einzelheit ist das Kumulieren, d. h. die Erlaubnis, den Namen eines Kandidaten mehr als einmal zu schreiben. Das Kumulieren ist das Mittel, womit ein Kandidat, der zahlreichen Streichungen ausgesetzt ist, den Verlust wieder einbringen kann, indem seine besonderen Anhänger seinen Namen mehr als einmal schreiben, was zur Folge hat, dass einer oder mehrere andere Kandidaten dafür gestrichen werden.

Die Frage, ob die Kumulation im eidgenössischen Proporzgesetz Aufnahme finden soll, ist eine sehr umstrittene. Der Nationalrat hat nach einer eingehenden Diskussion mit 61 gegen 58 Stimmen die Kumulation abgelehnt. Diese Mehrheit von bloss 3 Stimmen ist eine Zufallsmehrheit und es ist durchaus nicht ausgeschlossen, dass bei erneuter Prüfung der Frage der Nationalrat ebenfalls zu einem andern Resultat gelangt; d. h. die Kumulation akzeptiert. Schon aus diesem Grunde empfiehlt es sich, in dieser Frage eine Differenz mit dem andern Rate zu schaffen.

Allein auch die materielle Prüfung der Frage führte in unserer Kommission dazu, dass mit 6 gegen 3 Stimmen, bei 2 Absenzen, beschlossen wurde, die einmalige Kumulation in den Entwurf aufzunehmen.

Ich habe Ihnen die Gründe angeführt, die für die Erlaubnis des Panaschierens sprechen, und es denkt wohl niemand im Ernste daran, ein Verbot des Panaschierens zu befürworten, sondern wir alle sind wohl damit einverstanden, dass diese Erlaubnis im Proporzgesetz Aufnahme finde.

Nun wird dabei dieses Panaschieren zur Gefahr, wenn es von einer Partei dazu benützt wird, um in eine andere Partei hineinzuregieren. Wie die Erfahrung lehrt, genügt es, wenn eine starke Partei 30 bis 50 Mann abkommandiert, mit dem Auftrage, durch Panaschieren einer Anzahl weniger bedeutender Kandidaten einer gegnerischen Liste diesen ein Übergewicht von Stimmen zu verschaffen und auf diese Weise die Führer dieser Liste zu eliminieren, und damit die Vertretung der gegnerischen Partei qualitativ zu schädigen.

Die so gemachten Erfahrungen führten nun zum System der Kumulation als einem Korrektiv gegen das unbeschränkte Panaschieren. Sobald das Kumulieren gestattet ist, sind die Opfer zu gross, um mittels Panaschieren mit Erfolg in eine andere Liste hineinzuregieren.

Ich begnüge mich hier mit diesen wenigen Bemerkungen und behalte mir vor, bei Art. 4 die Gründe eingehend zu erörtern, welche für das System der Kumulation sprechen.

Neben der Kumulation gibt es noch ein anderes Korrektiv gegen das unbeschränkte Panaschieren, nämlich das System der Ersatzmänner, das Ihnen von einem andern Mitglied der Kommission empfohlen wird und dessen Votum ich hier nicht vorgeifen will.

Eine weitere Einzelheit der Proportionalwahl bildet das System der Listenverbindung. Es besteht darin, dass es den Parteien gestattet ist, sich für die Wahl in Gruppen zu teilen, bei der Verteilung der Sitze jedoch den andern Parteien gegenüber als Einheit aufzutreten. Jede Gruppe reicht eine eigene Kandidatenliste ein, alle aber geben die Erklärung ab, dass sie miteinander verbunden seien. Die Sitze, welche die verbundenen Listen als Einheit auf Grund ihrer Gesamtstimmzahl erhalten haben, werden nachher unter die verbundenen Listen proportional verteilt.

Es hat diese Koppelung der Listen den einen Vorteil, dass die bei jeder Liste sich ergebenden unberücksichtigten Reste nicht verloren gehen. Die Listenverbindung kann auch in ganz grossen Wahlkreisen dazu verwendet werden, um eine freiwillige Verkleinerung des Wahlkreises herbeizuführen.

Im Kanton Bern z. B. mit seiner grossen Ausdehnung, mit zwei Sprachgebieten, besteht ein Bedürfnis, neben der proportionalen Vertretung der Parteien auch eine verhältnismässige Vertretung der einzelnen Landesteile zu ermöglichen. Sobald im ganzen Kanton von jeder Partei nur eine Liste aufgestellt werden darf, fällt jede Gewähr für die notwendige regionale Berücksichtigung dahin.

Endlich ist noch ein Wort zu verlieren über die Frage, ob mit dem Proporzgesetz gleichzeitig der Stimmzwang eingeführt werden sollte. Der Bundesrat spricht in der Botschaft die Ansicht aus, dass die Kantone, in denen bisher der Stimmzwang für die

Nationalratswahlen zur Geltung kam, ohne weiteres zu dessen Beibehaltung berechtigt seien.

Erfahrungsgemäss weisen nun diese Kantone mit obligatorischer Stimmabgabe jeweils bedeutend höhere Beteiligungsziffern an der Urne auf, als diejenigen Kantone, welche den Stimmzwang nicht kennen. In dieser ungleichen Beteiligung an der Urne liegt die Gefahr, dass das Bild des Proporz nicht überall ein getreues sein wird und dass diejenigen Parteien aus dem Proporz den grösseren Vorteil ziehen, die über eine gute Parteiorganisation verfügen und infolgedessen in der Lage sind, bei den Proporzahlen eine stramme Parteidisziplin durchzuführen.

Der Nationalrat hat das Prinzip der Wahlpflicht in das Gesetz aufgenommen und will es den Kantonen überlassen, durch entsprechende Ausführungsbestimmungen die notwendigen Sanktionen für den Stimmzwang aufzustellen.

Unsere Kommission hat mehrheitlich beschlossen, Ihnen Ablehnung der Wahlpflicht zu beantragen, während eine Minderheit Ihnen Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates empfiehlt.

Damit habe ich diejenigen Fragen kurz berührt, die geeignet sind, zu Erörterungen Anlass zu bieten, während im übrigen der Entwurf kaum wesentliche grundsätzliche Auseinandersetzungen veranlassen wird. Ihre Kommission stimmt der Schlussnahme des Nationalrates im allgemeinen zu, mit zwei Ausnahmen, nämlich einmal in der Frage der Kumulation, deren Aufnahme in den Entwurf sie vorschlägt, und sodann in der Frage der Einführung des Stimmzwanges, wo sie mehrheitlich Ablehnung beantragt.

Im Namen der einstimmigen Kommission beantrage ich Ihnen Eintreten auf die Vorlage.

**Winger:** Ich muss mir eine Ergänzung der Ausführungen des Herrn Referenten betreffend das Panaschieren und die Kumulation gestatten. Es ist durchaus zutreffend, dass die Kommission in ihrer grossen Mehrheit, sozusagen einstimmig, gefunden hat, es müsse, in Abweichung vom Beschlusse des Nationalrates, gegen die Gefahren des Panaschierens ein Korrektiv geschaffen werden. Allein über das zu wählende Korrektiv hat in der Kommission nicht Einstimmigkeit bestanden. Eine Gruppe wollte, den Anträgen der nationalrätlichen Kommission folgend, die Kumulation bewilligen; eine andere wollte das Korrektiv durch Annahme des Systems der Ersatzkandidaten herstellen, wie es im Nationalrat durch die Anträge des Herrn Grünenfelder vorgeschlagen war. Es hat dann eine Abstimmung stattgefunden, und ich glaube, nur mit Stichtscheid des Herrn Präsidenten der Kommission hat man sich für die Kumulation entschieden. Die Minderheit der Kommission, welche für das System der Ersatzkandidaten war, hat aber erklärt, sie werde ihren Antrag im Rate aufrecht erhalten, obschon sie dann allerdings, nachdem in der eventuellen Abstimmung das System der Ersatzkandidaten in Minderheit geblieben war, auch dem Kumulieren zugestimmt hat. Ich hatte erwartet, dass der Minderheitsantrag der Kommission für das System der Ersatzkandidaten ebenfalls in die gedruckte Vorlage der Kommission aufgenommen würde. Das ist aber nicht geschehen, und darum ergreife ich schon bei diesem Anlass zu Ihrer Orientierung das

Wort, um bei der Eintretensdebatte zu erklären, dass wir bei Art. 4 und auch bei einem späteren Artikel dann einen Minderheitsantrag stellen werden, entsprechend den Anträgen Grünenfelder, die Sie auf Seite 504 des stenographischen Bulletins finden. Bei der Detailberatung wird dann ja darüber zunächst bei Art. 4 des näheren zu reden sein.

**M. Gabuzzi:** Comme membre de la commission qui a examiné le projet d'application du système proportionnel pour l'élection du Conseil national, permettez-mois d'exprimer mes opinions sur le projet de loi en question. Je me sens d'autant plus autorisé à le faire que j'appartiens au canton qui a le premier introduit le système proportionnel et qui a eu par conséquent l'occasion de rassembler beaucoup d'expériences sur les résultats de ce système d'élection:

Le canton du Tessin a, en effet, introduit le vote proportionnel pour l'élection de la constituante après le mouvement populaire du mois de septembre 1891 et depuis lors le vote proportionnel a été dans le Tessin appliqué de la manière la plus étendue pour l'élection de toutes nos autorités, y comprise celle du Conseil d'Etat. Je veux vous épargner l'exposé de tous les détails à travers lesquels a passé le vote proportionnel, surtout pour l'élection du Conseil d'Etat qui a fini par être abandonné.

Je me limite à vous indiquer les résultats du vote proportionnel pour l'élection du Grand Conseil. Nous avons appliqué le vote proportionnel avec le droit de l'électeur de biffer dans les listes les noms des candidats qui ne lui plaisent pas et avec le droit de panachage, c'est-à-dire avec le droit d'inscrire dans une liste des candidats appartenants à d'autres listes.

Le résultat a été que les candidats qui paraissaient les plus indiqués pour l'élection et auxquels dans tous les cas les comités qui préparaient les listes électorales auraient donné la préférence, ne réussissaient pas toujours à avoir le nombre supérieure de voix.

On s'est vu par là obligé de recourir à des moyens indirects pour corriger l'expression de la volonté populaire. On a invité d'abord quelques-uns parmi les élus à se retirer pour faire place à d'autres. Mais cela n'a pas paru suffisant et peu à peu on en est venu à la décision que ces comités en préparant les listes indiquaient les candidats qui devaient dans tous les cas entrer dans le Grand Conseil et ceux qui devaient avoir la fonction subordonnée de suppléants. Pour assurer l'élection dans le sens voulu des comités contre les vicissitudes du vote populaire, on se faisait donner à l'avance la déclaration écrite des candidats destinés à être des suppléants de se retirer dans le cas, où ils auraient obtenu dans la votation populaire un nombre de voix supérieur aux autres.

Vous comprenez que tout cela n'était pas très conforme à la dignité du mandat de législateur. Dans un mémoire que j'ai rédigé sur le fonctionnement du vote proportionnel dans notre canton, je me suis permis de soutenir que les électeurs dussent voter seulement pour la couleur ou la dénomination de la liste et que dans chaque liste

on dût désigner les députés, qui lui appartenait sur la base de la votation populaire, suivant le rang proposé par le groupe. Ce système, selon ma manière de voir, a le grand avantage de simplifier énormément l'opération électorale. L'électeur doit se décider simplement de voter pour le parti qu'il croit devoir appuyer et il est hors de doute que le choix des candidats proposés par les comités exercera son influence sur la détermination du corps électoral. Le parti pourra en effet compter sur le plus grand appui de ses adhérents, s'il a su proposer une liste de candidats qui réunit les sympathies plus étendues du parti et ma proposition me semblait justifiée par des considérations décisives. S'il est vrai qu'elle donne un pouvoir très étendu aux comités des partis, il est vrai d'autre part que le système proportionnel lui-même repose sur l'action prépondérante des comités des groupements politiques du pays. Aucun individu ne peut être élu, aucun individu ne peut même subir l'épreuve de la votation, s'il n'est pas proposé dans une des listes qui ont été présentées. Si donc la désignation dans une liste est une condition sine qua non de l'élection, on ne comprend pas pour quoi le comité qui propose une liste ne puisse pas désigner à l'avance les candidats qui doivent avoir la préférence dans l'élection.

La faculté de biffer des candidats dans une liste n'a, dans la pratique, engendré que des inconvénients. Elle provoque des compétitions déplorables entre les candidats, des compétitions auxquelles ne s'abaissent pas les individus qui ont le sentiment de leur dignité personnelle; la faculté de rayer des candidats de la liste aboutit par conséquent à fausser souvent la volonté du parti.

Aussi la faculté du panachage n'est-elle pas recommandable. Elle augmente le jeu de compétition entre les candidats. Un candidat obtient souvent un certain nombre de voix dans une autre liste en promettant de faire voter dans sa propre liste des amis personnels pour un candidat d'une autre liste. L'expérience a démontré que le panachage ne profite pas aux partis dans leur ensemble, parce que le nombre de voix, que le panachage procure à des candidats de listes différentes, se paralyse de manière, que le résultat du vote total pour chaque liste reste identique.

Je vous dirai tout de suite que ma proposition n'a pas été prise en considération dans le Tessin. Quelques-uns m'ont fait l'honneur de la trouver ingénieuse, mais en général, on a objecté que le peuple ne comprendrait pas un système électoral dans lequel on ne vote plus pour des candidats. On dit que l'électeur doit avoir le droit d'exprimer au moins son vote pour les candidats proposées dans les différentes listes. Peu importe que cela plaise ou ne plaise pas aux comités dirigeants et que ceux-ci aient encore la faculté de corriger le vote du peuple par des moyens plus ou moins légitimes.

Je comprends toute la portée apparente de ces objections et par conséquent je m'abstiendrai aussi de proposer ici un système qui bouleverserait tout le projet qui nous est proposé par le Conseil fédéral. Il me suffit d'avoir indiqué ma manière de voir qui restera peut-être pour le développement futur du vote proportionnel. Dans cet ordre d'idées,



vos me peurmerez de dire brièvement comment le projet de loi, sur lequel nous délibérons, contient tout ce qu'il faut pour réaliser certains résultats peu favorables, auxquels la pratique du vote proportionnel nous a conduit dans le Tessin.

Le projet prévoit la faculté de biffer le nom de candidats proposés par un groupe et prévoit aussi la faculté d'inscrire dans une liste des candidats d'autres listes. Il y aura donc la possibilité que les résultats de la votation populaire ne correspondent pas aux désirs du groupe qui fait la proposition. C'est vrai qu'un groupe n'est pas obligé de proposer une liste complète et qu'il peut limiter le nombre des candidats qu'il propose. Mais un parti fait rarement usage de cette limitation, ou en fera usage dans une mesure très restreinte. S'agissant d'un arrondissement quelque peu étendu, chaque parti est dans la nécessité de comprendre dans la liste des candidats appartenants aux différentes localités de l'arrondissement, et il ne pourra pas éviter le danger, que précisément cela porte les électeurs à recourir à la pratique de biffer des candidats pour assurer quelquefois l'électeur à une représentation de sa localité. D'ailleurs un parti présente très rarement une liste réduite, parce qu'il craint que l'électeur soit exposé à la tentation de remplir la liste avec des candidats d'autres listes.

On a fait des propositions, qui doivent avoir le but d'assurer la nomination aux candidats meilleurs, ou disons plus correctement aux candidats, auxquels le groupe proposant donne la préférence. D'un côté on a proposé et on proposera encore dans la discussion le vote cumulatif. Avec ce système, un groupe peut proposer le vote double pour certains de ses candidats. De cette manière, on a l'avantage de réduire le nombre des candidats, parce qu'il y aura d'autant moins de candidats, que de votes doubles accordés à un on plusieurs d'entre eux. Mais je ne pense pas que ce moyen corrigera les vices du système, et cela indépendamment des difficultés que les groupes rencontreront à introduire de pareilles distinctions dans leurs propositions. La faculté de voter double pour un candidat est donnée à chaque électeur, et il n'est pas dit que l'électeur votera double pour le candidat ou pour les candidats proposés par le comité. L'électeur exercera sa faculté de voter double pour un candidat suivant ses préférences et par conséquent il y a même à craindre que la faculté de voter double augmente les inconvénients du système proportionnel de substituer la volonté de l'électeur à celle présumée du comité qui fait la proposition.

Dans le canton de St-Gall, il y a le système que chaque groupe peut désigner dans sa proposition les candidats pour l'élection directe et ceux qui doivent servir seulement comme suppléants. Ce système a été proposé par M. Grünenfelder dans le Conseil national. Je trouverais acceptable ce système, si chaque groupe ne pouvait proposer un nombre de candidats et suppléants correspondant au nombre total des députés à élire. Mais suivant la proposition de M. Grünenfelder, chaque groupe peut proposer candidats et suppléants pour un nombre de la moitié supérieur à celui des députés à élire. La proposition de M. Grünenfelder

ainsi conçue n'élimine aucun des inconvénients de la pratique du vote proportionnel et ne constitue qu'une complication inutile. Et cela encore indépendamment des difficultés pratiques de trouver des candidats qui se laissent porter comme simples suppléants.

J'ai voté dans la commission contre ces moyens et confirmerai mon vote dans notre délibération. Mais dans le projet, je trouve encore une disposition qui créera peut-être une situation assez singulière. Cette disposition est celle de l'article 13 du projet de loi, qui donne la faculté à l'électeur de voter avec une liste sans dénomination en inscrivant dans son bulletin de vote les candidats, qu'il croit choisir dans les différentes listes qui sont proposées. Est-ce que cette faculté ne donnera pas à un nombre donné de ces électeurs, qui ne croient pas devoir se soumettre à un groupement quelconque, de déterminer par leur vote les candidats des différentes listes, auxquelles doit échoir la majorité des votes. Je signale le danger et il est inutile d'y insister. Il me semble que la liste libre est en contradiction avec les principes, sur lesquels repose le vote proportionnel, et qui au fond oblige le corps électoral à s'organiser en fractions, en groupes, suivant les affinités de leurs opinions et de leurs intérêts, qu'ils ont à faire valoir dans l'administration du pays.

Vous me pardonnerez toutes ces critiques que j'ai cru devoir réunir dans mon vote sur l'entrée en matière. Leur but a été de démontrer que le vote proportionnel est très difficile à organiser, que ce que nous acceptons aujourd'hui ne pourra avoir qu'un caractère provisoire et que sa fonction définitive amènera à admettre quelque chose d'analogue à ce que j'ai exposé, en indiquant les expériences du canton auquel j'appartiens. Du reste le projet reconnaît et sanctionne d'une manière drastique l'influence des organisations des partis dans l'élection. L'article 22 du projet déclare qu'on ne doit pas même procéder à la votation, lorsqu'il n'est présenté qu'une liste électorale, ou lorsque le nombre des candidats de toutes les listes ne dépasse pas celui des députés à élire. Cet article permet aux comités des partis de s'entendre pour l'élection des députés et de mettre de côté le vote du peuple.

Dans un gros volume publié récemment on trouve réunis quelques écrits sortis dans des temps différents de la plume d'un homme d'Etat italien qui a joué dans son pays un grand rôle dans la dernière guerre. La première dissertation du volume examine la question du vote proportionnel. L'homme d'Etat, dont je parle, soutient que ce vote nie la juste conception de la fonction du peuple dans l'élection du parlement et de celle du parlement lui-même. Dans l'élection le peuple désigne les meilleurs citoyens qui doivent s'occuper de la formation de la loi et des affaires supérieures du pays. Or, cette désignation ne peut se faire que par le vote de la majorité, par le choix fait sur le vote prébiscitaire. D'autre part, la mission du député n'est pas celle de représenter les intérêts de ses électeurs, mais celle de discuter et de décider les questions soumises au parlement dans l'intérêt supérieur du pays suivant sa science et sa conscience. Ce point de vue est aujourd'hui abandonné par l'introduc-

tion toujours plus générale du vote proportionnel. Le parlement doit par ce vote être composé de mandataires des différents intérêts, des différentes tendances, en d'autres termes des différents groupements politiques et économiques qui se forment dans les pays. Mais il me semble que le principe lui-même, sur lequel repose le vote proportionnel, exige que l'opération électorale ait à se diviser dans deux phases distinctes. La première comprend l'élaboration des programmes, la formation du groupe et la désignation des candidats. Cette désignation est l'opération essentielle de l'activité préparatoire de chaque groupe. Chaque groupe doit proposer les individus qui lui semblent plus indiqués pour l'accomplissement du mandat, mais même dans l'hypothèse que chaque groupe désigne les meilleurs, on ne peut pas supposer que tous les individus proposés soient de la même valeur. Il existe toujours entre les proposés une échelle de préférence, à la tête de laquelle se trouve celui qui est le plus apte à représenter le groupe. Puis viennent les autres suivant le rang de la préférence que le groupe leur donne. Cette tâche doit être remplie par le comité du groupe. C'est lui qui doit désigner le rang de l'élection du candidat. Mais la seconde opération, l'opération électorale proprement dite, la lutte, doit être dégagée de toute préoccupation, elle doit s'expliquer entre les idées que chaque groupe représente. Il me semble que cela donnera à la lutte électorale un cachet idéal très élevé, dans laquelle chaque groupe doit chercher simplement à obtenir le plus grand nombre possible d'adhérents à ses opinions et à ses tendances. Il va sans dire, ainsi que je l'ai déjà observé, que la réussite de l'effort de chaque groupe dépend aussi des qualités intellectuelles et morales de la liste des candidats qu'il a présentée. Mais je suis certain qu'après les déceptions qui se produiront inévitablement par l'application du projet tel qu'il est proposé, on reviendra peut-être sur les idées que j'ai exposées.

Je vote donc l'entrée en matière sur le projet sans aucun enthousiasme, et au contraire, avec beaucoup de scepticisme. Si je ne fais aucune proposition, c'est parce que la hâte qu'on a d'arriver au renouvellement du Conseil national empêche l'étude d'un changement de système.

**M. Rütty:** En ma qualité de représentant d'un canton qui jouit de la proportionnelle, je n'ai pas besoin de dire que j'approuve d'une façon générale les dispositions du projet, et cela d'autant mieux qu'on peut dire qu'il adopte dans leurs traits généraux les dispositions de la loi genevoise. Or, nous avons constaté que les prescriptions votées ont abouti à des résultats favorables et que nous n'avons point à regretter l'introduction de la proportionnelle dans le canton de Genève pour l'élection du Grand conseil. Je crois en particulier très important que les dispositions laissent à côté de l'action très légitime des comités une action spéciale aux électeurs, un droit de préférence qui permet en définitive au peuple dans sa majorité d'indiquer quels sont les élus de son choix, mais je me réserve de revenir plus tard sur une disposition du projet et de combattre l'introduction

dans la loi du cumul des suffrages. J'ai le sentiment que cette disposition est très mal accueillie dans notre canton, qui ne la connaît pas et que d'autre part elle modifie d'une manière très fâcheuse un des fondements de notre système électoral, le principe même de l'élection par un suffrage égal qui donne à l'électeur la possibilité de présenter une liste complète ou incomplète afin de pouvoir indiquer les candidats qu'il considère comme les plus capables de remplir le mandat; mais la possibilité pour un électeur de voter deux fois pour le même candidat constitue une atteinte portée à l'un des principes de notre suffrage universel, c'est une disposition tout à fait nouvelle dans beaucoup de cantons, une dérogation qui, je crois, sera très mal accueillie par une grande partie de la population. Un des grands avantages de la pratique de la proportionnelle était de ne changer absolument rien au mode de vote de l'électeur, qu'il applique le système du vote majoritaire ou celui du vote proportionnel, l'électeur exerçant ses droits de la même façon, dans les mêmes circonstances et de la même manière. Et l'on pouvait dire que les différences entre le vote proportionnel et le vote majoritaire ne se produisaient que rarement lors de la fixation définitive des listes d'élus, et par une opération arithmétique à laquelle l'électeur n'avait pas à participer. Avec les votes cumulés vous arrivez à cette idée que je considère comme absolument fautive que l'électeur n'a pas un droit de suffrage, il n'a pas seulement le droit d'exprimer ce suffrage et d'indiquer ainsi quels sont les citoyens qu'il considère comme les plus capables de le représenter. Mais on veut donner une espèce de droit de contrôle général sur l'élection, le droit de favoriser spécialement un candidat, ce qui lui permet d'influer sur l'élection d'une façon qui ne correspond pas au principe sur lequel repose le suffrage universel: un électeur, un suffrage. Le vote cumulé chez nous aura pour effet, dans une partie de la Suisse du moins, de prêter le flanc à des manoeuvres, à des calculs, à des tactiques qui créeront très souvent dans diverses contrées et chez des individus ambitieux jouissant d'une popularité tapageuse un état d'esprit regrettable, dont le fâcheux résultat sera de fausser la véritable volonté populaire, exprimée par des citoyens moins au courant de ces combinaisons.

Je ne veux pas m'appesantir sur ce point, nous aurons sans doute l'occasion d'y revenir dans la discussion des articles. En revanche, je donne l'approbation la plus complète aux propositions de la commission en ce qui concerne l'obligation du vote. Cette obligation était absolument contraire à l'initiative populaire et n'avait rien à voir avec la proportionnelle. Je suis très heureux que dans ce Conseil la commission l'ait reconnu et se soit séparée sur ce point de la décision du Conseil national. Si nous voulons que la proportionnelle donne les résultats que nous désirons lui voir atteindre, nous devons adapter le plus possible la manoeuvre électorale, s'il m'est permis d'employer ce mot, à la situation actuelle et ne pas imposer à l'électeur des habitudes nouvelles. Il faut éviter de se prêter à des combinaisons qui peuvent falsifier le résultat du scrutin. Il faut qu'en somme la

proportionnelle ne donne au votant pas autre chose à faire que ce qu'il faisait sous le régime majoritaire, c'est-à-dire exprimer la volonté par l'émission de suffrages distincts librement donnés, en désignant ceux qu'il croit le plus utiles au bien du pays, dont il est chargé de nommer les représentants. Ne compliquons pas le mécanisme du vote par un cumul qui n'est qu'un expédient, un procédé factice et théorique impropre à exprimer la véritable volonté populaire à laquelle il substitue une manifestation complexe et souvent injuste.

C'est pourquoi, tout en appuyant l'entrée en matière, je me réserve de combattre le mode de cumul de deux suffrages consacré par les propositions de notre commission.

**Wettstein:** Man hat nun in der Eintretensdebatte bereits auf die wichtigen Punkte der Kumulation und des Stimmzwanges Rücksicht genommen. Ich erlaube mir daher auch einige Bemerkungen.

Der Widerstand gegen die Kumulation ist hauptsächlich von Genf aus gekommen; er hat dort seine Ursache hauptsächlich in den besonderen Parteiverhältnissen. Ich kann Ihnen umgekehrt aus unserer Erfahrung mitteilen, dass sich die Kumulation bei uns ausgezeichnet bewährt hat. Wir kumulieren bis zu drei Stimmen, nicht nur bis zu zwei, wie hier. Was ist nun der Sinn dieser Kumulation? Einfach der, Intrigen der Parteien gegeneinander so viel als möglich zu verhindern und die Stimmkraft einer Partei nicht nur ausserhalb, sondern auch innerhalb zu möglichster Geltung zu bringen. Wenn Sie in einem Wahlkreis 15 Mandate zu vergeben haben, so hat keine Partei Anspruch auf 15 Mandate. Kumulieren Sie nicht, dann muss eine Partei, wenn sie zur vollen Entfaltung ihrer Stimmkraft kommen und nicht riskieren will, dass die Wähler leerbleibende Linien einfach mit andern Leuten ausfüllen, womit dann die eigene Partei geschwächt wird, den Stimmzettel vollständig ausfüllen. Wenn leere Linien gelassen werden, werden sie mit andern Namen ausgefüllt, und fremde Parteien bringen es fertig, einen hervorragenden Vertreter der eigenen Partei zu Fall zu bringen, indem sie einem minderwertigen Vertreter leere Stimmen zuhalten. Das ist die sogenannte Köpfung der Liste. Mit einer kleinen Schwächung der eigenen Stimmzahl kann es eine Partei fertig bringen, der andern Partei Kandidaten vorzuschreiben. Diese Köpfung kann da ausserordentlich gefährlich werden, wo die Parteien geneigt sind, sich auch in die Angelegenheiten der andern Parteien einzumischen.

Nun sagt Herr Rutty, das sei eine Verfälschung des Resultates. Das kann ich nicht einsehen. Wenn eine Partei 15 Kandidaten zu wählen hat, so wird sie auf vielleicht 3, 4 oder 5 besonders tüchtige Köpfe sehen müssen, damit sie richtig vertreten ist. Nun schlägt sie ganz natürlich ihren Parteigenossen vor, diesen Leuten, auf deren Wahl sie besonderes Gewicht legt, mehr als eine Stimme zuzuhalten; sie hat damit ihre Stimmzahl möglichst ausgenützt, sie kann die ganze Liste ausfüllen, indem sie einzelne Namen doppelt schreibt, und sie hat gleichzeitig die Sicherheit, dass sie

die Leute, die sie in erster Linie gewählt wissen will, auch wirklich gewählt erhält. Da sehe ich wirklich nicht ein, worin hier die Verfälschung des Resultates bestehen soll. Im Gegenteil, Sie geben damit den Parteien erst das volle Recht, auch diejenigen zu wählen, auf deren Wahl sie sehen müssen. Für die andern Parteien kann es ganz gleich sein, was die eine oder andere Partei mit ihrer Stimmzahl anfängt. Aber innerhalb der Partei ist es nicht gleichgültig, und der Wähler ist ja immer noch frei, er kann sagen, er kumuliere nicht, er lasse die Linien frei oder er fülle sie mit andern Namen aus. Wir lassen ja sogar die freie Liste zu, lassen also dem Wähler die denkbar grösste Freiheit. Aber der Partei müssen Sie das Recht geben, die Mittel anzuwenden, die notwendig sind, damit nicht eine Verfälschung des persönlichen Resultates herauskommt.

Ich stehe auf dem Standpunkt, der demjenigen des Herrn Rutty entgegengesetzt ist, und sage, dass ohne Kumulation das Resultat durch die Einmischung einer andern Partei verfälscht werden kann. Mit der Kumulation erreichen wir einen doppelten Zweck: die möglichste Ausnützung der Stimmkraft auf der einen und die möglichste Sicherung der Wahl derjenigen Persönlichkeiten, auf die es der Partei in erster Linie ankommt, auf der andern Seite.

Dazu kommt noch eine praktische Erwägung. Die Partei wird beim Proporz immer am meisten gewinnen, die am stärksten diszipliniert ist, bei der die Wählerschaft auf einen Wink sich betätigt. Das sind in diesem Falle, das wissen Sie alle, nicht die bürgerlichen Parteien, denn bei ihnen ist der Individualismus immer noch viel grösser als bei den Sozialdemokraten. Wenn Sie die Kumulation ablehnen, so besorgen Sie die Geschäfte der diszipliniertesten und skrupellosesten Partei, d. h. der Partei, die, wenn sie ihrer Stimmzahl sicher ist und der Disziplin ihrer Anhänger auch, durch die Beseitigung der Kumulation die Möglichkeit bekommt, andern Parteien Kandidaten aufzudrängen, die Kandidaten nämlich, die diese andere Partei nicht in erste Linie gestellt wissen wollte. Ich glaube deshalb, wir tun gut, wenn wir die Kumulation zulassen.

Was den Stimmzwang anbetrifft, so kann ich erklären, dass ich grundsätzlich ein Anhänger desselben bin. Ich bin aber ein entschiedener Gegner davon, dass man hier den Stimmzwang in einer Art von Gelegenheitsgesetzgebung der Wählerschaft aufdrängt nur für eine einzelne Betätigung des Wählers, für die Proportionalwahl des Nationalrates, dagegen nicht für die sachlichen Abstimmungen oder für andere Wahlen. Das ist natürlich nicht das, was wir unter einer obligatorischen Stimmausgabe verstehen. Diese kann nur aus der Pflicht des Bürgers begründet werden, an den öffentlichen Angelegenheiten teilzunehmen. Dann ist es aber selbstverständlich und konsequent, dass wir den Stimmzwang zu einem Bestandteil der Verfassung machen oder mindestens eines allgemeinen Gesetzes. Wenn Sie eine Verständigung suchen wollen, so hätte ich meinerseits nichts dagegen, wenn Sie den Kantonen das Recht erteilen, den Stimmzwang einzuführen. Ich halte aber auch das nicht für notwendig, sondern glaube, dass wir

besser tun, wenn wir den Stimmzwang hier ablehnen und ihn dann bei einer andern Gelegenheit, wenn es sich um die Durchführung des Grundsatzes handelt, wieder aufnehmen. Mit der Aufnahme des Stimmzwanges in dieses Spezialgesetz würden wir das ganze Gesetz gefährden und unter Umständen riskieren, dass die Sache wieder hinausgeschoben wird. Das sollte auch den bisherigen Gegnern der Verhältniswahl nicht recht liegen, denn nachdem einmal das Volk seinen Entscheid getroffen hat, wollen wir diesen klaren und bestimmten Volkswillen auch loyal durchführen. Deshalb stimme ich dem Kommissionsvorschlag zu, der die Kumulation zulassen und den Stimmzwang ablehnen will.

**Kunz, Berichterstatter der Kommission:** Das Votum des Herrn Ständerat Winiger veranlasst mich zu einer kurzen Erwiderung. Herr Winiger hat sich darüber beschwert, dass in den schriftlich ausgeteilten Anträgen kein Minderheitsantrag figuriert. Es muss das auf einem Missverständnis beruhen. Nach meinen Notizen ist in der Kommission kein förmlicher Minderheitsantrag gestellt worden, sondern die Herren Winiger und Wirz haben sich vorbehalten, Minderheitsanträge im Rat zu stellen. Deswegen habe ich es unterlassen, Minderheitsanträge unter die Kommissionsanträge aufzunehmen. Es war nicht die Absicht, sie zu unterdrücken, das ist ganz sicher. Nun bin ich natürlich damit einverstanden, dass diese Minderheitsanträge noch gedruckt und ausgeteilt werden. Ich wollte nur feststellen, dass ich nicht die Absicht hatte, dieselben zu unterdrücken, sondern dass ich das Votum des Herrn Winiger und dasjenige des Herrn Wirz dahin aufgefasst habe, dass sie sich vorbehalten, im Rate solche Minderheitsanträge zu stellen.

**Winiger:** Ich möchte nur sagen, dass es nicht meine Intention war, dem Herrn Referenten zur Last zu legen, er hätte mit Absicht unsere Anträge unterdrückt.

Das Eintreten wird stillschweigend beschlossen.  
(L'entrée en matière est décidée tacitement.)

Artikelweise Beratung. — *Discussion article par article.*

Titel und Ingress. — *Titre et préambule.*

Angenommen. — (Adoptés.)

#### Art. 1.

**Kunz, Berichterstatter der Kommission:** In Al. 1 und 2 werden die beiden im Verfassungsartikel enthaltenen Grundsätze des Verhältniswahlsystems und der Wahlkreiseinteilung als zweckmässige Einleitung des Gesetzes wiederholt.

Al. 3 statuiert eine Ausnahme zugunsten der Einer-Wahlkreise. Dass der Grundsatz der Minoritätenvertretung, wie er durch die Proportionalwahl

angestrebt wird, im Einer-Wahlkreis nicht verwirklicht werden kann, ist für jedermann klar; auch in Zweier-Wahlkreisen ist dies, genau genommen, nicht der Fall, indem auch hier die Vertretung der Minoritäten durch einen Gewählten keine verhältnismässige sein würde. Theoretiker erklären nun, dass das Verhältniswahlverfahren auch im Einer-Wahlkreis möglich sei, indem die Verteilungswahl hier identisch sei mit dem absoluten Mehr. Das wird richtig sein, und infolgedessen führt die Anwendung des Verhältniswahlverfahrens im Einer-Wahlkreis genau zum nämlichen Resultat wie das Mehrheitswahlsystem. Aus diesem Grunde kann im Einer-Wahlkreis von der Anwendung der für die andern Wahlkreise notwendigen formalen Bestimmungen über die Verhältniswahl füglich Umgang genommen und das bisher übliche und viel einfachere Mehrheitsverfahren mit dem relativen Mehr beibehalten werden. Dagegen finden die Art. 27 und 28 auf die Einer-Wahlkreise ebenfalls Anwendung. Mit dieser Abänderung empfehlen wir Ihnen Zustimmung zu den Schlussnahmen des Nationalrates.

Angenommen. — (Adopté.)

#### Art. 2.

**Kunz, Berichterstatter der Kommission:** Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass in diesem Artikel der Zeitpunkt für die jeweilige Vornahme der Gesamterneuerungswahlen grundsätzlich festgelegt wird und damit die Frage der ersten Gesamterneuerung nach dem Verhältniswahlverfahren in keiner Weise präjudiziert sein soll. Diese Frage soll im Bundesbeschluss betreffend die Aufnahme von Uebergangsbestimmungen zu Art. 73 der Bundesverfassung ihre Lösung finden.

Die Bestimmung, wonach die Kantonsregierung ermächtigt wird, Ersatzwahlen anzuordnen, ist notwendig mit Rücksicht auf die Vorschriften in Art. 19 und 22, welche Ersatzwahlen vorsehen.

Ich beantrage Zustimmung zum Nationalrat.

Angenommen. — (Adopté.)

#### Art. 3.

**Kunz, Berichterstatter der Kommission:** Art. 3 behandelt die Einreichung der Wahlvorschläge an den Regierungsrat und bestimmt hiefür eine Frist bis zum 20. Tage vor dem Wahltag. Diese Vorschrift ist deswegen wichtig, weil das Gesetz in Art. 14 den Grundsatz aufstellt, dass Namen, welche auf keiner Liste stehen, ausser Betracht fallen. Die Vorschrift in Al. 2 der bundesrätlichen Vorlage findet in Art. 26 bis eine generelle Lösung und ist daher dieses Alinea zu streichen.

**M. Python:** Au sein de la commission on a critiqué le texte français de cet article. «Liste de présentation» devrait être remplacé par «liste des candidats».

Je désire qu'on prenne note au protocole de cette observation, qui ne concerne que le texte français.

Kunz, Berichterstatter der Kommission: Es ist schon in der Kommission von den Mitgliedern französischer Zunge bemerkt worden, dass, statt «liste de présentation», richtiger gesagt würde «liste de candidats». Wir wollen das in der Redaktionskommission, wo ein Mitglied romanischer Zunge vertreten sein wird, noch diskutieren. Am Sinne des Gesetzes ändert es nichts, sondern betrifft nur die französische Redaktion.

Angenommen. — (Adopté.)

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

### 737. Kauttionen der Versicherungsgesellschaften. Cautionnements des sociétés d'assurances.

Redaktionelle Bereinigung. — *Rédaction définitive.*

Ochsner, Berichterstatter der Kommission: Nachdem der Nationalrat am 24. September 1918 die Differenzen behandelt hatte, trat tags darauf die Redaktionskommission zusammen. Wie zur Behandlung des Gesetzes geschritten werden wollte, liess Herr Nationalrat de Cérenville einen Vorschlag für den französischen Text einweisen. Um diesen Vorschlag behufs Zustellung an die Mitglieder der Redaktionskommission vervielfältigen zu können, wurde letztere auf den 30. September einberufen. Man hatte die ersten sechs Artikel bereinigt, da mehrere Mitglieder im Nationalrate erscheinen mussten. Die Fortsetzung der Beratung wurde dann auf den 12. November festgesetzt. Sie fiel aus, da auf diesen Tag die Bundesversammlung zur ausserordentlichen Sitzung einberufen wurde. Verschiedene Verumständungen ermöglichten die Fortsetzung der Beratung erst am 3. Januar.

Die redaktionelle Bereinigung gab mehr zu sprechen, als es der Umfang des Gesetzes hinsichtlich Artikelzahl erwarten lässt. Da dasselbe auf juristischem wie auf versicherungstechnischem Boden aufgebaut ist, waren die Vertreter beider Richtungen zu hören.

Wenn auch materiell selbstredend keine Aenderungen getroffen wurden und getroffen werden konnten, so sah sich die Kommission doch veranlasst, verschiedenen Ortes Abänderungen formeller Natur vorzuschlagen.

Im Ingress des Art. 2 wurden die Worte «nach Massgabe dieses Gesetzes» gestrichen, weil überflüssig, da ja dieses Gesetz zur Regelung der Kautionsbestellung und der daran sich knüpfenden Folgen erlassen wurde. Im Art. 4 sind die aus der Behandlung durch die Räte hervorgegangenen Absätze 2 und 3 in Absatz 2 zusammengezogen worden, weil der zweite Satz dieses Absatzes lediglich eine Präzisierung des ersten Satzes bildet. Weggelassen wurde im zweiten Satze des Art. 5, Abs. 2, das Wort «auch», weil überflüssig.

Die aus der Beratung hervorgegangene Ueberschrift des Abschnittes II lautete: «Verwendung der Kauttionen bei ausländischen Gesellschaften.» Dafür setzte die Kommission ein «Besondere Bestimmungen für die ausländischen Gesellschaften». Der die Art. 1—5 umfassende I. Abschnitt trägt die Ueberschrift: «Allgemeine Bestimmungen». Diesem Gedanken wurde bei Festsetzung der Ueberschrift des zweiten Abschnittes Rechnung getragen. Hier handelt es sich ausschliesslich um ausländische Gesellschaften, für welche neben den allgemeinen noch besondere Bestimmungen erforderlich wurden.

Die Klausel in Art. 7, Abs. 2, lautend: «sofern nicht die Voraussetzung des Art. 8 zutrifft» wurde herausgezogen und daraus der Satz formuliert: «Art. 8 bleibt vorbehalten.»

Das Marginale zu Art. 8: «Verfügungen des Bundesrates» wurde abgeändert in «Sichernde Massnahmen». Zweck eines Marginales ist, den Inhalt des nebenstehenden Textes kurz bekanntzugeben. Die Worte «Verfügung des Bundesrates» sind zu vag. Auch nach den Art. 3, 4, 5, 7 usw. hat der Bundesrat Verfügungen zu treffen. In erster Linie interessiert aber nicht wer verfügt, sondern was verfügt wird. Das sind hier die sichernden Massnahmen zum Zwecke der Sanierung.

Ferner wurde das Marginale zu Art. 9, lautend: «Uebertragung oder Liquidation des Versicherungsbestandes» abgeändert in «Uebertragung oder aussergerichtliche Liquidation des Versicherungsbestandes», französisch: «Transfert ou liquidation administrative du portefeuille». In Art. 10 ist ebenfalls eine Liquidation, die konkursmässige, vorgesehen. Art. 9 spricht von der Liquidation ausserhalb dem Konkursverfahren. Sodann wurde dem Art. 9, Abs. 1, Abs. 3 gemäss Entwurf des Bundesrates und Schlussnahme der Räte angegliedert in der Fassung: «In diesen Fällen gehen die Kautionswerte von Gesetzes wegen . . .». Hierauf folgt als Abs. 2, Abs. 2 gemäss Schlussberatung, in welchem nach den Worten: «Der Bundesrat kann . . .» das Wort «überdies» beigefügt wurde, um auszudrücken, dass der Bundesrat nicht nur Uebertragung oder aussergerichtliche Liquidation verfügen, sondern auch den Rückkauf und die Beleihung der Policen ausschliessen kann.

Generalbevollmächtigter, Hauptdomizil und Strafbestimmungen waren zusammen in einem besonderen Abschnitt untergebracht. Gemäss Art. 2, Ziff. 3, lit. b, des Aufsichtsgesetzes, welche Zitation auch in dem entsprechenden Artikel des Kautionsgesetzes Aufnahme gefunden, fallen Generalbevollmächtigter und Hauptdomizil nur bei ausländischen Gesellschaften in Betracht. Diese zwei Gesetzesmaterien wurden daher aus Abschnitt IV herausgehoben und in den II. Abschnitt als Art. 12 und 13 untergebracht, welcher Abschnitt von den besonderen Bestimmungen für die ausländischen Gesellschaften handelt.

Entsprechend der Ueberschrift zu Abschnitt II wurde auch die Ueberschrift in Abschnitt III abgeändert in «Besondere Bestimmungen für inländische Gesellschaften». Bei Art. 14 ersetzte die Kommission das Marginale «Sicherungsmaßnahmen», entsprechend demjenigen zu Art. 8, durch die adjektivische Bezeichnung «Sichernde Massnahmen». Ferner wurde Abs. 2 dieses Artikels, lautend: «Die

## **Proporzgesetz.**

### **Représentation proportionnelle.**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1919
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Januarsession
Session	Session de janvier
Sessione	Sessione di gennaio
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	03
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	958
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.01.1919 - 16:00
Date	
Data	
Seite	32-42
Page	
Pagina	
Ref. No	20 028 705

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.

**Sitzung vom 30. Januar 1919,**  
**vormittags 8½ Uhr.**  
*Séance du 30 janvier 1919, à 8½ heures*  
*du matin.*

Vorsitz: }  
 Présidence: } Hr. Brügger.

**958. Proporzgesetz.**  
**Représentation proportionnelle.**

Fortsetzung. — *Suite.*

(Siehe Seite 32 hievor. — Voir page 32 ci-devant.)

**Minderheitsanträge**  
 vom 29. Januar 1919.

Art. 4, Abs. 1.

Die Wahlvorschläge können neben den in erster Linie zur Wahl vorgeschlagenen Kandidaten auch Ersatzkandidaten enthalten. Ein Wahlvorschlag darf höchstens so viele Kandidaten und höchstens halb so viele Ersatzkandidaten enthalten, als in dem Wahlkreise Vertreter zu wählen sind.

Art. 19, Abs. 1 bis.

Wenn eine Liste besondere Vorschläge für Kandidaten und für Ersatzkandidaten enthält, so erfolgt die Zuteilung der Mandate zuerst an die als Kandidaten vorgeschlagenen. Ersatzkandidaten können erst dann in Betracht fallen, wenn einer Liste mehr Sitze zukommen, als Kandidaten auf der Liste vorgeschlagen sind.

**Propositions de la minorité**  
 du 29 janvier 1919.

Art. 4, 1<sup>er</sup> alinéa.

Les listes de candidats peuvent porter, en plus des candidats présentés en première ligne, des candidats-suppléants. Une liste de candidats ne peut porter des candidats en nombre supérieur au total, ni des candidats-suppléants en nombre supérieur à la moitié des députés à élire dans l'arrondissement.

Art. 19, al. 1 bis.

Si une liste contient des propositions distinctes pour les candidats et les candidats-suppléants, les sièges sont attribués tout d'abord à ceux qui ont été

proposés comme candidats. Les candidats-suppléants ne peuvent entrer en ligne de compte que si une liste a droit à un plus grand nombre de sièges qu'elle ne comptait de candidats.

Art. 4.

**Kunz, Berichterstatter der Kommission:** Hier und sodann weiter in Art. 13 ist nun die wichtige Frage zu entscheiden, ob die Erlaubnis der Kumulation im Gesetze Aufnahme finden soll. Die nationalrätliche Kommission hat eine einmalige Kumulation in Vorschlag gebracht, der Rat aber solche abgelehnt.

Ihre Kommission hat mit 6 : 3 Stimmen, welche letztere sich für das System der Ersatzmänner ausgesprochen haben, beschlossen, Ihnen die einmalige Kumulation vorzuschlagen. Zur Begründung dieser Schlussnahme der Mehrheit gestatte ich mir kurz folgendes auszuführen:

Die Aufstellung einer nicht-kumulierten Liste bedingt in jeder Partei die Aufstellung so vieler Kandidaten, als Wahlen zu treffen sind. Damit sind zum vorneherein viele Kandidaten, in den meisten Fällen die Mehrzahl, zum Durchfallen verurteilt, was in der Partei Verärgerungen zur Folge hat. Vergebens wird man dem Durchfallkandidaten verständlich zu machen suchen, dass das Wesen des Proporz des derartige Erscheinungen bedinge, und vergebens wird man sie des unverminderten Vertrauens ihrer Partei versichern; sie registrieren bloss die Tatsache, dass den Gewählten ein grösseres Vertrauen als ihnen selbst von der Partei entgegengebracht wurde, und gewöhnlich ziehen sie sich nach kürzerer Zeit aus jeder öffentlichen Tätigkeit zurück. Auf diese Weise gehen der Partei wertvolle Kräfte verloren.

Ohne die Möglichkeit der Kumulation gehen im proportionalen Wahlverfahren jeder Partei gerade die prominenten Führer verloren; diese Erscheinung findet ihre Erklärung darin, dass diese unentwegten Führer, Männer von Kraft und bürgerlichem Mut, sich im Kampfe selbst gelegentlich Gegner in der eigenen Partei schaffen und sich unter Umständen etwa auch einmal verhaufen. Einige wenige Streichungen bei der Wahl genügen, sie aus dem Sattel zu heben, während die Leisetreter, die dem Kampfe lieber ausweichen, einer glatten Wiederwahl sicher sind, weil sie durch Untätigkeit und Zurückhaltung keinem Parteigenossen Anlass zur Streichung ihres Namens gegeben haben. Um nur ein Beispiel für die Richtigkeit dieser Behauptung zu bringen, erinnere ich daran, dass bei der ersten Proporzwahl des Berner Stadtrates, als die Kumulation noch nicht eingeführt war, die hervorragendsten freisinnig-demokratischen Parteiführer nicht wiedergewählt wurden. Im Proporz ohne Kumulation ist, wie ich bereits in der Eingangsfrage ausgeführt habe, es jeder Partei möglich, in die Liste der andern Partei hineinzuregieren. Es hat z. B. die Partei A ihre Liste festgesetzt; mit allen Mitteln wird auf geschlossene Stimmabgabe hingearbeitet. Je ernster die Partei in den Kampf tritt, je disziplinierter die Stimmabgabe ausfällt, desto mehr läuft sie Gefahr, dass die Auswahl ihrer Kandidaten durch eine Partei B oder C besorgt wird. Ein kleines Wählertrüppchen, das von einer dieser Parteien abkommandiert wird, um nach bestimmter Parole Kan-

didaten der Parteiliste A zu panaschieren, natürlich die politisch ungefährlichsten, genügt, um dieses Ziel zu erreichen und der Partei A die prominentesten Führer zu eliminieren. Mit wie wenig Mitteln ein solcher Erfolg erreicht werden kann, bewiesen die Stadtratswahlen vom letzten Herbst in Thun. Bei der freisinnig-demokratischen Partei war die Stimmabgabe eine derart geschlossene, dass der Stimmenunterschied zwischen dem ersten und letzten der gewählten Kandidaten ihrer Liste nur rund zehn Stimmen betrug, d. h. es hätten zwölf sozialdemokratische Wähler genügt, das Wahlresultat der freisinnigen Partei so zu gestalten, wie es ihnen beliebt hätte.

Die Kumulation ist eine gerechtfertigte Berücksichtigung des Wahlwillens des einzelnen Wählers. Der Proporz bedeutet für den wählenden Bürger eine Bindung, eine Einschränkung seiner Wahlfreiheit. Will dieser, was ja gefordert werden muss, derjenigen Partei seine volle Stimmkraft zuwenden, der er sich angeschlossen hat, so hat er sich strikte an die ausgegebene Parteiliste zu halten. Seine Stellung ist aber nicht allen Kandidaten gegenüber dieselbe. Dem einen Kandidaten kann er seine Sympathie in höherem Masse zuwenden, als einem andern, ja, er befindet sich unter Umständen einem Namen gegenüber, den er unter keinen Umständen will. Was geschieht nun? Entweder er streicht diesen Namen und ersetzt ihn nicht, wodurch er einen Teil seiner Stimmkraft einbüsst, oder er ersetzt ihn durch Namen anderer Listen, wodurch er seine Partei direkt schädigt. Solche Vorkommnisse werden, wie die Erfahrungen sattsam erhärten, auch durch die eindringlichsten Aufklärungen nicht aus der Welt geschafft. Die Kumulation bildet tatsächlich das einzige Mittel, dem Verlust von Parteistimmen zu wehren, mit andern Worten, sie garantiert jedem Bürger den uneingeschränkten Anschluss an seine Partei, ohne vollständige Preisgabe seines eigenen Wahlwillens. Das ist aber gerade das Wesen des Proporz, dass jede Partei nur ihre eigenen Geschäfte besorge. Ein nicht genehmer Name kann mittelst Kumulation durch einen andern Namen derselben Liste ersetzt werden und damit wird die innere Berechtigung zum Panaschieren in vielen Fällen verschwinden. Und was noch höher anzuschlagen ist: die Kumulation ermöglicht und garantiert die Wahl der wirklich tatkräftigen und vertrauenswürdigen Kandidaten der eigenen Partei. Die Kumulation lässt dem Wähler eine gewisse Bewegungsfreiheit in der Kandidatenwahl; es bleibt ihm ohne Schädigung der Parteiinteressen innerhalb des Parteiwillens noch ein Individualwille, und das ist ein ausserordentlich wichtiges Moment für die Freude an der Parteiarbeit überhaupt, nicht nur für meine Partei, sondern auch für die andern politischen Parteien.

Nun darf aber nicht an eine zu weitgehende Kumulation gedacht werden. Eine einmalige Kumulation bietet alle Vorteile, ohne die Nachteile einer unbeschränkten Kumulation zu zeitigen. Wenn die Westschweizer im Nationalrat in grosser Mehrheit gegen die Kumulation gestimmt haben, so dürfte diese Haltung wohl ihren stark ausgebildeten Gefühlen für individuelle Freiheit zuzuschreiben sein.

Aber gerade ihnen möchte ich zu bedenken geben, dass diese individuelle Freiheit in der Kumulation nicht eingeschränkt, sondern erhöht wird. Die Erfahrungen, die man bisher mit dem Proportionalwahlverfahren gemacht hat, sprechen auch auf eid-

genössischem Boden unbedingt für Zulassung der Kumulation.

Das vom Nationalrat vorgeschlagene zweite Alinea ist eine Ordnungsvorschrift, die sich von selbst empfiehlt.

Deshalb empfehle ich Ihnen Zustimmung zum Vorschlag der Kommission.

**Winiger:** Das Gesetz über die Proportionalwahlen, wie es der Bundesrat vorgeschlagen hatte und der Nationalrat annahm, will die Freiheit der Wähler in weitgehendem Masse wahren. Dem Wesen der Proportionalwahl würde statt des Systems der Kandidatenstimmkonkurrenz wohl besser das System der Listenstimmkonkurrenz entsprechen. Im Wahlgesetz des Kantons Luzern ist dieses letztere System bis in die äussersten Konsequenzen hinaus durchgebildet; dem Wähler bleibt nicht anderes übrig, als zwischen den Parteikandidatenlisten, die eingereicht worden sind, sich zu entscheiden, und zwar in der Art, dass, nachdem er es getan hat, seine Auswahl hinsichtlich der Kandidaten ganz nur auf die Liste beschränkt ist, für die er sich entschieden hat. Er kann nur den Kandidaten stimmen, die auf der Parteiliste stehen. Er kann innerhalb dieser Liste eine Auswahl treffen, kann einen Kandidaten streichen, an dem ihm weniger gelegen ist und so die Wahl des andern Kandidaten sichern helfen, an dem ihm zunächst gelegen ist. Aber mehr kann er nicht tun, er kann nicht gültigerweise für Kandidaten stimmen, die nicht auf der Liste stehen, kann also nicht in andere Listen hineinstimmen, also nicht gültig panaschieren.

Dieses System ist ausserordentlich einfach und verständlich, es funktioniert durchaus sicher gegen unangenehme Ueberraschungen des Zufalls und wirksam gegen illoyale Manöver einer andern Partei. Aber man kann sagen, dass das System brutal ist. Es zwingt die Wähler in die Schablone der Parteien hinein und unterdrückt die Freiheit ihrer Bewegung hinsichtlich der Auswahl der Kandidaten. Es wird niemand daran denken, ein solches System, so vorteilhaft es nach gewisser Hinsicht sein mag, auch für die schweizerischen Nationalratswahlen zu empfehlen.

Im ausgesprochenem Gegensatz hiezu wird nun durch den Entwurf dieses Gesetzes die Freiheit der Wähler in der Auswahl der Kandidaten in weitestgehender Weise gewahrt. Die Parteien legen ihre Listen vor; aber nachdem das einmal geschehen ist, hat die Wählerschaft die volle Freiheit in der Auswahl der Kandidaten. Ein Wähler kann sich für die eine Parteiliste entscheiden, aber er hat durchaus die Freiheit, Kandidaten, die auf dieser Liste stehen, zu streichen und für Kandidaten zu stimmen, die auf der Liste einer konkurrierenden Gegenpartei stehen. Das ist ja gut, und es soll dabei sein Verbleiben haben; aber, wie schon gesagt wurde, hat die Sache auch ihre unangenehme Kehrseite. Einmal bleibt es nun doch dem Spiel des Zufalls überlassen, ob auf der Liste einer Partei nicht Kandidaten zweiten Ranges neben solchen ersten Ranges, an deren Wahl der Partei in erster Linie gelegen ist, vielleicht mit wenigen Stimmen Mehrheit zum Vorsprung kommen, so dass diese dann gewählt sind, während die bedeutenderen Kandidaten in Rückstand kommen und auf der Strecke bleiben, zum Leidwesen derjenigen Wähler, die un-



bewusster- und ungewohnterweise diese Wirkung herbeigeführt haben.

Nun kommt aber auch etwas vor, worauf der Herr Referent der Kommissionsmehrheit hingewiesen hat, dass eine Partei bewusster- und berechneterweise eine Gruppe ihrer Wählerschaft, einen Teil ihrer überschüssigen Stimmkraft abkommandiert, damit sie die weniger bedeutenden Kandidaten einer andern Liste auf ihre Liste nehmen, um so die bedeutenderen Kandidaten in einen Stimmenrückstand zu bringen, damit sie auf der Strecke bleiben. Das geschieht also nicht etwa aus inbrünstiger Liebe für diese weniger bedeutenden Kandidaten einer andern Partei, sondern nur darum, um berechneterweise den andern zu schaden. Solche Manöver kommen tatsächlich vor, es sind Beispiele erwähnt worden. Aus neuerer Zeit stammt das Beispiel der Gemeindevahlen in Thun, bei denen die Führer der Parteien alle auf der Strecke geblieben sind. Das nennt man das Köpfen der Liste. Es scheint uns — und in diesem Punkt war die Kommission sozusagen einstimmig — dass dagegen notwendig eine Korrektur angebracht werden muss; denn das, was bei Gesetzen, die in dieser unbeschränkten Weise das Panaschieren gestatten, vorgekommen ist, kann auch bei den nächsten Nationalratswahlen vorkommen. Ich habe in der Kommission die Meinung geäußert, wenn das Gesetz so angenommen werde, wie es der Nationalrat beschlossen hat, dann würde es wahrscheinlich nur ein einziges Mal funktionieren; gleich nachdem es das erstmal funktioniert habe, werde man einsehen, dass es so nicht gehen könne, dass eine Korrektur gegen die absolute Freiheit des Panaschierens geschaffen werden solle.

Wie soll diese Korrektur beschaffen sein? Ich habe noch einen Brief von dem bekannten Vorkämpfer des Proportionalwahlverfahrens, Prof. Hagenbach in Basel, der vielleicht vor 20 Jahren geschrieben worden ist. In diesem Brief hat sich Prof. Hagenbach über diese Tücke der Proportionalwahl auseinandergesetzt und ist zum Schluss gekommen, es gebe dagegen kein anderes Mittel als das, dass die Kandidaten einer Liste einfach in der Reihenfolge gewählt werden, in der sie auf der Liste stehen, ganz ohne Rücksicht auf die Stimmenzahl. Das geht nun natürlich noch viel weiter als unser luzernisches Proporzgesetz, und davon wird keine Rede sein können. Immerhin erinnere ich daran, dass eine kleine Konzession an diesen Gedanken, den ehemals Prof. Hagenbach hatte, in dem Gesetz enthalten ist, das vor uns liegt, indem, wenn zwei Kandidaten einer Liste gleichviel Stimmen haben, für ihre Wahl die Reihenfolge massgebend sein soll, in der sie auf der Liste stehen, und nicht das Los, wie es ursprünglich vorgeschlagen war. Mit Recht hat man diese ursprüngliche Bestimmung im Nationalrat geändert und gesagt, wenn die Kandidaten gleich viel Stimmen haben, sollen sie in der Reihenfolge gewählt werden, wie sie auf der Liste stehen. Dagegen wird nichts einzuwenden sein; dem, was die Wähler getan haben, wird in Wirklichkeit kein Zwang angetan.

Wir müssen aber zweifellos eine andere Korrektur suchen. Da fällt gewiss in erster Linie das in Würdigung, was bereits die Kommission des Nationalrates vorgeschlagen hatte und was nun die Mehrheit unserer Kommission vorschlägt, die Kumulation, durch welche den Parteien erlaubt wird, die Namen der einzelnen Kandidaten, an denen ihnen zunächst gelegen ist, mehrmals auf die Liste zu setzen, nach dem Vorschlag

der Kommission zweimal. Damit wird für alle Fälle erreicht, dass die Wahl dieser kumulierten Kandidaten zum voraus gesichert ist. Wir geben ohne weiteres zu, dass das eine durchaus wirksame Korrektur ist. Nun gibt es aber nach unserer Ansicht auch noch ein anderes Mittel, das die Minderheit der Kommission vorschlägt, nämlich das Mittel der Ersatzkandidaten, das im Nationalrat durch einen Antrag Grünfelder vorgeschlagen worden ist, dort in Minderheit geblieben ist, aber doch eine ansehnliche Stimmenzahl auf sich vereinigt hat. Die Sache ist einfach. Den Parteien ist es gestattet, auf ihrer Liste neben den eigentlichen Wahlkandidaten, die sie zunächst gewählt wissen möchten, noch Ersatzkandidaten aufzunehmen, in der Meinung, dass, wenn die Ausmittlung des Wahlergebnisses ihnen mehr Kandidaten zuteilen sollte, als sie zunächst in Aussicht genommen hatten, dann die Ersatzkandidaten nachrücken, ebenso auch, wenn während der Wahlperiode eine Lücke entsteht.

Wenn den Parteien diese Möglichkeit gegeben ist, so hat das zur Folge, dass sie bei der Wahl nur so viel Kandidaten auf ihre Liste setzen, als sie im voraus wissen, dass sie Vertreter erhalten werden. Dann ist die Wahl der Kandidaten lediglich ihrer eigenen Stimmkraft anheimgegeben, es ist nicht zu befürchten, dass andere Parteien kommen und in die Partei hinüberstimmen, um die Auswahl der Kandidaten zu bestimmen. Dieses Mittel der Ersatzkandidaten ist also ebenfalls eine durchaus sichere Korrektur. Wir haben dieses System im Wahlgesetz des Kantons Luzern. Hier ist es, weil wir das Panaschieren nicht kennen, kein Schutzmittel gegen die Gefahr des Panaschierens, aber es ist ein Schutzmittel gegen die Zufälligkeit in der Auswahl durch die eigenen Parteiwähler. Das System besteht dann auch im Kanton St. Gallen, und man sagt mir, man sei auch dort durchaus damit zufrieden.

Vor allem aus wird man gestehen müssen, dass das System der Ersatzkandidaten natürlicher ist, als das Mittel der Kumulation, das etwas Gekünsteltes an sich trägt. Es ist doch etwas eigentümlich und zunächst nicht verständlich, dass derselbe Name zweimal geschrieben werden soll. Man muss sich das erst zurechtlegen, und der Wähler, der mit der Technik des Proporzgesetzes nicht vertraut ist, muss sich erst an die ungewohnte Erscheinung gewöhnen, während das System der Ersatzkandidaten durchaus verständlich ist. An und für sich, in erster Linie, hat es ja Sinn, dass man die Ersatzkandidaten zum voraus für den Fall von Ersatzwahlen während der Periode auf die Liste nimmt. Es ist nicht mehr notwendig, dass neue Kandidaten aufgestellt werden und eine Wahl stattfindet. Aber das System erfüllt zugleich auch jene andere Funktion, es macht eine andere Korrektur gegen den Missbrauch des Panaschierens nicht nötig. Die Kumulation, so gut sie an und für sich sein mag, wird in sehr vielen Fällen nicht anwendbar sein. Herr Wirz, der ebenfalls zur Kommissionsminderheit gehört, wird Ihnen das noch näher darlegen.

Ich wiederhole übrigens das, was ich gestern schon gesagt habe. Wir haben in der Kommission bereits erklärt, wenn man sich nicht zu diesem System der Ersatzkandidaten entschliessen wolle, dann stimmen wir auch zur Kumulation, weil es uns scheint, dass notwendig eine Korrektur geschaffen werden müsse, sei es diese oder jene, da es nicht wohl bei dem bleiben kann, was der Nationalrat beschlossen hat.

Die Mitteilung des Herrn Referenten muss in der Weise korrigiert werden, dass in der Kommission bei der ersten Auswahl zwischen den beiden Systemen die Kommission in zwei gleiche Hälften geteilt war, wovon die eine für das System der Ersatzkandidaten, die andere für die Kumulation stimmte. Der Herr Vorsitzende hat den Stichentscheid für die Kumulation gegeben. Weil wir dann nachher auch für die Kumulation gestimmt haben, war in der definitiven Abstimmung die Mehrheit für die Kumulation allerdings eine entschiedene. Das ist übrigens ohne wesentliche Bedeutung.

Ich möchte Ihnen also unter dem Vorbehalt, dass mein Freund, Herr Wirz, meine Ausführungen noch erweitern wird, empfehlen, den Minderheitsanträgen zuzustimmen, zunächst bei Art. 4, also das System der Ersatzkandidaten zu wählen. Ich möchte dem Herrn Vorsitzenden die Erledigung des Streitpunktes in der Weise empfehlen, dass wir zunächst eventuell abstimmen über den Antrag der Mehrheit und Minderheit und endgültig dann darüber, ob man bei der eventuellen Schlussnahme bleiben oder aber dem Nationalrat zustimmen wolle.

**Wirz:** Gestatten Sie es mir, auch noch einige Bemerkungen anzubringen zu dem Minderheitsantrag, den ich in Verbindung mit meinem Herrn Kollegen Winiger einzureichen mir erlaubt habe. Ich werde es tunlichst vermeiden, dasjenige zu wiederholen, was der Herr Vorredner in sehr zutreffender Weise ausgeführt hat. Die Kommission ist in ihrer grossen Mehrheit darin einig, dass es beim Entwurf, wie er aus der Beratung des Nationalrates hervorgegangen ist, nicht einfach sein Verbleiben haben kann, denn dieser Beschluss des Nationalrates bietet nach zwei Richtungen hin keine ausreichende Garantie. Erstens nicht in der Richtung, dass nicht eine gegnerische Partei in die Wahlliste der andern Partei in einer Art und Weise hineinregieren und hineinintrigieren kann, welche zum entschiedenen Nachteil der betreffenden Partei ausschlägt, und zweitens nicht in der Richtung, dass eine Partei wirklich diejenigen Persönlichkeiten in die Behörde hineinbringt, auf deren Wahl sie in erster Linie Gewicht legt. Man hat es uns als einen Vorteil des Systems der Proportionalwahl gepriesen, dass jede Partei gerade diejenigen Vertreter im Nationalrat erhalten werde, auf deren Wahl sie speziell Wert setzt und die sie für die geeignetsten hält, um ihre Grundsätze und ihren Standpunkt im Rate zu vertreten. Wenn es beim Beschluss des Nationalrates sein Verbleiben hätte, so würde dieser Zweck nicht erreicht oder wenigstens sehr gefährdet, wie Ihnen sowohl vom Herrn Kommissionsreferenten, als von Herrn Winiger dargelegt worden ist. Wir müssen vom entschiedenen Bestreben geleitet sein, ein Gesetz zu schaffen, welches den Zweck wirklich erreicht oder dessen Erreichung tunlichst sichert, der bei der Proportionalwahl des Nationalrates in Aussicht genommen wurde. Im übrigen ist der Beschluss des Nationalrates nur mit knapper Mehrheit gefasst worden.

Es gibt nun zwei Systeme, welche dazu dienen können, zu bewirken, dass diejenigen Vertreter einer Partei sicher gewählt werden, die dieselbe in erster Linie als die Berufenen betrachtet, das System der Kumulation, wie es Ihnen von der Mehrheit der Kom-

mission vorgeschlagen wird und das System der Ersatzkandidaten nach Antrag der Minderheit.

Der Antrag, den Herr Winiger und ich Ihnen zu unterbreiten uns erlaubt haben, hat im Nationalrat seinen beredten Vertreter in der Person des Herrn Grünenfelder gefunden, und er hat dort eine so starke Minderheit auf sich vereinigt, dass eigentlich seine Ablehnung mehr einer Zufallsmehrheit als dem eigentlichen Willen des Nationalrates zuzuschreiben ist. Jede Partei muss damit rechnen, dass die eigenen Parteigenossen gewisse Namen der eigenen Liste streichen, wodurch dieselben selbstverständlich gegenüber den andern in Nachteil kommen, und zwar derart, dass sie infolge ihrer geringeren Stimmenzahl nicht gewählt werden. Es wird dies dann der Fall sein, wenn die betreffende Parteiliste mehr Namen enthält, als Mandate auf sie entfallen. Ebenso muss man damit rechnen, dass eine Anzahl von Wählern, welche eine gegnerische Liste einlegen, gewisse Namen aus ihrem Vorschlage in jene gegnerische Liste hineinschreiben und damit diesen Namen einen Vorteil verschaffen. Das ist vom Herrn Referenten Kunz bereits an einem sehr drastischen Beispiel dargelegt worden. Wie es scheint, hat sich das bei den Kommunalwahlen in der Stadt Bern gezeigt. Falls eine Partei mehr Kandidaten in Vorschlag bringt, als auf sie Vertreter entfallen, bewirkt das, dass gerade diejenigen unterliegen, welche die Partei in erster Linie gewählt wissen möchte. Dem Uebelstand muss in erster Linie gesteuert werden, dass eine Partei bewirken kann, dass eine andere Partei nicht diejenigen Leute in die Behörde hineinbringt, die sie vor allem aus als ihre qualifizierten Vertreter betrachtet.

Das kann nun auf einem doppelten Wege verhindert werden, entweder durch die Kumulierung, deren Vorteile Ihnen der Herr Kommissionsreferent auseinandergesetzt hat, oder durch die Ersatzkandidaten, von denen soeben Herr Winiger sprach. Bei der Kumulation wird den Wählern gestattet, einzelne Kandidaten mehr als einmal auf die Liste zu setzen, bei dem System der Ersatzkandidaten wird gestattet, neben den Namen der eigentlichen Wahlkandidaten auch Namen aufzuführen, welche ausdrücklich als Ersatzkandidaten bezeichnet sind. Wenn das letztere System gewählt wird, dann nimmt jede Partei nur so viele Namen auf ihre Liste, als sie voraussichtlich als Gewählte durchbringen wird. Dadurch verhindert die Partei die ihr unerwünschte Wirkung des Panaschierens. Es werden eben dann alle Kandidaten gewählt, welche sie aufgestellt hat. Ich will nicht bei dem stehen bleiben, was Herr Winiger in einlässlicher und zutreffender Weise ausgeführt hat. Hat die Partei ihre Stärke zu hoch eingeschätzt und wird infolgedessen einer ihrer Kandidaten nicht gewählt, so bleibt ihm die Anwartschaft auf einen Nationalratssitz, sobald eine Vakanz eintritt. Hat sich eine Partei als stärker erwiesen, als sie selbst es zu sein glaubte, so werden alle ihre eigentlichen Kandidaten gewählt und nebst diesen auch noch derjenige Ersatzkandidat, auf den die meisten Stimmen entfallen sind.

Sie sehen also, dass das System der Ersatzkandidaten weder in dem Fall, wenn eine Partei ihre Stärke überschätzt, noch in dem Fall, wo sie ihre Kraft unterschätzt, irgendwelche Inkonvenienzen bietet. Die Partei kommt zu der Vertreterzahl, die ihr nach ihrer Stärke gebührt. Dieses System ist klar für den Wähler, weiss er doch, welches die Vertreter sind, die seine

Partei in erster Linie gewählt wissen möchte. Die Freiheit in der Stimmabgabe des Wählers wird hier ebensowenig beeinträchtigt, wie beim System der Kumulation. Dieses letztere erscheint weit mehr als gekünstelt, wie dies schon Herr Winiger dargelegt hat. Ich glaube, bei den Bauern im Gebirge und in den entlegenen Tälern würde es viel schwieriger sein, die Kumulation mundgerecht zu machen, als die Bezeichnung von Ersatzkandidaten. Das begreift schliesslich jeder Wähler, wenn man ihm sagt, er müsse in erster Linie demjenigen Kandidaten stimmen, die er wirklich vorab gewählt wissen wolle und dann könne er für den Fall, dass auch noch weitere Mandate auf seine Partei entfallen, diejenigen bezeichnen, die er in zweiter Linie gewählt wissen möchte. Das System ist viel einfacher und klarer, als die Kumulation.

Das System der Kumulation hat jedenfalls weit zahlreichere prinzipielle Gegner, als das System der Ersatzkandidaten. Das letztere wäre darum wohl am besten geeignet, die Basis zu bilden, auf der man eine Einigung erzielen könnte. Die Kumulation lässt sich nun aber nicht durchführen bei denjenigen Parteilisten, welche auf die Hälfte oder eine noch grössere Zahl der Vertreter, die in einem Wahlkreis zu ernennen sind, Anspruch haben. Nach den gegenwärtig bestehenden Parteiverhältnissen würde das zutreffen bei der freisinnig-demokratischen Partei in den Kantonen Bern, Baselland, Appenzell A.-Rh., Aargau, Thurgau, Tessin und Waadt, und bei der konservativen Partei in den Kantonen Luzern, Schwyz, Freiburg und Wallis. Es kann eben kein Wähler mehr Stimmen abgeben, als in seinem Wahlkreis Vertreter zu wählen sind. Wenn es sich z. B. um zwölf zu wählende Vertreter handelt und eine Partei sechs derselben beansprucht, dann kann sie wohl alle sechs kumulieren. Dann hat sie aber keinen Ersatz für die Ausfälle und es ist diese Kumulation an sich wertlos, weil die Kumulation aller Kandidaten das gleiche Resultat erzeugt, wie wenn eine Kumulation überhaupt nicht stattgefunden hätte. Es ist also bedeutungslos, ob diese sechs Kandidaten ohne Kumulation mit je rund 18,000 Stimmen oder mit Kumulation mit je rund 36,000 Stimmen gewählt worden sind.

Die Vorschläge der ständerätlichen Kommissionmehrheit schränken allerdings die Kumulation in der Weise ein, dass nicht mehr als einmal kumuliert werden dürfe, sie schränken sie aber nicht ein in bezug auf die Zahl der Kandidaten, die kumuliert werden können. Sobald die Kumulation nun in bezug auf einzelne Kandidaten möglich ist und wenn dann noch Ueberzählige vorgeschlagen werden, dann sind alle Nichtkumulierten den wechsellvollen Chancen der zufälligen Stimmenmehrheit ausgesetzt. Es besteht die Möglichkeit, dass Leute gewählt werden können, welche ihre Partei erst in zweiter Linie gewählt wissen will.

Beim System der Ersatzkandidaten entstehen viel weniger Komplikationen. Dieses System ist ganz einfach und klar. Man wirft ihm vor, es könne vorkommen, dass ein Ersatzkandidat gleich viel oder sogar mehr Stimmen auf sich vereinige, als der eigentliche Wahlkandidat. Es ist dies namentlich, wenn ich nicht irre, gestern vom Herrn Kollegen Gabuzzi bei der Eintretensfrage betont worden. Aber das hat ja nichts zu sagen, man weiss ja immer, welche Kandidaten der Wähler bevorzugt für die eigentliche Wahl und welche Namen er erst in zweite Linie gestellt wissen will für allfällige Ersatzwahlen. Ob nun der

Ersatzmann gleichviel oder sogar mehr Stimmen auf sich vereinigt als der eigentliche Wahlkandidat, das hat gar nichts zu bedeuten. Wenn man sagt, der Ersatzkandidat könne im Laufe der Zeit sich ändern nach seinen Grundsätzen und nach seiner Befähigung, so ist das ja zutreffend, aber das trifft in ganz gleicher Weise auch auf den Gewählten selbst zu. Wer übernimmt eine Garantie dafür, dass nicht ein Vertreter im Laufe einer Amtsperiode vermöge seiner eigenen Anschauung in Widerspruch mit seiner Partei gerät, d. h. mit seiner Wählerschaft. Der Gewählte ist seinem eigenen Gewissen verantwortlich für seine Stellungnahme im Rat, für die Art, wie er sein Mandat ausübt. Nun ist die Möglichkeit nicht ausgeschlossen, dass im Laufe einer Amtsperiode ein Zwiespalt zwischen dem Gewählten und den Wählern eintreten kann, wenn der erstere auch sein Mandat noch so gewissenhaft ausübt und gar keine Einbusse an intellektueller Tüchtigkeit erleidet. Wenn die Möglichkeit eines derartigen Wechsels der Verhältnisse als Vorwurf gegen das System der Ersatzkandidaten erhoben werden will, so gilt das in gleicher Weise auch gegenüber den Gewählten selbst. Da eine Mehrheitspartei nur einzelne Kandidaten kumulieren kann, so wird sie, falls sie nicht überhaupt auf die Kumulation verzichtet, inneren Zwiespalt, Unzufriedenheit und Absonderung der unbefriedigten Gruppen mit in den Kauf nehmen müssen. Die Gefahr der Absonderung besteht sowohl nach sachpolitischen Gruppierungen, wie nach lokalen Interessen. Das könnte sehr gut durch Beispiele illustriert werden. Ich will Sie aber damit nicht hinhalten.

Für die Parteileitungen ist die Bezeichnung der Ersatzkandidaten viel weniger unangenehm, als die Bezeichnung derjenigen Namen, welche kumuliert werden sollen. Die Kumulation taugt als Korrektiv des Panaschierens nur bei den Minderheitslisten, sie ist für die Mehrheitslisten in einer ganzen Reihe von Kantonen nicht brauchbar, oder wenigstens nur beschränkt anwendbar, und sie schliesst daher die Möglichkeit aus, gleiches Recht und gleiche Mittel überall anzuwenden. Das Ersatzkandidatensystem ist dagegen auf alle Listen in gleicher Weise anwendbar. Herr Kollege Kunz als Berichterstatter der Kommission hat in treffender Weise ausgeführt, was eigentlich durch das System der Kumulation erreicht werden wolle und dass man das eine oder das andere System, Kumulation oder Ersatzmänner, durchaus nötig habe. Aber die Vorteile, die er dem System der Kumulation nachrühmt, treffen gewiss in noch stärkerem Masse beim System der Ersatzkandidaten zu, und die Uebelstände, für die Abhilfe geschafft werden will, und nach unserem Dafürhalten geschafft werden muss, können durch das System der Ersatzkandidaten in zweckmässigerer Weise beseitigt werden, als durch die Kumulation.

Aus diesen Gründen komme ich im Anschluss an die Ausführungen des Herrn Winiger dazu, Ihnen die Annahme unseres Minderheitsantrages zu empfehlen. Es wird Ihnen vielleicht auffallen, dass sich der Vertreter eines Kantons, der eigentlich, da er einen Einerkreis bildet, durch den Proporz nicht direkt berührt wird, um diese Frage interessiert. Sie werden mir das nicht verübeln und nicht als Unbescheidenheit deuten, denn wir alle haben ja das gleiche Interesse daran, ein Proporzgesetz zu schaffen, welches seinen Zweck erreicht und welches dazu dient, in möglichst einfacher

Weise zu bewirken, dass der Nationalrat das richtige Spiegelbild des Schweizervolkes in seinen Anschauungen und Interessenkreisen bildet.

Ich empfehle Ihnen die Annahme des Antrages der Minderheit Ihrer Kommission.

**M. Dind:** Vous venez d'entendre soit M. Gabuzzi, soit M. le rapporteur de la majorité, soit deux membres de la minorité exposer trois systèmes. Vous me permettez, pour ne pas compliquer les affaires, d'en exposer un quatrième! Le système Gabuzzi est au fond le plus élégant et le plus simple. L'orateur tessinois nous a beaucoup intéressés hier, j'aurais été l'un de ceux qui eussent voté avec beaucoup de plaisir avec lui, s'il avait formulé une proposition. Je suis de ceux qui croient qu'avec la proportionnelle l'électeur disparaît, que c'est aux partis politiques, et par conséquent à leurs comités, qu'appartiennent en réalité toute la puissance et toute l'activité électorales. C'est là un reproche, et c'en est un très grand, que la proportionnelle ne peut pas rejeter. Ce sont donc les comités qui sont la véritable puissance électorale et je comprends très bien l'idée défendue par M. Gabuzzi — de voter pour sa couleur politique — laissant aux soins des comités des différents partis la tâche de désigner les mandataires les plus qualifiés à leurs yeux. M. Kunz nous a exposés d'une manière très complète le système de la majorité en ce qui concerne le vote cumulatif. Je n'ai pas pu me rallier à cette manière de voir de la commission, malgré l'appel chaleureux qu'il a fait à la fin de son discours à ces aimables Welches dont il sollicite la collaboration en l'espèce. Autrefois, l'adage «*Hie Bern, hie Eidgenossenschaft*» répondait à un fait réel, le cœur de la ville de Berne battait à l'unisson avec celui du pays tout entier. On ne peut le dire aujourd'hui que dans une bien faible mesure, me semble-t-il. Malgré le désir d'être agréable à M. Kunz, je ne pourrai me rallier au vote cumulatif, précisément parce que si d'une part cette proposition présente quelques avantages, elle offre d'autre part de très sérieux inconvénients. J'ai eu l'occasion hier de parler avec des amis politiques de cette question; je leur disais que parmi mes collègues les plus éminents aux chambres fédérales on devait citer les noms de MM. Gaudard et Chuard. Que diriez-vous, si ces collègues, qui sont mes amis, se trouvant sur une liste à côté de candidats beaucoup moins connus, étaient appelés à bénéficier du vote cumulatif! Voici deux candidats qui ont toutes chances de bénéficier des suffrages de tous et qui seront encore privilégiés ensuite du vote cumulatif. Cela ne me paraît pas heureux; cette pratique introduira la zizanie dans l'intérieur des partis politiques, ce que nous devons éviter. Je dis que le vote cumulatif a un autre inconvénient. Il permettrait à un autre parti beaucoup mieux organisé que tous les autres de sauver du naufrage électoral des hommes que leurs relations internationales rendent suspects aux yeux de beaucoup d'électeurs de ces partis eux-mêmes de surnager. Au bénéfice du vote cumulatif ces candidats suisses d'hier entreraient aisément dans notre parlement.

La manière de voir de M. Winiger, concernant la création de candidats suppléants offre des avantages; j'ai voté sa proposition au sein de la commission, en opposition au vote cumulatif, mais ne la voterai pas en Conseil, parce qu'elle comporte d'autre part de

réels inconvénients. Supposons que le candidat soit le Dr Dind et qu'il ait comme suppléant, ce qui ne sera jamais, M. Python (Rires.) Il est certain que si M. Python avait beaucoup plus de suffrages que M. Dind, il serait impossible à ce dernier de rester en liste dans une élection ultérieure: on mettra à sa place M. Python. Je ne sais pas, dans le canton de Lucerne, si des cas de ce genre ne se présentent pas mais j'ai la conviction que si on admet des hommes populaires, mais de second ordre comme suppléants, ils feront plus de voix que les candidats eux-mêmes. Vous aurez donc l'obligation de promouvoir ultérieurement les hommes de second ordre en lieu et place de ceux de premier ordre, ce qui serait extrêmement fâcheux pour le pays. La décapitation des listes par des manoeuvres déloyales est réalisable dans les petits cercles électoraux, elle ne l'est pas dans les grandes circonscriptions comme celles que crée la loi. Evidemment l'interdiction du panachage eût été le vrai remède, c'eût été une mesure normale et logique, mais elle paraît immorale à MM. les proportionnalistes. On ne veut pas forcer l'électeur à l'obéissance stricte aux ordres des comités, c'est là une forme de la pudeur que nous pouvons respecter.

Je dirai un mot, en passant, du vote obligatoire, me réservant d'y revenir quand on le discutera. M. Kunz en a parlé et je demande à M. le président de me permettre cette petite incorrection réglementaire. Je me suis opposé dans la commission au vote obligatoire, mais il reste bien entendu que cette possibilité du vote obligatoire subsiste pour les cantons qui l'ont introduit et que ce droit demeure pour eux et pour les cantons qui l'introduiront dans l'avenir. Sur ce point-là je fais une réserve et j'espère que M. le chef du département de l'Intérieur voudra bien me donner la satisfaction que je réclame de lui sous une forme nette et précise. Je voterai pour le vote obligatoire parce qu'il est certain que la proportionnelle emporte nécessairement comme correctif une forte participation des électeurs. Mais je reconnais que cette obligation du vote n'a que faire dans la loi que nous discutons en ce moment.

**Ochsner:** Im andern Rate haben zu diesem Artikel 14 Mitglieder gesprochen. Es fand sich also Gelegenheit, den Gegenstand nach allen Gesichtspunkten zu beleuchten. Und ich halte dafür, dass diese Beleuchtung nach allen Seiten auch stattgefunden. Die Mehrheit, durch Herrn Kommissionspräsident Kunz, sprach sich für das Kumulieren aus, die Herren Winiger und Wirz für das System der Ersatzkandidaten. Ich gehöre zur Mehrheit der Kommission. Für meine Stellungnahme sind mir vorab zwei Gesichtspunkte massgebend.

Im Kampfe um den Nationalratsproporz wurde in allen Tonarten erklärt, dass durch die Verhältniswahl ein möglichst getreues Abbild der im Volke vorhandenen Anschauung, der politischen, wirtschaftlichen und anderweitigen Strömungen geboten werden soll. Andererseits glaubte man, das Gesetz nicht in starre Formen nach der Richtung pressen zu können, dass der Wähler seine Wahlkraft ausschliesslich einer bestimmten Liste zuweisen müsse. Eine gewisse Bewegungsfreiheit sollte gewährt werden. Man griff daher zum Mittel des Panaschierens. Man anerkannte die Befugnis, auf den Wahlzettel auch Namen von Kandidaten anderer Listen zu schreiben, als die-

jenigen, für welche einer seine Listenstimme abgeben will.

Führt man das Panaschieren ein, so sollte ein Gegenmittel geschaffen werden, um das Hineinregieren in die eigene Liste, wenn nicht zu verhindern, so doch möglichst unwirksam zu gestalten. Zwei Wege können beschritten werden: der des Kumulierens oder der der Ersatzkandidaten.

Von dem Gesichtspunkte aus, dass das Wahlgeschäft ein möglichst getreues Abbild der im Volke vorhandenen Stimmung zum Ausdruck bringen soll, ist das Kumulieren dem System der Ersatzkandidaten vorzuziehen. Bei dem Kumulieren ist es der Gesamtheit der Wähler überlassen, zu bestimmen, wer, und zwar an erster Stelle, gewählt werden soll. Beim System der Ersatzkandidaten fällt diese Aufgabe dem Parteikomitee zu, indem dasselbe den Herrn A als Hauptkandidaten und den Herrn B als Ersatzkandidaten bezeichnet. In dieser Stellung werden die Herren auch gewählt, vorausgesetzt, dass die Partei die erforderliche Wahlkraft besitzt. Es ist schon vorgekommen und dürfte auch fernerhin vorkommen, dass die breite Masse mit dem Diktat des Parteikomitees nicht einverstanden ist, dass die Ersatzkandidaten mehr Stimmen auf sich vereinigen als die Hauptkandidaten, und zwar, dass dieses Plus nicht lediglich eine Zufallsmehrheit darstellt und auch nicht dem Ersatzkandidaten als solchem gilt. Die Wähler wollen vielmehr bekunden, der Ersatzkandidat besitze ihr Vertrauen in erhöhterem Masse als der vom Parteikomitee an erster Stelle aufoktroierte Hauptkandidat.

Das ist ein Grund, der mich bewegt, für das Kumulieren einzutreten und das System der Ersatzkandidaten abzulehnen: die Respektierung des Willens der Wählermassen.

Der zweite Grund besteht in folgendem. Stirbt der Hauptkandidat oder wird er wahlunfähig, so tritt an dessen Stelle der Ersatzkandidat. Nicht ausgeschlossen ist, dass die Wahl gegen drei Jahre zurückdatiert, von dem Moment an gerechnet, da der Ersatzkandidat als Mitglied des Nationalrates vorrücken soll. Die Verhältnisse können hinsichtlich dem Gewählten wie hinsichtlich dem Wahlkreis sich inzwischen vollständig geändert haben. Der als Ersatzkandidat Gewählte hat das Vertrauen der Wähler verloren. Gleichwohl rückt er automatisch vor. Oder der Ersatzkandidat ist wahlunfähig geworden. In diesem Falle kann er nicht nachrücken. Es muss eine Neuwahl getroffen werden. Es kann auch der Fall eintreten, und dass ein solcher Fall eintreten kann, gehört nicht zu den Unmöglichkeiten, betrachtet man die Verhältnisse, wie sie sich in der letzten Zeit in unsern Nachbarländern, im Norden und Osten, herausgebildet, der Fall nämlich, dass eine Partei nicht mehr besteht, sich aufgelöst oder zersplittert hat. Nach welchen Gesichtspunkten soll dann hier die Frage der Ersatzkandidaten gelöst werden? Diese Frage vermag ich nicht zu beantworten. Sie wird auch nicht befriedigt beantwortet werden können und muss in den angeführten Fällen zu Unzukömmlichkeiten führen.

Das sind die Gründe, die mich hauptsächlich bestimmen, für das Kumulieren einzutreten und das System der Ersatzkandidaten abzulehnen.

**Scherrer (St. Gallen):** Ich gestehe, dass mir die Wahl zwischen den beiden Systemen schwer geworden ist. Es handelt sich dabei zugleich um die Frage, ob Listenstimmenkonkurrenz oder Kandidatenstimmenkonkurrenz. Unser sankt-gallisches System mit den Ersatzkandidaten hat sich, wie Herr Grünenfelder im Nationalrat einlässlich und gründlich ausgeführt hat, ganz entschieden bewährt, und ich muss in dieser Richtung die Ausführungen, die von ihm gemacht worden sind, nur unterstützen. Die Parteikomitees stellen die Liste auf, gewöhnlich nur so viele Kandidaten, als die Partei durchzubringen glaubt. Sie fügen der Zahl der Kandidaten noch halb soviel Ersatzkandidaten bei, und im allgemeinen vollziehen sich die Wahlen nach diesen Anordnungen der Parteien. Es ist allerdings, was bei diesem System nicht in allen Kantonen, die es besitzen, zulässig ist, bei uns auch ein beschränktes Panaschieren gestattet, ein sogenanntes Gratispanaschieren, das der Partei, der der Panaschierende angehört, nicht schadet, womit aber immerhin die Freiheit der Stimmabgabe zugunsten von Kandidaten anderer Parteien ermöglicht ist. Die Ausrechnung ist ausserordentlich leicht und einfach; das Wahlergebnis wird bei uns ungefähr in der gleichen Zeit wie früher beim Mehrheitssystem festgestellt, während natürlich die Ausrechnung bei der Kandidatenstimmenkonkurrenz mit Kumulation usw., mit Auszählung der Zusatzstimmen ausserordentlich viel komplizierter ist. Das sind zweifellos grosse Vorzüge des Systems. Ein weiterer Vorzug besteht darin, dass niemals Nach- oder Ersatzwahlen notwendig sind. Wo eine Wahl im ersten Wahlgang nicht zustande gekommen ist, rückt derjenige Ersatzkandidat derselben Partei nach, der die meisten Stimmen erhalten hat, oder wenn ein Sitz aus diesem oder jenem Grunde frei wird, rückt der erste Ersatzkandidat nach. Das Wahlgeschäft wird für die ganze Amtsdauer in einem Wahlgang vollständig geordnet und vollzieht sich in einer einfachen Weise, die jedem Bürger verständlich ist. Das sind die unbedingten Vorzüge unseres Systems. Dabei ist auch die Befürchtung nicht begründet, die soeben von dem verehrten Herrn Vorredner ausgesprochen worden ist, dass in dieser Zeit Parteien verschwinden und andere kommen können, dass der betreffende Kandidat das Vertrauen verloren haben kann usw. Einmal tritt ja der Ersatz während einer Amtsdauer verhältnismässig selten ein, die Amtsdauer ist eine kurze, es handelt sich um Ersatz für kurze Zeit, und mit den Neuwahlen nach Ablauf der dreijährigen Amtsdauer tritt ja wieder die Freiheit der Wähler ein, über die Sitze zu verfügen und diejenigen zu wählen, die ihnen belieben. Schwierigkeiten oder Unannehmlichkeiten in dieser Richtung sind meines Wissens bis zur Stunde nicht entstanden.

Die Kumulation ist natürlich bei diesem System gänzlich ausgeschlossen. Man hat nun gegenüber dem Ersatzkandidatensystem geltend gemacht, dass es der Parteiführung eine grosse Gewalt in die Hand gebe. Das ist richtig, die Leitung hat bei Vorbereitung der Wahlen auf die Durchführung derselben einen verhältnismässig grösseren Einfluss, als bei der Kandidatenstimmenkonkurrenz. Der einzelne Wähler ist bei der Auswahl der Kandidaten etwas beschränkt, das muss zugegeben werden; aber auf der andern Seite ist der Vorteil dieses Systems, dass jenes Abspalten, das seinerzeit bei der Beratung des Ver-

fassungsartikels befürchtet worden ist, vermieden wird. Das System dient speziell den starken Parteien. Diese werden durch die Kraft, die die Parteileitung in der Hand hat, zusammengehalten, und damit wird eine wesentliche Befürchtung, die man immer gegenüber dem Proporz geltend gemacht hat, beseitigt. Auch das ist eine Erfahrung, die in den Kantonen, welche dieses System haben, gemacht worden ist.

Was man dann bezüglich des Nachrückens der Ersatzkandidaten sagt, dass unter Umständen ein Ersatzkandidat mehr Stimmen erhalte als ein wirklicher Wahlkandidat, kann ich nicht als Uebelstand betrachten. Die Ersatzkandidaten sind die neuen, die jungen Männer der kommenden Generation, die nachrücken, die zuerst als Ersatzkandidaten figurieren, um in einer folgenden Amtsperiode wirklich gewählt zu werden. Diejenigen, die bereits ein Amt bekleidet haben, sind, wenn sie ihre Pflicht erfüllt haben, im ganzen in unserer Demokratie sicher, wiedergewählt und auf die Liste genommen zu werden, wo nicht Veränderungen in den Parteien sich vollzogen haben.

Wenn nun ein solcher Ersatzkandidat vielleicht in einem Fall mehr Stimmen erhalten hat als ein Wahlkandidat, so ist das durchaus nichts Besonderes, er hat dieses Plus von Stimmen eben nicht als Wahlkandidat, sondern als Ersatzkandidat erhalten. Unter Umständen würde ihm eine grosse Anzahl der Wähler nicht gestimmt haben, wenn er Wahlkandidat gewesen wäre, während sie ihm als Ersatzkandidat die Stimme gibt. Er kann sich dessen nur freuen, indem ihm dies die Aussicht gibt, später nachzurücken.

Das Kandidatenstimmensystem hat allerdings gewisse Vorzüge, weist aber auch Gefahren auf. Der Wähler ist viel freier, das Parteikomitee hat nicht jenen Einfluss wie beim vorigen System, der Wähler kann frei panaschieren, aber wenn er panaschiert, so panaschiert er nicht gratis, ohne seiner eigenen Partei den entsprechenden Nachteil zuzufügen, sondern diese Partei hat die Folgen des Panaschierens zu tragen. Das ist vielleicht ein Moment, das darauf hinwirkt, dass doch von denjenigen, die einer bestimmten Partei angehören, das Panaschieren zum Schaden der eigenen Partei nicht übertrieben wird. Natürlich treten bei diesem System die Parteien nicht in der Weise geschlossen auf den Plan, wie beim ersten System. Als Gegengewicht gegen ein allzu stark überhand nehmendes Panaschieren ist es nötig, das Kumulieren zu gestatten, um auf diese Weise diejenigen Kandidaten, die eine Partei unter allen Umständen durchbringen will, auch wirklich auf den Schild zu erheben. Ohne Kumulation könnten Wählergruppen, wie das schon auseinandergesetzt worden ist, in andere Parteien, die geschlossen stimmen, hineinregieren, indem sie mit einer verhältnismässig kleinen Stimmenzahl die Reihenfolge der Kandidaten umkehren, die besten ausmerzen und andere, die der Partei nicht in erster Linie stehen, in den Vordergrund rücken könnten. Das muss verhindert werden. Wenn das Kandidatenstimmensystem mit dem freien Panaschieren gewählt wird, dann muss unbedingt das Kumulieren bis zu einem gewissen Grade gestattet werden. Darüber ist die Kommission meines Wissens vollständig einstimmig gewesen. Es kann nicht angehen, dass man so verfährt, wie der Nationalrat vorschlägt, dass man zwar die Kandidatenstimmekonzurrenz als System hinstellt, auf der andern Seite

aber das Kumulieren vollständig ausschaltet. Es muss wohl auch das gesagt werden, dass in Tat und Wahrheit, wenn man dem Ersatzmännersystem entgegengetreten will, weil es zwei Klassen von Kandidaten schafft, genau die gleichen zwei Klassen auch hier geschaffen werden, und das Stossende daran ist noch, dass es nicht bloss Ersatzkandidaten sind, die von vornherein wissen, dass sie nur als solche auf die Liste genommen sind, sondern dass es Wahlkandidaten sind, zwischen denen dieser Unterschied gemacht wird. Das ist unter Umständen noch stossender. Richtig ist auch, dass das Kumulieren nicht in gleicher Weise in allen Parteien ausgeübt werden kann. Je stärker eine Partei ist, desto weniger kann sie kumulieren, je schwächer sie ist, desto leichter. Die kleinen Parteien haben den Vorteil, die grösseren eher den Nachteil. Wenn eine Partei vielleicht zwei Drittel oder drei Viertel aller Mandate erringen kann, so bleiben ihr natürlich weniger Zeilen übrig zur Kumulation und sie ist nicht in der Lage, ein eventuell einreisendes allzu starkes Panaschieren wirksam zu bekämpfen. Offenbar um den Vorteil der kleinen Parteien nicht allzu gross werden zu lassen, ist in der Kommission die Kumulation auf eine einmalige beschränkt worden. Das liegt im Interesse der grossen Parteien. Wenn im Nationalrat ein Vertreter einer kleinen Parteien den Antrag gestellt hat, man solle das Kumulieren unbeschränkt gestatten, so hat er vom Standpunkt seiner Partei aus durchaus den richtigen Weg eingeschlagen.

Mir persönlich tut es nun durchaus nicht leid, wenn das System der Ersatzmänner gewählt wird, da, wie gesagt, nach meiner Erfahrung die Wirkungen dieses Systems günstige sind. Wenn ich dennoch zur Mehrheit der Kommission stimme, so sind es zwei Momente, die mich dazu veranlassen, einmal die grössere Freiheit, die dem Wähler beim Kandidatenstimmensystem bleibt, die Freiheit im Panaschieren, und auf der andern Seite der Vorteil, der speziell schwächeren Parteien aus der Kumulation erwächst.

**Scherrer (Basel):** Ich stimme ebenfalls zum Vorschlag der Kommissionsmehrheit. Unsere Kollegen und Freunde aus der romanischen Schweiz stehen im allgemeinen auf dem Standpunkte: «Ni cumul, ni suppléants!» Das scheint ihnen zu kompliziert. Ich muss gestehen, dass ich früher vollständig auf dem gleichen Standpunkte stand, dass ich aber mit der Zeit gestützt auf die Erfahrung mit dem proportionalen Wahlverfahren, die Ihnen von verschiedenen Rednern dargelegt worden sind, meine Hefte revidieren musste. Wenn man das Panaschieren gestattet, dann muss notwendigerweise eine entsprechende Gegenmassnahme getroffen werden, sei es auf dem Wege des Kumulierens oder der Ersatzkandidaten, um zu verhindern, dass dem Missbrauche und den unlauteren Manövern nicht Tür und Tor geöffnet wird. Derartigen Uebelständen und unlauteren Manövern kann nun sowohl durch das System der Ersatzkandidaten, wie es von den Herren der Rechten vorgeschlagen wird, wie es in St. Gallen und anderswo besteht, vorgebeugt werden, aber auch durch das Mittel der Kumulation.

Wenn ich mich nun frage, welchem System der Vorzug zu geben sei, so entscheide ich mich ganz ohne jedes Bedenken für das System des Kumulierens.

Nach dem System der Ersatzmänner hat es das Wahlkomitee in der Hand, endgültig zu bestimmen, wer gewählt werden soll; beim Kumulieren liegt das in der Hand der Wähler der betreffenden Partei. Vom demokratischen Gesichtspunkte aus muss ich entschieden diesem letzteren System, wo eben die Masse der Parteiangehörigen, der Wähler selbst, bestimmt, wer gewählt werden soll, den Vorzug geben, da es nicht in der Hand eines Wahlkomitees liegt, das zu bestimmen. Mag der Ersatzmann noch so viel Stimmen auf sich vereinigen, mag die Masse der Wähler noch so sehr durch ihre Stimmabgabe zum Ausdruck bringen, dass das eigentlich in erster Linie der Mann ihres Vertrauens ist, den sie gewählt zu haben wünscht, es nützt nichts, gewählt bleiben eben diejenigen, die vom Wahlkomitee als Hauptkandidaten aufgestellt worden sind. Von diesem Gesichtspunkte aus hat ja, wie Herr Ochsner Ihnen auseinandersetzte, der Kanton Schwyz, der früher das System der Ersatzmänner ebenfalls hatte, Veranlassung genommen, dasselbe wieder aufzuheben.

Man sagt, die Ersatzmänner seien nur die Rekruten, sie mögen noch so viel Stimmen auf sich vereinigen, so vereinigen sie dieselben doch mehr nur in Ihrer Eigenschaft als Rekruten und Ersatzmänner auf sich, und damit sei nicht gesagt, dass ihnen der Wähler den Vorzug gegeben hätte als Hauptkandidat gegenüber andern Hauptkandidaten. Das mag im einzelnen Fall so sein, es kann aber durchaus anders sein, und gerade heute wird es sich nicht um Rekruten handeln, sondern heute handelt es sich um die Auswahl derjenigen Herren, die bereits bisher Mitglieder des Nationalrates gewesen sind und von denen halt notwendigerweise nicht mehr alle zur Wahl gelangen werden. Beim Ersatzkandidatensystem handelt es sich dann darum, festzustellen, wer der Hauptkandidat ist und wer von den bisherigen Inhabern des Amtes in Zukunft nur Ersatzmann sein soll. Man weiss denn doch, wie es oft bei derartigen Wahlkomitees zugeht und ich glaube, das demokratische Empfinden, mit dem ich sonst an und für sich gewiss nicht protzen will, weist doch dahin, dass der definitive Entscheid, wer wirklich von einer Partei gewählt werden soll, in die Hand der Mehrheit der Wähler der betreffenden Partei gehört und nicht endgültig in die Hand eines Parteikomitees. Darum stimme ich unbedenklich zu dem Antrage der Kommissionsmehrheit.

**M. de Meuron.** Je suis très surpris d'entendre ici les dissertations que nous ont faites sur la proportionnelle, les adversaires de celle-ci. L'on sent bien que dans l'opinion de beaucoup de ceux qui ont parlé le meilleur système de proportionnelle serait de ne pas en avoir. M. Dind en particulier a signalé ce qu'il considère comme un des graves inconvénients de la représentation proportionnelle, la soi-disant toute puissance qu'elle donne aux comités directeurs électoraux des partis. Je vous avoue que je n'ai pas pu m'empêcher de sourire en entendant ce reproche. Dans tous les systèmes majoritaires les comités des partis n'ont-ils donc aucune puissance? Le Comité du parti radical vaudois est-il de ces organes absolument négligeables qui n'exercent aucune influence sur les élections de ce canton? Je ne le crois pas. Tous ceux qui connaissent la politique vaudoise auront été un peu surpris d'avoir entendu la déclaration faite

tout à l'heure par M. Dind. Cela est tellement vrai qu'avec le système majoritaire, il est absolument impossible, de même qu'avec le système de la proportionnelle, à un ou deux citoyens de faire valoir leur point de vue. Mais avec le système majoritaire, si au lieu de 1 ou de 2 citoyens, nous en prenons dans un grand canton, quelques centaines, quelques milliers, ces citoyens seront réduits à la plus complète impuissance, parce qu'il seront soumis à la toute puissance du parti majoritaire, conduit par son comité, tandis qu'avec la proportionnelle ils auront le droit de se constituer en groupe et de faire entendre leur voix. C'est élémentaire, je n'insiste pas.

J'en viens à la question spéciale en discussion, on croit que c'est une spécialité du système proportionnel qu'il puisse se produire, lors du scrutin, des manoeuvres électorales de la dernière heure faussant le résultat général du scrutin. Les électeurs peuvent-ils dire a priori que parce que les prévisions des comités électoraux ne se sont pas réalisées, le résultat du scrutin a été faussé? Je ne le crois pas. Il faut se garder de parler de résultat faussé tant qu'il ne s'agit pas de manoeuvres frauduleuses. Ce qui peut se présenter c'est qu'en effet dans un scrutin populaire, un certain nombre de personnalités plus ou moins remuantes, intrigantes agissent de manière à faire passer en tête de liste certains candidats qui ne sont pas spécialement désignés par toute la population. Mais est-ce quelque chose de spécial à la proportionnelle? Et cet inconvénient ne peut-il pas se présenter avec le système majoritaire? Je puis vous en citer un exemple. Aux dernières élections au Conseil national dans le canton que j'habite, les partis avaient présenté des listes incomplètes. Le résultat du premier tour de scrutin avait montré que l'homme le plus en vue dans un des partis en présence, qui était quelque peu discuté dans son propre parti, n'avait dépassé que de fort peu de voix des candidats beaucoup plus obscurs et très peu connus qui figuraient avec lui sur la liste. Un certain nombre d'électeurs d'autres partis s'étaient dit qu'il y avait là un tour à jouer et ils étaient décidés à porter le nom du second candidat sur leurs listes, de façon à éliminer l'homme en vue contre lequel ils avaient des griefs spéciaux. Quelques citoyens mis au courant de ce projet sont intervenus auprès des électeurs et les ont fait renoncer à leur projet. L'homme en vue, dont je parle, a passé en tête de sa liste, mais avec une trentaine de voix seulement en plus de son concurrent. Si le projet dont je parlais avait été mis à exécution, il était éliminé. Cependant ces élections se faisaient selon le système majoritaire, la proportionnelle n'y était pour rien du tout. Il est donc absolument injuste de vouloir dire que des malheurs de ce genre et le résultat de ces manoeuvres sont inhérents au système de la proportionnelle. Ils le sont à tout système électoral, à tout mouvement populaire dans lequel les passions se font jour en temps d'élection, alors que les querelles survenant à ce moment se donnent libre carrière. C'est donc pour remédier à des manoeuvres de ce genre qu'on nous présente ici le système du cumul des suffrages. Et c'est pour y remédier également que M. Winiger et ses amis présentent le système des députés suppléants. Dans le canton de Neuchâtel, lors de l'introduction de la proportionnelle, un des hommes qui ont le plus contribué à l'introduction de ce système électoral, Frédéric Soguel, qui appartenait

au parti radical et qui a fait avec mon prédécesseur dans cette salle, Jean Berthoud, radical également, une campagne courageuse en faveur de la proportionnelle, Frédéric Soguel, dis-je, avait discerné le danger de la décapitation des listes. On avait donc imaginé, je ne sais pas si c'est M. Soguel ou si l'on avait cédé à son influence, d'introduire dans le droit électoral le système des députés suppléants qui a fonctionné dans le canton de Neuchâtel pendant vingt ans à la satisfaction entière des électeurs. Qu'est-il arrivé? C'est que quelquefois un candidat qui avait espéré se porter comme définitif était porté comme candidat suppléant, d'où des déceptions. Mais ces petits frottements d'amour-propre, inhérents à tous systèmes électoraux, ne doivent pas nous arrêter. Lors de la révision électorale dans le canton de Neuchâtel on a supprimé les candidats suppléants. Pourquoi? Non pour des sentiments d'une nature bien élevée, mais parce que le système des députés suppléants allongeait le dépouillement; il fallait en faire deux au lieu d'un et cela ralentissait les opérations. Dans un certain nombre de bureaux électoraux, surtout à la campagne, on avait eu de la peine à se plier aux opérations quelque peu compliquées que présente parfois le dépouillement du scrutin proportionnel. C'est la principale raison, je le répète, pour laquelle dans le canton de Neuchâtel on a supprimé les députés suppléants.

On a fait au système proportionnel des objections d'une nature très négligeable et à son propos une série de suppositions. On a supposé qu'un député suppléant perdait sa popularité pendant les trois ans ou son collègue siège au Conseil national et qu'il se trouvait automatiquement porté à remplacer un député défunt ou démissionnaire et cela contre le gré des électeurs. On a supposé même qu'il perdait ses droits civiques. Mais cet inconvénient existe avec le système de la loi que nous discutons. L'article 24 institue les candidats suppléants non pas d'avance, non pas par la désignation des groupes politiques, mais par l'ensemble des électeurs lorsqu'il ne peut être attribué à une liste qu'un nombre de députés inférieur à celui des candidats présentés. Les inconvénients signalés par M. Ochsner peuvent donc se présenter dans un cas comme dans l'autre.

On a fait une autre objection en disant que l'on allait créer deux sortes de candidats. M. Scherrer de St-Gall a déjà répondu que le cumul créait ces deux classes et que le système était inhérent à tout scrutin populaire où il y a des élus et des non élus et qu'il faut bien s'incliner devant la volonté populaire, avec autant de bonne grâce que devant le verdict d'amis politiques.

Enfin un des inconvénients très graves du cumul c'est, selon M. Scherrer, de Bâle, que ce sont les électeurs qui feraient le choix des candidats objets du cumul. Si je comprends bien M. Scherrer, il admet que les comités des partis présenteront des listes non cumulées, mais qu'il restera un certain nombre de lignes en blanc sur lesquelles les électeurs auront le droit de cumuler parmi les noms présentés. S'il en est ainsi, ce n'est pas le comité qui fait le cumul. C'est bien alors qu'on ouvrira la porte aux manoeuvres, aux trucs électoraux. Dans les cantons de la Suisse romande on aura beaucoup de peine à faire appliquer le cumul, les idées égalitaires qui dominent dans notre corps électoral ne permettront guère que tel nom soit mis

en vedette par son inscription double sur la liste électorale et nous serons amenés à faire ceci: ou bien ne pas du tout pratiquer le cumul ou bien cumuler tous les noms. Supposons que dans un arrondissement électoral il y ait 7 députés à élire au Conseil national, les partis qui s'en tiennent généralement à ce qu'ils prévoient pour les suppléants présentent chacun 4 candidats. Il suffira à un petit nombre d'électeurs guidés par un ambitieux quelconque de cumuler les noms et de lui donner une avance considérable sur les autres. Si on cumule tous les noms pour remplir la liste, la manoeuvre peut se faire dans un sens contraire. La possibilité du cumul laissée aux électeurs constitue une véritable prime à l'intrigue et aux petites manoeuvres. Si ce sont les comités qui cumulent, vous arrivez au même résultat qu'avec les députés suppléants.

De sorte que pour mon compte je me rallierai absolument aux propositions de MM. Winiger et Wirz, c'est-à-dire que je voterai l'institution des candidats suppléants et ne saurais en aucun cas me rallier au cumul.

**M. Ador**, président de la Confédération: M. le vice-président du Conseil fédéral Motta, suppléant M. Calonder, chef du département politique, en congé de convalescence, étant retenu ce matin au Conseil national par la loi sur les bénéficiaires de guerre j'em excuse de devoir le remplacer au pied levé et sans aucune préparation préalable dans une discussion aussi importante et pour laquelle il eût été beaucoup mieux préparé et qualifié que moi pour vous apporter les arguments qui ont engagé le Conseil fédéral à vous proposer le projet actuellement en discussion. Le problème du cumul des suffrages ayant été abordé sur toutes ses faces dans la discussion qui a eu lieu dans ce Conseil, je n'entrerai pas dans beaucoup de détails à cet égard. Je veux me borner à rappeler que je suis toujours frappé de voir, lorsqu'on discute une loi sur la représentation proportionnelle, qu'on lui impute tous les inconvénients qui existaient déjà dans le système majoritaire et qu'on la rend responsable de toutes les difficultés et les inconséquences qui peuvent résulter de son application. M. de Meuron vient déjà de faire ressortir avec beaucoup de netteté et de clarté que la plupart des objections faites au système proportionnel et à sa mise en pratique, tel qu'il découle du projet du Conseil fédéral voté par le Conseil national, peuvent aussi bien être formulées, et avec plus forte raison encore, contre le système majoritaire. Il est très certain que dans ce système les partis politiques exercent une influence perpétuelle et qu'en définitive la liberté de l'électeur dépend énormément de l'influence des partis politiques et de l'adhésion de l'électeur aux décisions prises par le parti auquel il se rattache.

Le Conseil fédéral, lorsqu'il s'est agi de proposer aux Chambres le projet de loi que vous discutez maintenant s'est, comme vous le savez, entouré des conseils d'une commission composée d'hommes très au courant de la pratique de la représentation proportionnelle dans notre pays. Cette commission consultative a soumis au Conseil fédéral des propositions qu'il a acceptées, parce qu'il désirait vous soumettre un système aussi simple que possible et se différenciant le moins possible de la procédure électorale actuelle,



de façon à permettre à l'électeur de passer du système du vote majoritaire au système proportionnel sans qu'il y ait dans ses habitudes et manières de voter une modification trop profonde. Au fond le système que nous avons proposé repose sur la concurrence des suffrages nominatifs combinée avec la concurrence des suffrages de liste. C'est la base admise. Le Conseil fédéral s'est demandé s'il ne fallait pas laisser à l'électeur le plus d'indépendance possible. C'est pourquoi le Conseil fédéral n'a pas admis le système du cumul. On cherche aujourd'hui à revenir à ce point de vue et à dire que c'est précisément pour donner à l'électeur l'indépendance qu'il n'a pas qu'il faut adopter le système du cumul. Eh bien, nous avons l'impression au Conseil fédéral que le système du cumul limite considérablement l'influence que l'électeur peut et doit pouvoir exercer sur l'ordre dans lequel il désire que les candidats soient élus. Si les comités présentent d'avance des candidats qui ont des rangs de préférence puisqu'on peut cumuler sur leurs noms, il est évident que l'électeur n'a plus la même faculté de faire avancer sur la liste de son parti celui de ses candidats auquel il désire personnellement donner la préférence. Dans les cantons où le cumul n'est pas pratiqué, on a l'impression que le cumul permettrait à des petits groupes de faire avancer tel candidat lui convenant mieux que d'autres, en limitant ainsi l'influence de certains partis qui cependant ont leur raison d'être, leur action étant combinée avec la liberté de choix de l'électeur, qui peut marquer sa préférence en faveur de tel ou tel candidat.

Il est évidemment conforme au principe de l'égalité et de la démocratie de respecter chez nous la liberté de l'électeur, de lui permettre de manifester sa volonté. J'ai été frappé par l'argumentation de M. Scherrer, de Bâle, qui a dit que pendant longtemps il avait partagé le point de vue ici défendu par les députés de la Suisse romande, parce que ce système est en vigueur dans le canton qu'il représente, mais qu'à l'expérience de la pratique il avait reconnu qu'il fallait apporter un certain tempérament, un certain correctif et qu'il se ralliait maintenant au système du cumul, que par conséquent il voterait la proposition de la majorité de la commission. Je n'attache, pour ma part, pas beaucoup d'importance à la question du cumul ou du non cumul. Le Conseil fédéral a exposé dans son message, avec des arguments à l'appui, les raisons qui pour lui l'engageaient à demander aux Chambres de ne pas introduire le cumul dans le système de la représentation proportionnelle. Le Conseil national ne l'a pas introduit. En votant la proposition de la majorité de votre commission vous créez une divergence entre les deux Conseils. La question reviendrait par conséquent devant le Conseil national, si la proposition de la majorité de la commission du Conseil des Etats était votée. Je sais que le cumul a de très forts partisans dans plusieurs cantons suisses qui l'ont pratiqué, qui le considèrent comme un correctif nécessaire à ce qu'ils appellent les inconvénients et les inconséquences de la proportionnelle, inconvénients et inconséquences dont personne n'a apporté la preuve et ne s'est plaint sous le régime majoritaire, mais qu'on fait valoir avec beaucoup d'insistance et de force quand il s'agit d'une loi sur la représentation proportionnelle. Il est certain qu'après le vote populaire nettement exprimé nous reconnaissons la nécessité de faire aboutir le plus

vite possible cette loi que nous discutons. Il serait très regrettable que des divergences fondamentales sur certains points entre les deux Conseils provoquent un ajournement d'une loi qui s'impose à l'heure qu'il est et que le peuple suisse attend comme l'une des conséquences nécessaires de la revision constitutionnelle stipulant que le Conseil national doit être élu d'après le système proportionnel.

J'espère donc pour ma part que les deux Conseils finiront par s'entendre et se mettront d'accord sur cette question du cumul ou non cumul. Personnellement, en raison de l'expérience faite dans mon canton — je suis, avec le Conseil fédéral, adversaire du cumul. Mais si les Chambres décident le contraire, le Conseil fédéral n'en fera certainement pas une question de cabinet. L'adoption du cumul n'est pas de nature à vicier profondément le système de la proportionnelle; une entente peut donc intervenir sur ce point et les arguments de ceux qui pensent que le cumul est un correctif de la loi sont pris en considération.

Pour ma part, je serais plus opposé au système de M. Winiger. Je crois que M. de Meuron a démontré très nettement que le système des suppléants, déjà prévu dans l'article 24 de la loi, amènerait une confusion très regrettable. Il y aurait double dépouillement, on rendrait impopulaire de ce fait l'application de la loi et l'on arriverait à des résultats, on l'a démontré tout à l'heure, tout à fait inconséquents et contraires à la libre volonté de l'électeur. Je crois donc que le Conseil des Etats ferait bien de se rallier sur ce point au point de vue du Conseil fédéral adopté par le Conseil national et de ne pas entrer, malgré les considérations très intéressantes développées par MM. Winiger et Wirz, dans le système compliqué, difficile, anormal, des suppléants, système qui peut produire des conséquences tout à fait imprévues, de suppléants désignés d'avance comme suppléants et qui peuvent avoir un nombre de voix plus important que les candidats principaux proposés.

Pour me résumer je prie très instamment le Conseil des Etats de s'inspirer de l'idée qui a dirigé le Conseil fédéral et qui l'a engagé à présenter aux Chambres un projet de loi aussi simple et pratique que possible, d'éviter les complications, de s'éloigner le moins possible des habitudes des électeurs, de combiner l'indépendance de l'électeur avec l'influence nécessaire des partis politiques auxquels l'électeur doit se rattacher.

Je vous propose donc d'adhérer à la décision du Conseil national, tout en déclarant que si vous prenez en considération la proposition de la majorité de la commission relative au cumul, le Conseil national pourra peut-être s'y rallier.

**Geel:** Es ist nicht ganz leicht, sich in den verschiedenen theoretischen Modalitäten, um nicht zu sagen Künsten, der praktischen Anwendung des Proportionalwahlsystems zurecht zu finden. Und es ist nicht leicht, die tatsächlichen Folgen des einen oder andern Systems mit annähernder Sicherheit zum voraus zu beurteilen. Es wirkt auch nicht sehr überzeugend und beruhigend, wenn in der heutigen Diskussion jeder sein System als das allein vernünftige und vortreffliche ansieht und jedem andern System alle möglichen Fehler und Nachteile zuschreibt. Ich meine, unter diesen

Verhältnissen sei es doch wünschbar, sich an die vorliegenden Erfahrungen zu halten.

Bezüglich der heute zur Abstimmung gelangenden Frage, ob Kumulation oder Ersatzkandidaten, stimme ich dem Antrag der Kommissionsminderheit zu. Wir haben im Kanton St. Gallen das Proportionalwahlsystem für die Wahlen in den Grossen Rat. Wir kennen das System der Kumulation nicht, dagegen dasjenige der Ersatzmänner. Nun ist zu konstatieren, was schon mein Herr Kollege aus dem Kanton St. Gallen getan hat, dass das System der Ersatzmänner durchaus gut und richtig funktioniert und allgemein zufriedenstellt, und dass sich speziell keine der Komplikationen, die vorhin Herr Bundespräsident Ador erwähnt hat, eingestellt hat. Das Verfahren ist einfach, natürlich und hat den Vorteil, dass jede Partei nicht nur die Kandidaten, die gewählt werden können, sondern auch weitere Kandidaten berücksichtigen kann, eine Tatsache, die wenigstens bei uns von den Parteien allgemein als Vorteil empfunden wird.

Nun hat Herr Kollege Scherrer von St. Gallen, indem er das alles zugegeben hat, dann aber doch in Zweifel über die Vorteile des Kumulierens und diejenigen der Ersatzmänner dem Kumulieren den Vorzug gegeben, obwohl er — das hat man aus seinen Worten herausgeföhlt — innerlich eher für das System der Ersatzmänner gestimmt ist. Er hat dem andern System den Vorzug gegeben, weil es für die Partei, die er vertritt, mehr Vorteile bietet. Das wird so sein, aber Herr Scherrer wird entschuldigen, wenn diese Erwägung für mich nicht massgebend ist, wobei ich durchaus begreife, dass er dadurch bestimmt werden konnte und bestimmt worden ist. Allein mir scheint, es sei das System der Ersatzmänner weit vorzuziehen.

Nun sagt Herr Paul Scherrer, das System des Kumulierens biete den Vorteil, dass die Wähler freier seien und dass sie eher zu einer richtigeren und etwas freieren Ausübung des Wahlrechtes gelangen. Ich kann dieser Auffassung nicht beistimmen. Das freie Wahlrecht im bisherigen Sinn ist ja ohnehin durch den Proporz ausgeschaltet, es ist eingespannt in die Geleise und in den Zwang der Parteien. Das hängt mit dem System des Proporz zusammen, das müssen wir nun in den Kauf nehmen. Aber ich sehe keinen grossen Unterschied darin, ob diese Parteigewalt, die mit dem System zusammenhängt, weil die Parteien nur auf diesem Wege zu ihrer beanspruchten Vertretung kommen können, auf dem Wege des Kumulierens oder auf dem Wege der Ersatzmänner ausgeübt wird. Alle diese Nachteile müssen wir nun einmal hinnehmen, nachdem das System der Proportionalwahl vom Schweizervolke angenommen worden ist.

Auf Grund der durchaus guten Erfahrung, die wir in meinem Kanton mit dem System der Ersatzmänner gemacht haben, stimme ich für den Antrag der Minderheit.

**Winiger:** Ich hatte gewünscht, auf einige Aeusserungen, die hier gegen das System der Ersatzmänner gemacht worden sind, noch kurz zu erwidern. Zur Hauptsache könnte ich nun eigentlich darauf verzichten, nachdem die Herren Geel und insbesondere Herr de Meuron gesprochen haben. Herr de Meuron hat einzelne Widerlegungen bereits angebracht, an die ich gedacht habe, so insbesondere gegenüber Herrn

Ochsner, der an dem automatischen Vorrücken der Ersatzkandidaten während der Amtsperiode Anstoss genommen hat. Herr de Meuron hat mit allem Recht darauf aufmerksam gemacht, dass dieses automatische Nachrücken ja bereits in Art. 24 der Vorlage aufgenommen ist. Auch Herr Ochsner hat das nicht angefochten. Wenn wir dieses Nachrücken nach Art. 24 aufnehmen, so können wir es mit gleich guten Gründen auch auf Grund des Systems der Ersatzkandidaten tun.

Es ist gesagt worden, Schwyz habe das System der Ersatzkandidaten verlassen und sei zum System der Kumulation übergegangen; man schein also hier damit schlechte Erfahrungen gemacht zu haben. Wir haben nun aber von Herrn de Meuron gehört, dass sich das System auch im Kanton Neuenburg während 20 Jahren durchaus gut bewährt habe und dass es dort lediglich wegen der Bequemlichkeit der Wahlbureaux abgeschafft worden sei; solche Gründe können für uns nicht massgebend sein. Ich kann auch beifügen, dass der Kanton Zug, ein alter Proporzkanon, früher das System der Kumulation hatte und dass er es, gestützt auf die Erfahrung, die er mit ihm machte, abgeschafft hat.

Nun ist gesagt worden, beim System der Ersatzmänner seien es die «Wahlkomitees», die entscheiden, wer gewählt werden soll, und das sei nicht angängig. Ich frage dagegen, wie bereits auch Herr de Meuron es getan, wer denn beim Kumulieren entscheidet? Da sind es doch auch die «Wahlkomitees», die durch die Kumulation bestimmen, wer in Vorsprung kommen soll. Wer entscheidet übrigens darüber, welche Kandidaten überhaupt in Frage kommen sollen? Da sind es auch wieder die «Wahlkomitees», die die Kandidatenlisten aufstellen; alle andern Kandidaten, die nicht auf einer Wahlliste stehen, welche die Wahlkomitees aufgestellt haben, kommen überhaupt gar nicht in Frage. Das hängt zusammen mit dem System der Proportionalwahl. Wir werden auf diese Frage noch besonders zu sprechen kommen bei der Neuerung, die das Gesetz mit der sogenannten stillschweigenden Wahl einföhren will. Das geht noch viel weiter, und doch finden wir uns mit dem allem ab.

Aber nun ein Wort über die «Wahlkomitees». Auch Herr Dind hat viel davon gesprochen, und zwar von seinem Standpunkt als prinzipieller Gegner der Proportionalwahl. Man sagt, beim Proporz seien es überhaupt nur noch die Wahlkomitees, die entscheiden, die Wählerschaft habe bei der Wahl eigentlich nichts mehr zu sagen. Ich muss das bestreiten. Wenigstens bei uns im Kanton Luzern sind es nach den Parteisitten und Gepflogenheiten nicht die Wahlkomitees, die die Wahlen machen, sondern die grossen Delegiertenversammlungen der Parteien. Als wir im Jahre 1911 zum erstenmal die Proportionalwahl anwendeten für den Grossen Rat, sind bei der konservativen und bei der freisinnigen Partei die Delegiertenversammlungen von Hunderten besucht worden, und die haben die Wahllisten aufgestellt und nicht die Parteikomitees. Da ist es durchaus demokratisch zugegangen. Allerdings ist es nicht die gesamte Wählerschaft, auch nicht die ganze Wählerschaft der Partei, aber es sind doch die tätigen Elemente, die zugleich auch die geistige Arbeit der Partei besorgen.

Man sagt, die Proportionalwahl sei das System der fortgeschrittenen Demokratie. Ich halte das für richtig; aber es bedingt auch, dass die Parteien selbst im

Innern sich demokratisieren. Nicht die Parteikomitees dürfen es machen; die grossen Delegiertenversammlungen, die auf demokratischer Grundlage aufgebaut sind, müssen die Wahllisten aufstellen, und wenn es in einer Partei kleine Konventikel tun, dann fehlt es eben im Innern der Partei und sie soll sich reformieren, wie das System der Proportionalwahl seinem Wesen nach es verlangt.

Ich empfehle Ihnen also nochmals den Antrag der Minderheit der Kommission, wiederhole aber, dass das für mich eine Sache nicht von so durchgreifender Bedeutung ist. Wenn Ihnen dieses System nicht gefällt, dann entschliessen wir uns auch für die Kumulation. Entgegen dem verehrten Vertreter des Bundesrates muss ich aber, wie auch die Kommission in ihrer grossen Mehrheit, darauf bestehen, dass das eine oder andere Korrektiv gegen die absolute Freiheit des Panaschierens angebracht werde.

**Kunz**, Berichterstatter der Kommission: Zunächst muss ich daran festhalten, dass das Abstimmungsverhältnis über diese Frage in der Kommission doch so war, wie ich es mitgeteilt habe. Ich will Herrn Winiger in Erinnerung rufen, dass sich bei der ersten Abstimmung vier Stimmen für den Mehrheitsantrag und vier für den Minderheitsantrag ausgesprochen haben. In den ersten vier war die Stimme des Vorsitzenden inbegriffen. Herr Gabuzzi, der sich der Stimme enthalten hatte, erklärte, er sei grundsätzlich nicht Anhänger weder der einen noch der andern Lösung, aber in eventueller Abstimmung könne er sich sehr gut der Ansicht der heutigen Mehrheit anschliessen. Deshalb war ich des Stichtscheidens enthoben. In der zweiten Abstimmung hat unser Kollege Herr Heinrich Scherzer mitgestimmt, und daher waren es sechs gegen drei Stimmen.

Was nun die streitige Frage anbelangt, so will ich gerne das Entgegenkommen des Sprechers der Minderheit anerkennen, dass er sagt, wenn der Minderheitsantrag in eventueller Abstimmung unterliege, so stimme er nachher in definitiver Abstimmung für die Kumulation. Ich kann nicht namens der Mehrheit sprechen, aber was meine Person anbetrifft, so stehe ich genau auf dem gleichen Boden. Wenn der Mehrheitsantrag unterliegen sollte, so würde ich meinerseits dem Minderheitsantrag den Vorzug geben gegenüber der Schlussnahme des Nationalrates, und zwar aus der Ueberzeugung heraus, dass wir unbedingt ein Korrektiv schaffen müssen gegen das Panaschieren. Es wird niemand hier im Ernste der Auffassung sein, dass wir das Panaschieren untersagen dürfen. Unsere Wähler würden nicht verstehen, wenn man ihnen verbieten wollte, ihrem Vertrauensmann ihre Stimme zu geben, deshalb, weil er nicht auf ihrer Parteiliste steht. Das mag vielleicht im Kanton Neuenburg gehen oder im Kanton Tessin, wo man disziplinierter ist, im Kanton Bern nicht. In Bern-Mittelland haben wir z. B. auch unter dem Majorz jeweilen den einen und, solange es möglich war, beide Minderheitsvertreter auf die Liste genommen, die Herren Burren und König, und zwar aus der Erwägung heraus, dass der Durchschnittswähler es nicht verstehen würde, wenn wir z. B. die Kandidatur des Herrn Burren weglassen würden. Die grosse Zahl der Wähler macht nicht immer diese scharfen Unterscheidungen, wie im Tessin oder in

Neuenburg. Jedermann ist also darüber einig, dass wir das Panaschieren gestatten müssen.

Sobald Sie das zugeben, muss notwendigerweise ein Korrektiv geschaffen werden. Da gibt es nun zwei Lösungen, und Sie haben das Pro und Kontra gehört. Ich will mit ganz wenigen Worten auf zwei Einwendungen antworten. Es ist gesagt worden, die Kumulation sei etwas Künstliches. Der Proporz ist überhaupt etwas Künstliches; ich habe Ihnen in der Eintretensfrage gesagt, dass die Frage des Proporz eine in ihren Einzelheiten höchst verwickelte Doktrin sei. Die heutige Diskussion beweist das zur Evidenz. So viele Systeme, so viele Ueberzeugungen und so viele überzeugte Verteidiger dieser Systeme. Daraus erklärt sich der Zwiespalt in den Auffassungen. Der Einwand, die Kumulation sei etwas Künstliches, während das System der Ersatzmänner etwas durchaus Einfaches sei, scheint mir nicht richtig. Das Kumulieren ist nicht künstlicher als der Proporz an und für sich, es ist nicht komplizierter als das Ersatzmänner-system. Aus der zweimaligen Schreibung eines Namens wird niemand eine grosse Kompliziertheit herauslesen können.

Auf der andern Seite behauptet man, dass die Kumulation eine gewisse Einschränkung der Freiheit bedeute. Ich habe in meinem ersten Votum nachgewiesen, dass das Gegenteil der Fall ist. Die Kumulation lässt dem Wähler eine gewisse Bewegungsfreiheit, er ist nicht strikte an die Vorschläge des Parteikomitees gebunden, sondern er kann unter diesen Vorschlägen eine Auswahl treffen, indem er seinem speziellen Vertrauensmann zweimal stimmen darf und einen, den er nicht als Vertrauensmann anerkennt, streichen kann. Damit schadet er seiner Liste nicht.

Nun möchte ich noch ein Wort beifügen und sagen, dass man die Phrase von der Komiteewirtschaft auch übertreiben kann. Was ist ein Komitee? Es ist die Vertretung der Partei, und auf die Parteien müssen Sie abstellen. Sie werden bei der Diskussion des Stimmzwanges sehen, dass diejenigen, die den Stimmzwang bestreiten, niemals mit dem berühmten Bild kommen, dass der Nationalrat das Spiegelbild des Volkes sein soll, sondern nach ihnen soll er das Bild der Parteien sein. Man soll nicht übertreiben und respektieren, dass die Komitees, die die Vorschläge aufstellen, die den Wählern empfehlen, welche Personen zu kumulieren seien, die Vertretung der Parteien bilden. Wenn das Komitee eine Kumulation empfiehlt, so liegt darin kein Zwang, die Freiheit des Wählers ist vollständig gewahrt.

Ich muss es also ablehnen, dass die Kumulation etwas Künstliches sei im Gegensatz zum natürlichen System der Ersatzmänner, und ich muss es ablehnen, wenn man behauptet, dass die Kumulation eine Einschränkung in der Freiheit bedeutet. Was Herr Winiger soeben ausgeführt hat, das geschieht auch bei uns. Ich kann nur sagen, dass z. B. bei den Wahlen in den Stadtrat von Bern nicht etwa in der Parteiversammlung, sondern durch Urabstimmung festgestellt wird, welche Kandidaten auf die Liste gestellt werden sollen; also ein Verfahren, wie es demokratischer kaum möglich ist. Bei diesem Verfahren der Urabstimmung ist die Kumulation gestattet. Aus dieser Urabstimmung der sämtlichen Parteimitglieder wird vom Parteikomitee die Liste aufgestellt. Sie sehen, dass das keine Komiteewirtschaft ist, sondern dass auch eine kumulierte Liste vollständig in demokratischen Formen auf-

gestellt werden kann. Ich will ohne weiteres zugeben, dass das System der Ersatzmänner ebenfalls ein Korrektiv und nicht ein verwerfliches Korrektiv bildet. Wenn also in der Eventualabstimmung der Mehrheitsantrag unterliegen würde, so würde ich den Minderheitsantrag dem Antrag des Bundesrates und dem Beschluss des Nationalrates unbedingt vorziehen.

Aus guter Ueberzeugung komme ich also dazu, Ihnen den Mehrheitsantrag zu empfehlen, und zwar auf Grund der Erfahrung. Nachdem man Schwyz und Zug zitiert hat, möchte ich noch Bern zitieren, das bei der ersten Einführung des Proporz die Kumulation nicht kannte. Als dann unter der Führung des Herrn Moor die Köpfung der freisinnigen Parteiliste stattgefunden hatte, wussten wir, was wir zu tun hatten und führten die Kumulation ein.

**M. Python:** On a invoqué la liberté de l'électeur pour soutenir le droit de panachage. Cet argument est erroné. Le vote d'après le système de la représentation proportionnelle comporte deux opérations: la fixation du nombre des listes revenant à chaque parti et la désignation des élus qui ne devrait intéresser que les seuls partisans d'une même liste. Le panachage qui est l'oeuvre des adeptes d'un autre parti ou des «sans parti», permet donc, au nom de la liberté individuelle, une immixtion étrangère dans cette dernière opération électorale. Ainsi prive-t-il un groupement de citoyens constitué en vue de la poursuite d'un idéal politique avec un programme déterminé de gouvernement, de la faculté essentielle du choix définitif de ses élus, pour protéger les manoeuvres d'adversaires politiques ou assurer l'influence des «sans-parti». Si les citoyens qui ne se rattachent à aucun parti veulent participer efficacement à l'élection, il leur est loisible de déposer une liste et de se compter sur le nom de leurs propres candidats.

Le Conseil fédéral s'est montré très libéral dans son projet en n'exigeant pas de quorum. Le système proportionnaliste veut la concurrence des listes et, au fond, condamne le panachage que, pour être logique, on aurait dû interdire ainsi que l'ont demandé MM. Dind et Gabuzzi.

Au lieu d'adopter cette mesure, on a donné la préférence à des palliatifs; on préconise, tout d'abord, le cumul. Je crains que l'on ne s'illusionne sur les résultats. Le droit d'inscrire deux fois le même nom sur une liste vaudra aussi pour le citoyen pratiquant le panachage. On favorise ainsi des intérêts locaux ou régionaux. Déjà les paysans ont réclamé le cumul pour défendre leurs représentants. Il en résultera, dès lors, de nombreux inconvénients que ne manquera pas de révéler l'avenir.

Un autre remède a été proposé dans le choix des suppléants. D'après le projet, seront suppléants les candidats ayant obtenus le moins de voix. Notre collègue M. Winiger suggère une modification: il veut abandonner aux électeurs le choix direct des suppléants. Ce mode de procéder a satisfait le corps électoral dans les cantons qui l'ont admis. Une objection, pourtant, a été faite au cours de la discussion. Les suppléants, a-t-on dit, obtiendront peut-être plus de voix que les candidats au mandat immédiat de député. Cette objection n'est pas péremptoire: souvent il arrive que les chefs de partis recueillent moins de suffrages que leurs amis politiques figurant sur la même

liste, parce qu'ils sont plus combattus que d'autres concitoyens d'opinion semblable, mais dont l'action sociale ne soulève aucune critique.

Une troisième solution pour atténuer les effets du panachage consisterait à ne compter que pour une demi-voix la valeur du suffrage panaché. J'ai renoncé à en faire une proposition formelle, parce qu'aucune expérience de ce procédé n'est, à ma connaissance, encore intervenue.

Je voterai donc contre le cumul et pour l'institution des suppléants choisis directement par les électeurs.

### Abstimmung. Votation.

#### Eventuell:

Für den Antrag der Kommissionsmehrheit (Kumulieren)	19 Stimmen
Für den Antrag der Kommissionsminderheit (Ersatzmänner)	15 Stimmen

#### Definitiv:

Für Festhalten am Antrag der Kommissionsmehrheit	25 Stimmen
Für Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates	10 Stimmen
Für Annahme des ganzen Art. 4	28 Stimmen
Dagegen	2 Stimmen

#### Art. 5.

**Kunz,** Berichterstatter der Kommission: Hier habe ich nur darauf hinzuweisen, dass Art. 5 die Vorschrift über die Aufstellung von Wahlvorschlägen enthält, und zwar in dem Sinne, dass nicht nur politisch organisierte Parteien, sondern auch Gruppen von Wählern solche Vorschläge einreichen können, wobei das Gesetz aber verlangt, dass diese Vorschläge von mindestens 15 Stimmberechtigten unterzeichnet werden, und damit eine Gewähr schafft, dass nur ernstgemeinte Vorschläge eingereicht werden. Die übrigen Bestimmungen sind Ordnungsvorschriften, die sich von selbst empfehlen. Ich beantrage Ihnen Zustimmung zum Nationalrat.

Angenommen. — (Adopté.)

#### Art. 6.

**Kunz,** Berichterstatter der Kommission: Dieser Artikel enthält die Vorschrift, dass ein Kandidat nicht auf mehr als einem Wahlvorschlag stehen darf und ordnet im übrigen das Verfahren für den Fall, als ein solcher Kandidat auf mehreren Listen figuriert. Zu weiteren Bemerkungen gibt der Antrag keinen Anlass. Ich empfehle Zustimmung zum Nationalrat.

Angenommen. — (Adopté.)

#### Art. 7.

**Kunz,** Berichterstatter der Kommission: Art. 7 gestattet das System der verbundenen Listen, das ich bereits in der Eintretensfrage des nähern erörtert und

dessen Zweckmässigkeit nachgewiesen habe. Ich will bereits Gesagtes hier nicht wiederholen und nur noch darauf hinweisen, dass die Erklärung spätestens am 13. Tage vor dem Wahltage, also in einem Zeitpunkt abgegeben werden muss, wo die Wahllisten bereits eingereicht sind und damit jedermann vor Ueberschungen geschützt ist.

Angenommen. — (Adopté.)

Art. 8.

**Kunz**, Berichterstatter der Kommission: Art. 8 setzt voraus, dass die vorgeschlagenen Kandidaten bereit seien, sich einer Wahl zu unterziehen und sieht daher von einer schriftlichen Zustimmung ab. Dagegen ist jeder Kandidat berechtigt, bis spätestens am 16. Tage vor dem Wahltage durch eine schriftliche Erklärung die Wahl abzulehnen, in welchem Falle sein Name von Amtes wegen gestrichen wird. In einem solchen Falle ist der Vertreter der Unterzeichner in Gemässheit von Art. 9 berechtigt, einen Ersatzvorschlag einzureichen.

Angenommen. — (Adopté.)

Art. 9.

**Kunz**, Berichterstatter der Kommission: Art. 9 enthält die nötigen Vorschriften über die Bereinigung der Wahlvorschläge sowie die Unterscheidung der Listen und bedarf, soweit diese Ordnungsvorschriften in Frage kommen, keiner weiteren Erläuterung. Dagegen haben wir in Alinea 1 des bundesrätlichen Vorschlages und des Beschlusses des Nationalrates eine materielle Aenderung vorgenommen. In der ursprünglichen Fassung wird die imperative Form gewählt, indem es heisst: «Die Kantonsregierung oder die von ihr bezeichnete Amtsstelle prüft jeden Wahlvorschlag, streicht die Namen wahlfähiger Kandidaten und setzt dem Vertreter der Unterzeichner erforderlichen Falles Frist an, innert welcher er nachträglich fehlende Unterschriften zu ergänzen, Ersatzvorschläge für gestrichene Vorgeschlagene einzureichen, die Bezeichnung von Vorgeschlagenen zu verbessern oder die Bezeichnung des Wahlvorschlages zum Zwecke einer besseren Unterscheidung des Vorschlages zu ändern hat.»

In Alinea 4 sagt dann der Nationalrat: «Der Vertreter der Unterzeichner eines Wahlvorschlages ist nicht verpflichtet, der Aufforderung zur Aenderung der Bezeichnung des Wahlvorschlages Folge zu leisten.» Hier will also der Nationalrat von der imperativen Form entbinden, während er für andere Punkte dieselbe beibehält. Deshalb sagen wir, dass die imperative Form in Al. 1 mit der Fakultät, wie sie in Al. 4 vom Nationalrat selbst zugestanden ist, in Widerspruch steht. Aber wir sind der Auffassung, dass diese imperative Form überhaupt nicht angewendet werden kann, dass das Fakultativum, die Möglichkeit der Bereinigung, vorgesehen werden soll. Wir beantragen daher, die imperative Form durch die fakultative zu ersetzen und infolgedessen Al. 4 zu streichen.

Angenommen. — (Adopté.)

Art. 10.

Angenommen. — (Adopté.)

Art. 11.

**Kunz**, Berichterstatter der Kommission: Zunächst ist hier die Frage zu beantworten, ob gedruckte Wahlzettel zu gestatten seien, wie dies in allen Proporzkantonen der Fall ist. Der Bundesrat hat die Frage bejaht, und dieser Lösung ist zuzustimmen. Des weitern ist die Frage zu entscheiden, ob nur die von den Kantonsregierungen ausgegebenen amtlichen Wahlzettel oder auch ausseramtliche Wahlzettel zugelassen werden sollen. In den Proporzkantonen ist die Frage verschieden gelöst worden. Zürich, Basel und Tessin lassen nur solche Wahlzettel zu, die von der Behörde jedem Stimmberechtigten zugestellt worden sind. Die Kantone dagegen, welche nichtamtliche Wahlzettel zulassen, stellen den Stimmberechtigten nur die leeren Wahlzettel zu und überlassen es den Parteien, den Wählern gedruckte Listen, welche als Wahlzettel gültig sind, zuzustellen. Angesichts dieser Verhältnisse und um eine unwillkommene Verschiedenheit zwischen der Stimmabgabe bei eidgenössischen und kantonalen Wahlen zu vermeiden, stellt der Entwurf es den Kantonen frei, den einen oder den andern Weg zu beschreiten. Die Hauptsache ist, dass der Grundsatz der geheimen Wahl gewahrt bleibt.

Al. 2 verlangt auch die Zustellung sogenannter leerer Stimmzettel, welcher Vorschrift die Kommission zustimmt. Sie haben bei Anlass der Eintretensfrage von der Eingabe des Bauernbundes Kenntnis erhalten, welcher eine amtliche Zustellung sämtlicher Listen verlangt mit dem Nachweis, dass das eine Ersparnis an Papier, Zeit und Arbeit bedeute. Wir unsererseits stimmen der Schlussnahme des Nationalrates zu, die in der Hauptsache dahin geht, dass es den Kantonen frei stehen soll, den einen oder andern Weg, wie er in den verschiedenen Proporzkantonen zur Anwendung gelangt, wählen zu können.

**Andermatt**: Obschon der Kanton Zug, wie bereits bemerkt wurde, ein Proporzkanton ist und dieses Verfahren schon seit 24 Jahren erprobt hat, habe ich mich bisher an der Diskussion nicht beteiligt, weil wir mit bezug auf die Anwendung dieses Gesetzes vorderhand nicht in Frage kommen, da wir nur einen Nationalrat zu wählen haben. Heute möchte ich bei Art. 11 einen Antrag stellen, der die Kongruenz mit unserem Wahlgesetz ermöglicht. Art. 11 bestimmt: «Die Kantonsregierungen werden entweder gedruckte Wahlzettel gestatten, die je eine der amtlich veröffentlichten Listen enthalten, oder sämtliche Listen von Amtes wegen den Wählern zur Benützung als Wahlzettel spätestens am Freitag vor dem Wahltage gedruckt zustellen.» Ich beantrage, die Worte «spätestens am Freitag vor dem Wahltage» zu streichen. Wir haben im Kanton Zug das System der amtlichen Wahlzettel und damit das System der absolut geheimen Stimmabgabe. Wir geben dem Wähler den Wahlzettel erst in die Hand, wenn er zur Wahlurne schreitet. Er muss sogar in eine Wahlzelle hinein, um die notwendigen Manipulationen vorzunehmen. Wir

geben den Wahlzettel also nicht vorher ins Haus. Nun möchte ich, dass wir dieses System zur Anwendung bringen können, wenn wir später einmal zwei Nationalräte zu wählen haben. Wenn Sie die Wahlzettel Freitag vor dem Wahltag dem Wähler ins Haus geben, so ist es möglich, dass mit diesen Wahlzetteln Unfug getrieben wird. Wir haben die Erfahrung gemacht, dass die Wahlzettel gezeichnet wurden, namentlich die Wahlzettel von abhängigen Leuten. Nun möchte ich nicht, dass die Kantone, welche bereits jetzt die Wahlzettel den Wählern ins Haus schicken, dieses System nicht mehr sollen anwenden dürfen. Die Anwendung desselben soll durch die kantonale Vollziehungsverordnung ermöglicht sein. Andererseits soll es aber den Kantonen, welche die absolut geheime Stimmabgabe wahren wollen, auch möglich sein, die Wahlzettel den Wählern erst vor der Urne abzugeben.

**Kunz, Berichterstatter der Kommission:** Ich möchte beantragen, an der Fassung der Kommission festzuhalten. Die Kantone sind frei und haben die Berechtigung, die amtlichen Wahlzettel zu übersenden oder im Wahllokal zuzustellen. Ob nun die Ordnungsvorschrift, dass die Zustellung spätestens am Freitag vor dem Wahltag geschehen soll, notwendig ist, das kann ich nicht mit voller Sicherheit beurteilen; aber ich denke ja und bemerke, dass es ein Proporzfreund war, der den Gesetzesentwurf gemacht hat. Ich nehme an, dass praktische Erfahrungen dafür sprechen, dass dieser Termin beobachtet wird. Ich könnte also meinerseits dem Antrag Andermatt nicht zustimmen, weil ich nicht sicher bin, ob nicht daraus irgend eine Unzukömmlichkeit resultieren würde.

**Andermatt:** Ich glaube nicht, dass eine Unzukömmlichkeit erwachsen kann, wenn diese Vorschrift gestrichen wird. Es können die Kantone in ihrer Vollziehungsverordnung bestimmen, wenn sie es so haben sollen. Allein die Kantone, welche die Wahlzettel erst am Tage der Abstimmung abgeben, würden doch behindert.

**Kunz, Berichterstatter der Kommission:** Wenn Sie nach Antrag Andermatt beschliessen wollen, so würde ich unter allen Umständen vorschlagen, die Redaktion gleich zu fassen wie im zweiten Alinea und zu sagen: «... zur Benutzung als Wahlzettel entweder amtlich übersenden oder im Wahllokal zur Verfügung stellen.» Ich lehne aber jede Verantwortung ab, wenn irgend eine Unzukömmlichkeit daraus resultiert.

**Präsident:** Ich habe den letzten Antrag nicht recht verstanden und ersuche Herrn Kunz, ihn schriftlich einzureichen.

**Kunz, Berichterstatter der Kommission.** Dann lasse ich den Antrag fallen und beantrage nur Zustimmung zum Nationalrat.

### Abstimmung. — *Votation.*

Für den Antrag Andermatt	11 Stimmen
Dagegen	14 Stimmen

### Art. 12.

Angenommen. — (*Adopté.*)

### Art. 13.

**Kunz, Berichterstatter der Kommission:** In Art. 13 ist Alinea 1 aufgebaut auf dem System der Einzelstimmenkonkurrenz, nach welchem bei der proportionalen Verteilung der Sitze unter die Listen grundsätzlich auf die Zahl der Stimmen abgestellt wird, welche die Kandidaten jeder Liste zusammen erhalten haben. Sodann ist in diesem Alinea das sogenannte Panaschieren gestattet, über das wir bereits wiederholt gesprochen haben. Endlich schlägt Ihnen die Kommission hier in Uebereinstimmung mit der Schlussnahme unseres Rates bei Art. 4 vor, die einmalige Kumulation zu gestatten. Ich beantrage Zustimmung mit der Abänderung der einmaligen Kumulation.

**Winiger:** Ich mache darauf aufmerksam, dass es nach der von der Kommission vorgeschlagenen Fassung des Art. 13 den Wählern anheimgegeben ist, zu kumulieren, wie sie wollen; also es können nicht bloss die Listen eingelegt werden mit Kumulation, wie sie in den Parteilisten vorgeschlagen sind, sondern der Wähler hat es selber in der Hand, nach seinem Gutdünken zu kumulieren oder nicht zu kumulieren. Nun ist im Nationalrat eventuell ein Antrag Grünenfelder eingereicht worden, der lautet: «Es dürfen nur die Namen der in den Listen kumulierten Kandidaten zweimal auf den Wahlzettel gesetzt werden.» Sie sehen, der Antragsteller wollte die Befugnis zur Kumulation nur geben, soweit sie auf der offiziellen Parteiliste steht. Der Antrag kam dann im Nationalrat nicht zur Behandlung, weil der Rat die Kumulation grundsätzlich abgelehnt hat. Der Antragsteller wollte offenbar das gruppenweise Kumulieren verhindern, dass sich z. B. eine Gemeinde entschliesst, ihren speziellen Kandidaten zu kumulieren, wodurch im Rahmen der Partei selbst Zwistigkeiten entstehen können. Er wollte also die individuelle Befugnis einschränken.

In der Kommission habe ich darauf aufmerksam gemacht, ob es nicht vielleicht zu weit gehe, die Kumulation absolut dem individuellen Ermessen des Wählers anheimzustellen. Einen Antrag in diesem Sinne habe ich nicht gestellt und möchte auch hier nicht den Antrag Grünenfelder zur Annahme empfehlen. Zweifelloos wird aber die Sache im Nationalrat eventuell wieder aufgenommen werden; dort mag es geschehen.

Der Herr Kommissionsreferent hat auf einen Zusatz, der im Nationalrat aufgenommen worden ist, nicht besonders aufmerksam gemacht, ebenfalls auf Antrag von Grünenfelder. Der Zusatz geht dahin, dass auf mechanischem Wege vervielfältigte Wahlzettel mit Namen von Vorgeschlagenen aus ver-

schiedenen Listen ungültig sind. Das ist eine Bestimmung, die dem gesonderten Vorgehen von grösseren Gruppen etwas den Riegel schiebt. Wenn einer an einer Liste eine Abänderung treffen will, so muss das handschriftlich geschehen. Das ist ein ziemlich wirksames Korrektiv.

**Kunz**, Berichterstatter der Kommission: Gerade der Umstand, dass der Grundsatz der Einzelstimmkonkurrenz im ersten Alinea festgelegt ist, zwingt zur Kumulation im folgenden Alinea, und zwar deswegen, weil nach dem System der Einzelstimmkonkurrenz einfach die Stimmen der einzelnen Kandidaten jeder Liste zusammengezählt werden und so die kleinen Parteien, wie das aus einem ausführlichen Beispiel in der Botschaft hervorgeht, zu kurz kämen. Alle die Parteien kommen zu kurz, die nicht in der Lage sind, eine volle Kandidatenliste aufzustellen.

Nun wird man mir sagen, die Partei, die hier in Frage komme, brauche nur eine volle Liste aufzustellen. Das ist viel leichter gesagt, als getan. Ich erinnere daran, dass es z. B. im Kanton Bern mit 32 Kandidaten den kleinen Parteien kaum möglich sein wird, volle Listen aufzustellen. Wenn man heute mit dem System der Ersatzmänner den grossen Parteien einen Dienst erweisen wollte, so bildet hier die Kumulation einen Vorteil für die kleinen Parteien, die nicht in der Lage sind, eine volle Liste aufzustellen. Bei uns ist es beispielsweise nicht möglich, dass die Christlich-Sozialen eine volle Liste aufstellen. Wenn Sie die Kumulation nicht gestatten, so würde diese Partei niemals zu einer Vertretung kommen.

**Andermatt**: Ich möchte den Herrn Referenten anfragen, ob eine gedruckte Liste gültig ist, auf der die Kandidaten anders kumuliert sind als auf der Eingabe des Parteikomitees. Nach dem Wortlaut des Art. 13 scheint mir das zulässig, damit wird aber verschiedenen Manövern Tür und Tor geöffnet und das sogenannte Köpfen der Listen ermöglicht.

Angenommen. — (Adopté.)

#### Art. 14.

**Kunz**, Berichterstatter der Kommission: Hier ist das zweite Korrektiv aufgestellt, um den kleinen Parteien, welche nicht in der Lage sind, eine volle Kandidatenliste aufzustellen, ihren proportionalen Anspruch am Wahlergebnis zu sichern, indem hier bestimmt wird, dass bei einem unvollständig ausgefüllten Wahlzettel die leer gelassenen Linien als generelle Einzelstimmen derjenigen Liste zugewiesen werden, deren Bezeichnung auf dem Wahlzettel gedruckt oder geschrieben steht.

Die übrigen Bestimmungen bedürfen keiner Erläuterung. Ich beantrage Zustimmung zum Nationalrat.

Angenommen. — (Adopté.)

#### Art. 15.

**Kunz**, Berichterstatter der Kommission: Art. 15 ordnet das Verfahren betreffend Feststellung der

Stimmen, zunächst der Kandidatenstimmen, sodann der sogenannten Zusatzstimmen und endlich der Summe der Kandidaten- und Zusatzstimmen, welche den einzelnen Listen zufallen, und die daraus resultierende Parteistimmenzahl.

Angenommen. — (Adopté.)

#### Art. 16—18.

**Kunz**, Berichterstatter der Kommission: Die Art. 16, 17 und 18 regeln das Verfahren für die proportionale Verteilung der Mandate unter die einzelnen Listen. Zu diesem Behufe ist zunächst die sogenannte Wahlzahl festzustellen, und das geschieht, wie ich bereits in der Eintretensfrage ausgeführt habe, in der Weise, dass man die Gesamtstimmen durch die um 1 vermehrte der Mandate dividiert und die nächst höhere ganze Zahl nimmt. Sind mehrere Listen vorhanden, so ist es möglich, dass infolge der Zersplitterung der Stimmen auch diese Wahlzahl noch zu hoch ist und infolgedessen unverteilter Mandate, sogenannte Restmandate bleiben. Für die Verteilung solcher Restmandate wird in Al. 3 des Art. 17 ein besonderes Verfahren festgesetzt, das von allen neuen Proporzgesetzen angenommen worden ist und in mathematisch sicherer Weise diese Restmandate auf die einzelnen Listen verteilt. In der Praxis bietet die Verteilungsrechnung keine Schwierigkeiten.

Art. 18 regelt vorsorglich die selten vorkommenden Fälle von Stimmkonkurrenz.

Ich beantrage Zustimmung zum Nationalrat.

Angenommen. — (Adoptés.)

#### Art. 19.

**Kunz**, Berichterstatter der Kommission: Hier habe ich nur die kurze Bemerkung zu machen, dass ein Stimmenquorum für die Kandidaten aufgestellt wird, und zwar in der Höhe der Hälfte der durchschnittlichen Stimmzahl der Kandidaten der betreffenden Liste, wobei für die kumulierten Kandidaten die einfache Stimmzahl gilt. Das ist auch die einzige Abänderung; sie resultiert aus der Schlussnahme unseres Rates bei Art. 4.

Angenommen. — (Adopté.)

#### Art. 20.

Angenommen. — (Adopté.)

#### Art. 21.

Angenommen. — (Adopté.)

#### Art. 22.

**Kunz**, Berichterstatter der Kommission: Der Art. 22 regelt die sogenannte «élection tacite», wie sie im Französischen bezeichnet wird. Für uns ist sie etwas Fremdes und Neues, aber in Wirklichkeit

ist sie nichts anderes als die logische Folge der Bestimmung des Art. 14 des gegenwärtigen Gesetzesentwurfes, wonach Namen, welche auf keiner Liste stehen, ausser Betracht fallen. Wenn also nur eine Liste vorhanden ist, oder die Gesamtzahl der vorgeschlagenen Kandidaten aller Listen die Zahl der zu wählenden Vertreter nicht überschreitet, so können nach den Bestimmungen des Gesetzes gar keine andern gewählt werden als die Vorgeschlagenen und es ist die Durchführung eines Wahlverfahrens infolgedessen überflüssig, immerhin unter Vorbehalt des Falles, wie ihn Art. 23 vorsieht. Man hat darüber im Nationalrat hin und her gesprochen und gesagt, das sei durchaus Theorie. Ein Vertreter unserer Kommission hat aber erklärt, dass das in seinem Kanton, im Kanton Tessin, sehr wohl möglich sei. Das wird da möglich sein, wo die Parteien sich scharf abgrenzen und eine Verständigung zur Vermeidung eines Wahlkampfes herbeiführen. Wir haben aber keinen Grund, derartige Verständigungen nicht zu ermöglichen. Bei den letzten Nationalratswahlen hat z. B. im Kanton Solothurn zwischen den drei Parteien auch ein solches Konvenium stattgefunden. Wenn nun das Proporzgesetz gilt, so ist in einem solchen Falle eine Abstimmung nicht nötig, die Leute haben sich verständigt, es können keine andern Kandidaten in Frage kommen als diejenigen, die auf der Liste stehen; infolgedessen ist es durchaus logisch, wenn man nun den Kantonsregierungen das Recht zugesteht, diese Kandidaten als gewählt zu erklären und auf das komplizierte Wahlverfahren zu verzichten, das sowieso kein anderes Resultat zeitigen kann als das, was die Kantonsregierung hier ermächtigt wird als Resultat zu proklamieren. Wenn es uns also auch etwas widerstrebt — im Proporz widerstrebt manches, man muss manches neu lernen, man muss überhaupt umlernen —, so nehme ich mindestens keinen Anstand, diese Neuerung einführen zu helfen, es mag das gerade zu Verständigungen Anlass bieten. Ich möchte empfehlen, der Vorschrift des Art. 22, wie sie vom Nationalrat gebracht wird, zuzustimmen.

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

**Sitzung vom 31. Januar 1919,  
vormittags 8<sup>1</sup>/<sub>2</sub> Uhr.**

*Séance du 31 janvier 1919, à 8<sup>1</sup>/<sub>2</sub> heures  
du matin.*

Vorsitz: } Hr. Brügger.  
Présidence: }

**958. Proporzgesetz.  
Représentation proportionnelle.**

Fortsetzung. — Suite.

(Siehe Seite 44 hiervor. — Voir page 44 ci-devant.)

**Präsident:** Wir fahren fort in der Beratung des Proporzgesetzes. Wir sind stehen geblieben bei Art. 22, über den der Herr Kommissionspräsident gestern bereits referiert hat.

**Winiger:** Der Art. 22 des Gesetzes bringt eine Neuerung in unseren Wahleinrichtungen, die ungewohnt ist, die sogenannte stillschweigende Wahl. Im Nationalrat wurde dieselbe nicht bestritten, und auch in unserer Kommission ist nicht etwa ein Antrag gestellt worden, den Art. 22 abzulehnen. Es ist aber vielleicht doch am Platz, dass man auf das Ungeübte und Bedenkliche dieser Erscheinung hinweist. Ueberhaupt neu ist sie ja nicht; diese stillschweigende Wahl hat man im Kanton Neuenburg seit einiger Zeit, auch in England, wie man bei der letzten Parlamentswahl erfahren hat, wo die Wahlen zum grossen Teil ohne eigentlichen Wahlakt vor sich gegangen sind. Die Frage ist also, ob in Zukunft, wenn ein eigentlicher Wahlkampf nicht bevorsteht, dann die Wähler überhaupt nicht zur Urne gehen sollen, indem einfach die Vorgeschlagenen durch die Kantonsregierung als gewählt erklärt würden. Der Herr Referent der Kommission hat gestern gesagt, nachdem die Listen eingereicht sind und dieselben nur so viele Kandidaten enthalten, als gewählt werden können, habe ein Wahlakt überhaupt gar keinen Sinn mehr; es sei durchaus logisch, dass nun einfach erklärt werde, die Vorgeschlagenen seien gewählt. Es ist das in der Tat die logische Folge. Aber ich stelle mir vor, dass diese Art der Abwicklung der Wahlangelage doch wenigstens im Anfang von der Wählerschaft sonderbar aufgenommen würde. Ich erinnere daran, dass die Wahllisten 20 Tage vor dem Wahltag abgegeben werden müssen. Erfahrungsgemäss beginnt sich die Wählermasse für eine Wahl erst etwa 14 Tage vor dem Wahltag zu interessieren. Am 20. Tage vor der Wahl ist noch alles still, man denkt nicht an die Wahl und redet nicht davon. Nun wird die Sache so sein, dass, wenn sich das Publikum um das Wahl-



## **Proporzgesetz.**

### **Représentation proportionnelle.**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1919
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Januarsession
Session	Session de janvier
Sessione	Sessione di gennaio
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	04
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	958
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	30.01.1919 - 08:30
Date	
Data	
Seite	44-61
Page	
Pagina	
Ref. No	20 028 707

ist sie nichts anderes als die logische Folge der Bestimmung des Art. 14 des gegenwärtigen Gesetzesentwurfes, wonach Namen, welche auf keiner Liste stehen, ausser Betracht fallen. Wenn also nur eine Liste vorhanden ist, oder die Gesamtzahl der vorgeschlagenen Kandidaten aller Listen die Zahl der zu wählenden Vertreter nicht überschreitet, so können nach den Bestimmungen des Gesetzes gar keine andern gewählt werden als die Vorgeschlagenen und es ist die Durchführung eines Wahlverfahrens infolgedessen überflüssig, immerhin unter Vorbehalt des Falles, wie ihn Art. 23 vorsieht. Man hat darüber im Nationalrat hin und her gesprochen und gesagt, das sei durchaus Theorie. Ein Vertreter unserer Kommission hat aber erklärt, dass das in seinem Kanton, im Kanton Tessin, sehr wohl möglich sei. Das wird da möglich sein, wo die Parteien sich scharf abgrenzen und eine Verständigung zur Vermeidung eines Wahlkampfes herbeiführen. Wir haben aber keinen Grund, derartige Verständigungen nicht zu ermöglichen. Bei den letzten Nationalratswahlen hat z. B. im Kanton Solothurn zwischen den drei Parteien auch ein solches Konvenium stattgefunden. Wenn nun das Proporzgesetz gilt, so ist in einem solchen Falle eine Abstimmung nicht nötig, die Leute haben sich verständigt, es können keine andern Kandidaten in Frage kommen als diejenigen, die auf der Liste stehen; infolgedessen ist es durchaus logisch, wenn man nun den Kantonsregierungen das Recht zugesteht, diese Kandidaten als gewählt zu erklären und auf das komplizierte Wahlverfahren zu verzichten, das sowieso kein anderes Resultat zeitigen kann als das, was die Kantonsregierung hier ermächtigt wird als Resultat zu proklamieren. Wenn es uns also auch etwas widerstrebt — im Proporz widerstrebt manches, man muss manches neu lernen, man muss überhaupt umlernen —, so nehme ich mindestens keinen Anstand, diese Neuerung einführen zu helfen, es mag das gerade zu Verständigungen Anlass bieten. Ich möchte empfehlen, der Vorschrift des Art. 22, wie sie vom Nationalrat gebracht wird, zuzustimmen.

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

**Sitzung vom 31. Januar 1919,  
vormittags 8<sup>1</sup>/<sub>2</sub> Uhr.**

*Séance du 31 janvier 1919, à 8<sup>1</sup>/<sub>2</sub> heures  
du matin.*

Vorsitz: } Hr. Brügger.  
Présidence: }

**958. Proporzgesetz.  
Représentation proportionnelle.**

Fortsetzung. — Suite.

(Siehe Seite 44 hiervor. — Voir page 44 ci-devant.)

**Präsident:** Wir fahren fort in der Beratung des Proporzgesetzes. Wir sind stehen geblieben bei Art. 22, über den der Herr Kommissionspräsident gestern bereits referiert hat.

**Winiger:** Der Art. 22 des Gesetzes bringt eine Neuerung in unseren Wahleinrichtungen, die ungewohnt ist, die sogenannte stillschweigende Wahl. Im Nationalrat wurde dieselbe nicht bestritten, und auch in unserer Kommission ist nicht etwa ein Antrag gestellt worden, den Art. 22 abzulehnen. Es ist aber vielleicht doch am Platz, dass man auf das Ungeübte und Bedenkliche dieser Erscheinung hinweist. Ueberhaupt neu ist sie ja nicht; diese stillschweigende Wahl hat man im Kanton Neuenburg seit einiger Zeit, auch in England, wie man bei der letzten Parlamentswahl erfahren hat, wo die Wahlen zum grossen Teil ohne eigentlichen Wahlakt vor sich gegangen sind. Die Frage ist also, ob in Zukunft, wenn ein eigentlicher Wahlkampf nicht bevorsteht, dann die Wähler überhaupt nicht zur Urne gehen sollen, indem einfach die Vorgeschlagenen durch die Kantonsregierung als gewählt erklärt würden. Der Herr Referent der Kommission hat gestern gesagt, nachdem die Listen eingereicht sind und dieselben nur so viele Kandidaten enthalten, als gewählt werden können, habe ein Wahlakt überhaupt gar keinen Sinn mehr; es sei durchaus logisch, dass nun einfach erklärt werde, die Vorgeschlagenen seien gewählt. Es ist das in der Tat die logische Folge. Aber ich stelle mir vor, dass diese Art der Abwicklung der Wahlangelage doch wenigstens im Anfang von der Wählerschaft sonderbar aufgenommen würde. Ich erinnere daran, dass die Wahllisten 20 Tage vor dem Wahltag abgegeben werden müssen. Erfahrungsgemäss beginnt sich die Wählermasse für eine Wahl erst etwa 14 Tage vor dem Wahltag zu interessieren. Am 20. Tage vor der Wahl ist noch alles still, man denkt nicht an die Wahl und redet nicht davon. Nun wird die Sache so sein, dass, wenn sich das Publikum um das Wahl-

geschäft zu interessieren beginnt, dann die Sache schon erledigt, die Vorgeschlagenen schon gewählt sind!

Um die Sache erträglich zu machen, wird es immerhin notwendig sein, dass, wie ich schon gestern gesagt habe, unsere Parteien selbst sich zu demokratisieren beginnen. Nach dem Gesetz ist ja nur notwendig, dass 15 Mann die Wahlliste einreichen, also 15 Mann oder mehrmals 15 Mann reichen die Wahllisten ein. Grössere Gruppen von Wählern brauchen sich dafür nicht zu interessieren. Wenn das ganz im geheimen vor sich geht, dann haben tatsächlich ganz nur die Wahlkomitees die Wahl gemacht. Am 19. Tage vor der Wahl, wenn die Wählerschaft erwacht und fragt, wie es mit der nächsten Nationalratswahl gehe, dann ist alles schon vorüber, die Wahllisten sind eingereicht worden und die Kantonsregierung erklärt alle die Vorgeschlagenen als gewählt. Ich stelle mir vor, dass das anfänglich, bis die Leute daran gewöhnt sind, vielfach lange und unzufriedene Gesichter geben könnte.

Ich habe schon gesagt, dass in der Kommission ein Ablehnungsantrag nicht gestellt worden ist; ich möchte ihn auch hier nicht stellen, aber ich wollte doch nicht ermangeln, auf das Bedenkliche dieser neuen Einrichtung aufmerksam zu machen, damit es nicht einmal heisst, wenn dann die Unzufriedenheit kommt, es habe niemand daran gedacht, dass Unzukömmlichkeiten damit verbunden sein können. Wir können uns aber damit beruhigen, dass die Fälle solcher stillschweigenden Wahlen wahrscheinlich doch selten sein werden. Die Fälle werden wohl nur eine kleine Minderzahl bilden, wo sich der Wahlakt in dieser Weise erledigt; aber vorkommen kann es doch.

**Isler:** Mir ist es doch etwas unbehaglich bei dieser Situation. Ich möchte mich in die Seele eines Kandidaten versetzen, der auf diese Weise ohne Wahl als gewählt erklärt wird. Welches Gefühl muss ihn beschleichen, wenn ihm einer vorhält, es sei gar nicht sicher, dass er gewählt worden wäre, wenn die Wahl stattgefunden hätte. C'est plus fort que moi, ich möchte den Antrag stellen, diese Wahlen, die keine Wahlen sind, zu beseitigen.

**M. de Meuron:** En réponse à M. Isler je fais observer cependant ceci, c'est qu'avec le dépôt des listes obligatoires nous nous trouvons dans cette situation: Dans un arrondissement il y a trois députés à élire, trois noms seulement ont été déposés dans les délais fixés. A partir de ce moment-là, quel que soit le nombre des électeurs qui votent, ce sont ces trois députés qui sont élus et non les autres. Dans ces circonstances vaut-il la peine de mettre en mouvement toute la machine électorale, de déranger quantité de citoyens pour former le bureau, d'occasionner dans les localités peu importantes des frais, et de rassembler les électeurs pour obtenir un tel résultat? Le simple bon sens dit que non. Dans mon canton, on a eu les mêmes scrupules que M. Isler et l'on a admis tout d'abord ce système seulement pour les élections de prud'hommes; et c'est à cette occasion que l'élection tacite a été introduite pour la première fois, parce qu'on avait le sentiment qu'on ne s'intéressait pas beaucoup à ces élections, le nombre des électeurs était

la plupart du temps dérisoire et il était inutile de mettre en mouvement les électeurs pour des résultats aussi minces. On s'est bien trouvé de cette élection tacite et on l'a introduite pour toutes les élections complémentaires et je crois qu'on l'adoptera d'une façon complète lorsque la loi sur les élections et votations sera révisée. Chez nous nous en avons fait l'application il y a quelque temps. Une vacance s'étant produite dans le sein du gouvernement, un conseiller d'Etat a été nommé par l'élection tacite, personne ne s'en est plaint et sa situation est aussi ferme et aussi solide que celle de ses collègues.

**Kunz,** Berichterstatter der Kommission: Ich begreife die Bedenken des Herrn Isler sehr wohl. Es war auch für uns in der Kommission etwas Ungewohntes. Ich habe bereits in meinem ersten Votum darauf hingewiesen, dass man diesem Bedenken auch Ausdruck gegeben hat; aber anderseits lässt es sich leicht nachweisen, dass bei der stillschweigenden Wahl gar kein anderes Resultat möglich ist, als wie es sonst herauskommen würde, und zwar mit Rücksicht auf den im Gesetz festgelegten Grundsatz, dass nur diejenigen Kandidaten wählbar sind, die auf einer Liste stehen. Ich meine daher, dass wir diese Neuerung akzeptieren sollten, um nicht eine Differenz zu schaffen. Der Kandidat mag es mit sich selbst ausmachen, ob er sich als gewählt betrachten will oder nicht. Wenn er Skrupeln hat, wird er die Konsequenzen ziehen. Aber ich glaube, das werde keiner tun, sondern er werde sagen, wenn die Regierung ihn als gewählt erkläre, dürfe er das Mandat annehmen. Im übrigen ist darauf aufmerksam zu machen, dass eine Kantonsregierung die Sache nicht leichtfertig erledigen wird, und wenn wirklich festgestellt ist, dass kein anderer Vorschlag vorliegt, so glaube ich, man dürfe dieses etwas komplizierte Verfahren des Proporzbeiseitelegen und die Kantonsregierung ermächtigen, die Wahl als zustande gekommen zu erklären. Ich empfehle Ihnen nochmals Zustimmung.

**Isler:** Ich halte dafür, dass zu einer Wahl auch eine gewisse Solennität gehört. Sie soll ein öffentlicher Akt sein, besonders bei einer so hohen und wichtigen Behörde, wie der Nationalrat eine ist. Man soll hingehen und den Stimmzettel einlegen und nachher soll proklamiert werden, wer durch die Mehrheit seiner Parteigenossen gewählt ist, und nicht etwas eine Wahl sein dürfen, das aller Solennität entbehrt. Fälle, bei denen man vor der Wahl schon weiss, wer gewählt wird, kommen auch unter dem Majoritätssystem gar nicht selten vor. Es sind in der Regel alle die, wo kein Gegenvorschlag aufgestellt wird. Ist es aber je jemand eingefallen, zu sagen, da brauche man überhaupt nicht zur Urne zu gehen, der Kandidat soll als gewählt betrachtet sein, omnium consensu, sobald niemand Einsprache erhebt? Man hat vielmehr verlangt, dass die Wähler doch zur Urne gehen. Das ist allein republikanisch und demokratisch. Wenn die Bequemlichkeit der Wähler so geschont werden soll, könnte zuletzt noch die Rede davon sein, es dürfe einer in seinem Bette wählen, etwa so, dass er auf einen elektrischen Knopf drückt. Es schadet doch gewiss nichts, dass die Wähler sich den Gang zur Urne für den Mann ihres Vertrauens kosten lassen.

Das Argument, dass wir eine Differenz mit dem Nationalrat schaffen, bietet keine Schwierigkeit, zumal wir drei Wochen Session haben. Ich denke überdies, es wird beim Stimmzwang noch eine Differenz entstehen, so dass sowieso der Beschluss an den Nationalrat zurückgeht.

Abstimmung. — *Votation.*

Für den Antrag Isler (Streichung der beiden ersten Alineas)	17 Stimmen
Dagegen	9 Stimmen

*Art. 23.*

Angenommen. — (*Adopté.*)

*Art. 24.*

**Kunz**, Berichterstatter der Kommission: Die im vorliegenden Gesetz geordnete Proportionalwahl ist auf dem Grundsatz aufgebaut, dass den Parteien die ihrer zahlenmässigen Stärke entsprechende Zahl von Mandaten zukommen soll und dass die auf diesem Wege erhaltenen Mandate während einer Amtsdauer ihr Eigentum bleiben sollen. In weiterer Verfolgung dieses Grundsatzes bestimmt nun Art. 24, dass die während einer Amtsdauer erledigten Mandate durch Kandidaten der Liste wieder besetzt werden, auf welcher das ausscheidende Mitglied gewählt worden ist. Wir empfehlen Ihnen Zustimmung.

Angenommen. — (*Adopté.*)

*Art. 25.*

**Kunz**, Berichterstatter der Kommission: Der Art. 25 ordnet den Fall, wo kein wählbarer Ersatzkandidat vorhanden ist. Er schreibt eine Ergänzungswahl vor. Für diese Ergänzungswahl hat in Uebereinstimmung mit den Vorschriften in Art. 24 zunächst nur diejenige Gruppe, auf deren Liste das ausscheidende Mitglied gestanden hat, das Recht, einen Vorschlag einzureichen. Falls sie von diesem Recht keinen Gebrauch macht, findet eine Ersatzwahl nach den für die Hauptwahlen geltenden Vorschriften statt. Mit Rücksicht auf die soeben getroffene Schlussnahme betreffend Art. 22 ist nach meiner Auffassung nun das letzte Alinea zu streichen, was ich Ihnen beantrage.

Angenommen. — (*Adopté.*)

*Art. 26.*

**Kunz**, Berichterstatter der Kommission: Dieser Artikel erteilt den Kantonsregierungen die Kompetenz, die im Gesetze festgesetzten Fristen je nach den örtlichen Verhältnissen und dem nachweisbaren Bedürfnis zu verlängern oder zu verkürzen, wogegen nichts einzuwenden ist.

Angenommen. — (*Adopté.*)

*Art. 26 bis.*

Angenommen. — (*Adopté.*)

*Art. 26 ter.*

Angenommen. — (*Adopté.*)

*Art. 26 quater.*

**Kunz**, Berichterstatter der Kommission: Ihre Kommission hat mehrheitlich beschlossen, Ihnen den Antrag auf Streichung des Art. 26 quater zu stellen. Für Beibehaltung haben sich nur Herr Dr. Paul Scherrer und der Sprechende ausgesprochen.

Man hat anlässlich der Proporzdebatte die Forderung aufgestellt, der Nationalrat solle ein getreues Spiegelbild des Volkes sein. Dieses Bild wird ohne den Stimmzwang getrübt, wir werden nicht ein Spiegelbild der Nation, sondern nur ein solches der Parteien bekommen. Diejenigen Parteien, die über die beste Organisation und eine stramme Parteidisziplin verfügen, werden die grössten Vorteile aus der ersten Gesamterneuerung ziehen. Diese erste Gesamterneuerung ist ausserordentlich wichtig; es ist notwendig, dass alle Stimmberechtigten sich an derselben beteiligen, und zwar deswegen, weil hier über den Besitzstand der Parteien entschieden wird. Dieser Besitzstand ist zu einem guten Teil auch für die späteren Wahlen massgebend. Es ist Tatsache, dass es viel schwieriger ist, einen einmal erworbenen Besitzstand zu beseitigen, als einen solchen zu erreichen. Ich erinnere mich da an eine Mitteilung unseres verstorbenen Kollegen Herrn Ritschard. Es handelte sich darum, ob er für die Nationalratswahlen kandidieren solle. Er hatte etwelche Bedenken in bezug auf den Erfolg, obwohl er im nämlichen Wahlkreis bei einer früheren Gesamterneuerung gewählt worden war. Er begründete diese Bedenken, indem er ausführte, wenn es sich um eine Wiederwahl handle, so sei das ungefähr so, wie wenn man sich in einem Zimmer befinde und ein anderer eintreten wolle. Es genüge, wenn man den Fuss an die Türe setze und versperre, und es brauche dann eine gewaltige Anstrengung von 2 oder 3 Mann, um die Türe einzudrücken. Wenn man aber draussen sei und die Türe eindrücken wolle, vermöge man das allein nicht. Das Beispiel ist wohl richtig. Es ist daran zu erinnern, dass wer den Besitzstand hat, das Glück für sich hat. Es ist ausserordentlich wichtig, wie dieser Besitzstand für das erste Mal festgelegt wird, auch für die weitere Entwicklung unserer wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse.

Nun habe ich bereits einmal auf die Resultate hingewiesen, die in den Kantonen mit Stimmzwang erreicht werden. Sie erinnern sich, dass die Stimmbeteiligung in Kantonen mit Stimmpflicht zwischen 70 und 85 % variiert, während bei denjenigen Kantonen, die diese nicht kennen und zu denen auch der Kanton gehört, den ich hier zu vertreten die Ehre habe, sich die Wahlbeteiligung zwischen 25 und 40 % bewegt. Das Bild wird getrübt, weil in denjenigen Kantonen, in denen die Stimmpflicht besteht, die Beteiligung eine wesentlich stärkere ist, während das

bei der Stimmfaulheit derjenigen Kantonen die diese Stimmpflicht nicht kennen, nicht der Fall ist.

Die Forderung der obligatorischen Wahlpflicht ist auch deshalb berechtigt, weil die Forderung der Einführung der Proportionalwahl nicht einmal die Zustimmung des dritten Teils der Wählerschaft der Eidgenossenschaft erhalten hat. Man hat sehr viel Aufhebens davon gemacht, dass das Schweizervolk den Proporz mit Wucht verlangt habe. Diese Wucht ist eine ganz bescheidene.

Es ist auch nicht notwendig, dass bereits im Proporzgesetz festgestellt wird, worin die Sanktionen bestehen sollen. Wir dürfen das füglich den Kantonen überlassen, um so mehr, als die Verhältnisse von Kanton zu Kanton verschiedene sind. Es ist einleuchtend, dass es nicht das nämliche ist, ob die Wahl beispielsweise im Kanton Basel-Stadt stattfindet, wo die Stimmabgabe eine ausserordentlich einfache und leichte ist, oder etwa im Kanton Graubünden, wo die Leute stundenweit gehen müssen, um zum Wahllokal zu gelangen.

Dass die bürgerlichen Parteien ein Interesse an der Einführung des Stimmzwanges haben, scheint mir selbstverständlich; wenn es aber diesbezüglich noch eines Beweises bedürfte, so weise ich darauf hin, dass der Stimmzwang im Nationalrat von Herr Schneeberger bekämpft worden ist. Dieser ist ein prominentes Mitglied der sozialdemokratischen Partei, und er hat dort die Behauptung aufgestellt, dass der Stimmzwang seiner Partei mehr nütze als den andern Parteien. Das glaubt im Ernste niemand; im Gegenteil wissen wir genau, dass die sozialdemokratische Partei als bestorganisierte und stramm disziplinierte Partei ihre Mitglieder an die Wahlurne bringt, während das bei den bürgerlichen Parteien nicht der Fall ist. Ich bin weit entfernt, zu behaupten, dass diejenigen Wähler der bürgerlichen Parteien, die der Urne fernbleiben, jeweilen nach den Intentionen der bürgerlichen Parteien stimmen werden, aber nachdem man mit so viel Nachdruck erklärt hat, man wolle mit der Proportionalwahl ein getreues Bild des Volkes, stelle ich die Forderung auf, dass jeder Wähler sich an der Wahl beteiligen soll.

Ich weiss, dass die verehrten Kollegen aus der romanischen Schweiz sich gegen den Stimmzwang ausgesprochen haben, weil sie eine Beschränkung der persönlichen Freiheit darin erblicken. Darauf antworte ich, dass niemand gezwungen ist, zu wählen. Aber in dem Umstand, dass man den Wähler zwingt, zur Urne zu gehen, unter einer gewissen Strafsanktion, hat man die Garantie, dass er sich in 90, vielleicht in 95% der Fälle dann doch an der Wahl beteiligt, und auf diese Weise werden wir eben das getreue Spiegelbild des Volkes erhalten, das als wesentliche Begründung zur Einführung des Proporz von den Anhängern des Proporz geltend gemacht worden ist. Nun ist es gewiss richtig, wenn man sagt, es sei nicht verständlich, dass man die Stimmpflicht nur für die Wahl des Nationalrates einführe, während es eigentlich ungleich wichtiger wäre, diese Pflicht für Referendumsabstimmungen zu statuieren. Damit bin ich einverstanden, und jeder Schweizerbürger, dem es daran gelegen ist, dass die demokratischen Volksrechte ausgeübt werden, muss wünschen, dass sich das ganze Schweizervolk auch an dem Abstimmungsgeschäft beteiligt. Das hindert aber nicht, dass wir heute mit Rücksicht auf die grosse Bedeutung, die der ersten Gesamterneuerung nach dem Grund-

satz des Proporz zukommt, als Aushilfsmittel vorläufig den Stimmzwang für die Nationalratswahlen einführen und, wie Herr Rothenberger es im Nationalrat getan hat, ein Postulat aufstellen, dass möglichst bald ein revidiertes Gesetz über die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen vorgelegt werde. Ich stehe durchaus auf dem Boden, dass nicht nur für die Nationalratswahlen, sondern überhaupt für alle eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen möglichst bald die Stimmpflicht statuiert werde, aber ich wiederhole noch einmal, dass in der ersten Gesamterneuerung der Besitzstand in der Hauptsache festgelegt wird und dass es durchaus wünschbar ist, dass an dieser Festlegung des Besitzstandes die ganze Wählerschaft der Nation teilnimmt. Das soll uns nicht hindern, dass wir später das Gesetz ändern. Ich möchte Ihnen also den Minderheitsantrag empfehlen, hier keine Differenz zu schaffen und den Grundsatz der Wahlpflicht in das Proporzgesetz aufzunehmen, in der Meinung, dass es sehr wohl den Kantonen überlassen werden könne, die notwendigen Sanktionen festzustellen.

Man wird mir erwidern, dass die Kantone ja sowieso das Recht haben, den Stimmzwang einzuführen. Das ist theoretisch richtig, aber in praxi wird es beispielsweise im Kanton Bern deshalb nicht möglich sein, weil wir hierfür ein Gesetz erlassen müssen. Es ist nun ausgeschlossen, dass wir für diese erste Gesamterneuerung ein Gesetz über den Stimmzwang erlassen, denn die Verhältnisse sind bei uns so, wie sie in der Eidgenossenschaft sind, es ist eine zweimalige Beratung notwendig und erfahrungsgemäss ist es nicht möglich, bis zum Oktober ein derartiges Gesetz zu erlassen. Wenn aber die Wahlpflicht im Proporzgesetz aufgenommen ist, so haben die Kantone einen legitimen Titel, durch einfache Ausführungsbestimmungen diese Sanktionen festzusetzen.

Das sind die Gründe, die Herrn Dr. Paul Scherrer und den Sprechenden veranlasst haben, in der Kommission an der Schlussnahme des Nationalrates festzuhalten. Wir empfehlen Ihnen Zustimmung zum Nationalrate.

**Wirz:** Der Sprechende ist nicht gerade in der Lage, als Referent der Kommissionsmehrheit sich einführen zu dürfen. Allerdings ist er von einzelnen Mitgliedern der Kommission ersucht worden, den Mehrheitsstandpunkt zu vertreten, nachdem der Herr Präsident der Kommission in sehr beredter und einlässlicher Weise sich für den Standpunkt der Kommissionsminderheit ausgesprochen hat. Ich werde Sie nicht lange hinhalten.

Man mag grundsätzlich über den Stimmzwang so oder anders denken, so wird man sich doch kaum der Ansicht verschliessen können, dass diese Vorschrift im vorliegenden Gesetz nicht am richtigen Platze ist. Wir haben es hier mit einer Gesetzesvorlage zu tun, welche das proportionale Wahlverfahren für die Bestellung des Nationalrates regelt. Das ist der verfassungsrechtliche Zweck, den diese Gesetzesvorlage verfolgt. Nun glaube ich — und der Herr Referent der Kommissionsminderheit hat es eigentlich auch zugestanden — dass die Bestimmung über das Obligatorium der Stimmabgabe hier nicht am richtigen Orte angebracht sei. Sie gehört in ein eidgenössisches Stimmrechtsgesetz hinein, das wir

ja jeden Augenblick erlassen können, wenn wir uns dazu veranlasst fühlen, aber nicht in das Proporzgesetz.

Wir schaffen auch einen ganz unbefriedigenden Zustand, wenn wir hier den Stimmzwang statuieren, denn alsdann haben wir das Obligatorium der Stimmgebung für die Nationalratswahlen, nicht aber für die andern eidgenössischen Abstimmungen. Abstimmungen über Verfassung und Gesetze haben doch gewiss mindestens eine so grosse Bedeutung wie die Nationalratswahlen. Für diese ist dann aber der Stimmzwang nicht vorgesehen. Schon das schafft eine Diskrepanz, die nach meinem Dafürhalten durchaus stossend wirkt.

Ich glaube auch, dass man dem Stimmzwang eine etwas zu grosse Bedeutung beimisst. Es werden da Bussen von einigen Franken aufgestellt werden, man wird sich leicht entschuldigen können, wenn man aus diesem oder jenem Grund, vielleicht auch aus purer Nachlässigkeit, seiner Stimmpflicht nicht nachkommt. Ich glaube nicht, dass durch das Bestehen des Stimmzwanges ein ausserordentlich wirksamer Stimulus für die Stimmgebung geschaffen werde. Eine viel grössere Bedeutung hat das moralische Pflichtbewusstsein, das es jedem Wähler nahelegen soll, seine Stimme abzugeben und dadurch seiner Pflicht als Staatsbürger nachzukommen und über die Angelegenheiten des Vaterlandes insofern mitzusprechen, als ihm dazu das Recht zusteht. Es soll bei jedem Bürger das moralische Pflichtbewusstsein vorhanden sein, dass das Stimmrecht auch eine Stimmpflicht in sich schliesst. Das ist der wirksamste Ansporn für die Stimmgebung.

Es unterliegt keinem Zweifel, dass die Kantone, welche den Stimmzwang bereits eingeführt haben, denselben beibehalten können, dagegen wendet niemand etwas ein. Es wird auch nicht dagegen Stellung genommen, dass die Kantone, welche sich zur Einführung des Stimmzwanges veranlasst sehen, ihn in jedem Augenblicke auf gesetzlichem Wege einführen können. Die Frage ist vielmehr die, ob er jetzt im Proporzgesetz für die ganze Eidgenossenschaft eingeführt werden soll, und nur für die Nationalratswahlen. Diese Frage verneint die Kommissionsmehrheit. In denjenigen Kantonen, welche den Stimmzwang gegenwärtig noch nicht besitzen, wird derselbe vom Publikum als eine lästige Massregel empfunden werden. Es unterliegt gar keinem Zweifel, dass er dort sehr ungern gesehen wird und der Gesetzesvorlage, die wir heute durchberaten, eine zahlreiche Gegnerschaft schaffen kann. Das halte ich nicht für angezeigt. Die erstmalige Anwendung der Proportionalwahl des Nationalrates, für welche sich eine so grosse Mehrheit des Volkes und der Stände ausgesprochen hat, soll nicht mit einer Massregel verknüpft werden, welche sie von vornherein in vielen Gegenden des Schweizerlandes als odios erscheinen lässt.

Es ist vom Herrn Kommissionspräsidenten mit grossem Nachdruck betont worden, dass man dem Proporz immer nachgerühmt habe, er werde das getreue Spiegelbild des Schweizervolkes im Nationalrat zur Darstellung bringen, das Spiegelbild der Anschauungen, Grundsätze und Parteirichtungen, welche im Schweizervolk vorhanden sind, und der berechtigten Interessen des Schweizervolkes. Ich habe dagegen nichts einzuwenden, aber ich glaube

nicht, dass der Stimmzwang dazu dienen kann, diese Absicht zu verwirklichen. Für mich bleibt durchaus die Hauptsache das Pflichtbewusstsein des Bürgers.

Nun glaube ich, dass wir es, vorläufig wenigstens, den Parteien überlassen dürfen, auf ihre Angehörigen und auf die Volkskreise überhaupt denjenigen Einfluss auszuüben, der ihnen möglich ist, um die Leute zur Urne zu bringen. Es ist eben auch ein Beweis der inneren Kraft und Stärke und des tatkräftigen Bewusstseins, das in einer Partei vorhanden ist, wenn es ihr gelingt, ihre Anhänger in möglichst grosser Zahl zum Gang zur Stimmurne zu veranlassen. Das ist die Hauptsache. Der Herr Referent hat betont, dass sich die Parteien anstrengen werden, bei der erstmaligen Proportionalwahl des Nationalrates ihren Besitzstand zu konstatieren. Das ist zweifellos richtig. Ich gebe zu, dass das Bestreben der Parteien dahingehen wird, diesen Zweck zu erreichen. Wir dürfen es darum gegenwärtig den Parteien selbst überlassen, ihren Einfluss, die in ihnen vorhandene Lebenskraft und ihre innere Stärke zu beweisen, und ich glaube nicht, dass wir durch den Stimmzwang noch einen weiteren Stimulus beizufügen haben.

Ich sage nicht, dass ich unter allen Umständen ein grundsätzlicher Gegner der obligatorischen Stimmabgabe sei, aber im vorliegenden Falle halte ich sie nicht für angebracht. Erstens würde sie nur für die Nationalratswahlen geschaffen, das wäre eine Halbheit; zweitens glaube ich, dass die Kantone vorsorgen können, wenn sie sich dazu veranlasst fühlen, und drittens meine ich, dass wir nicht gut daran tun, wenn wir diejenigen Volkskreise, die bisher vom Stimmzwang nichts gewusst haben und von ihm auch nichts wissen wollen, nun nötigen, sich dem Stimmzwang zu unterstellen.

Als Freund der Proportionalwahl des Nationalrates, als welchen ich mich immer bekannt habe, glaube ich, es wäre übel angebracht, diese in vielen Volkskreisen als gehässig und lästig empfundene Massregel mit der erstmaligen Proportionalwahl des Nationalrates zu verbinden. Wir wollen hier vom Stimmzwang absehen, denn die Frage könnte unter Umständen sogar für das Schicksal der Gesetzesvorlage gar nicht ungefährlich sein. Sie muss dem Referendum unterstellt werden. Es liegt nicht in unserem Willen, das hat auch der Herr Kommissionspräsident bereits betont, der Gesetzesvorlage Gegner zu schaffen.

Der Herr Referent hat mit Nachdruck darauf hingewiesen, dass die sozialdemokratische Partei ihre Leute in einer viel grösseren Anzahl zur Urne bringe, als dies bei den bürgerlichen Parteien zutrefte. Das ist zweifellos richtig, aber ich halte den Stimmzwang nicht für das geeignete und wirksame Mittel, um hier eine Aenderung der Verhältnisse herbeizuführen, sondern die Hauptsache besteht für mich in dem Pflichtbewusstsein, in der Ueberzeugungstreue und in dem patriotischen Gefühl. Diese sollen den Bürger bestimmen, vom Recht der Stimmgebung Gebrauch zu machen. Das Pflichtbewusstsein soll in allen Kreisen des Volkes gekräftigt werden, dann ist der Stimmzwang überflüssig. Hier ist es nicht opportun und nicht am richtigen Ort, ihn von Bundes wegen einzuführen. Ich empfehle Ihnen also gegenüber dem Beschlusse des Nationalrates den Streichungsantrag der Mehrheit Ihrer Kommission.

**M. Pettavel:** Avec la majorité de la commission je voterai la suppression de l'article 26 quater introduit dans le projet de loi par le Conseil national. En voici brièvement les motifs:

Cet article, qui fait une obligation à tout électeur suisse de prendre part aux élections pour le Conseil national et laisse aux cantons le soin d'édicter par voie de règlement les mesures d'application, a eu, et non sans raison, une mauvaise presse dans de nombreux milieux.

Beaucoup n'ont vu là qu'une manoeuvre des adversaires de la proportionnelle, dans l'intention bien arrêtée d'en retarder l'application aux élections du Conseil national. L'introduction dans la loi du principe de l'obligation de prendre part au scrutin doit, à leur avis, provoquer un mouvement référendaire et une votation populaire et consécutive avec adoption ou rejet de la loi; mais dans un cas comme dans l'autre, c'est un retard de quelques mois dans l'élection du Conseil national.

Je ne veux pas m'arrêter plus que de raison à cette suspicion et prêter à la majorité du Conseil national une intention aussi machiavélique; je préfère admettre que les partisans de l'obligation n'ont pas eu d'autre mobile que le désir d'obtenir un résultat d'élection représentant l'opinion du peuple dans son ensemble et des groupes politiques.

« Pas de droits sans devoirs » proclame MM. Bühlmann et consorts, les promoteurs de l'obligation, et ils ajoutent: « Les citoyens auxquels la constitution confère le droit d'électeur ont en conséquence le devoir de l'exercer. Le principe de la souveraineté populaire comporte pour ceux qui la détiennent l'obligation sacrée d'en faire usage; il n'est pas admissible en démocratie, disent-ils, que par indifférence de nombreux électeurs s'abstiennent; tout citoyen a le devoir de prendre sa part de ses responsabilités dans la conduite des affaires publiques en participant à la nomination des représentants du peuple. »

Messieurs, cette corrélation stricte à établir entre les droits et les devoirs des citoyens dans ce domaine de l'exercice de la souveraineté populaire se justifierait dans une certaine mesure, théoriquement tout au moins; s'il s'agit aujourd'hui d'introduire l'obligation pour les votations comme pour les élections, mais ce n'est pas de cela qu'il est question.

Si le Conseil des États donnait son adhésion à la décision du Conseil national, nous assisterions à cette anomalie inadmissible que des votations concernant la révision totale ou partielle de la constitution ou de lois importantes au sujet desquelles le référendum aurait été demandé et desquelles peut dépendre l'avenir politique ou économique de la Suisse, pourraient être adoptées ou rejetées après une participation restreinte du peuple, alors que la nomination du Conseil national se ferait sur la base du scrutin obligatoire.

Il suffit de signaler un pareil non sens, contre lequel se révoltent nos notions les plus élémentaires de la logique en matière de droit public, pour faire disparaître toute hésitation sur la décision à prendre. Espérons que la réflexion aidant la majorité du Conseil national reviendra à une appréciation plus saine de la situation.

L'obligation de prendre part à l'élection du Conseil national ne doit donc être introduite que par la voie d'une loi spéciale sur les élections et votations.

Messieurs, une autre raison, d'ordre pratique celle-ci, doit nous engager à ne pas donner notre adhésion à la décision du Conseil national, c'est le deuxième alinéa de l'article 26 qui prévoit que les règlements cantonaux assureront l'application de la disposition. Ainsi, un gouvernement cantonal admettant qu'il suffit d'informer les électeurs que le vote est obligatoire pour qu'il prenne part au scrutin s'abstiendra de toute sanction. Nous avons essayé de la méthode pendant vingt ans dans le canton de Neuchâtel, mais sans résultat, aussi y avons-nous renoncé. Un autre gouvernement prescrira une amende minimale, un troisième une amende relativement élevée. Si elle est faible, elle ne constituera pas une contrainte pour un grand nombre d'électeurs, tandis que si elle est forte, seuls les citoyens aisés ou riches pourront sans dommage sérieux se soustraire à la loi, d'où inégalité de traitement. Dans un cas comme dans l'autre, un nombre plus ou moins grand d'électeurs ne s'intéressant pas à la chose publique ne se rendront pas au scrutin. N'est-il pas en outre à craindre que dans les régions de la Suisse où règne un certain esprit frondeur, beaucoup de citoyens s'abstiennent à titre de protestation contre l'obligation qu'on leur impose? Et puis, dans les mesures d'application, il faudra prévoir des motifs de dispense, la maladie, des raisons de famille, l'absence pour affaires, etc. et, enfin, arrêter les mesures de perception des amendes, prévoir des poursuites et peut-être aussi la saisie. Cette réglementation ne sera-t-elle pas bien compliquée pour un résultat problématique? Je le crains. Et de quelle qualité seront les électeurs, auxquels la chose publique n'offre pas d'intérêt et qui ne viendront s'acquitter de leurs devoirs que pour ne pas avoir à payer d'amende? Ne viendront-ils pas grossir le nombre déjà trop considérable de cette catégorie de votants sans ce principe politique arrêté que se disputent les comités des partis politiques? La participation aux élections de ces indifférents aura-t-elle une influence heureuse sur le résultat définitif du scrutin?

Voilà tout autant de questions que l'on doit se poser et auxquelles j'inclinerais à répondre négativement.

Messieurs, je vous ai exposé il y a un instant que l'obligation électorale qui nous est proposée ne pouvait être résolue que par une loi sur les élections et votations, mais je m'empresse d'ajouter que si un projet de cette nature trouvait grâce devant les Chambres, il ferait certainement l'objet d'une demande de référendum pour être préalablement rejeté. Le peuple est jaloux de ses droits de souverain, mais il veut avoir le droit de les exercer aussi quand cela lui plaît. Ce n'est pas par la contrainte que nous obtiendrons une meilleure participation au scrutin, mais bien en faisant l'éducation politique des masses et en les renseignant sur l'importance des problèmes politiques et sociaux. Et si ces diverses raisons n'étaient pas suffisantes pour nous indiquer, à vous et à moi, la marche à suivre, il en est encore une autre qui ne saurait nous laisser indécis.

En 1916 l'âme du peuple suisse était si profondément troublée par les circonstances politiques et économiques résultant de la guerre que notre Conseil unanime a décidé de surseoir à toute discussion sur l'initiative populaire concernant la proportionnelle pour l'élection du Conseil national. Nous avons

estimé tous ensemble qu'il fallait éviter dans ce moment l'agitation inséparable d'une consultation populaire sur une question de cette importance. Un an plus tard la majorité du Conseil des Etats se prononçait dans le même sens et pour les mêmes raisons nous avons été accusés à cette occasion — et cette accusation est rééditée de temps à autre dans la presse et les assemblées politiques — d'avoir pratiqué le sabotage de l'initiative populaire. Membre de cette majorité, je tiens à profiter de l'occasion qui m'est offerte pour protester contre cette interprétation malveillante de nos intentions. J'ai d'autant plus le droit de le faire que j'ai défendu la proportionnelle dans cette enceinte et que j'ai voté son acceptation. J'ajoute, que quand à la suite d'une motion, la question de l'initiative est revenue pour la seconde fois devant notre conseil, soit au printemps 1917, le temps matériel n'existait plus du reste pour reviser la constitution et adopter une loi d'application. Nous sommes donc fondés à dire que si le Conseil national n'a pas été élu en automne 1917 d'après le système de la proportionnelle, la responsabilité en incombe à notre conseil tout entier, c'est-à-dire aux représentants des divers partis qui le composent, et non à la majorité.

Eh bien, Messieurs, nous devons profiter de l'expérience faite alors et, pour l'introduction dans la loi du principe de l'obligation du scrutin, ne pas nous exposer même au simple soupçon de ne pas respecter la volonté populaire en retardant l'application de la proportionnelle.

Je voterai donc la proposition de la commission.

**Kunz, Berichterstatter der Kommission:** Gestatten Sie mir, zwei Behauptungen, die in der Diskussion aufgestellt worden sind, kurz zu widerlegen. Man behauptet, wenn die Stimmpflicht in das Gesetz aufgenommen würde, so bestehe die Gefahr, dass das Referendum ergriffen werde. Ich weiss nicht, ob diejenigen, die diese Behauptung aufstellen, wirklich ihre Ueberzeugung aussprechen, aber für mich bin ich überzeugt, dass gar niemand es wagen wird, eine Referendumskampagne gegen dieses Gesetz, ob mit oder ohne obligatorische Stimmpflicht, zu inszenieren. Die Bedenken betreffend das Referendum dürfen also nicht ernst genommen werden.

Weiter ist die Behauptung aufgestellt worden, dass der Stimmzwang den Parteien Ueberraschungen bereiten könne in bezug auf diejenigen, die heute der Urne fernbleiben und an der Wahl nicht teilnehmen, weil man deren Ansichten nicht kenne und eine Partei nicht annehmen dürfe, dass sie ihre Ansichten teilen. Da habe ich eine andere Auffassung, die sich auf Erfahrungen stützt. Wir haben in Bern etwa 8000 Stimmberechtigte, die sehr oft der Urne fernbleiben. Sie wissen, dass wir in unserer Gemeindeverwaltung eine sozialistische Mehrheit erhalten haben, dank dieser Stimmfaulheit der bürgerlichen Parteien. Ich habe für mich die Ueberzeugung, dass, wenn der letzte Bürger gezwungen wäre, zur Urne zu gehen, das Resultat der Bestellung unserer Gemeindeverwaltung ein anderes wäre. Ich bin mir sehr wohl bewusst, dass persönliche Ueberzeugungen nur den Wert haben, den jeder ihnen beilegt, und ich kann mit dieser Ueberzeugung nichts beweisen als meine persönliche Ansicht.

Nun habe ich aber ein Dokument, das schlagend beweist, was ich in meinem ersten Votum ausgeführt habe. Sie gestatten, dass ich Ihnen das vorlese. Der Schweizerische Grütliverein hat an den Ständerat ein Schreiben gerichtet, in dem folgender Passus vorkommt: «Das Zentralkomitee der sozialdemokratischen Volkspartei (Schweizerischer Grütliverein) wendet sich daher an den Ständerat mit dem dringenden Gesuch, er möge im Gegensatz zum andern Rat dem Proporzgesetz eine Fassung geben, die es ermöglicht, dass gemäss der bei der Abstimmung über den Verfassungsartikel betreffend den Nationalratsproporz zum Ausdruck gekommenen Stimmung der grossen Mehrheit des Schweizervolkes der Nationalrat innert kürzester Frist nach dem Verhältniswahlverfahren neu bestellt werden kann, und zwar nach Bestimmungen, die eine wirklich gerechte Vertretung aller Parteien garantieren. Für die kleineren Parteigruppen in unserem Lande wird diese Möglichkeit verschlechtert durch den vom Nationalrat vorgesehenen Stimmzwang, da infolge der Wahlbeteiligung von Kreisen, die sich sonst passiv verhalten würden, das Quorum, das zur Besetzung eines Mandates erreicht werden muss, hinaufgeschraubt wird.» Das ist das, was ich Ihnen auch gesagt habe. Der Schweizerische Grütliverein sagt also, dass das Quorum hinaufgeschraubt wird, wenn die Leute, die sich sonst gewohnheitsmässig der Urne fern halten, gezwungen werden, zur Urne zu gehen. Also ist es nicht richtig, wenn man behauptet, diese stimmfaulen Bürger würden oppositionell stimmen, sondern ich behaupte das Gegenteil. Das geht auch daraus hervor, dass der Schweizerische Grütliverein als Oppositionspartei diese Meinung vertritt, indem er fürchtet, dass, wenn sämtliche bürgerlichen Wähler an die Urne gehen, die bürgerlichen Parteien den Vorteil daraus ziehen werden. Ich glaube deshalb, dass die Wahlpflicht im Interesse der bürgerlichen Parteien liegt. Dabei möchte ich die Minderheitsparteien nicht verkürzen, sie werden mathematisch genau nach ihrer Stärke im Nationalrat vertreten sein. Die bürgerlichen Parteien werden das ohne Stimmzwang nicht sein. Diese Eingabe beweist das, was ich gesagt habe, zur Evidenz, und aus diesem Grunde halte ich an meinem Antrag fest.

**M. Python:** Je me demande si l'on ne pourrait pas rapprocher les divers courants qui se sont manifestés dans cette salle. Tout à l'heure vous avez accordé aux gouvernements cantonaux la faculté de changer les délais établis par le projet en discussion. Ne pourrait-on pas leur attribuer aussi une compétence en ce qui concerne le vote obligatoire et dire que les gouvernements cantonaux ont la faculté d'introduire le vote obligatoire? On sauvegardera ainsi la liberté des cantons, de ceux qui ont déjà admis l'obligation, même pour les votations fédérales, et de ceux qui sont hostiles à toute contrainte.

Je propose cet amendement à la décision du Conseil national: «Les cantons ont la faculté de décréter que tout citoyen suisse qui a qualité d'électeur sera tenu de prendre part aux élections au Conseil national».

**Scherrer (St. Gallen):** Ich stehe auf dem Boden des Mehrheitsantrages und möchte Sie ebenfalls bitten,



den Art. 26 quater zu streichen. Ich bin kein grundsätzlicher Gegner des Stimmzwanges, wir haben ihn im Kanton St. Gallen und machen mit demselben im allgemeinen keine übeln Erfahrungen. Es ist mir nicht bekannt, dass eine Opposition gegen diesen Stimmzwang vorhanden wäre. Ich halte aber dafür, dass diese Bestimmung nicht in das vorliegende Gesetz hineingehört. Wir haben ein Ausführungsgesetz zu einer vom Volke angenommenen Initiative zu schaffen, die Proportionalwahl einzuführen. Zu diesem Proportionalwahlsystem gehört der Stimmzwang als solcher nicht, und es ist daher eine Frage, ob es überhaupt verfassungsmässig zulässig sei, eine solche Bestimmung in das vorliegende Gesetz aufzunehmen. Es ist nicht ganz unrichtig, wenn im Nationalrat von gewisser Seite gesagt worden ist, damit boykottiere man gewissermassen den Proporz, denn es gibt in unserem Lande eine grosse Anzahl von Gegnern des Stimmzwanges, und zwar in allen den Kantonen, die den Stimmzwang bis zur Stunde noch nicht haben. Ich glaube nicht, dass diese Absicht vorhanden ist, ich möchte das ja nicht angenommen wissen, weder vom Referenten der Minderheit noch von den Mitgliedern des Nationalrates, die in diesem Sinne gesprochen haben, aber im Volke wird diese Auffassung kommen, und weil die Frage nicht hierher gehört und falsche Auslegungen möglich sind, und weil zweifellos im Volke eine grosse Opposition gegen eine derartige Bestimmung besteht, möchte ich Sie bitten, auch hier dem Willen des Volkes gerecht zu werden.

Man ist diesem Volkswillen gerecht geworden indem man möglichst rasch an die Ausführungsbestimmungen herangetreten ist. Wir können dem Bundesrate nur dankbar sein, dass er so rasch eine Vorlage gebracht hat. Werden wir also auch in diesem Punkte dem Willen des Volkes gerecht.

Eine solche Bestimmung ist auch nicht notwendig. Einmal ist ganz sicher, dass der Proporz an und für sich eine stärkere Beteiligung bei den Wahlen bewirkt. Weil jede Partei ihren verhältnismässigen Erfolg erreichen kann, wird die Beteiligung aller Parteien naturgemäss eine kräftigere sein als unter dem alten Wahlverfahren. Gerade die ersten Wahlen unter dem Proporz werden die Parteien wach rufen und die Wähler veranlassen, zahlreich an die Urne zu gehen. Auch aus diesem Grunde besteht kein Bedürfnis, diesen Fremdkörper in das gegenwärtige Gesetz hineinzubringen.

Endlich ist die Bestimmung nur eine Halbheit, die Ausführung bleibt den Kantonen überlassen. Sollen die Kantone ein neues Gesetz erlassen, oder sollen die Regierungen ihrerseits Massnahmen treffen? Diejenigen Kantone, die den Stimmzwang haben, können ihn behalten, er bleibt wirksam wie bisher, und solchen Kantonen, die ihn nicht haben, wollen wir ihn nicht aufzwingen. Ich glaube, es ist früh genug, wenn diese Frage mit ändern, die in ein Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen hineingehören, einheitlich und allgemein, nicht bloss für die Nationalratswahl gelöst wird.

Der Herr Kommissionsreferent hat gesagt, diejenigen, die drinnen im Ratssaale seien, hätten es leichter, die Türe zuzuhalten, als diejenigen, die draussen stehen, hineinzukommen. Also scheint doch eine Absicht zu bestehen, die Türe möglichst fest zuzuhalten; das ist nicht proportional gedacht, sondern dem Proporz entspricht, dass alle Parteien

zu ihrer Vertretung kommen. Dazu aber bedarf es zunächst keines eidgenössischen Stimmzwanges.

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

**Sitzung vom 4. Februar 1919,  
nachmittags 4 Uhr.**

*Séance du 4 février 1919, à 4 heures  
de relevée.*

Vorsitz: }  
Présidence: } Hr. Brügger.

**958. Proporzgesetz.  
Repräsentation proportionnelle.**

Fortsetzung. — *Suite.*

(Siehe Seite 61 hiervor. — Voir page 61 ci-devant.)

**Präsident:** Wir treten ein auf unsere Traktanden, zunächst auf das Proporzgesetz. Wir stehen bei Art. 26 quater, der Frage des Stimmzwanges. Für die Herren, die letzten Freitag nicht mehr da waren, resümiere ich ganz kurz. Die Mehrheit der Kommission beantragt Beseitigung des Stimmzwanges, also Streichung des Beschlusses des Nationalrates. Die Minderheit der Kommission will dem Nationalrat zustimmen und den Stimmzwang auf Grund des Bundesrechtes einführen. Herr Ständerat Python hat einen Vermittlungsantrag eingebracht, der fakultativ den Stimmzwang in dem Sinne einführen will, dass die Kantone darüber bestimmen, ob sie den Stimmzwang einführen wollen oder nicht. Die Diskussion über diese Frage ist eröffnet.

**Räber:** Wenn ich den Antrag des Herrn Kollegen Python richtig verstanden habe, so beantragt er Ueberlassen der Einführung des Stimmzwanges für die Nationalratswahlen durch die Kantone in der Weise, dass die kantonalen Regierungen durch Regierungsdekret diesen Stimmzwang einführen können. Wenn der Antrag so verstanden ist und nicht in dem Sinne, dass es überhaupt den Kantonen überlassen ist, den Stimmzwang einzuführen nach dem kantonalen Verfassungsrecht, so müsste ich dem Antrage Python widersprechen. Es würde der Antrag Python einen Eingriff in das kantonale Verfassungsrecht bedeuten. Ich weiss zwar wohl, dass wir schon wiederholt solche Eingriffe durch Bundesgesetze gemacht haben, indem wir durch Bundesgesetz vorschrieben,

## **Proporzgesetz.**

### **Représentation proportionnelle.**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1919
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Januarsession
Session	Session de janvier
Sessione	Sessione di gennaio
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	05
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	958
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	31.01.1919 - 08:30
Date	
Data	
Seite	61-68
Page	
Pagina	
Ref. No	20 028 708

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.

den Art. 26 quater zu streichen. Ich bin kein grundsätzlicher Gegner des Stimmzwanges, wir haben ihn im Kanton St. Gallen und machen mit demselben im allgemeinen keine übeln Erfahrungen. Es ist mir nicht bekannt, dass eine Opposition gegen diesen Stimmzwang vorhanden wäre. Ich halte aber dafür, dass diese Bestimmung nicht in das vorliegende Gesetz hineingehört. Wir haben ein Ausführungsgesetz zu einer vom Volke angenommenen Initiative zu schaffen, die Proportionalwahl einzuführen. Zu diesem Proportionalwahlsystem gehört der Stimmzwang als solcher nicht, und es ist daher eine Frage, ob es überhaupt verfassungsmässig zulässig sei, eine solche Bestimmung in das vorliegende Gesetz aufzunehmen. Es ist nicht ganz unrichtig, wenn im Nationalrat von gewisser Seite gesagt worden ist, damit boykottiere man gewissermassen den Proporz, denn es gibt in unserem Lande eine grosse Anzahl von Gegnern des Stimmzwanges, und zwar in allen den Kantonen, die den Stimmzwang bis zur Stunde noch nicht haben. Ich glaube nicht, dass diese Absicht vorhanden ist, ich möchte das ja nicht angenommen wissen, weder vom Referenten der Minderheit noch von den Mitgliedern des Nationalrates, die in diesem Sinne gesprochen haben, aber im Volke wird diese Auffassung kommen, und weil die Frage nicht hierher gehört und falsche Auslegungen möglich sind, und weil zweifellos im Volke eine grosse Opposition gegen eine derartige Bestimmung besteht, möchte ich Sie bitten, auch hier dem Willen des Volkes gerecht zu werden.

Man ist diesem Volkswillen gerecht geworden indem man möglichst rasch an die Ausführungsbestimmungen herangetreten ist. Wir können dem Bundesrate nur dankbar sein, dass er so rasch eine Vorlage gebracht hat. Werden wir also auch in diesem Punkte dem Willen des Volkes gerecht.

Eine solche Bestimmung ist auch nicht notwendig. Einmal ist ganz sicher, dass der Proporz an und für sich eine stärkere Beteiligung bei den Wahlen bewirkt. Weil jede Partei ihren verhältnismässigen Erfolg erreichen kann, wird die Beteiligung aller Parteien naturgemäss eine kräftigere sein als unter dem alten Wahlverfahren. Gerade die ersten Wahlen unter dem Proporz werden die Parteien wach rufen und die Wähler veranlassen, zahlreich an die Urne zu gehen. Auch aus diesem Grunde besteht kein Bedürfnis, diesen Fremdkörper in das gegenwärtige Gesetz hineinzubringen.

Endlich ist die Bestimmung nur eine Halbheit, die Ausführung bleibt den Kantonen überlassen. Sollen die Kantone ein neues Gesetz erlassen, oder sollen die Regierungen ihrerseits Massnahmen treffen? Diejenigen Kantone, die den Stimmzwang haben, können ihn behalten, er bleibt wirksam wie bisher, und solchen Kantonen, die ihn nicht haben, wollen wir ihn nicht aufzwingen. Ich glaube, es ist früh genug, wenn diese Frage mit ändern, die in ein Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen hineingehören, einheitlich und allgemein, nicht bloss für die Nationalratswahl gelöst wird.

Der Herr Kommissionsreferent hat gesagt, diejenigen, die drinnen im Ratssaale seien, hätten es leichter, die Türe zuzuhalten, als diejenigen, die draussen stehen, hineinzukommen. Also scheint doch eine Absicht zu bestehen, die Türe möglichst fest zuzuhalten; das ist nicht proportional gedacht, sondern dem Proporz entspricht, dass alle Parteien

zu ihrer Vertretung kommen. Dazu aber bedarf es zunächst keines eidgenössischen Stimmzwanges.

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

**Sitzung vom 4. Februar 1919,  
nachmittags 4 Uhr.**

*Séance du 4 février 1919, à 4 heures  
de relevée.*

Vorsitz: }  
Présidence: } Hr. Brügger.

**958. Proporzgesetz.  
Repräsentation proportionnelle.**

Fortsetzung. — *Suite.*

(Siehe Seite 61 hiervor. — Voir page 61 ci-devant.)

**Präsident:** Wir treten ein auf unsere Traktanden, zunächst auf das Proporzgesetz. Wir stehen bei Art. 26 quater, der Frage des Stimmzwanges. Für die Herren, die letzten Freitag nicht mehr da waren, resümiere ich ganz kurz. Die Mehrheit der Kommission beantragt Beseitigung des Stimmzwanges, also Streichung des Beschlusses des Nationalrates. Die Minderheit der Kommission will dem Nationalrat zustimmen und den Stimmzwang auf Grund des Bundesrechtes einführen. Herr Ständerat Python hat einen Vermittlungsantrag eingebracht, der fakultativ den Stimmzwang in dem Sinne einführen will, dass die Kantone darüber bestimmen, ob sie den Stimmzwang einführen wollen oder nicht. Die Diskussion über diese Frage ist eröffnet.

**Räber:** Wenn ich den Antrag des Herrn Kollegen Python richtig verstanden habe, so beantragt er Ueberlassen der Einführung des Stimmzwanges für die Nationalratswahlen durch die Kantone in der Weise, dass die kantonalen Regierungen durch Regierungsdekret diesen Stimmzwang einführen können. Wenn der Antrag so verstanden ist und nicht in dem Sinne, dass es überhaupt den Kantonen überlassen ist, den Stimmzwang einzuführen nach dem kantonalen Verfassungsrecht, so müsste ich dem Antrage Python widersprechen. Es würde der Antrag Python einen Eingriff in das kantonale Verfassungsrecht bedeuten. Ich weiss zwar wohl, dass wir schon wiederholt solche Eingriffe durch Bundesgesetze gemacht haben, indem wir durch Bundesgesetz vorschrieben,

wie die kantonalen Ausführungsgesetze zu machen seien, d. h. durch welche Instanzen. Ich finde immer, dass diese Eingriffe nicht in der Ordnung sind. Wenn wir der Ordnung der Kantone etwas überlassen, so ist es selbstverständlich, dass für die Ausführung das kantonale Verfassungsrecht massgebend ist.

Dann glaube ich auch, es wäre durch den Antrag Python der Einführung des Stimmzwanges kein guter Dienst geleistet. Ich glaube nicht, dass es viele deutschschweizerische Kantonsregierungen geben würde, die den Stimmzwang durch Regierungsdekret einführen würden. Vielleicht dürfte das Bern wagen, als guter Nachbar von Freiburg, aber die andern Kantone nicht. Nun würde es wieder eine merkwürdige Differenz geben. Die Kantone würden dann in der Lage sein, für die Proportionalwahlen den Stimmzwang durch Regierungsdekret einzuführen, für jeden andern Fall wäre das kantonale Verfassungsrecht massgebend. In dem einen Kanton wäre der Grosse Rat zuständig, in den meisten Kantonen, da es sich beim Stimmzwang ganz sicher um eine Verfassungsmaterie handelt, müsste das Volk abstimmen. Eine solche Verschiedenheit können wir nicht schaffen. Wenn wir den Stimmzwang regeln wollen, müssen wir das einheitlich für alle Wahlen in gleicher Weise regeln.

Was nun die Materie selbst betrifft, so muss ich meinerseits dem Votum des Herrn Kollegen Wirz beistimmen, der den Stimmzwang ablehnt. Vom rein parteipolitischen Standpunkt aus müsste der Sprechende, als Vertreter eines Gebirgskantons, für den Stimmzwang sein, weil unsere Leute oft schwer zu mobilisieren sind. Aber ich glaube nicht, dass es der Gesinnung der Mehrheit unserer Wähler entsprechen würde, wenn wir durch einen Zwang, durch Bundesvorschriften sie zur Urne bringen wollten. Wir können nur den Wähler beeinflussen, dass er durch freie Entschliessung zur Urne geht. Der Freiheitsdrang ist gerade in der Urschweiz so gross und sagen wir, Gott sei Dank, dass wir ihm den Stimmzwang nicht zumuten dürfen. Wenn wir allen Zwangsmassregeln, die während des Verlaufes des Krieges erlassen worden sind, noch den Stimmzwang beifügen wollten, so weiss ich nicht, ob das Abstimmungsresultat gerade so ausfallen würde, wie diejenigen es wollen, die den Stimmzwang beantragen. Denn gerade aus dem Freiheitsdrang heraus könnte das Resultat ein ganz ungewolltes werden, und das möchte ich meinerseits vermeiden.

Ich könnte also den Antrag des Herrn Python nur annehmen in dem Sinne, dass eine Bestimmung aufgenommen würde, dass es den Kantonen überlassen sei, nach ihrem Verfassungsrecht den Stimmzwang einzuführen. Aber grundsätzlich lehne ich es ab, allgemein hier den Stimmzwang für den Proporz einzuführen.

**Bolli:** Es ist mir leider nicht möglich gewesen, den Kommissionsverhandlungen beizuwohnen, in denen die Entscheidung der Kommission über die Stellungnahme zum Stimmzwang erfolgt ist. Sie müssen mir deshalb gestatten, dass ich meine Stellungnahme hier im Rate Ihnen mitteile, und ich bekenne Ihnen, dass ich zum Stimmzwang stimmen werde.

Ich bin der Meinung, dass, wenn wir den Geist der Initiative wirklich erfüllen wollen, wir den Stimmzwang einzuführen gezwungen sind. Wenn es richtig wäre, dass nach dem Wortlaut der Initiative die neue Verfassungsbestimmung eine Grenze enthalten würde, die gesteckt ist nach der Richtung der Stimmabgabe, so dürfte natürlich nicht davon die Rede sein. Wir sind nun einmal an die Initiative gebunden, und ich glaube, wir haben die Pflicht, uns in allen Teilen vollständig in deren Absichten und deren Geist hineinzuhaben. Der Wortlaut enthält aber keine Vorschrift gegen die zwangsweise Beteiligung an den Wahlen. Es ist nirgends gesagt, dass es in dieser Beziehung bei dem bisherigen Zustand bleiben müsse und dass die grossen kantonalen Verschiedenheiten da weiter fort dauern sollen. Die Initiative stellt lediglich den Grundsatz der Verhältniswahl auf, sie trifft Vorschriften über die Wahlkreise, und das andere überlässt sie der ausführenden Gesetzgebung. Die Gesetzgebung muss sich an den Grundsatz halten und darf nicht abweichen; aber es ist ihr nicht verboten, gewisse Ausführungsvorschriften auch im Sinne des Zwanges und der Präklusion, des Ausschlusses, aufzustellen. Das Prinzip der Verhältniswahl erfordert in der Durchführung sowieso mehr Vorschriften des Zwanges als das bisherige Mehrheitsystem. Dabei sind die allergrössten Abstufungen denkbar. Man stelle sich das rohe, ausschliessliche Listensystem vor in den benachbarten deutschen Staaten und die differenzierte Gesetzgebung bei uns. Also der Wortlaut der Initiative ist nicht gegen den Stimmzwang.

Nun ist gesagt worden, der Sinn und Geist, die Absicht der Initiative und der Initianten verbieten ihn. Ich glaube, bei näherem Zusehen ist der Zwang der Beteiligung an der Wahl unerlässlich, sobald man wirklich ernstlich dem Sinne und Geiste des Proporz gerecht werden will. Und ich muss sagen, nach den Beobachtungen, die ich in den Kreisen, in denen ich lebe, gemacht habe, von vielen Anhängern des Proporz, namentlich aber von solchen, die ohne Parteirücksicht sich dazu bekehrt und bekannt haben, ist das so aufgefasst worden, und es konnte logischerweise gar nicht anders aufgefasst werden. Bei solch grundlegenden Abstimmungen entscheidet das Volk nicht nach kleinen oder kleinlichen Nebendingen, sondern nach den grossen Grundsätzen und Richtlinien. Und was war die Werkkraft der Verhältniswahl, die ihr den Siegeszug durch die Demokratie trotz aller berechtigten Bedenken gesichert hat? Gewiss zum Teil der Grundsatz der subjektiven Wahlgerechtigkeit, die Aussicht, dass der einzelne Stimmberechtigte bessern Rechtes werde und sein Stimmrecht wirksamer betätigen könne. Gewiss hat dieses subjektive Moment zu einem Teil gewirkt, aber bei der grossen Masse des Volkes war doch von weitaus grösserer und ausschlaggebender Bedeutung die objektive Seite, die Wirkung der Wahlgerechtigkeit. Was sollte die neue Wahlgerechtigkeit bringen? Eine dem gesamten Volke besser angepasste Volksvertretung; der Nationalrat sollte ein getreueres Abbild des Volksganzen werden. Alle einigermassen wichtigeren Differenzierungen in der Gesellschaft, alle sozialen, wirtschaftlichen, idealen, religiösen Gruppierungen sollten ihren Ausdruck in der Vertretung finden. Ein getreues Spiegelbild des ganzen Volkes sollte die nationale Vertretung sein. Es wurde da gesagt: Wir haben auch teil am Staat, wir Minder-

heiten, wir wollen auch unsere Vertretungen, und alle, die zum Staate gehören, haben ein Interesse am Staat, sie müssen auch vertreten sein. Nicht eine Volksschicht, nicht eine Gruppierung von wirtschaftlichen, sozialen, religiösen oder anderen Interessen soll herrschen, sondern das ganze Volk! Mit diesem Rufe, mit diesen Grundsätzen hat der Proporz im ganzen Volke Ansehen erworben. Die Verhältniswahl hat sich damit zu einem Ideal herausgebildet, dieser Ruf hat es vermocht, eine gewisse Begeisterung in weiten Kreisen, in allen Parteien, zu schaffen. Die ganze Bewegung ist denn auch dadurch in einem gewissen Sinne idealisiert und über die ursprüngliche parteipolitische Tendenz hinausgehoben worden. Die grossen Volksmassen lassen sich mehr in Bewegung bringen durch idealistische Gedanken als durch realistische Parteibestrebungen. Wenn man nun gemäss dem Ideal der Verhältniswahl wirklich eine möglichst gerechte Vertretung aller Volksteile in der nationalen Vertretung erreichen will, kann man es dann dem Belieben des Einzelnen überlassen, ob er an der Schaffung des getreuen Bildes durch seine Wahlbeteiligung mitwirken will? Es ist doch klar, dass ein solches Bild nur dann entstehen kann, wenn möglichst alle Stimmberechtigten sich an der Wahl beteiligen. Je geringer die Zahl ist, um so unvollkommener wird das Bild sein. Wenn die Gesetzgebung nicht dafür sorgt, dass die Zahl der Beteiligung gross ist, wenn sie es möglich macht, dass nur ein Teil, vielleicht bloss die Hälfte oder gar weniger der Stimmberechtigten die Wahlen vornehmen, dann erreicht sie das Gegenteil der Wahlgerechtigkeit, dann erreicht sie die Herrschaft der Minderheit, also gerade das, was man mit der Verhältniswahl verhindern wollte. — Man sage nicht, der Einzelne könne zur Beteiligung nicht gezwungen werden. Ich glaube, in den heutigen Tagen hat dieser etwas manchesterliche Standpunkt, gestatten Sie mir den Ausdruck, keinen guten Stand mehr. Der heutige Staat gibt dem Bürger von der Wiege bis zum Grabe so viel, die Wechselbeziehungen zwischen dem Staate und dem Individuum sind heute so vielgestaltig, dass in einer Lebensfrage, in der wichtigsten Frage des ganzen Staatslebens, auch der Staat von seinen Bürgern etwas verlangen kann. Denn es handelt sich bei der Bestellung der nationalen Vertretung um die Bildung eines der wichtigsten Organe des Staatslebens. Ich habe als Staatsbürger, auch als ein einzelner, ein Recht darauf, dass dieses Organ des Staates in einer der Verfassung entsprechenden richtigen Weise geschaffen und eingerichtet werde. Der Stimmberechtigte hat nicht nur ein Recht zu stimmen, sondern das Korrelat dieses Rechtes ist die Pflicht, so gut z. B. auch Elternrechte ihre Pflichten im Gefolge haben. — Wo der Stimmzwang in allen öffentlichen Angelegenheiten sich seit Jahrzehnten eingelebt hat, wie z. B. in meinem Heimatkanton, da hat man die ausserordentlich heilsamen Wirkungen konstatieren können. Er hat sich als das Korrelat der Demokratie und als Voraussetzung des gesunden Verhältnisses zwischen Volk und Vertretung ergeben. Wir dürfen vom Kanton Schaffhausen aus, wo der Stimmzwang schon seit einer Reihe von Jahrzehnten eingeführt ist, daran erinnern, dass er in eidgenössischen und kantonalen Abstimmungen sich als gute demokratische Institution erwiesen und dass man uns schon in andern Kantonen um unsere Abstimmungsresultate beneidet hat.

Also gehe ich davon aus, dass der Stimmzwang durch die Initiative nicht verboten, dass er im Gegenteil eine Konsequenz der Verhältniswahl, eine logisch absolut unerlässliche Konsequenz desselben ist und dass er sich in der weiteren Entwicklung für die ganze Demokratie heilsam erweisen wird. Deshalb stimme ich für die Minderheit.

**Kunz**, Berichterstatter der Kommission: Gestatten Sie mir, dass ich noch mit zwei Worten mich ausspreche zum Antrag des Herrn Kollegen Python. Herr Kollege Python hat den Antrag gestellt, es seien die kantonalen Regierungen zu ermächtigen, den Stimmzwang in ihren Kantonen einzuführen. Herr Räber fragt an und stellt den Antrag, wenn die Kantone gemeint seien, sei er damit einverstanden; wenn aber die Regierungen gemeint seien, dann nicht. Der Antrag Python ist klar, er sagt: les gouvernements, und nicht les cantons. Es kann also gar kein Zweifel bestehen, dass Herr Python die kantonalen Regierungen ermächtigen will, die Stimmpflicht einzuführen, und in dieser Beziehung muss ich mich gegen den Antrag Python aussprechen und Ihnen beantragen, denselben abzulehnen. Eine solche Ermächtigung an die kantonalen Regierungen ist etwas Undemokratisches. Wir würden das nicht verstehen, wenn man bei uns der Regierung angesichts der verfassungsmässigen Bestimmungen eine solche Kompetenz einräumen würde. Ich glaube, die grosse Mehrheit des Volkes würde darin eine Gewaltmassregel erblicken. Ganz anders ist die Sache, wenn der Entscheid dem Volke anheimgestellt wird. Ich glaube nun, es ist nicht angängig, dass wir durch Aufstellung einer derartigen Bestimmung uns erlauben, in die verfassungsmässigen Rechte der Kantone hineinzueregieren. Anders wäre es, wenn Herr Python die Kantone meinte. Wenn die Kantone gemeint sind, so ist zu sagen, dass diese Bestimmung gar nicht notwendig ist. Eine solche Bestimmung hätte nur platonischen Charakter. Die Kantone haben das Recht, in den Kantonen den Stimmzwang einzuführen, ohne dass wir sie durch das Gesetz besonders ermächtigen. Es kann also Herr Räber sehr wohl seinen Antrag zurückziehen. Ich halte dafür, die Sache ist einfach: wer den Stimmzwang einführen will, der stimmt zum Antrag der Kommission, wer ihn aber nicht will, der lehnt diesen Antrag ab. Alle Nebenanträge aber sind abzulehnen, denn sie führen keine Lösung herbei. Ich stelle Ihnen den Antrag, den Antrag Python abzulehnen.

**Präsident:** Ich will Ihnen noch den Antrag des Herrn Räber zur Verlesung bringen. Er lautet: «Die Kantone sind ermächtigt, den Stimmzwang einzuführen und dessen Durchführung zu regeln.»

**Winiger:** Gegen den Antrag Python habe ich ungefähr die gleichen Bedenken, welche Herr Kollege Dr. Räber geäussert hat. Ich glaube wirklich, dass er einen Eingriff in das kantonale Verfassungsrecht bedeutet, und er ist von diesem Gesichtspunkte aus unannehmbar. Was dann aber den Antrag des Herrn Räber angeht, so möchte ich darauf aufmerksam machen, dass die Kompetenz der Kantone sich doch

von selbst versteht. Ich glaube, es ist nicht notwendig, das zu sagen, und es scheint mir, dass der Antrag des Herrn Räder überflüssig sei.

Ich möchte nun ein Wort zur Sache selbst mir gestatten. Ich erinnere nur daran, dass die grosse Mehrheit in der Kommission für Ablehnung des Stimmzwanges sich erklärt hat. Wenn Herr Bolli meint, es sei der Stimmzwang die logische Folge der Einführung der Proporzwahl, die unerlässliche Konsequenz derselben, so gestatte ich mir, daran zu erinnern, dass gerade die ältesten Proporzkantone, welche den Proporz seit langer Zeit eingeführt haben, den Stimmzwang nicht kennen. Es sind, ich will die Kantone aufzählen, Tessin, Basel-Stadt, Neuenburg, Genf, Zug, Luzern. Diese Kantone sind alle Proporzkantone seit langer Zeit. Sie haben den Stimmzwang nicht eingeführt, und sie sehen sich auch nicht veranlasst, ihn einzuführen. Das hat nicht gehindert, dass bei den Wahlen, die nach dem Proporz vorgenommen werden, die Beteiligung gewöhnlich eine sehr starke gewesen ist. Der Proporz bringt es mit sich, dass die Leute eben an die Urne gehen. Darum wird die Stimmbeteiligung bei der Verhältniswahl von selbst stärker, und ich muss in diesem Sinne bestreiten, dass der Stimmzwang die logische unerlässliche Folge der Einführung der Verhältniswahl sei. Im Gegenteil, der Stimmzwang empfiehlt sich vielleicht eher da, wo noch das alte Majorzsystem besteht. Wir haben soeben auch gelesen, dass in Deutschland bei den Wahlen zu der Reichs-Nationalversammlung wie zu den Versammlungen der einzelnen Staaten die Wählerschaft, Männer und Frauen, bis zu 95 % zur Urne gegangen sind, bei den Proporzahlen ohne Stimmzwang. Es ist also nicht richtig, wenn gesagt wird, es sei der Stimmzwang die logische Konsequenz der Einführung der Verhältniswahl.

Es hindert indessen ja gar nichts, in anderer Weise den Stimmzwang einzuführen. Die Kantone sind nicht gehindert, das zu tun und der Bund kann es mit einem besondern, kleinen, einfachen Gesetz ebenfalls tun. Das ist noch vor den nächsten Wahlen möglich, und man kann es auf einem Wege tun, der verfassungsrechtlich weniger anfechtbar ist. Ich habe aber ernstliche Bedenken, ob es verfassungsrechtlich zulässig sei, den Stimmzwang in diesem Gesetze einzuführen. Und es wäre gewiss auch recht seltsam, wenn man von Bundes wegen den Stimmzwang nur für die Nationalratswahlen einführen wollte, für andere Abstimmungen aber nicht.

Es scheint mir also, die Kommissionsmehrheit habe das Richtige getroffen, wenn sie sagt, es sei der Stimmzwang in diesem Gesetze abzulehnen. Ich möchte Ihnen ebenfalls den Antrag der Mehrheit der Kommission zur Annahme empfehlen.

M. le président de la Confédération **Ador**: Je désire au nom du Conseil fédéral appuyer la proposition de la majorité de la commission et vous demander de ne pas introduire le vote obligatoire dans la loi sur la représentation proportionnelle. Je vous rappelle, Messieurs, qu'en droit fédéral, on ne connaît pas l'obligation du vote. L'article 43 de la constitution fédérale dit ceci: Tout citoyen d'un canton est citoyen suisse. Il peut à ce titre prendre part à la commune de son domicile à toutes les élections et votations en matière fédérale. « Il peut prendre part » et non pas

« il doit prendre part ». Il y a là toute la différence entre le principe de l'obligation et le principe de la liberté. L'électeur est libre de prendre part aux opérations électorales, mais il n'y est pas tenu; c'est le principe posé par la constitution. Je considère par conséquent que ce serait aller au delà des prescriptions de la constitution que d'imposer dans la loi sur la représentation proportionnelle le principe de l'obligation du vote. Nous ne discutons pas aujourd'hui la révision de la loi électorale de 1872; nous discutons purement et simplement l'application du principe constitutionnel voté par le peuple qui a décidé que l'élection des députés au Conseil national devait se faire d'après le principe de la représentation proportionnelle. Il ne faut donc pas introduire dans cette loi d'application de la représentation proportionnelle une notion qui est absolument étrangère à l'initiative populaire. Le peuple a décidé par un vote que le Conseil national serait élu d'après le principe de la représentation proportionnelle, et c'est tout.

M. le député Winiger vient de dire que dans aucun des cantons qui pratiquent la représentation proportionnelle on n'a introduit l'obligation du vote à l'occasion de cette loi. Les cantons, Messieurs, sont compétents pour faire chez eux ce qu'ils veulent. Je réponds en cela à une observation faite par M. Dind l'autre jour et qui demandait si les cantons resteraient compétents: Les cantons sont compétents pour prendre chez eux toutes les mesures qu'ils estiment nécessaires, mais la législation fédérale ne doit pas, à l'occasion de l'introduction de la représentation proportionnelle, poser un principe qui n'existe pas en matière de votation fédérale. Or, Messieurs, si l'obligation de vote peut se justifier, elle se justifie pour les votations bien plus que pour l'élection des députés au Conseil national.

Avec beaucoup de raison, Messieurs, on appuie sur l'argument consistant à dire qu'il faut participer le plus possible au scrutin. Nous sommes tous d'accord pour dire que la participation nombreuse de l'électeur au scrutin, qu'il s'agisse de l'élection du Conseil national ou de toute votation fédérale, est désirable. Mais, Messieurs, cette participation au scrutin, lorsqu'il s'agira de l'élection du Conseil national d'après la représentation proportionnelle, sera nécessairement très forte, parce que tout le principe de la représentation proportionnelle est basé sur l'importance des partis. Chaque parti politique aura intérêt à ce que le plus grand nombre de ses adhérents viennent au scrutin. On battra le ban et l'arrière-ban; on battra la grosse caisse pour faire venir tous les électeurs de chaque parti au scrutin, parce que chaque parti aura alors sa représentation la plus forte, parce qu'elle résultera d'une participation intense des électeurs au scrutin. Donc s'il est une élection où il ne soit point nécessaire de poser le principe de l'obligation du vote, c'est bien celle du Conseil national, d'après le système proportionnel, puisque dans ce système-là les partis ont une très grande influence et qu'ils sont intéressés à ce que les électeurs viennent en grand nombre voter et prendre part au scrutin.

Messieurs, je considère que ce serait une grave erreur de vouloir introduire ce principe nouveau dans une loi destinée à l'application du principe de la représentation proportionnelle. Cette proposition n'a passé au Conseil national qu'à une très faible majorité. Je vois avec plaisir votre commission s'opposer à

cette introduction que le Conseil fédéral avait lui-même combattue, déclarant que si on voulait la faire, elle devait intervenir par la révision de la loi électorale de 1872 et non pas à l'occasion de la loi qui doit s'imprégner du désir de la volonté du peuple, soit des initiants, soit de tout le peuple suisse, qui a décidé que le Conseil national serait nommé d'après le système de la représentation proportionnelle.

Messieurs, du reste, la proposition telle qu'elle a été votée par le Conseil national aboutit à des conséquences et à des inégalités absolument choquantes. On renvoie l'application du principe aux cantons. Les cantons feront ce qu'ils voudront et alors l'égalité qu'on prétend introduire en posant le principe de l'obligation du vote se trouve complètement annulée par les dispositions qui laissent aux cantons la faculté de faire ce que bon leur semble. Quelques cantons useront peut-être de cette faculté et d'autres pas, de sorte que cette faculté sera ou illusoire ou effective, suivant les sanctions que les cantons jugeront nécessaires d'appliquer à cette mesure. Mais on n'obtiendra absolument pas l'égalité ou plutôt la représentation que l'honorable M. Bühlmann a recommandée avec beaucoup de force au Conseil national, lorsqu'il a dit que le Conseil national devait être le miroir et la représentation complète du peuple suisse et que par conséquent tous les électeurs devaient participer à cette élection.

Je le répète, la représentation proportionnelle donne aux partis politiques une telle influence, les partis politiques exerceront sur leurs adhérents une pression telle qu'il y a lieu de supposer — et l'exemple de la pratique des cantons où la représentation proportionnelle est déjà appliquée le prouve — que ces scrutins-là seront les plus fréquentés entre tous. En tout cas, si jamais le principe de l'obligation du vote doit être introduit, il devra l'être pour les votations fédérales tout aussi bien que pour l'élection au Conseil national. L'introduire pour l'élection au Conseil national seulement et non pas pour les votations fédérales, ce serait une conséquence et une entorse au principe même sur lequel repose la loi d'application de la proportionnelle.

Il faut absolument éviter que ce soit des règlements qui déterminent ces questions-là. Il faudrait encore dans chaque canton élaborer une loi sur le principe de l'obligation. Ce serait donc un retard que vous apporteriez nécessairement à l'entrée en vigueur de la loi sur la représentation proportionnelle. Or, Messieurs, je pense que tout le monde est d'accord pour qu'un principe voté par le peuple soit appliqué le plus tôt possible; l'élection du Conseil national doit avoir lieu cette année-ci d'après le principe nouveau voulu par le peuple suisse dans sa majorité. Ne mettez donc pas dans la loi des dispositions obligeant les cantons à intervenir par voie législative pour élaborer des règlements ou des ordonnances. Ce serait retarder l'application du principe de la représentation proportionnelle. Il faut se placer en face de la vérité, en face de la réalité de la situation, appliquer avec loyauté un principe voulu par le peuple sans y ajouter des considérations ou des arguments qui peuvent en retarder l'application.

On pourrait tout aussi bien introduire dans la nouvelle loi sur l'élection du Conseil national le droit de vote des femmes, car si l'on veut introduire quantité de principes nouveaux, pourquoi se borner au vote

obligatoire et pourquoi ne pas envisager quantités d'autres questions?

Mais non, il faut les laisser toutes de côté. Elles seront examinées lorsque les Chambres seront nanties du projet de révision générale de la loi électorale de 1872. A ce moment-là toutes ces questions, celle de l'obligation du vote, celle du droit de vote des femmes et autres questions multiples qui peuvent se présenter pourront être envisagées et résolues, mais elles n'ont rien à faire avec l'application du principe de la représentation proportionnelle. Cette application doit être rigoureuse, elle doit être logique et saine et ne pas se compliquer de l'obligation du vote.

Je vous demande donc instamment, au nom du Conseil fédéral, de ne pas y ajouter un brandon de discorde et une disposition qui peut retarder la mise en vigueur immédiate du principe que nous avons tous à cœur de voir entrer d'une manière définitive dans notre législation.

**Kunz, Berichtstatter der Kommission:** Nur zwei Worte. Zur Ehrenrettung des Antrages der Minderheit und in Erwiderung auf die Ausführungen des Herrn Bundespräsidenten möchte ich Ihnen mitteilen oder in Erinnerung rufen, dass Herr Kollega Dr. Paul Scherrer, ein anerkannter tüchtiger Jurist, sowohl in der Kommission als im Rate in durchaus einwandfreier Weise nachgewiesen hat, dass wir das Recht besitzen, in diesem Gesetze den Stimmzwang zu sanktionieren. Sodann möchte ich der Ordnung halber beantragen, den Antrag des Herrn Räber abzulehnen, damit nicht der Präsident in die Lage kommt, festzustellen, der Antrag sei nicht bestritten und folglich angenommen.

**Präsident:** Sie haben sich zu entscheiden zwischen zwei Systemen: Stimmzwang oder Nichtstimmzwang, Stimmfreiheit. Die Kommissionsmehrheit beantragt Ihnen Streichung des vom Nationalrat angenommenen Antrages auf Einführung des Stimmzwanges. Die Kommissionsminderheit beantragt Ihnen Zustimmung zum Nationalrat. In bezug auf den Stimmzwang sind zwei verschiedene Systeme vorgeschlagen, und von den zwei verschiedenen Systemen hat das zweite wieder zwei verschiedene Nuancen. Die Kommissionsminderheit beantragt Ihnen Einführung des Obligatoriums, des absoluten Stimmzwanges, auf bundesrechtlicher Grundlage. Die Herren Python und Räber beantragen Ihnen eventuell den fakultativen Stimmzwang auf kantonrechtlicher Grundlage. Herr Python und Herr Räber differieren darin, dass Herr Python die Befugnis, den Stimmzwang vorschreiben zu können, den Kantonsregierungen zubilligen will, während Herr Ständerat Räber dieses Recht den Kantonen vindiziert, nicht den Kantonsregierungen, sondern den gesetzgebenden Körpern der Kantone.

**M. Python:** Je m'allie à la proposition de M. Räber.

**Präsident:** Herr Python vereinigt sich mit dem Antrag des Herrn Räber, und so hätten wir in erster Linie in eventueller Abstimmung zu entscheiden,

welche Art von Stimmzwang Sie eventuell einführen wollen, ob bundesrechtlichen oder kantonalrechtlichen. Was dabei herauskommt, würde ich dem Antrage der Kommissionsmehrheit auf Streichung jeder Bestimmung über Stimmzwang entgegenstellen.

**Kunz, Berichterstatter der Kommission:** Ich gestatte mir darauf hinzuweisen, dass der Antrag des Herrn Räder nur die Ermächtigung an die Kantone visiert, aber nicht den Stimmzwang auf kantonalrechtlichem Boden beantragt. Ich glaube, die Frage muss gestellt werden: Wollt Ihr Stimmzwang nach eidgenössischem Recht oder Ermächtigung an die Kantone zur Einführung?

**Präsident:** Ich habe das so verstanden. Ich habe ausdrücklich gesagt: fakultativen Stimmzwang auf kantonalrechtlichem Boden oder obligatorischen Stimmzwang auf bundesrechtlichem Boden.

**Bolli:** Ich glaube, es handelt sich hier nicht um zwei sich entgegenstehende Anträge, sondern um zwei selbständige Sachen. Wenn Sie einander gegenüberstellen: «Wollen Sie den Stimmzwang auf eidgenössischem Boden oder die Ermächtigung an die Kantone, ihn auf kantonalem Boden einzuführen?» so entscheiden Sie unter Umständen, dass die Kantone ihn nicht einführen dürfen, und das will niemand, glaube ich, im ganzen Rate. Ich halte dafür, es sollte selbständig über den Antrag der Minderheit der Kommission abgestimmt werden und es sollte im übrigen einfach die Frage gestellt werden, im Falle der Verwerfung des Minderheitsantrages, «soll die Fakultät der Einführung des Stimmzwanges für die Kantone im Gesetze erwähnt werden oder nicht?»

**Präsident:** Ich bedaure, dem entgegenhalten zu müssen: Es ist zunächst festzustellen, eventuell, welche Art von Stimmzwang Sie einführen wollen und, nachdem Sie sich eventuell für fakultativen oder absoluten Stimmzwang entschieden haben werden, ja oder nein, dann wird definitiv zu entscheiden sein, ob Sie überhaupt den Stimmzwang einführen wollen oder nicht.

**Isler:** Ich weiss noch etwas Einfacheres. Ich möchte Herrn Räder ersuchen, seinen Antrag fallen zu lassen. Er hat gar keinen Sinn, aber kann Verderben anrichten. Mit dem Antrag kann es, wenn er fällt, dazu kommen, dass die Kantone, die den Stimmzwang haben, ihn verlieren, und das wollen wir nicht. Ich stimme heute nicht für den Stimmzwang auf eidgenössischem Boden, weil ich den Schein meiden will, als ob man dem Gesetze eine Bremse anlegen wollte. Aber ich stimme dafür, unseren Stimmzwang im Aargau, wo wir ihn haben, zu behalten.

**Räder:** Weisem Rate muss man immer Folge leisten. Ich ziehe meinen Antrag zurück in der Meinung, dass es den Kantonen nach Antrag des Herrn Isler freigestellt sein soll, den Stimmzwang einzuführen.

**Präsident:** Damit ist nun die Abstimmung wunderbar vereinfacht. Ich frage an, ob Sie nach Antrag der Kommissionsmehrheit den Art. 26 quater, wie er vom Nationalrat angenommen worden ist, streichen wollen oder ob Sie ihn beibehalten wollen nach dem Antrage der Minderheit der Kommission.

Abstimmung. — *Votation.*

Für den Antrag der Kommissionsmehrheit	31 Stimmen
Für den Antrag der Kommissionsminderheit	8 Stimmen

## Art. 27—29.

Angenommen. — (*Adoptés.*)

**Präsident:** Wir haben damit das Proporzgesetz durchberaten. Ich frage nun die Herren an, ob sie auf den einen oder den andern Artikel des so durchberatenen Gesetzes zurückkommen wollen.

**Usteri:** Es scheint sich bei den Art. 23 und 24 im Laufe der Beratung im Nationalrat eine Unstimmigkeit ergeben zu haben. Art. 23 und 24 beziehen sich auf Aenderungen der Repräsentanz während einer Amtsperiode. Der Bundesrat hatte die Sache geordnet in Art. 23, Abs. 3, allerdings nicht vollständig, indem er nur den Fall in Aussicht nahm, dass ein Mitglied des Nationalrates im Laufe einer Amtsperiode zurücktrete, den Austritt erkläre. Nun erleben wir aber in jeder Amtsperiode auch Hinschiede von Mitgliedern des Nationalrates. Die Fassung des Nationalrates hat dann die Sache vollständig in Art. 24 für alle Fälle der Erledigung eines Sitzes während der Amtsdauer geregelt. Er zieht also sowohl Austritt als Tod in Betracht. Dabei hat er aber übersehen, den Art. 23, Abs. 3, nach Bundesrat, zu streichen, so dass wir hier double emploi haben. Art. 23, Abs. 3, nach Bundesrat, ist völlig überflüssig. Er wird durch Art. 24, Nationalrat, welcher Fassung wir zugestimmt haben, entbehrlich gemacht. Ich beantrage Ihnen deshalb, Art. 23, Abs. 3, nach Bundesrat, nachträglich zu streichen.

**Kunz, Berichterstatter der Kommission:** Ich habe gegen den Rückkommensantrag nichts einzuwenden und bin, soviel an mir, mit der Auffassung des Herrn Usteri einverstanden.

Angenommen. — (*Adopté.*)Gesamtabstimmung. — *Votation sur l'ensemble.*

Für Annahme des Gesetzesentwurfes	28 Stimmen
	(Einstimmigkeit.)



## **Proporzgesetz.**

### **Représentation proportionnelle.**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1919
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Januarsession
Session	Session de janvier
Sessione	Sessione di gennaio
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	06
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	958
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	04.02.1919 - 16:00
Date	
Data	
Seite	68-73
Page	
Pagina	
Ref. No	20 028 709

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.

Tessin eingekerkert gewesen wäre, wo ihn kein Mensch verstanden hätte. Oder der Delinquent befindet sich auf freiem Fuss und die Division zieht weiter, und so müsste der Delinquent aus der Ostschweiz wiederholt Reisen nach dem Tessin machen, um sich vor dem Untersuchungsrichter und vor dem Gerichte zu stellen, um einvernommen zu werden. Es wäre das eine ausserordentlich komplizierte Sache gewesen, und speziell eine Komplikation hätte es mit dem Zeugenverhör gebracht. Die Zeugen wären in der Regel im Zeitpunkte, wo sie verhört werden müssten, gar nicht mehr da und es müssten auf dem Requisitionswege, der immer kompliziert und teuer ist, die Verhöre stattfinden. Bei den Divisionsgerichten macht sich das alles viel einfacher. Der Angeklagte und die Zeugen sind stets zur Stelle; der Angeklagte steht vor einem Gericht und vor Untersuchungsbehörden, die ihn, seine Eigenart und seine Sprache kennen, und er stellt sich unendlich viel besser, als wenn er vor dem bürgerlichen Gerichte des Tatortes abgeurteilt würde; er kann auch eine viel raschere Erledigung als bei bürgerlichen Gerichten erwarten.

Nun stellen Sie sich auch die Kantone vor, die die massenhaften Untersuchungen hätten vornehmen müssen. Der Kanton Tessin, wie hätten da die gewöhnlichen Gerichte, die nicht dafür eingerichtet sind, oder das Engadin oder der Berner Jura, wie hätten sie alle diese Fälle erledigen sollen? Das wäre absolut unmöglich. Vom Gesichtspunkt des Verfahrens aus würde die Annahme des Volksbegehrens nicht nur keinen Vorteil bringen, sondern sie hätte grosse Nachteile, ja eigentliche Unzuträglichkeiten zur Folge.

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

**Sitzung vom 6. Februar 1919,  
nachmittags 4 1/2 Uhr.**  
*Séance du 6 février 1919, à 4 1/2 heures  
de relevée.*

Vorsitz: } Hr. Brügger.  
Présidence: }

**958. Proporzgesetz (Uebergangsbestimmungen).**  
*Représentation proportionnelle (Dispositions transitoires).*

Eintretensfrage. — *Entrée en matière.*

(Siehe die Verhandlungen des Nationalrates, Seite 1 ff.)  
(Voir les débats du Conseil national, page 1 et suiv.)

**Antrag der ständerätlichen Kommission**  
vom 5. Februar 1919.

Zustimmung zum Beschlusse des Nationalrates,  
wo nichts anderes bemerkt ist.

II. Dieser Beschluss wird dem Volke und den Ständen zur Abstimmung unterbreitet, nachdem das Bundesgesetz betreffend die Wahl des Nationalrates in Kraft getreten sein wird.

**Proposition de la commission du Conseil des Etats**  
du 5 février 1919.

Adhésion à la décision du Conseil national partout  
où il n'y a pas d'observation.

II. Le présent arrêté sera soumis à la votation du peuple et des Etats, après que la loi concernant l'élection du Conseil national sera entrée en vigueur.

Eintretensfrage. — *Entrée en matière.*

**Witz**, Berichterstatter der Kommission: Im Namen der Kommission hat der Sprechende die Ehre, Ihnen Zustimmung zum Beschlusse des Nationalrates zu beantragen. Die vorliegende Frage bietet eine staatsrechtliche und eine politische Seite dar. Ich will die eine und die andere kurz beleuchten.

Es handelt sich darum, ob die erstmalige Wahl des Nationalrates nach dem Proportionalssystem vor Ablauf der Amtsperiode des Nationalrates, wie sie sich nach der Bundesverfassung ergibt, erfolgen kann und erfolgen soll, oder nicht. Die erstere Frage, welche die Möglichkeit einer anticipando vorzunehmenden Neubestellung des Nationalrates ins Auge fasst, ist gleichbedeutend mit der staatsrechtlichen Seite der uns beschäftigenden Vorlage. Die zweite Frage, welche sich mit der Opportunität einer anticipando vorzunehmenden Neuwahl des Nationalrates befasst, bezieht sich auf die politische Seite unserer Vorlage.

Es ist ohne weiteres einleuchtend, dass eine Abkürzung der gegenwärtigen eidgenössischen Legislaturperiode nur möglich ist im Wege einer partiellen Verfassungsrevision. Die Bundesverfassung sieht in Art. 76 eine dreijährige Amtsdauer des Nationalrates vor. Auf dieser verfassungsrechtlichen Basis steht der

gegenwärtig im Amte befindliche Nationalrat. Daran hat der am 13. Oktober vorigen Jahres von Volk und Ständen angenommene Art. 73 der Bundesverfassung durchaus nichts geändert. Es ist dort mit keiner Silbe gesagt, dass die Neuwahl des Nationalrates nach dem Proportionalwahlverfahren vor Ablauf der dreijährigen Amtsperiode des gegenwärtigen Nationalrates stattfinden solle. Es ist mir auch nicht bekannt, dass in der Bewegung, welche der Volksabstimmung über den Nationalratsproporz vorausging, in weitem Volkskreisen die Ansicht vertreten worden wäre, die Wahl des Nationalrates nach dem Proporzsystem habe sofort mit Abkürzung der dermaligen Legislaturperiode oder sie habe überhaupt vor dem verfassungsgemässen Ablauf derselben zu erfolgen. Es ist mir auch nicht erinnerlich, dass in den eidgenössischen Räten bei Beratung ihrer Stellungnahme zur Proporzinitiative je die Meinung gewaltet habe, oder auch nur von irgendwelcher Seite mit Nachdruck vertreten worden wäre, dass der Nationalrat bei eventueller Annahme des neuen Verfassungsartikels durch Volk und Stände dann sofort oder vor Ablauf seiner gegenwärtigen Amtsperiode neu zu bestellen sei. Im Gegenteil wurde von proporzfreundlicher Seite je und je betont, es solle die Volksabstimmung über den Verfassungsartikel und die Beratung des Proporzgesetzes frühzeitig genug vorgenommen werden, damit die nächstmals fälligen Nationalratswahlen nach Massgabe des neuen Verfassungsartikels und des Ausführungsgesetzes getroffen werden können. Der Sprechende zählte ja auch zu den Proporzfreunden; aber in den Kreisen, in denen er sich bewegt, hat die Absicht nicht gewaltet, nach Annahme des Proporzartikels die Nationalratswahlen zu beschleunigen. All das konstatiere ich einzig zu dem Zwecke, um darzutun, dass weder aus dem Wortlaut von Art. 73 der Bundesverfassung, noch aus den Vorgängen, welche mit seiner Entstehung verknüpft waren, gefolgert werden kann, er involviere die verfassungsrechtliche Befugnis einer vorzeitigen Vornahme der Nationalratswahlen. Dem Nationalrat oder den eidgenössischen Räten in ihrem Zusammenwirken kann auch die Kompetenz nicht beigelegt werden, von sich aus die verfassungsrechtlich festgelegte Dauer der Legislaturperiode abzukürzen. Das einzelne Mitglied kann sein Mandat vor Ablauf der Amtsdauer niederlegen. Das ist unseres Wissens nie bestritten worden. Hingegen eine Kollektivdemission des ganzen Rates vor Ablauf der Legislaturperiode muss als verfassungsrechtlich unzulässig erscheinen, und zwar schon aus dem naheliegenden Grunde, weil sonst der Fall eintreten könnte, dass man zeitweilig gar keinen in staatsrechtlich korrekter Weise im Amte stehenden Nationalrat hätte, ganz vorwiegend aber aus dem Grunde, weil eine durch den Nationalrat, bzw. die Bundesversammlung veranlasste Abkürzung der Legislaturperiode nach Art. 76 der Bundesverfassung unzulässig wäre und einen verfassungswidrigen Zustand schaffen würde. Wenn also die Neuwahl des Nationalrates vor Abschluss der gegenwärtigen 24. eidgenössischen Legislaturperiode eintreten soll, so bedarf es dazu einer verfassungsrechtlichen Grundlage. Dieselbe kann nun, damit die nächstmals fälligen Nationalratswahlen nach Massgabe des neuen Verfassungsartikels und des Ausführungsgesetzes getroffen werden können, offenbar entweder darin bestehen, dass nur eine

Amtsperiode verkürzt oder dass überhaupt eine Aenderung hinsichtlich der Dauer der Amtsperioden herbeigeführt wird. Vorliegend handelt es sich gemäss dem Beschlusse des Nationalrates nur um die erstere dieser beiden Alternativen. Das Wesentliche und absolut Notwendige, um einen staatsrechtlich einwandfreien Zustand zu schaffen, besteht darin, dass die beiden verfassungsgebenden Faktoren im Bunde — Volk und Stände — zusammenwirken, und zwar bedarf es ihrer ausdrücklichen, durch Volksabstimmung kundgegebenen Willensübereinstimmung. Diese Voraussetzung ist durch die Vorlage gegeben. Eine allseitig anerkannte Autorität auf dem Gebiete des Bundesstaatsrechtes, Professor Walter Burckhardt in Bern, spricht sich über die uns beschäftigende Frage in einem jüngst unterm 28. Januar an den Sprechenden gerichteten Schreiben folgendermassen aus:

« Ich halte die Aenderung der laufenden Amtsperiode für zulässig, wenn sie in der Form der Verfassungsrevision, d. h. wie Sie selbst bemerken, wenn sie durch eine Abstimmung von Volk und Ständen beschlossen wird. Ein gewöhnliches Gesetz oder ein Bundesbeschluss wäre nicht zulässig. Die Bundesverfassung selbst sieht zwar nicht vor, dass die Amtsperiode des Nationalrates gerade im Dezember 1920, 1923, 1926 beginnen muss; es könnte auch 1919, 1922, 1925 etc. sein. Aber die Verfassung sieht vor, dass die Amtsdauer drei Jahre sein soll, nicht mehr und nicht weniger, und wenn man einmal mit einem bestimmten Zeitpunkt begonnen hat, muss man auch die dreijährigen Perioden von da an zählen. Die Verfassung, wie sie jetzt gilt, verlangt also, dass die gegenwärtige Amtsdauer bis Dezember 1920 weiterbestehe. Will man dies ändern, so muss man auf dem Wege der Verfassungsrevision vorgehen.

Die Befugnis dazu kann man nicht etwa aus dem revidierten Art. 73 der Bundesverfassung ableiten, aus den Gründen, die der Bundesrat in seiner Botschaft angegeben hat und die ich für richtig halte. Das Volk wäre ja vielleicht schon damit einverstanden (weshalb es politisch gesprochen nicht gerade undemokratisch wäre); aber beschlossen hat es darüber nichts. »

Unseres Erachtens gebührt dem Beschlusse des Nationalrates, verfassungsrechtlich gesprochen, der Vorzug gegenüber dem Antrage des Bundesrates. Die Lösung der sich ergebenden Schwierigkeiten vollzieht sich nach dem nationalrätlichen Beschlusse wesentlich einfacher und klarer, als dies bei der bundesrätlichen Vorlage der Fall ist. Der Bundesrat will das Proporzgesetz gleichzeitig mit dem Verfassungsartikel dem Volke vorlegen, und zwar mit Umgehung der Referendumsfrist. Ohne dass das Referendum angebeht zu werden braucht, hat das Volk über das Proporzgesetz zu entscheiden. Das Gesetz gilt als angenommen, wenn sich die Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger in diesem Sinne ausgesprochen hat und wenn gleichzeitig der Bundesbeschluss betreffend die beschleunigte Vornahme der Nationalratswahlen die Zustimmung von Volk und Ständen gefunden hat. Auf uns macht dieser Vorschlag den Eindruck, dass er kompliziert und gekünstelt sei. Zudem ist es verfassungsrechtlich kein einwandfreies Vorgehen, wenn die Räte von sich aus ein Bundesgesetz der Volksabstimmung unterbreiten, ohne die Referendumsfrist anzuberaumen und ablaufen zu lassen und ein allfälliges Referendumsbegehren abzuwarten. Ein Prä-

zedenzfall besteht in dieser Richtung nicht. Die Verfassung sieht ein solches Verfahren auch nicht vor. Da die Verfassung genau bestimmt, in welchen Fällen eine Volksabstimmung über ein Bundesgesetz einzutreten habe und da nicht gesagt ist, dass dies auch dann geschehen könne, wenn die Räte von sich aus eine derartige Vorlage dem Volke zu unterbreiten beschliessen, so ist anzunehmen, es stehe diese Befugnis den Räten nicht zu. Sie bilden die gesetzgebende Behörde des Bundes. Sie können sich dieser Kompetenz ebenso wenig begeben, als sie sich der mit derselben verbundenen Pflicht des Erlasses von Bundesgesetzen entziehen können. Die Fälle sind eben genau umschrieben, in denen ein Volksentscheid zu erfolgen hat. Es ist allermindestens eine zweifelhafte und bestrittene Frage, ob die Räte befugt seien, von sich aus ein Bundesgesetz ohne weiteres dem Volksentscheid zu unterbreiten und dann gleichzeitig im Wege einer Verfassungsabstimmung sich dazu die Kompetenz einzuholen.

Der Bundesrat bemüht sich, diese konstitutionelle Schwierigkeit dadurch zu heben, dass er die Verfassungsbestimmung, welche diese Möglichkeit im vorliegenden Spezialfall, und zwar ausschliesslich für diesen Spezialfall, schaffen will, gleichzeitig mit dem Proporzgesetz vor das Volk bringt. Uns will es aber doch scheinen, dass die verfassungsrechtliche Frage voraus erledigt sein sollte. Das vom Bundesrat vorgeschlagene Verfahren ist unseres Erachtens, wie schon gesagt, kompliziert und verfassungsrechtlich fragwürdig. Der Nationalrat löst die Schwierigkeit klar und einwandfrei. Er unterstellt das Proporzgesetz dem Referendum und will dasselbe erst in Kraft gesetzt wissen, wenn die Referendumsfrist unbenützt abgelaufen ist, oder wenn das Gesetz die Volksabstimmung passiert hat. Allerdings wäre es ja denkbar, dass das Gesetz vom Volke verworfen werden könnte, aber auch in diesem ganz unwahrscheinlichen Falle würde noch Zeit übrig bleiben, um ein neues Proporzgesetz auszuarbeiten. Die Verfassungsfrage wird dem Volke und den Ständen unabhängig vom Gesetz zum Entscheid vorgelegt. Der neue Verfassungsartikel setzt einfach fest, dass die Nationalratswahlen am letzten Sonntag im Oktober 1919 stattzufinden haben, also genau um ein Jahr vorausgenommen werden. Es gestaltet dies die ganze Sachlage schon an und für sich viel einfacher, als wenn ein anderer Termin gewählt werden müsste.

Ihre Kommission hat übrigens in dieser Richtung volle Klarheit geschaffen. Sie beantragt Ihnen, dem nationalrätlichen Beschlusse einen Satz beizufügen, des Inhaltes, dass die Abstimmung über den vorliegenden Verfassungsartikel erst stattzufinden habe, wenn das Proporzgesetz in Kraft erwachsen sei. Es muss also der Ablauf der Referendumsfrist und überhaupt das Schicksal, welches diesem Gesetze bereitet wird, abgewartet werden. Für den übrigens unwahrscheinlichen Fall, dass das Gesetz verworfen würde, könnte je nach Umständen der vorliegende Verfassungsartikel gar nicht zur Abstimmung kommen.

Das ist nun die denkbar klarste Situation, gegen deren staatsrechtliche Korrektheit sich auch nicht das leiseste Bedenken erheben lässt. Sie finden diesen Antrag in der Ihnen heute zugestellten Vorlage unter Ziffer II.

Damit aber wegen dieses einzelnen Punktes keine Differenz mit dem Nationalrat geschaffen werden müsse, hat der Herr Kommissionspräsident auf Ver-

anlassung des Sprechenden, der darüber mit dem Herrn Präsidenten der nationalrätlichen Kommission Rücksprache gepflogen hat, sich veranlasst gefunden, mit mehreren Mitgliedern der Kommission im Wege mündlicher Besprechung sich dahin zu verständigen, dass eine Protokollerklärung in dem Sinne abgegeben wird, es könne die Vorlage nur den Sinn haben, dass das Inkrafttreten des Proporzgesetzes abzuwarten sei, bevor vom Bundesrat die Volksabstimmung über diesen Verfassungsartikel angeordnet werde.

Wir erklären dies also zu Protokoll und glauben, das sollte genügen und der Bundesrat sollte so vorgehen, um so mehr als der Herr Präsident der nationalrätlichen Kommission dem Sprechenden erklärt hat, er sei damit durchaus einverstanden und betrachte das auch als die Meinung, die im Nationalrate bei dessen Beschlussfassung obgewaltet habe.

Im weitem wird im Verfassungsartikel festgestellt, dass alsdann die Gesamterneuerung des Nationalrates nach Massgabe des Bundesgesetzes betreffend die Wahl des Nationalrates nach dem Grundsatz der Proportionalität vor sich zu gehen habe. Der neugewählte Nationalrat tritt am ersten Montag im Dezember zu seiner konstituierenden Sitzung zusammen. Am vorhergehenden Tag endigt die Amtsdauer des gegenwärtigen Nationalrates. Die Amtsdauer des neuen Nationalrates endigt an dem dem ersten Montag des Monats Dezember 1922, vorangehenden Sonntag. Es erstreckt sich mithin die Amtsdauer des neuen Nationalrates auf die gewöhnliche dreijährige Frist. In der Dezembersession 1919 findet eine Gesamterneuerung des Bundesrates statt. Die Amtsdauer des neugewählten Bundesrates endigt im Dezember 1922. Es vollzieht sich also alles nach den in der bestehenden Bundesverfassung festgelegten Fristen mit der einzigen Ausnahme, dass die Nationalratswahlen ganz genau um ein Jahr antizipiert werden und infolgedessen die gegenwärtig laufende 24. eidgenössische Legislaturperiode um ein Jahr verkürzt wird. Staatsrechtlich lässt sich gegen diese Lösung der Frage betreffend den Zeitpunkt für die nächstmalige Bestellung des Nationalrates, welche in Anwendung des neuen Art. 73 der Bundesverfassung nach dem Proportionalwahlverfahren geschehen muss, durchaus nichts einwenden.

Herr Präsident! Meine Herren! Nun noch ein kurzes Wort zur politischen Seite der Vorlage oder zur Frage der Zweckmässigkeit einer Verschiebung der Nationalratswahlen. Ich habe schon betont, dass meines Wissens vor der Abstimmung vom 13. Oktober 1918 die Absicht nicht gewaltet hat, dass im Falle der Annahme des Proporzgesetzes die Nationalratswahlen vorzurücken seien. Der Sprechende und mit ihm wohl auch manche seiner politischen Freunde, welche dem Proporz beigestimmt haben und ebenso zweifellos auch viele Vertreter anderer Parteirichtungen hätten sich auch jetzt noch mit dem Gedanken befreundet können, es sei mit den Nationalratswahlen zuzuwarten bis zum verfassungsgemässen Abschluss der dermaligen Legislaturperiode. Nun ist aber unter obwaltenden Umständen wohl kaum etwas dagegen einzuwenden, dass Volk und Stände darüber angefragt werden, ob sie eine beschleunigte Vornahme der Nationalratswahlen wünschen. Sollte dies nicht der Fall sein, so mögen sie die Vorlage ablehnen. Andernfalles aber entspricht es unserem demokratischen Empfinden, dass dem übereinstimmenden Willen der

verfassungsgebenden Faktoren ein Genügen geschehen soll. Es handelt sich übrigens nur darum, dem Volke und den Ständen die Gelegenheit zu bieten, sich darüber auszusprechen. Der Nationalrat hat mit 124 gegen nur 14 Stimmen den Antrag, auf die Vorlage einzutreten, angenommen. Er hat es also mit einer sehr starken Mehrheit abgelehnt, für die neuen Nationalratswahlen den Ablauf der gegenwärtigen Amtsperiode abzuwarten. Nachdem sich in demjenigen Rate, welcher durch die Vorlage zunächst und unmittelbar berührt wird, eine so entschiedene Stimmung für die antizipierte Vornahme der Proporzahlen kundgegeben hat, dürfte es von seite unseres Rates kaum angezeigt sein, dieser Strömung sich zu widersetzen. Bedeutend stärker war die Minderheit im Nationalrate, welche den Termin für die Nationalratswahlen noch weiter vorrücken wollte. Diese Minderheit betrug 57 gegen 105 Stimmen. Für einen frühern Termin könnten wir uns aber nicht aussprechen. Einerseits wäre es dann kaum möglich, dass das Proporzgesetz die Referendumsfrist passieren könnte. Es müsste ein ganz ausnahmsweises und, wie wir schon betonten, verfassungsrechtlich nicht ganz unbedenkliches Verfahren eingeschlagen werden. Andererseits könnten dann die Nationalratswahlen in den Sommer hinein fallen, wo die land- und alpwirtschafttreibende Bevölkerung sich zu einem bedeutenden Teile auf den Bergen befindet und deshalb verhindert wäre, von ihrem Wahlrecht Gebrauch zu machen. Sodann ist auch nicht einzusehen, dass das Bedürfnis nach der Neuwahl des Nationalrates ein so dringendes sei, um mit derselben nicht bis Ende Oktober zuwarten zu können. Die zeitliche Differenz beträgt in diesem Falle doch nur wenige Monate. Andererseits aber ist zuzugeben, dass Gründe vorhanden sind, welche eine vorzeitige Anberaumung der Nationalratswahl rechtfertigen. Da scheint es uns nun, dass der Beschluss des Nationalrates die richtige mittlere Linie einhalte. In dieser so wichtigen Angelegenheit darf nicht mit einer überstürzten Eile vorgegangen werden. Eine Hast, welche den Zeitpunkt der Nationalratswahlen noch weiter vorrücken wollte, als dies durch den nationalrätlichen Beschluss und unsern Antrag geschieht, scheint uns weder geboten, noch überhaupt gerechtfertigt zu sein. Gewiss darf man nicht sagen, dass der Proporz nun zu rasch in Wirksamkeit trete, nachdem er so lange auf der Tagesordnung gestanden hat; aber man darf auch nicht übersehen, dass es sich um eine Neuordnung unserer parlamentarischen Verhältnisse handelt und dass die Proporzwahl des Nationalrates der erforderlichen Zeit zu ihrer Vorbereitung bedarf. Es hat allerdings sehr lange gedauert, bis die Abstimmung über die Proporzinitiative erfolgte. Ausserordentliche Umstände oder, richtiger gesagt, welthistorische Ereignisse brachten es mit sich. Darum darf denn auch ganz föhlich die verloren gegangene Zeit wenigstens einigermassen wieder eingeholt werden. Die Annahme der Initiative geschah mit einer so wuchtigen und wohl allgemein überraschenden Mehrheit des Volkes und der Stände, dass daraus der Schluss gezogen werden kann, es liege im ganz entschiedenen Willen von Volk und Ständen, dass die Verhältniswahl tunlichst bald in Wirksamkeit trete. Da nun einmal weite Volkskreise auf eine möglichst rasche Neubestellung des Nationalrates mit Anwendung des Proportionalwahlsystems dringen, so dürfte es sich nicht empfehlen, durch

weiteres Hinausschieben derselben einen Keim der Missstimmung und der Unruhe im Volke zu pflanzen oder schon vorhandener Unzufriedenheit neuen Nahrungsstoff zuzuföhren. Man beruft sich auch auf gewisse Zusicherungen, die zurzeit des Generalstreikes gegeben worden seien. Für den Ständerat wären dieselben allerdings nicht verbindlich, da sie nicht von ihm ausgegangen sind. Wir glauben jedoch, es habe keinen grossen Zweck, über die Frage zu streiten, ob und inwiefern diesen Zusicherungen für uns ein verbindlicher Charakter zukomme.

Es ist nun einmal Tatsache, dass vom Bundesratsliche aus Aeusserungen in diesem Sinne gefallen sind, und wir glauben nicht, dass es angezeigt wäre, wenn unser Rat es verhindern wollte, dass denselben Nachachtung verschafft werde.

Es mag auch daran erinnert werden, dass wir uns vor eine missliche parlamentarische Situation gestellt sehen könnten, wenn wir einfach beschliessen wollten, es solle der Ablauf der dreijährigen Amtsperiode abgewartet werden, bis der Nationalrat nach dem Proporzsystem zu wählen sei. Es ist bei der starken Mehrheit, mit welcher der Beschluss des Nationalrates gefasst wurde, vor auszusehen, dass an demselben festgehalten würde, und dann wären wir vor die Alternative gestellt, entweder nachträglich demselben doch zuzustimmen oder dann die Verantwortlichkeit auf uns zu nehmen, dass, trotz dem entschiedenen Wunsche weiter Volkskreise und trotz der ebenso entschiedenen Haltung desjenigen Rates, der durch die Frage zunächst und direkt betroffen wird, die Anwendung des Proporzsystemes ein volles Jahr auf sich warten lassen müsste. Wir gehören keineswegs zu denjenigen, welche die selbständige Haltung des Ständerates nicht gewahrt wissen möchten; aber im vorliegenden Falle könnten wir es nicht für angebracht halten, uns der so entschiedenen Stellungnahme des Nationalrates zu widersetzen.

Wie wir schon darlegten, sind es Gründe schwerwiegender Art, welche uns veranlassen, einer beschleunigten, aber nicht einer überstürzten Vornahme der Nationalratswahlen zuzustimmen. Wir beugen uns vor dem Volkswillen, wie er sich am zweiten Oktobersonntag vorigen Jahres in einer so unzweideutigen Weise kundgegeben hat. Wir tun dies um so mehr und um so lieber, weil wir uns von hier als überzeugter Anhänger des Proporzgedankens bekannt haben. Den Satz aber möchten wir doppelt unterstrichen wissen, dass seit jener Abstimmung eingetretene Ereignisse, die wir auf das schärfste verurteilen, uns keineswegs bestimmen könnten, für ein Vorrücken der Nationalratswahlen uns auszusprechen. Der in gesetzlicher Weise kundgegebene Volkswille verdient allen Respekt! Gewalttätige Ausschreitungen dagegen verdienen nur, gebrandmarkt zu werden!

Nun wäre noch ein Wort zu sagen über die Frage, ob der neue Nationalrat ausnahmsweise für eine vierjährige Amtsperiode gewählt werden solle, wie dies vom Bundesrate und der nationalrätlichen Kommission beantragt war, oder aber für eine dreijährige Amtsdauer, wie dies vom Nationalrate beschlossen wurde. Es sind zweifellos Gründe vorhanden, welche dafür sprechen, dass man trachten sollte, wieder zum regelmässigen Turnus zurückzukehren, was dann geschehen würde, wenn die 24. und die 25. Legislaturperiode sich zusammen auf 6 Jahre erstrecken würden, indem die gegenwärtige Periode 2 und die nächste 4

Jahre umfassen würde. Es sind aber auch Gründe dafür da, dass die nächste Amtsperiode nicht von einer längern Dauer sein solle, als eine jede andere. Wir glauben, dass sich allfällige Uebelstände beseitigen lassen, welche daraus erwachsen könnten, dass eine neue Rechnung hinsichtlich der Amtsperioden eintritt. Im übrigen glauben wir, es komme dieser Frage keine so grosse Bedeutung zu, dass es sich rechtfertigen würde, ihretwegen eine Differenz mit dem Nationalrate zu schaffen. Wir stimmen auch in diesem Punkte seinem Beschlusse bei.

Herr Präsident! Meine Herren! Wir stehen in einem Momente, dem eine gewisse Bedeutung beizumessen ist in unserer parlamentarischen Geschichte. Abgesehen von einer allfälligen Differenzenbereinigung hinsichtlich des Proporzgesetzes werden nun voraussichtlich die Proporzdebatten aus unsern Ratsälen verschwinden. Sie haben zu öftern Malen auch in diesem Saale einen breiten Raum eingenommen und Diskussionen gerufen, welche es verdienen, in der Geschichte unseres Parlamentarismus festgehalten zu werden. Noch mehr trifft dies bei den diesfälligen Erörterungen im andern Rate zu. Dieser letztere wird nun nach aller Voraussicht bald zu einem Proporzparlament sich gestalten und dadurch einen Markstein setzen in der Geschichte der Entwicklung unseres parlamentarischen und vielleicht auch in derjenigen unseres politischen Lebens. Dieser Moment fällt zeitlich zusammen mit dem Durchbruch des Proporzgedankens in einem grossen benachbarten Föderativstaate. Es ist bei allen Beratungen über den Proporz, deren Anfänge schon in das verflossene Jahrhundert zurückreichen, je und je immer wieder betont worden, dass der Proporz dazu dienen werde, allen Parteien und allen sozialpolitischen Gruppierungen in unserem schweizerischen Vaterlande zu der berechtigten Mitsprache bei der Ordnung der öffentlichen Angelegenheiten und zur Mitarbeit für die Wahrung und Förderung der Interessen von Land und Volk zu verhelfen. Nun ist der Boden geschaffen. Möge daraus jetzt auch die Saat hervorspiessen, welche in Aussicht gestellt wurde! Es wird dies zweifellos dann der Fall sein, wenn sich wahrer und warmer Patriotismus mit weiser und echt demokratischer Selbstbeschränkung paart. Wir meinen eine Selbstbeschränkung, welche bei aller Wahrung berechtigter Interessen, doch den Blick auf das Ganze richtet und das Vaterland über die Partei stellt. Die nahe Zukunft stellt uns vor grosse und tiefgreifende sozialpolitische, volkswirtschaftliche und nationalökonomische Fragen und Aufgaben. Materielle Interessen sollen gewahrt und gefördert werden. Dabei aber darf man den Sinn für die idealen Güter unseres Volkes nicht vergessen. Der Proporz soll einer jeder Partei und einer jeden Gruppe die Vertretung geben, die ihr gebührt. Vergesse man aber dabei nicht, dass das Wohl des Vaterlandes nicht durch den Hader und den Zwist der Parteien, sondern durch deren gemeinsame loyale, patriotische und tatkräftige Zusammenarbeit gefördert wird. Dass dem so geschehen möge! Mit diesem Wunsche nehmen wir Abschied von den Proporzdebatten. In diesem Zeichen möge der neue Proporznationalrat ins Leben treten und seine Arbeit beginnen und durchführen zum Wohle von Volk und Vaterland!

Ich empfehle Ihnen Eintreten auf die Vorlage in dem Sinne, dass Sie dem Beschlusse des Nationalrates zustimmen und denselben in globo annehmen. Mit

dem von mir schon berührten Zusatz bei Art. II oder mit einer diesfälligen Protokollerklärung im Sinne meiner Ausführungen. Sollte der Herr Präsident oder der Rat selbst eine artikelweise Beratung vorziehen, so habe ich gar nichts dagegen einzuwenden. Nur werde ich Sie nicht mehr mit längern Erörterungen hinhalten, da ich nicht nur dasjenige, was im allgemeinen zu sagen war, sondern auch die einzelnen Punkte der Vorlage hier allbereits erörtert habe. Ich würde mich bei einer allfälligen Detailberatung auf ganz wenige Bemerkungen beschränken.

M. le conseiller fédéral Motta: Je n'ai qu'une simple déclaration à faire. Vous avez décidé ou plutôt votre commission vous propose de décider d'adhérer purement et simplement au vote du Conseil national. Le Conseil fédéral en prend acte. Il avait au Conseil national soutenu la minorité de la commission qui tendait à faire renouveler le Conseil national non pas au mois d'octobre, mais dans le courant du printemps actuel. Les raisons ont été indiquées. Le Conseil national les a entendues, mais il a cru que la solution de la majorité du Conseil national était la meilleure, que par conséquent le renouvellement du Conseil national n'aurait lieu que l'automne prochain. Le Conseil fédéral n'a pas eu de difficulté de déclarer déjà dans la discussion au Conseil national qu'il ne s'agissait pas de choisir entre une bonne et une mauvaise solution. Il a simplement dit qu'à son avis celle de la majorité de la commission du Conseil national était bonne, mais que peut-être, à certains points de vue, celle proposée par la minorité de la commission était meilleure. Aujourd'hui, la question est tranchée. Le Conseil national à une forte majorité, a estimé que le renouvellement du Conseil national devait avoir lieu en automne. Le Conseil fédéral pense dans ces conditions qu'il manquerait presque d'égard vis-à-vis du Conseil national s'il ne se ralliait pas en toute sincérité au vote de sa majorité. J'ai tenu à faire cette déclaration, afin qu'il n'y ait pas de doute sur les raisons qui ont dicté l'attitude du Conseil fédéral au Conseil national et son attitude devant votre Conseil.

Quant à la question de savoir si l'arrêté d'exécution que vous voterez doit être soumis à la votation populaire, une fois seulement que le délai référendaire sera expiré, il va sans dire que nous prenons acte de vos déclarations à cet égard.

Böhi: Ich zweifle nicht daran, dass der Ständerat mit grosser Mehrheit den Antrag seiner Kommission annehmen und dem Beschlusse des Nationalrates zustimmen wird. Trotzdem erlaube ich mir, den Gegenantrag auf Nichteintreten auf die Uebergangsbestimmungen zu stellen.

Ich stehe auf dem gleichen Standpunkt, den im Nationalrat mein Landsmann Herr Eigenmann und Herr Spahn von Schaffhausen vertreten haben. Ich begründe diesen, man wird vielleicht sagen reaktionären Standpunkt, kurz wie folgt:

Die Volksabstimmung betreffend die Proportionalwahl des Nationalrates verpflichtet uns zur Ausarbeitung eines Gesetzes über diesen Gegenstand. Dieser Verpflichtung sind wir durch die letzten

Dienstag erledigte Vorlage nachgekommen. Zu etwas Weiterem, insbesondere zu einer Früherlegung der nächsten Nationalratswahlen, verpflichtet uns die Initiative nicht. Es hat auch in den früheren Stadien der Beratung der Initiative, soviel ich aus dem stenographischen Bulletin ersehen konnte, und wie heute der Herr Referent der Kommission bestätigt hat, niemand von einer Früherlegung der Nationalratswahlen jemals ein Wort gesprochen. Im Gegenteil, unser verehrter früherer Kollege Herr Munzinger hat in seinem Votum vom 21. Dezember 1916 sich über die Motion Rutty und de Meuron folgendermassen ausgesprochen: «Und nun, was die Durchführung der Proporzinitiative betrifft, so glaube ich, und es ist ja das eigentlich nicht bestritten worden, dass, wenn auch die Initiative zur Abstimmung käme und angenommen würde, es für uns durchaus unmöglich wäre, ein Ausführungsgesetz so rechtzeitig auszuarbeiten, dass die Wahl des Nationalrates im Oktober 1917 nach dem neuen Wahlsystem vollzogen werden könnte. Das ist unbestreitbar. Auch Herr Heinrich Scherrer hat es nicht bestritten, sondern hat angenommen, dass, wenn auch die Initiative angenommen wäre, wir gezwungenerweise im Oktober 1917 nach dem alten Majorzsystem wählen würden. Ich will keine grosse Bedeutung darauf legen, dass wir, trotzdem wir in der Verfassung das Proporzverfahren festgenagelt hätten, 1917 die Wahl nach dem alten Majorzsystem durchzuführen hätten. Es ist also unzweifelhaft, dass im besten Falle der Proporz erst bei den Neuwahlen im Jahre 1920 angewendet werden könnte. Und nun hoffe ich, dass bis dahin doch bessere Zeiten eintreten werden, und dass es uns in dieser Zeit möglich sein wird, die Frage des Propozes nach allen Richtungen zu erledigen. Hört der Krieg auf diese vielen Jahre hinaus noch nicht auf, dann können wir uns wieder schlüssig machen. Aber wenn dieser Fall eintritt, dann glaube ich, dass die löbliche Eidgenossenschaft noch vor ganz andere Aufgaben gestellt werden wird als vor die Aufgabe einer Proporzinitiative, und dass es allerdings dann möglich wäre, dass unter dem Drucke dieser gewaltigen Ereignisse und Zustände bedauerlichster Art in der Eidgenossenschaft die Bedeutung der Art und Weise, wie wir den Nationalrat wählen wollen, in den tiefsten Hintergrund zurückgedrängt würde.»

Und Herr Forrer, der deutsche Berichterstatter der nationalrätlichen Kommission, sagte noch unterm 16. April 1918, also vor weniger als einem Jahre, im Nationalrate folgendes: «Nun hat aber der Weltkrieg eine ungeahnte Dauer angenommen, und es besteht allseitiges Einverständnis bei allen Fraktionen, dass angesichts dieser nicht vorausgesehenen Dauer des Weltkrieges nun doch an die Bereinigung der Frage herangetreten werden muss, weil sie ihre Erledigung nach allseitiger Uebereinstimmung finden muss vor den 1920 stattfindenden Integralerneuerungswahlen des Nationalrates.» Von einer Verlegung der Nationalratswahlen vor das Jahr 1920 vermochte ich in allen der Volksabstimmung über die Initiative vorangegangenen Beratungen nirgends etwas zu finden.

Erst der Generalstreik vom November letzten Jahres brachte die Frage der Früherlegung der Nationalratswahlen aufs Tapet. Der Bundesrat soll,

wie man heute vielfach behauptet, in seinen Unterhandlungen mit dem Oltener Aktionskomitee und in seinen vor der Bundesversammlung abgegebenen Erklärungen diese Früherlegung zugesichert oder wenigstens in Aussicht gestellt haben, und es gelte nun, so sagt man, das bundesrätliche Versprechen einzulösen. Sie wissen von früher, von den Verhandlungen über die Promesse Comtesse her, dass mein Respekt vor bundesrätlichen Versprechungen seine Grenzen hat und dass ich der Bundesversammlung das Recht vindiziere, bundesrätliche Versprechen nicht einzulösen, wenn solche im Widerspruch mit Bestimmungen der Bundesgesetze oder gar der Bundesverfassung stehen sollten. Zu einem Versprechen, die Gesamterneuerungswahl des Nationalrates vor Ablauf der durch Art. 76 der Bundesverfassung festgesetzten dreijährigen Amtsdauer vorzunehmen, wäre der Bundesrat nicht legitimiert gewesen. Ein solches Versprechen wäre, wenn es abgegeben worden sein sollte, für die Bundesversammlung in keiner Weise, weder rechtlich noch moralisch, verbindlich.

Wir brauchen uns aber mit der Frage der Legitimation zu dem angeblich oder wirklich abgegebenen Versprechen heute nicht näher zu befassen; denn heute will ja zum Zwecke der Anordnung einer ausserordentlichen Erneuerungswahl des Nationalrates der formell korrekte Weg einer Revision des Art. 76 der Bundesverfassung betreten werden, und es ist, wie auch der Herr Präsident der Kommission ausgeführt hat, lediglich eine Frage der Zweckmässigkeit, ob eine solche Revision vorgenommen, d. h. der Nationalrat vorzeitig erneuert werden soll oder nicht.

Ueber diese Frage kann man in guten Treuen verschiedener Ansicht sein. Ich würde der Revision sofort und freudig zustimmen, wenn ich die Ueberzeugung hätte, dass ein neuer Nationalrat die wirtschaftliche Lage unseres Landes verbessern würde, dass er uns mehr und billigeres Brot, mehr und billigere Kohlen, dass er unserer Industrie Rohstoffe und Absatz ihrer Produkte, unserer Arbeiterschaft Arbeitsgelegenheit, kurz dass er unserem Volk normale wirtschaftliche Verhältnisse brächte. Allein, kann und wird er das bringen? Niemand glaubt an ein solches Wunder. Er wird uns vielleicht mehr Worte, aber schwerlich mehr Taten bringen als der jetzige Nationalrat, dessen sozial-reformerischer Tatendrang von einem Nachfolger ja kaum wird überboten werden können.

Ich würde der Revision aber auch zustimmen, wenn sie zwar unsere wirtschaftliche Lage nicht zu verbessern vermöchte, dagegen als eine politische Notwendigkeit sich aufdrängte. Man behauptet in der Tat, es bestehe eine solche politische Notwendigkeit. Ich glaube nicht recht daran; diese Behauptung wird erst seit dem Generalstreik aufgestellt. Vorher fiel es niemand ein, zu behaupten, die Tatsache, ob die Wahl des Nationalrates nach dem Proportionalwahlverfahren ein Jahr früher oder später stattfindet, sei für unser staatliches Leben, für den Frieden des Landes von entscheidender Bedeutung. Sie ist es in Wirklichkeit auch nicht. Wir wollen nicht, wie in revolutionären Ländern, unsere Staatsform von Grund aus ändern und ganz neue Behörden bestellen, sondern wir wollen nur in der Art der Wahl des Nationalrates

eine Modifikation eintreten lassen. Mit dieser Modifikation hat es aber keine so grosse Eile, wie mit der Neuwahl der Behörden in revolutionären Ländern.

Der Grundsatz des Art. 76 der Bundesverfassung, dass der Nationalrat für eine Dauer von drei Jahren gewählt wird, ist von gar keiner Seite angefochten, er soll auch in Zukunft gelten. Diesen Grundsatz nun nur für einen einzelnen Anwendungsfall, die erste Bestellung des Nationalrates nach dem Proportionalwahlverfahren, zu durchbrechen, die Verfassung ad hoc zu revidieren und dadurch den ordentlichen dreijährigen Wahlturnus und die ordentliche dreijährige Amtsdauer zu stören, das widerspricht durchaus dem Wesen der Verfassung und wäre in seinen Konsequenzen gefährlich.

Es sind zurzeit bekanntlich eine ganze Reihe von Partialrevisionen der Bundesverfassung bei den eidgenössischen Räten anhängig: die Staatsvertragsinitiative, die Erhöhung der Zahl der Mitglieder des Bundesrates, die Proportionalwahl des Nationalrates, Automobilwesen und Luftschifffahrt, die Spielbankinitiative, die Militärjustizinitiative. Bei allen diesen Revisionen handelt es sich um die Aufstellung neuer oder die Abänderung bisheriger Grundsätze, nicht aber, wie bei der Verlegung der Nationalratswahlen, um die blosser Suspendierung eines Verfassungsgrundsatzes für einen einzelnen Fall. Das ist eine neue Art von Verfassungsrevision, mit der ich mich nicht befreunden kann.

Wenn das Volk die Früherlegung der Nationalratswahlen wirklich wünschte, so konnte es und kann es heute noch dieselbe im Wege der Initiative verlangen. Das Volk hat ein solches Verlangen bis heute nicht gestellt. Für die eidgenössischen Räte besteht keine Veranlassung, von sich aus das halbe Dutzend bereits anhängiger Verfassungsrevisionspunkte noch um einen zu vermehren; besser wäre es, die Erledigung der bereits vorhandenen Pendenzen, worunter sich mehrere über ein Jahr alte Volksinitiativen befinden, zu beschleunigen.

Ein Hauptgrund gegen eine Früherlegung der Nationalratswahlen ist aber in meinen Augen die nach Art. 96, Abs. 2, der Bundesverfassung nach jeder Gesamterneuerung des Nationalrates vorzunehmende Gesamterneuerung des Bundesrates. Schon lange beschäftigt uns die Frage der Erhöhung der Zahl der Mitglieder des Bundesrates. Diese Frage sollte meines Erachtens bis zur nächsten ordentlichen Gesamterneuerung des Bundesrates liquidiert werden. Das wäre aber kaum möglich, wenn in nächster Zeit die Erhöhung der Zahl der Mitglieder des Bundesrates beschlossen würde, die Gesamterneuerung des Bundesrates aber schon nächsten Herbst stattfinden müsste. Ich halte es nämlich für unwahrscheinlich, dass nach dem jetzigen Stand der Angelegenheit die Erhöhung der Zahl der Mitglieder des Bundesrates von der Bundesversammlung und durch eine allfällige Volksabstimmung vor nächstem Herbst ohne Ueberstürzung erledigt werden kann. Wenn dies aber nicht geschehen kann, dann wäre der Bundesrat nach der Wahl des Nationalrates im nächsten Herbst in seiner jetzigen Siebenzahl neu zu bestellen; es hätten aber vielleicht schon bald nachher Ergänzungswahlen stattzufinden, und es würde dadurch ein viel länger dauernder Zustand der Wahllagitation und Beun-

ruhigung geschaffen, als wenn die Wahlen erst nach dem ordentlichen Turnus im Jahre 1920 vorzunehmen wären.

Ich resümiere: Eine Verpflichtung zur Früherlegung der Nationalratswahlen besteht für uns nicht; es sprechen auch keine genügenden Zweckmässigkeitsgründe für eine solche Verlegung. Wird sie aber trotzdem beschlossen, so darf sie vom Oltener Aktionskomitee triumphierend als ein weiterer Erfolg seiner Einschüchterungspolitik gebucht werden. Zu einem solchen Triumph möchte ich nicht beitragen.

Wenn der Fortbestand unseres Staates und die Verhütung der Revolution davon abhängt, ob der Nationalrat ein Jahr früher oder später gewählt wird oder nicht und ob zu diesem Zwecke die Bundesverfassung Hals über Kopf revidiert wird oder nicht, so glaube ich, so betrübend dies ist, sagen zu müssen: dann sind wir eben reif für den Umsturz und die Revolution; dann verdienen wir, unter die Herrschaft des Oltener Aktionskomitees, der Herren Grimm und Platten, zu kommen. Wenn wir nicht mehr wagen, an einer verhältnismässig so wenig wichtigen Bestimmung wie derjenigen betreffend die Amtsdauer des Nationalrates festzuhalten, so ist das, man mag dagegen sagen, was man will, nichts anderes als eine Politik der Angst und Schwächlichkeit, eine Politik, die nach meiner Ueberzeugung das gerade Gegenteil von dem bewirken wird, was man mit der Nachgiebigkeit erreichen möchte: eine Vermehrung der Unternehmungslust und Zwängerei gewisser Agitatoren und eine Schwächung der Autorität der Bundesverfassung und der Bundesbehörden, eine Schwächung, zu der ich nicht mithelfen möchte, weshalb ich beantrage, auf den uns vom Bundesrat und der Kommission vorgelegten Bundesbeschluss nicht einzutreten.

**Wettstein:** Ich hatte bei der Einstimmigkeit der Kommission nicht die Absicht, mich zu äussern, obschon mir der Beschluss des Nationalrates auch nicht in allen Teilen gefällt, allerdings in anderer Beziehung, als es bei meinem verehrten Herrn Vorredner der Fall zu sein scheint. Es hat bei der Einstimmigkeit der Kommission keinen Zweck, Gegenanträge zu stellen. Herr Böhi hat es trotzdem getan, und das veranlasst mich nun doch, einige Bemerkungen gegenüber seinen Ausführungen zu machen. Ich lege kein entscheidendes Gewicht auf das angebliche Versprechen des Bundesrates. Es ist ja klar, dass der Bundesrat die Bundesversammlung nicht binden kann. Aber das möchte ich doch bemerken, der Bundesrat hat hier nach meiner Ueberzeugung nicht aus Angst gesprochen, sondern in der Hauptsache einem andern Gedanken und einem andern Gefühl Ausdruck gegeben.

Das Volk hat die Proportionalwahl angenommen, und zwar mit einer Mehrheit, die nicht anders ausgelegt werden kann, als in der Richtung, dass das Volk mit der heutigen Zusammensetzung des Nationalrates nicht mehr einverstanden ist. An diesem Volksentscheid können wir nicht rütteln und nicht deuteln. Und dazu sind nun politische Ereignisse gekommen, die man nicht mit Verfassungs- und Gesetzesparagrafen aus der Welt der Werte hinauswerfen kann. Wir sind doch nicht



in diesem Ratsaal, um das, was ausserhalb geschieht, zu ignorieren und die Weltgeschichte nach unseren momentanen Gefühlen zu interpretieren. Wir stehen in einer politischen Bewegung, deren Bedeutung wir durchaus kaltblütig, ohne Angst und ohne Furcht zu werten haben; wenn wir das tun, so werden wir doch zur Ueberzeugung kommen müssen, dass wir heute etwas schneller leben, auch in unserem Verfassungs- und parlamentarischen Leben, als es in früheren Jahren der Fall war. Man kann hier nicht bloss mit formalen Begriffen fechten, sondern wir stehen vor der Tatsache, dass die Volksvertretung dem Willen des Gesamtvolkes nicht mehr entspricht und stehen ausserdem nicht bloss einer Zusage des Bundesrates gegenüber, sondern einer Willenskundgebung des Nationalrates selber. Es ist nicht unsere Aufgabe, den Motiven dieser Willenskundgebung nachzuspüren und uns zu fragen, ob sie moralisch hochwertig oder minderwertig sind.

Ich lege den Entscheid des Nationalrates dahin aus, dass er selber das Bewusstsein hat, man könne in politisch so aufgeregten Zeiten unmöglich erspriessliche Arbeit leisten, wenn man in offenkundigem Widerspruch mit einer Volksmehrheit steht. An dem können wir nicht vorübergehen. Da lasse ich mir für meinen Teil nicht Angst und nicht Furcht vorwerfen; es ist einfach meine demokratische Empfindung, dass ein solcher Zustand auch nicht ein Jahr dauern kann, ohne dass wir unsere Demokratie diskreditieren. Ich gehe also davon aus und bin überzeugt, dass auch die Mehrheit des Nationalrates davon ausgegangen ist, dass unsere Zeit fordert, dem Volksentscheid über die Proportionalwahl die Volksvertretung sobald als möglich anzupassen.

Nun hätte ich allerdings gerne gesehen, wenn der Nationalrat konsequent gewesen wäre und das ganze Problem so gelöst hätte, wie es sich bei einfacher Betrachtung darstellen muss, nämlich als die Notwendigkeit einer Zwischenerneuerung innerhalb der Amtsperiode. Das wäre die allereinfachste Lösung gewesen. Man hätte gesagt, in dieser Amtsperiode ist ein Ereignis eingetreten, das einen unheilbaren Zwiespalt zwischen Volkswillen und Volksvertretung geschaffen hat. Das müssen wir so schnell als möglich beseitigen; tun wir es, indem wir während der Amtsperiode eine Zwischenerneuerung vornehmen. Diese Zwischenerneuerung hatte wohl auch der Bundesrat im Auge, als er seinen Antrag stellte, der mir persönlich besser gefällt als der Beschluss des Nationalrates. Wenn ich nicht darauf zurückkomme, so geschieht es nur, weil ich ihn unter den heutigen Umständen für aussichtslos halte.

Allerdings wäre ich auch dort konsequenter gewesen. Ich hätte einfach gesagt: das Proportionalgesetz mit den Uebergangsbestimmungen wird dem Volke zum Entscheid vorgelegt, und zwar so, dass die Wahl im Mai stattfinden und der neue Rat im Juni zusammentreten kann. Dann wird der bisherige Turnus einfach fortgesetzt und im Jahre 1920 wird wiederum im Turnus neu gewählt. Dann hätten wir die einfache Zwischenerneuerung gehabt, innerhalb der normalen dreijährigen Amtsperiode, ein Vorkommnis, das durchaus nicht so ausserordentlich ist. Denn eine dreijährige Amtsperiode ist für normale Zeiten ja sicherlich ganz zweckmässig, aber

in Zeiten, wie wir sie durchleben, hat es an sich nichts Schreckliches, wenn man ein Parlament innerhalb dieses Turnus erneuert.

Ich bin auch nicht der Ansicht, dass man es nicht hätte fertig bringen können, im Mai zu wählen. Wenn man in einem 70 Millionenreich, wie Deutschland, es innerhalb einiger weniger Monate fertig bringt, eine Nationalversammlung zu wählen nach einem ganz neuen System, mit dem Proporz, in neuen Wahlkreisen, bei Einführung des Frauenstimmrechts, dann wird man wahrhaftig auch in der Schweiz innerhalb beinahe eines halben Jahres eine Erneuerungswahl vorzunehmen imstande sein. Ich glaube, das wäre sehr wohl möglich gewesen; aber wir stehen ja nun vor einer zu deutlichen Mehrheit des Nationalrates und vor der Einstimmigkeit der Kommission, so dass wir wohl nicht darauf zurückkommen können. Immerhin möchte ich doch auf zwei Punkte noch aufmerksam machen: Wenn Sie mit dem Nationalrat eine neue Amtsperiode beginnen lassen, mit Dezember 1919, so schaffen Sie nach zwei Seiten eine rechtliche Unklarheit. Einmal nach der Seite der Amtsperiode der gesamten Beamten- und Angestelltenschaft. Ich komme darüber nicht so leicht weg, wie man es im Nationalrat getan hat. Die Beamten sind auf drei Jahre gewählt, daran ist kein Zweifel, und ich wüsste nicht, was für ein Recht man anrufen könnte, um plötzlich diese wohlverwobenen Rechte zu beseitigen. Es wird also nichts anderes übrigbleiben, als dass der Bundesrat diese Beamten noch ein Jahr im Amte lässt und dann von sich aus jedem Einzelnen bei der Erneuerung erklärt: Nun wirst du nur für zwei Jahre gewählt, dann kommen wir wieder in den Turnus. Eine Störung der Rechtsverhältnisse liegt hier unzweifelhaft vor.

Es liegt auch eine Störung der Amtsdauer der einzelnen Ständerate vor. Darüber ist im Nationalrate meines Wissens nicht gesprochen worden. Wir haben beispielsweise im Kanton Zürich die Vorschrift, dass die Wahl der Ständeräte für eine Amtsdauer von drei Jahren gleichzeitig mit derjenigen des Nationalrates erfolgt, und zwar haben wir den Turnus so, dass im Jahre der National- und Ständeratswahl vorher der Regierungsrat und der Kantonsrat gewählt werden. Das ist nun alles auch in Frage gestellt. Ich bin mir noch nicht klar darüber, wie wir diesen Konflikt lösen. Wenn wir uns der neuen Amtsperiode anpassen wollen, müssen wir unsere eigene Verfassung ändern oder zu einer Art Zwangsinterpretation schreiten. Das zu studieren wird nun zunächst Aufgabe des Regierungsrates sein, aber ich vermute, es kommen auch noch andere Kantone durch diesen Beschluss des Nationalrates in Verlegenheit, weil sie ihren Turnus ändern müssen und weil namentlich auch das, was in sehr vielen Kantonen bis jetzt Verfassungsgrundsatz war, gestört wird: dass die Erneuerung der kantonalen Behörden der Erneuerung der Vertretung in der Bundesversammlung vorangehen soll, ein Verfassungsgrundsatz, den ich für berechtigt und zweckmässig halte. Er entspricht einer guten Empfindung in unserem Verfassungsleben. Aber wir werden uns damit abfinden müssen. Die konsequentere Lösung, die Zwischenerneuerung des Nationalrates, hätte allen diesen Schwierigkeiten vorgebeugt. Wir hätten einfach den Schluss

der Amtsperiode 1920 gehabt; damit wäre der alte Turnus fortgesetzt worden.

Auf den bundesrätlichen Antrag zurückzukommen, kann ich Ihnen aber schon aus dem Grunde nicht vorschlagen, weil wir dem Nationalrat gegenüber eine etwas delikate Stellung haben. Wenn der Nationalrat selber erklärt: Ich will meine Erneuerungswahl in der Weise vornehmen, so dürfen wir ihm keine Vorschriften machen. Wenn es sich darum handelte, irgend eine Verfassungswidrigkeit zu heilen, dann wäre die Sache anders. Aber hier liegt ja ein Antrag vor, die Verfassung zu ändern, was heisst, dem Volke Gelegenheit zu geben, seinen Willen unzweideutig kundzutun. Hier kann also in keiner Weise eine Verfassungsverletzung in Betracht kommen, und so steht es uns wohl nicht an, das, was eine grosse Mehrheit des Nationalrates beschlossen hat, umzustürzen.

Aber aus diesem gleichen Grunde möchte ich Sie auch bitten, den Antrag des Herrn Böhi abzulehnen.

**M. de Meuron:** Je n'avais pas l'intention de prendre part à ce débat, mais une allégation de M. Böhi m'oblige à le faire. M. Böhi a dit que le Conseil fédéral et la majorité du Conseil national avaient agi par peur du socialisme lorsqu'ils s'étaient décidés à hâter les élections pour le renouvellement du Conseil national et qu'ils s'étaient inclinés et prosternés devant MM. Grimm et Platten. Je crois que c'est une erreur. Je ne sais pas jusqu'à quel point la peur du socialisme a pu influencer un certain nombre de ceux qui ont pris cette détermination, mais ce que je sais certainement, c'est qu'en Suisse romande et dans mon canton en particulier, beaucoup de gens qui ne sont pas des socialistes, mais qui au contraire comptent parmi leurs adversaires les plus déclarés, sont les partisans absolument convaincus d'un renouvellement aussi prochain que possible du Conseil national. Je ne méconnais pas du tout ce qu'il y a de fondé en théorie dans les objections qui viennent de nous être présentées par M. Böhi, mais il faut avouer que les circonstances et les événements vont plus vite que les théories et qu'il faut savoir faire le sacrifice de ce qui, en d'autre temps, pourrait être considéré comme des principes intangibles. Au surplus, j'estime que le Conseil des Etats, comme vient de le dire M. Wettstein, serait mal placé dans ces circonstances pour se montrer en quelque sorte plus royaliste que le roi et vouloir conserver plus longtemps un Conseil national qui veut se supprimer lui-même.

Voilà pourquoi pour mon compte je voterai la proposition de la commission.

**Schöpfer:** Der Sprechende war nicht Mitglied der beratenden Kommission. Ich würde mich in diesen Streit über die Uebergangsbestimmungen auch nicht gemischt haben, wenn ich nicht zwei Gedanken des Herrn Wettstein nicht unwidersprochen lassen möchte. Herr Wettstein stellt sich auf den Boden des Bundesrates und führt aus, er wäre noch weiter gegangen als der Bundesrat, er hätte die Neuwahl des Nationalrates schon im Monat

Mai dieses Jahres vorgenommen. Das der eine Gedanke. Und der andere Gedanke ist der, dass eine Neuwahl unbedingt notwendig sei, weil sich infolge der Abstimmung vom Oktober 1918 das Volk mit dem jetzigen Nationalrat in Widerspruch gesetzt und durch die Proporzabstimmung dem jetzt amtierenden Nationalrat das Vertrauen entzogen und ihm ein Misstrauensvotum ausgesprochen habe. So musste ich dieses Votum auffassen. Man kann es nicht anders verstehen.

Sowohl das erste wie das zweite Moment ist in meinen Augen unrichtig. Mit der jetzigen Zusammensetzung und der Tätigkeit des jetzt noch amtierenden Nationalrates hatte die Volksabstimmung vom 13. Oktober nichts, aber auch gar nichts zu tun. Und wenn man die damalige Bewegung verfolgt, wenn man die Presserzeugnisse von damals durchliest, wenn man die Aufrufe, Botschaften, die ganze Agitation, welche von den Proporzanhängern geführt wurde, nachprüft, so findet man mit keinem Wort, mit keinem Buchstaben irgend eine Kritik an der jetzigen Tätigkeit und Zusammensetzung des jetzigen Nationalrates. Erst nachdem die Abstimmung dieses überraschende Resultat gezeitigt hatte, ist dieses Moment von der Sozialdemokratie künstlich gemacht und von vielen bürgerlichen Nachbetern der Kritiker auch herbeigezogen worden, um ja das Volk immer in Atem und Bewegung zu halten. Dass die Abstimmung vom 13. Oktober einen zwingenden Grund bildet dafür, dass der Nationalrat jetzt sofort neu gewählt werden müsste, das stimmt in meinen Augen nicht.

Ich stelle mich zwar auch auf den Boden der Kommissionmehrheit, und zwar deshalb, weil der Nationalrat selbst eine Neuwahl wünscht. Das ist für mich ausschlaggebend.

Nun das zweite Moment des Herrn Wettstein, der Nationalrat hätte im Mai dieses Jahres neu gewählt werden können. In meinen Augen ist das faktisch unmöglich, einfach unmöglich. Man braucht nur mit Rechnen anzufangen, so wird man sofort finden, dass das nicht sein kann. Wir wollen einmal den allergünstigsten Fall nehmen, den Fall nämlich, dass wir diese Uebergangsbestimmungen und das ganze Proporzgesetz in dieser Session fertigbringen und bereinigen. Zur Stunde ist es ja noch nicht bereinigt, aber nehmen wir an, das geschehe. Dann kann man sagen, dass das Gesetz Mitte Februar so weit sei, und die Gesetzesvorlage erledigt sei. In dem Zeitpunkt kann man aber den Nationalrat noch nicht wählen, sondern dann wird man die Abstimmung vorbereiten müssen. Es wird die Vorlage gedruckt werden müssen, sie muss verteilt werden im Bund und in den Kantonen. Der Referendumsbürger muss Kenntnis haben davon, und nach den Erfahrungen, wieviel Zeit diese Tätigkeit bisher erforderte, wissen wir, dass das ungefähr zwei Monate geht, 6—8 Wochen. Wir werden also ungefähr Anfangs April so weit sein, dass im Volke die Vorlage verbreitet sein wird. Die Abstimmung über das Gesetz könnte also in der ersten Hälfte April stattfinden. Das ist der früheste Termin der Abstimmung. Dann läuft aber nach dem eidgenössischen Wahlgesetz eine Rekursfrist von 14 Tagen. Die muss man doch auch ablaufen lassen; dann wird es Ende April. Aber dann, glaubt Herr Ständerat Wettstein, könnte man nach Ablauf der Re-

kursfrist sofort den Nationalrat im Mai wählen? Nein, das kann man nicht. Das eidgenössische Proporzgesetz erfordert in den Kantonen gewisse Einführungsbestimmungen. Es müssen amtliche Stellen bezeichnet werden, wo die Listen abgegeben werden können. Zahlreiche Einführungsbestimmungen werden zwar nicht notwendig; es werden daher diese Einführungsbestimmungen in denjenigen Kantonen, welche den Proporz jetzt schon haben und mit diesem System vertraut sind, nicht sehr lange Zeit in Anspruch nehmen; in 14 Tagen bis 3 Wochen oder einem Monat wäre die Einführung des Proporzgesetzes in den Proporzkantonen möglich. Allein es gibt noch andere Kantone, welchen diese Materie fremd ist, welche den Proporz überhaupt nicht kennen; die brauchen etwas längere Zeit, um sich zurecht zu finden, und mit den Einführungsverordnungen, welche in diesen Kantonen gemacht werden müssen, bedarf es, wenn es recht rasch geht und alles friktionslos abläuft, mindestens 6—8 Wochen. Somit werden die Monate Mai und Juni durch die Einführung des Proporzgesetzes in Anspruch genommen. Aber auch nach Ablauf des Juni kann man noch nicht wählen, dann kommen erst die mechanisch-technischen Vorkehrungen, welche man bei der Proportionalwahl zu treffen hat. Ich brauche ja hierüber nicht längere Ausführungen zu machen. Sie wissen, dass die Parteien zusammentreten, dass die Listen aufgestellt, eingegeben, bereinigt werden müssen. Das braucht in den Kantonen, die jetzt schon den Proporz haben, 14 Tage bis 3 Wochen. So viele Tage sind in den kantonalen Proporzgesetzen hierfür vorgesehen. Im Bunde, wo die Verhältnisse vielgestaltiger sind, wo man die unglückliche Formel: ein Kanton, ein Wahlkreis, hat, so dass gerade in grossen Kantonen wie Zürich und Bern mit komplizierten Listenverbindungen gearbeitet werden muss, damit ja alle Teile des Kantons ihre Vertretung bekommen, im Bund wird diese mechanisch-technische Arbeit längere Zeit in Anspruch nehmen. Das geht neuerdings 6—8 Wochen und nimmt die Monate Juli und August in Anspruch. Und dann kommen wir in den Monat September hinein, und vorher kann man nicht wählen. Soll man nun, um diese drei oder vier Wochen zu gewinnen, einen ganz ausserordentlichen, mit dem eidgenössischen Wahlgesetz nicht korrespondierenden Wahltag wählen? Nein, ich meine, wir wollen es so machen, wie die Kommissionsmehrheit uns vorgeschlagen hat, und ich möchte Ihnen von diesem Gesichtspunkt aus den Antrag der Kommissionsmehrheit meinerseits auch empfehlen.

**Wettstein:** Nur eine kurze Richtigstellung gegenüber Herrn Schöpfer. Ich habe mit keinem Wort gesagt, dass die Volksentscheid vom Oktober 1918 eine Desavouierung der Amtsführung des alten Nationalrates gewesen sei. Ich habe ausdrücklich erklärt, und ich glaube, Herr Schöpfer hat mich da nur missverstanden: Im Volksentscheid vom Oktober 1918 lag eine klare Kundgebung des Volkes, dass dieser Nationalrat seinem Willen in bezug auf die Zusammensetzung nicht mehr entspricht. Das Volk wollte durch seine Entscheidung eine andere Zusammensetzung. Eine entgegen dem Willen des

Volkes zusammengesetzte Volksvertretung noch einige Jahre amten zu lassen, widerspreche meinem demokratischen Empfinden. Von der Amtsführung des alten Nationalrates und einer Desavouierung seiner Mitglieder oder ihrer Politik durch das Volk habe ich mit keinem Worte gesprochen.

Und was die Zeit der Wahlen angeht, so erübrigt sich die Sache dadurch, dass wir heute ja nicht ernsthaft von den Neuwahlen im Mai reden. Aber ich kann mich immerhin einigermaßen mit dem Hinweise darauf decken, dass der Bundesrat, der ja zweifellos auch sorgfältige Berechnungen angestellt hat, der Meinung war, es liessen sich die Neuwahlen doch vor dem Juni durchführen.

**Wirz, Berichterstatter der Kommission:** Der Sprechende fühlt sich nur veranlasst, einige wenige Bemerkungen anzubringen gegenüber dem Votum des Herrn Böhi. Ich habe in meinem Referate betont, dass ich und zweifellos auch manche von meinen politischen Freunden und andere verehrte Kollegen des Rates, welche andern Parteigruppen angehören, sich ganz gut hätten damit begnügen können, dass die Nationalratswahlen nach dem gewöhnlichen Turnus im Jahre 1920 am letzten Sonntag im Oktober vorgenommen worden wären. Ich gebe Herrn Kollega Böhi ausdrücklich zu, und habe das in meinem Referat auch bestimmt hervorgehoben, dass uns der Art. 23 der Bundesverfassung keine Pflicht auferlegt, die Nationalratswahlen vorzeitig anzuordnen. Er würde für uns nicht einmal das Recht in sich schliessen, dies zu tun. Wir müssen, um dies bewerkstelligen zu können, eine partielle Verfassungsrevision durch einen Artikel in den Uebergangsbestimmungen vornehmen. Aber wir befinden uns nun doch vor einer etwas anderen Situation, als sie bestanden hat bei Beratung unserer Stellungnahme zur Proporzinitiative. Kein Mensch, jedenfalls niemand von uns allen, hat vorausgesehen, dass die Annahme des Proporzartikels durch eine so starke und wuchtige Mehrheit des Volkes und der Stände erfolgen werde, wie das nun geschehen ist, und ich betone namentlich gegenüber Herrn Böhi, dass wir, wenn wir die Anfrage an unser Volk richten, ob es wünsche, dass die Nationalratswahlen um ein Jahr antizipiert werden, uns nicht etwa beugen vor diesem oder jenem Komitee und uns am allerwenigsten beugen vor Einschüchterungsversuchen, die wir als durchaus ungesetzlich und verurteilungswürdig betrachten, sondern wir beugen uns lediglich vor dem Volkswillen als gute Demokraten, vor dem Volkswillen, wie er sich in verfassungsmässiger Weise kundgegeben hat in der Abstimmung vom 13. Oktober letzten Jahres. Und wir beugen uns nur insofern, als wir das Volk anfragen wollen und ihm Gelegenheit bieten wollen, sich darüber auszusprechen, ob es eine vorzeitige Vornahme der Nationalratswahlen nach dem Proporz wünsche oder nicht. Wünscht das Volk in seiner Mehrheit und wünschen die Stände die vorzeitige Nationalratswahl nicht, so mögen sie den Verfassungsartikel ablehnen. Dann werden wir uns als gute Demokraten vor dem Volkswillen wieder beugen.

Aber nachdem der Rat, welcher zunächst durch diese ganze Proporzfrage betroffen wird, mit einer

so entschiedenen, ich möchte beinahe sagen, mit einer erdrückenden Mehrheit wünscht, dass das Volk darüber angefragt werde, glaube ich denn doch, es liege nicht in unserer Stellung, diese Anfrage an das Volk zu verhindern. Und ich möchte Herrn Kollega Böhi bitten, sich darüber klar zu werden, wie sich die parlamentarische Situation für uns gestalten würde, wenn wir seinen Antrag annehmen wollten. Es ist durchaus nicht vorauszusetzen, dass der Nationalrat einem Beschlusse des Ständerates zustimmen würde, welcher nicht auf die Vorlage eintreten wollte. Der Nationalrat würde festhalten, dafür bürgt die entschiedene Mehrheit, mit der er seinen Beschluss gefasst hat, und dann würden wir uns vor die Alternative gestellt sehen: entweder doch nachträglich dem Nationalrat gezwungenerweise beizustimmen, oder aber, wenn wir unsererseits an unserem Beschluss festhalten wollten, nach Antrag Böhi, dann müssten wir den Nationalrat verhindern, das Volk anzufragen, ob es die Nationalratswahlen früher vornehmen wolle oder nicht. Ich glaube, das würde der Stellung des Ständerates im vorliegenden Falle nicht entsprechen. Ich glaube auch nicht, dass das eine kluge Politik wäre. Ich habe schon betont, dass ich auch nicht zu denjenigen gehöre, welche nicht die selbständige Haltung des Ständerates gewahrt wissen wollen. Aber es ist zweierlei, die selbständige Stellung des Ständerates im allgemeinen zu wahren und in kluger Weise gegebenen Verhältnissen Rechnung zu tragen.

Und nun unterliegt es doch keinem Zweifel, dass in weiten Volkskreisen bei stimmberechtigten Schweizerbürgern verschiedener Parteien der entschiedene Wunsch besteht, dass die Proportionalwahl nun mit angemessener Beförderung vorgenommen werde, und ich meine, diesem Wunsch sollte der Ständerat sich nicht widersetzen. Ist das Volk anderer Meinung, so mag es das kundgeben durch Ablehnung der Uebergangsbestimmungen. Herr Böhi hat gesagt, es werden keine besseren wirtschaftlichen Verhältnisse eintreten, wenn der Nationalrat nach dem Proportionalwahlsystem bestellt sei. Das wäre die Hauptsache, dass wir mehr und billigere Kohlen bekämen und dass unsere wirtschaftlichen Verhältnisse nach allen Richtungen sich günstiger gestalten würden. Aber das werde durch die Proportionalwahl des Nationalrates nicht bewirkt. Ich gebe dem Herrn Böhi zu, ich glaube auch, dass unsere wirtschaftlichen Verhältnisse keine Umgestaltung in günstigerem Sinne erfahren werde infolge der Proportionalwahlen. Aber etwas ganz anderes als die Umgestaltung der wirtschaftlichen Verhältnisse ist der unzweideutig kundgegebene Wille des Schweizervolkes, und dieser Wille des Schweizervolkes hat sich in verfassungsmässig ganz korrekter Weise am 13. Oktober vorigen Jahres ausgesprochen und diesem Volksvotum trage ich Rechnung, und diesem Volksvotum sollen wir als echte schweizerische Demokraten Rechnung tragen.

Es hat lange gedauert, bis das Volk dazu gekommen ist, sich auszusprechen. Ich mache daraus niemand einen Vorwurf. Die Umstände haben das bewirkt, die Zeitereignisse. Aber nachdem nun einmal so viel Zeit verloren gegangen ist, bis das Volk dazu kam, sich über die Proporzinitiative zu

entscheiden, so glaube ich, sollten wir auch dahin trachten, dass diese verloren gegangene Zeit wenigstens einigermaßen eingeholt werde. Ich will keine überstürzte Hast. Ich würde vollständig, was Herr Kollega Schöpfer soeben gesagt hat. Man kann die Sache nicht überstürzen. Es ist ein wichtiges Geschäft, um das es sich handelt. Es erfordert Zeit zur Vorbereitung. Alles das ist zuzugeben. Aber wenn Sie dem Beschlusse des Nationalrates und dem Antrag Ihrer Kommission beitreten, so stellen Sie sich in die richtige Mitte zwischen dem Standpunkt des Bundesrates auf der einen Seite und dem Antrag des Herrn Böhi und dem Standpunkt derjenigen, welche die Nationalratswahlen gar nicht antizipieren wollen, auf der andern Seite.

Herr Böhi hat gesagt, der Hauptgrund, der ihn eigentlich bestimme, den Antrag zu stellen, auf die Vorlage nicht einzutreten, überhaupt die Nationalratswahlen erst Ende Oktober 1920 vornehmen zu lassen, bestehe darin, dass die Frage der Vermehrung der Mitgliederzahl des Bundesrates noch nicht erledigt sei. Diese Frage sollte den Nationalratswahlen vorausgehend gelöst werden. Ich bin anderer Meinung. Ich glaube, wir wollen es dem neuen Parlament überlassen, diese wichtige Frage zu lösen. Es ist eine konstitutionelle Frage von grosser Tragweite und tiefgehender Bedeutung. Denn sie hat einen ganz wesentlichen Einfluss auf die fernere Gestaltung der ganzen Bundesverwaltung.

Und nun glaube ich, nachdem wir doch vor der Tatsache stehen, dass der Nationalrat nach einem Wahlsystem gewählt werden muss, das nicht nur eine neue Periode, sondern gewissermassen eine neue Epoche in seiner parlamentarischen Geschichte eröffnet, dass wir gut tun werden, wenn wir diese Frage auch dem neuen Parlament überlassen. Ich wiederhole, was ich vorhin gesagt habe: Geben wir dem Volke Gelegenheit, sich auszusprechen über die Frage der vorzeitigen Vornahme der Nationalratswahlen. Ermöglichen wir es dem Nationalrat, die Frage an das Volk zu richten, ob er noch ein Jahr länger im Amte bleiben oder ob er schon dieses Jahr von seiner Tätigkeit zurücktreten soll. Befriedigen wir die Wünsche weiter Volkskreise, welche dahin gehen, dass das Proportionalwahlsystem, für das sich das Schweizervolk und die Stände so entschieden ausgesprochen haben, bald zur Anwendung komme. Respektieren wir den Volkswillen. Respektieren wir nicht den Willen und das Diktat dieses oder jenes Komitees, dem ich nicht die geringste Befugnis, in dieser Richtung seinen Willen geltend zu machen, beigelegt wissen möchte, aber respektieren wir den in korrekter Weise kundgegebenen Willen des Schweizervolkes, wie er sich geäußert hat in der Abstimmung vom 13. Oktober verwichenen Jahres.

Und ich glaube, man tue dem Volkswillen und dem Volksvotum durchaus nicht Gewalt an, wenn man sie dahin auffasst, dass in der so entschiedenen Stellungnahme zugunsten des Proporzgesetzes auch der Wunsch nach tunlichst beförderlicher Anwendung dieses Wahlsystems zum Ausdruck gelangt sei. Ich empfehle Ihnen nochmals die Annahme des Kommissionsantrages.

Abstimmung. — *Votation.*

Für den Antrag der Kommission (Eintreten):  
26 Stimmen  
Für den Antrag Böhi (Nichteintreten):  
3 Stimmen

**Präsident:** Es folgt der weitere Antrag der Kommission, das Proporzgesetz, wie es vom Nationalrat durchberaten worden ist, in globo anzunehmen.

Abstimmung. — *Votation.*

Für den Antrag der Kommission: 28 Stimmen  
(Einstimmigkeit.)

An den Nationalrat.  
(Au Conseil national.)

## 987. Aufhebung der Militärjustiz. *Suppression de la justice militaire.*

Fortsetzung. — *Suite.*

(Siehe Seite 85 hiervoor. — Voir page 85 ci-devant.)

**Präsident:** Wir fahren fort in der Behandlung des heute morgen unterbrochenen Traktandums: Aufhebung der Militärjustiz.

**Scherrer (Basel),** Berichterstatter der Kommission: Ich habe Sie heute morgen mit längeren Ausführungen über den ersten Teil des Initiativbegehrens, nämlich über die Abschaffung der Militärgerichte und der Militärstrafprozessordnung, orientiert. Gestatten Sie mir nun noch ein kurzes Wort über das Disziplinarstrafwesen.

Dass auf diesem Gebiete die Verhältnisse auch nicht einwandfrei sind, dass sie verbesserungsbedürftig sind, habe ich bereits anerkannt und festgestellt, und ich habe gleichzeitig auch meiner Meinung Ausdruck gegeben, wo es bisher auf diesem Gebiet gefehlt hat. Allein das alles zugestanden, so werden Sie wohl mit mir übereinstimmen, wenn ich sage, dass die Normierung der Arreststrafen nicht in unsere schweizerische Bundesverfassung hineingehört. Die nötigen Reformen, die auf diesem Gebiete gemacht werden können und gemacht werden sollen, können anderweitig geschaffen werden, und sie liegen ja in Form von positiven Vorschlägen bereits in Händen der Bundesversammlung, ebenso wie die Reform für die Militärjustizrechtspflege selbst.

Der Entwurf eines neuen Militärstrafgesetzes, der, wenn er Gesetz wird, mit den Uebelständen im Militärstrafrechtswesen aufräumt, liegt bereits in unserer Hand. Unser Rat hat die Priorität, die Behandlung des Entwurfes ist für nächste Junisession in Aussicht genommen. Eine rasche Erledigung des Entwurfes wird allgemein als nötig und

dringend empfunden. Wir haben uns ja in der letzten Woche über diesen Gegenstand hier kurz unterhalten.

Es kann nun selbstverständlich nicht meine Aufgabe sein, über den Inhalt dieses neuen Entwurfes eines Strafgesetzbuches heute zu referieren. Das ist einer andern Kommission vorbehalten. Dagegen gehört es doch zur Vollständigkeit des Referates über den hier in Frage stehenden Gegenstand, dass ich kurz andeute, nach welchen hauptsächlichsten Gesichtspunkten dieser neue Entwurf eines Militärstrafgesetzbuches Aenderungen und Verbesserungen bringen soll. Und da ist in erster Linie zu sagen, dass er insofern grundsätzlich abweicht vom gegenwärtigen Strafgesetz, dass er ausgeht vom Friedenszustand als Norm und als Regel, während unser gegenwärtiges Strafgesetz vom Krieg als Regel ausgeht und eigentlich den Friedensdienst im Gesetz selbst gar nicht berücksichtigt.

Der neue Entwurf unterscheidet, ob die Vergehen im Friedensdienst begangen werden oder in einem Aktivdienst, wie wir ihn hinter uns haben, oder aber in Kriegszeiten selbst. Für militärische Delikte ist eine schwerere Strafe angedroht, wenn sie im Aktivdienst begangen werden, als wenn sie in gewöhnlichem Friedensdienst in Kursen und Schulen begangen werden. In Kriegszeiten und namentlich bei Verübung von Vergehen vor dem Feind, finden naturgemäss die strengsten Strafen Anwendung. Das die eine hauptsächlichste Reform, die der neue Gesetzentwurf bringen soll.

Eine zweite wichtige Aenderung besteht darin, dass die erhöhten Strafminima, die das gegenwärtige Gesetz so besonders drakonisch und rückständig erscheinen lassen, bedeutend herabgesetzt werden und dass diese Strafminima überhaupt auf diejenigen Fälle beschränkt werden, wo es zur Kennzeichnung qualifizierter Tatbestände geradezu erforderlich ist. Also dem richterlichen Ermessen wird nach dem neuen Entwurf in bezug auf Strafbemessung ein viel grösserer Spielraum eingeräumt, als das beim bisherigen Gesetze der Fall war. Dann wird auch ein System mildernder Umstände eingeführt. Vor allem ist auch der Grundsatz leitend, dass Zivilpersonen ohne Not nicht unter militärisches Recht gestellt werden sollen, während beim heutigen Zustand, wie wir gesehen haben, in Kriegszeiten, aber auch in Zeiten des Aktivdienstes, der Bereich der Militärstrafgerichtsbarkeit weit in die Zivilverhältnisse hineinragt. Es darf auch hervorgehoben werden, dass der neue Entwurf dem Untergebenen bedeutend vermehrten Schutz bringen wird gegenüber Missbrauch der Dienstgewalt. Endlich bringt dieser Entwurf eine vollständige Neuordnung des Disziplinarstrafwesens, und zwar viel eingehender und viel besser, als es im Initiativbegehren selbst verlangt wird.

Die hauptsächlichsten Aenderungen auf dem Gebiete des Disziplinarstrafwesens sind in der Hauptsache folgende: Einmal wird der Grundsatz aufgestellt, dass nur für schuldhaft begangene Handlungen Disziplinarstrafen ausgesprochen werden können. Damit wird eine grosse Zahl von Arreststrafen, die bisher verhängt worden sind, entfallen. Denn bisher, wie ich mich stets überzeugen konnte, ist vielfach Dummheit bestraft worden und sind Missverständnisse bestraft worden.

## **Proporzgesetz (Uebergangsbestimmungen).**

## **Représentation proportionnelle (dispositions transitoires).**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1919
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Januarsession
Session	Session de janvier
Sessione	Sessione di gennaio
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	08
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	958
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.02.1919 - 04:30
Date	
Data	
Seite	93-104
Page	
Pagina	
Ref. No	20 028 712

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.

Auch dieser Umstand vermag wahrlich eine Besteuerung der Aktionäre nicht zu rechtfertigen.

Zum Schlusse will ich in dieser Hinsicht nur noch konstatieren, dass der Kanton Baselstadt die Kohlenzentrale, die dort unter normalen Verhältnissen als Aktiengesellschaft sonst auch steuerpflichtig wäre, angesichts ihres besonderen wirtschaftlichen Charakters von der Steuer befreit hat und ihr tatsächlich auch über eine Million Steuern geschenkt hat. Die Finanzdirektion von Baselstadt hat erklärt: Das ist effektiv keine Aktiengesellschaft, sondern eine im öffentlichen Interesse liegende Unternehmung, die nur zufälligerweise in die Form einer Aktiengesellschaft gekleidet ist, und nun würde es sich wahrlich sonderbar ausnehmen, wenn der Kanton, der weiter kein grosses Interesse an diesem Institut besitzt, Steuerfreiheit eintreten liesse, während der Bund mit allen Mitteln auf die Besteuerung halten und damit es verunmöglichen würde, die Versprechungen, die er gegenüber den Aktionären gemacht hat, zu erfüllen.

Aus allen diesen Gründen, von denen sich die Kommission nun genugsam hat überzeugen können, beantragt sie Ihnen auch heute wieder einstimmig, die Kohlenzentrale zu befreien, und nachdem eine generelle Klausel, die das bezwecken würde, im Nationalrat nicht beliebt hat, schlagen wir Ihnen nun im Einverständnis mit dem Bundesrate ganz einfach eine neue lit. c bis vor: «die schweizerische Kohlenzentrale».

Angenommen. — (Adopté.)

#### Ziffer 10.

**Scherrer** (Basel), Berichterstatter der Kommission: Ziffer 10 ist ein Zusatz, der vom Nationalrat beschlossen worden ist, materiell an der Sache nichts ändert und mit dem wir materiell und formell einigehen. Wir beantragen Zustimmung.

Angenommen. — (Adopté.)

#### Tabellen.

**Scherrer** (Basel), Berichterstatter der Kommission: In den Tabellen sind einige formelle Differenzen vorhanden. Eine materielle Differenz haben wir schon im Texte behandelt. Wir beantragen auch hier auf der ganzen Linie Zustimmung, unter dem üblichen Vorbehalt für die Redaktionskommission.

Angenommen. — (Adopté.)

An den Nationalrat.  
(Au Conseil national.)

**Sitzung vom 12. Februar 1919,  
vormittags 8½ Uhr.**

*Séance du 12 février 1919, à 8½ heures  
du matin.*

Vorsitz: } Hr. Brügger.  
Présidence: }

### 958. Proporzgesetz. Repräsentation proportionnelle.

Differenzen. — *Divergences.*

(Siehe die Verhandlungen des Nationalrates, Seite 165 ff.)  
(Voir les débats du Conseil national, page 165 et suiv.)

**Kunz**, Berichterstatter der Kommission: Es besteht noch eine einzige Differenz mit dem Nationalrate; sie betrifft die sogenannte «election tacite», welche nach Vorschlag des Nationalrates im Proporzgesetz eingeführt werden soll.

Voraussetzung für eine solche «election tacite» ist, dass entweder nur eine Liste vorhanden ist oder die Gesamtzahl der Kandidaten aller Listen die Zahl der zu besetzenden Mandate nicht überschreitet. Das Proporzgesetz stellt den Grundsatz auf, dass nur diejenigen Kandidaten wählbar sind, welche auf einem offiziellen Wahlvorschlag stehen. Wenn also die Zahl der in gültiger Weise vorgeschlagenen Kandidaten nicht grösser ist als die Zahl der im einzelnen Kreis zu wählenden Nationalräte, so ist auch bei Anwendung der Wahlvorschriften, wie sie das Proporzgesetz aufstellt, kein anderes Resultat möglich als die Wahl der Kandidaten, die auf dem oder den Vorschlägen stehen.

Infolgedessen kann man mit Recht sagen, die Wahl sei überflüssig, weil kein anderes Resultat herauskommen könne. Das mag der Grund sein, warum der Nationalrat an seiner Schlussnahme bezüglich Aufnahme dieses Art. 22 festgehalten hat, indem er sich sagte, dass das eine Vereinfachung bedeute und es nicht notwendig sei, das komplizierte Wahl- und Ausrechnungsverfahren durchzuführen, sobald feststeht, dass auf Grund der Wahlvorschläge kein anderes Resultat möglich ist als dasjenige, wie es sich aus den Kandidatenlisten ergibt.

Der Nationalrat hat infolgedessen beschlossen, an seiner Schlussnahme festzuhalten, und zwar sowohl bezüglich Alinea 1 als Alinea 2, das den Fall ordnet, wo die Gesamtzahl der Kandidaten der gültigen Listen geringer ist als die Zahl der zu wählenden Kandidaten und für welchen Fall dann Ersatzwahlen vorgesehen sind. Ihre Kommission ist einstimmig im Antrag auf Zustimmung zum Nationalrat, um auch diese letzte Differenz zu beseitigen. Für den Fall, dass Sie diesem Antrage zustimmen, müsste dann auch in Art. 25 das letzte Alinea wieder aufgenommen

werden, dessen Streichung wir nur im Zusammenhange mit der Streichung der Alineas 1 und 2 von Art. 22 beantragt haben. Beide Differenzen in Art. 22 und 25 stehen im Zusammenhange. Wenn diese stillschweigende Wahl angenommen wird, muss auch das letzte Alinea in Art. 25 angenommen werden.

Ihre Kommission beantragt also einstimmig Zustimmung zum Beschlusse des Nationalrates, wodurch sämtliche Differenzen erledigt sind.

**Abstimmung. — Votation.**

Für den Antrag der Kommission 23 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

An die Redaktionskommission.  
(A la commission de rédaction.)

**Sitzung vom 13. Februar 1919,  
vormittags 8½ Uhr.**

*Séance du 13 février 1919, à 8½ heures  
du matin.*

Vorsitz: }  
Présidence: } Hr. Brügger.

**930. Organisation des Finanzdepartements.  
Organisation du département des finances.**

**Anträge der ständerätlichen Kommission**  
vom 22./23. Oktober 1918.

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates,  
wo nichts andres bemerkt ist.

**Art. 1.**

Das eidgenössische Finanz- und Zolldepartement hat folgende Abteilungen:

1. Finanzbureau,
2. Finanzkontrolle,
3. Kassen- und Rechnungswesen,
3. bis. Münzverwaltung,
4. Statistisches Bureau,
5. Amt für Mass und Gewicht,
6. Amt für Gold- und Silberwaren,
7. Steuerverwaltung,
8. Zollverwaltung,
9. Alkoholverwaltung.

Die Organisation der Steuerverwaltung, der Zollverwaltung und der Alkoholverwaltung bilden den Gegenstand besonderer Bestimmungen.

**Art. 3.**

**Finanzbureau.**

Das Finanzbureau umfasst folgendes Personal:

- Abteilungschef,
- I. Adjunkt, zugleich Stellvertreter des Abteilungschefs,
- II. Adjunkt,
- Sekretär-Uebersetzer,
- Kanzleisekretäre,
- Registrator,
- Führer des Liegenschaftsinventars,
- Kanzlisten I. und II. Klasse,
- Liegenschaftsverwalter,
- Kanzleihilfen.

**Art. 4.**

**Finanzkontrolle.**

Die Finanzkontrolle umfasst folgendes Personal:

- Abteilungschef,
- I. Adjunkt, Stellvertreter des Abteilungschefs,
- II. Adjunkt,
- einen bis zwei Sekretäre,
- zwei bis drei Hauptrevisoren,
- einen Registrator,
- Revisoren I. und II. Klasse,
- Revisionsgehilfen.

**Art. 5.**

**Kassen- und Rechnungswesen.**

Das Kassen- und Rechnungswesen umfasst folgendes Personal:

- Abteilungschef,
- Adjunkt, Stellvertreter des Abteilungschefs,
- Staatskassier,
- Adjunkt des Staatskassiers,
- Hauptbuchhalter,
- Abteilungssekretär,
- Nebenkassier (Militärkassier),
- Buchhalter,
- Revisor I. Klasse
- Buchhaltungsgehilfen,
- Revisor II. Klasse,
- Registrator-Kanzlist,
- Kanzlisten I. Klasse,
- Kassengehilfe,
- Expedient,
- Kanzlisten II. Klasse,
- Münzzähler,
- Kanzleihilfe,
- andere Gehilfen und Gehilfinnen.

Art. 5 bis (vgl. lit. b des Art. 3).

**Münzverwaltung.**

Die Münzverwaltung umfasst folgendes Personal:

- Münzdirektor,
- Buchhalter und Verifikator, Stellvertreter des Direktors,
- Vorsteher der Abteilung für Münzfabrikation,



## **Proporzgesetz.**

### **Représentation proportionnelle.**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1919
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Januarsession
Session	Session de janvier
Sessione	Sessione di gennaio
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	10
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	958
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	12.02.1919 - 08:30
Date	
Data	
Seite	116-117
Page	
Pagina	
Ref. No	20 028 715

**Sitzung vom 14. Februar 1919,  
vormittags 8<sup>1</sup>/<sub>2</sub> Uhr.**

*Séance du 14 février 1919, à 8<sup>1</sup>/<sub>2</sub> heures  
du matin.*

Vorsitz: }  
Présidence: } Hr. Brügger.

**898. Wiederholung der Kriegssteuer.  
Renouvellement de l'impôt de guerre.**

Redaktionelle Bereinigung. — *Rédaction  
définitive.*

Scherrer (Basel), Berichterstatter der Kommission: Der bereinigte Text der Redaktionskommission liegt Ihnen vor. Derselbe erfährt jedoch noch einige Modifikationen, die auch vom andern Rat bereits adoptiert worden sind.

In Ziffer 3 wird auf Ziffer 4 verwiesen. Infolge Aenderung der Chiffrierung muss es aber Ziffer 5 heissen. Dann ist der Titel geändert worden und dieser Umstand muss auch in lit. d zum Ausdruck gelangen. Es muss demnach dort in Uebereinstimmung mit dem Titel heissen: «Nach Erhebung der neuen ausserordentlichen Kriegssteuer tritt dieser Verfassungsartikel wieder ausser Kraft», statt dass man sagt: «der wiederholten eidgenössischen Kriegssteuer». Endlich haben wir bei der Tabelle III, Aktiengesellschaften und Kommanditgesellschaften, für gut befunden, die Ueberschriften über der Kolonne folgendermassen zu ändern: Steuerbetrag für die vierjährige Periode: je Fr. 1000 einbezahltes Aktienkapital und Reserven und je Fr. 4000 nicht einbezahltes Aktienkapital zahlen: 1, 1.50, 3 usw. Es sind also die Ziffern ausgesetzt. Das kann weder durch Prozente noch durch Promille zum Ausdruck gebracht werden, sobald einerseits auf die Tausend und andererseits auf die Fr. 4000 abgestellt ist.

Im französischen Texte ist die Einleitung zum Beschlusse: «Der Bundesverfassung wird folgender Artikel beigelegt», offenbar in der Presse geblieben. Es muss hier der Satz an die Spitze gestellt werden: «La constitution fédérale est complétée par l'article suivant.» Im übrigen müsste dann konform mit dem deutschen Text überall da, wo die Sperrschrift im deutschen Text Anwendung findet, sie auch im französischen Text Anwendung finden. Die Sache hat sehr pressiert, infolgedessen sind diese paar Kleinigkeiten anlässlich der ersten Vorlage übersehen worden.

Ich beantrage Ihnen die Annahme des Bundesbeschlusses mit den erwähnten Modifikationen in Uebereinstimmung zu dem bereits erfolgten Beschlusse des Nationalrats.

M. Ruty: Au nom de mes collègues MM. Fazy et de Montenach je fais la déclaration suivante:

«Les soussignés se voient à regret dans l'obligation de voter contre le projet d'impôt fédéral de guerre.

«Après avoir proposé à l'Assemblée fédérale son projet d'impôt non renouvelable, après avoir combattu, devant l'Assemblée fédérale et devant le peuple l'impôt direct permanent, le Conseil fédéral propose un projet qui, portant sur de nombreuses années, est en complète contradiction avec ses décisions précédentes, puisqu'il nous conduit sans aucun doute à l'impôt permanent.

«Le nouvel impôt est contraire à la lettre et à l'esprit de nos institutions fédératives, il portera la plus grave atteinte à l'autonomie financière des cantons, il pèsera lourdement sur notre peuple à un moment inopportun; en un mot, il sera pour notre pays une cause évidente d'appauvrissement.

«Dans ces conditions, les soussignés ne peuvent se résigner à voter le projet tel qu'il est proposé.

Henri Fazy, Jean Ruty,  
de Montenach.»

Schlussabstimmung — *Votation finale.*

Für Annahme der Vorlage	27 Stimmen
Dagegen	2 Stimmen

An den Bundesrat.  
(Au Conseil fédéral.)

**958. Proporzgesetz.  
Représentation proportionnelle.**

Redaktionelle Bereinigung. — *Rédaction  
définitive.*

Kunz, Berichterstatter der Kommission: Die beiden Vorlagen sind von der Redaktionskommission bereinigt und Ihnen zugestellt worden. Wenn Sie sie mit dem früheren Texte vergleichen, so sehen Sie, dass eine Reihe redaktioneller Berichtigungen notwendig war. Ich glaube, ich darf davon Umgang nehmen, dieselben hier im Detail zu begründen, bin aber bereit, auf Anfrage Auskunft zu erteilen, warum diese oder jene Fassung gewählt worden ist.

Ich erlaube mir zu empfehlen, der Redaktion, wie sie von der Redaktionskommission festgestellt worden ist, zuzustimmen und das Gesetz in dieser Form zur Abstimmung zu bringen.

Schlussabstimmung. — *Votation finale.*

1. Für Annahme der Vorlage zu einem Bundesgesetz betreffend die Wahl des Nationalrates	28 Stimmen (Einstimmigkeit.)
--	---------------------------------

2. Für Annahme der Vorlage zu einem Bundesbeschluss betreffend Aufnahme von Uebergangsbestimmungen zu Art. 73 der Bundesverfassung 23 Stimmen  
Dagegen 2 Stimmen

An den Bundesrat.  
(Au Conseil fédéral.)

### 930. Organisation des Finanzdepartements. Organisation du département des finances.

Fortsetzung. — *Suite.*

(Siehe Seite 117 hiervor. — Voir page 117 ci-devant.)

#### Art. 4.

**Winiger**, Berichterstatter der Kommission: Ueber die Bedeutung und Stellung der Abteilung Finanzkontrolle spricht sich die Botschaft des Bundesrates auf Seite 9—11 aus, entsprechend den Eingaben des Chefs der Abteilung an das Departement vom 22. April und 14. August 1918, die bei den Akten liegen. Es ist darüber auch wiederholt in den eidgenössischen Räten, insbesondere in unserem Rate die Rede gewesen, so kürzlich bei Behandlung des bei der Eintretensfrage erwähnten Postulates betreffend die Schaffung eines eidgenössischen Rechnungshofes. Mit Recht ist hierbei die allgemeine Beziehung der Abteilung zur gesamten Bundesverwaltung hervorgehoben worden, auch ihre direkte Beziehung zu den eidgenössischen Räten, da sie verpflichtet ist, den Finanzkommissionen jeden möglichen Aufschluss zu erteilen, ihnen zu dem Behuf Protokolle, Korrespondenzen zwischen dem Finanzdepartement und den übrigen Departementen, sowie der Bundeskanzlei und dem Bundesgericht, zur Verfügung zu halten usw. (Art. 26 des Gesetzes über den Geschäftsverkehr). Ueber die Finanzkontrolle besteht ein bundesrätliches Regulativ vom 24. Februar 1903. Nach dem alten Gesetz von 1882 umfasste das «Kontrollbureau», wie damals die Abteilung hiess, einen Chef mit einer Besoldung von Fr. 5—6000, einen ersten Revisor, zugleich Adjunkt, mit einer Besoldung von Fr. 4—4800, Revisoren, jeder mit einer Besoldung von Fr. 3500—4000 und Revisionsgehilfen mit Besoldungen bis zu Fr. 3200.

Nach der heutigen Vorlage umfasst die Abteilung den Direktor — der Titel wird von uns geändert in Abteilungschef, unter Verweisung auf das, was bei der Eintretensfrage gesagt wurde — sodann den ersten Adjunkten, Stellvertreter des Abteilungschefs, den zweiten Adjunkten, 1—2 Sekretäre, 2—3 Hauptrevisoren, einen Registrator, Revisoren erster und zweiter Klasse und Revisionsgehilfen. Diese Organisation ist in der Botschaft am angegebenen Ort einlässlich begründet und insbesondere in der

Eingabe des Chefs der Abteilung. Wie Sie aus den heute ausgeteilten Kommissionsanträgen ersehen, haben wir nachträglich noch eine kleine Aenderung angebracht. Nach der Position des zweiten Adjunkten soll noch besonders aufgeführt werden der Sekretär der Finanzdelegation und der Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte, zugleich Hauptrevisor. Es ist uns nachträglich der Wunsch geäußert worden, es möchte dieser Beamte, der als Sekretär der Finanzdelegation und der Finanzkommissionen funktioniert, besonders hervorgehoben werden. Der Beamte ist zugleich Hauptrevisor und er war nach unserer ursprünglichen Vorlage in dieser Position, wobei es nach dem bundesrätlichen Entwurf hiess: 2—3 Hauptrevisoren, inbegriffen. Man hat nun gesagt, dass die Haupttätigkeit des Beamten heute doch in dem Sekretariat bei den ständigen Finanzkommissionen bestehe; diese Haupttätigkeit habe eine besondere Bedeutung, indem sie zu den eidgenössischen Räten in unmittelbarer Beziehung steht und es daher wohl am Platze sei, diesen Beamten besonders in die Organisation einzureihen. Ich verweise noch auf Art. 3 des Regulativs für die gemeinsame Finanzdelegation der eidgenössischen Räte vom 25. September 1907, worin gesagt wird: «Ein Beamter des Finanzdepartementes wird der Delegation im Einverständnis mit ihr vom Finanzdepartement zur Besorgung des Sekretariates zur Verfügung gestellt». In Hinsicht auf die Amtswaltung dieses Beamten, die Bedeutung seiner Funktionen, mögen eventuell unsere Herren Kollegen, die Mitglieder der ständigen Finanzkommission, ihre Mitteilung machen. Der Herr Vorsteher des Finanzdepartementes hat es für angezeigt erachtet, diesem Wunsche Folge zu geben. Infolgedessen würde sich in der Position: 2—3 Hauptrevisoren, dann die Zahl um eins vermindern und man müsste sagen: 1—2 Hauptrevisoren, weil der Hauptrevisor, der zugleich als Sekretär der Finanzdelegation funktioniert, in Wegfall kommt. Das hat auch eine gewisse Folge für die Einreihung in die Besoldungsklasse, die Hauptrevisoren sind nach der Vorlage in die III. oder II. Besoldungsklasse eingereiht. Nun würde der Sekretär der Finanzdelegation in die II. Besoldungsklasse vorrücken. Effektiv bedeutet das keine Mehrausgabe bzw. keine Besserstellung für den Beamten; er bezieht auch weiterhin, was er jetzt schon bezogen hat.

Im übrigen ist bezüglich der Einreihung dieser Beamten der Finanzkontrolle in die verschiedenen Besoldungsklassen folgendes zu sagen: Der Abteilungschef kommt in die Besoldungsklasse Ia, also erste Besoldungsklasse mit gesteigertem Maximum, der erste Adjunkt in die Besoldungsklasse I, der zweite Adjunkt in die Besoldungsklasse II, der Sekretär der Finanzdelegation ebenfalls, 1—2 Sekretäre in die Besoldungsklasse III oder II, Hauptrevisoren ebenfalls in die Besoldungsklasse III oder II, Revisoren I. Klasse in die Besoldungsklasse III, Revisoren II. Klasse in die Besoldungsklasse IV und Revisionsgehilfen in die Besoldungsklasse V. Ich beantrage Ihnen namens der Kommission Annahme dieser Vorschläge.

**Legler:** Entschuldigen Sie, dass ich nochmals das Wort ergreife. Ich bin dazu gewissermassen genötigt, möchte aber dann meine bezüglichen Händel mit Herrn Bundesrat Motta und der Kommission liqui-

## **Proporzgesetz.**

### **Représentation proportionnelle.**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1919
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Januarsession
Session	Session de janvier
Sessione	Sessione di gennaio
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	12
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	958
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	14.02.1919 - 08:30
Date	
Data	
Seite	143-144
Page	
Pagina	
Ref. No	20 028 718