

Bundesblatt

114. Jahrgang

Bern, den 22. November 1962

Band II

Erscheint wöchentlich. Preis 33 Franken im Jahr, 18 Franken im Halbjahr zuzüglich
Nachnahme- und Postbestellungsgebühr

Einrückungsgebühr: 50 Rappen die Petitzelle oder deren Raum. — Inserate franko an
Stämpfli & Cie. in Bern

8560

Botschaft

des

Bundesrates an die Bundesversammlung über den Vollzug von Artikel 72 der Bundesverfassung (Wahl des Nationalrates)

(Vom 6. November 1962)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Der Bundesbeschluss über die Änderung des Artikels 72 der Bundesverfassung, dem Sie am 15. Juni 1962 zugestimmt haben, ist in der Volksabstimmung vom 4. November 1962 mit 330 761 Stimmen gegen 188 605 (unter Vorbehalt der endgültigen Ergebnisse, welche die Kantone mitteilen werden), und von 13 Kantonen und 6 Halbkantonen gegen 6 Kantone angenommen worden.

Dieser Artikel setzt anstelle des bisherigen Wahlsystems eine bleibende Zahl von 200 Abgeordneten fest, die unter die Kantone *im Verhältnis* zu ihrer Wohnbevölkerung verteilt werden. Der Artikel lautet:

Art. 72

¹ Der Nationalrat wird aus 200 Abgeordneten des schweizerischen Volkes gebildet.

² Die Sitze werden unter die Kantone und Halbkantone im Verhältnis zu ihrer Wohnbevölkerung verteilt, wobei jeder Kanton und Halbkanton Anspruch auf mindestens einen Sitz hat.

³ Die Einzelheiten werden durch ein Bundesgesetz geregelt.

Wir beehren uns, Ihnen heute den Entwurf zu einem Bundesgesetz über diese Verteilung der Abgeordneten unter die Kantone vorzulegen.

In seiner Botschaft vom 2. September 1930 über die Grundlage für die Wahl des Nationalrates führte der Bundesrat über das jetzt eingeführte System der festen Zahl aus, dass sowohl für die Berücksichtigung des Vorbehaltes zugunsten der kleinen Kantone als auch für die Zuweisung der Restmandate verschiedene Verfahren in Frage kommen können. Wir werden diese verschiedenen Möglichkeiten im folgenden darstellen, wobei wir uns lediglich noch mit der Verteilung der Restmandate befassen. Der Vorbehalt zugunsten der kleinen Kantone ist bereits im Verfassungsartikel geregelt.

A. Methode d'Hondt

Dieses Verfahren liegt dem Bundesgesetz vom 14. Februar 1919 über die Wahl des Nationalrates für die Zuteilung der Sitze unter die verschiedenen Listen (Parteien) eines Wahlkreises (Kanton) zugrunde. Es ist beschrieben in der Botschaft vom 26. November 1918 betreffend die Wahl des Nationalrates (BBl 1918, V, 121) sowie im Bundesgesetz vom 14. Februar 1919.

1. Zu Beginn des Verfahrens ist der Wahlquotient zu ermitteln. Er wird errechnet, indem die Gesamtzahl der Stimmen durch die um eins vermehrte Zahl der zu wählenden Abgeordneten geteilt und auf die nächsthöhere ganze Zahl, die auf den so erhaltenen Quotienten folgt, aufgerundet wird. Es ist die kleinste Verteilungszahl; sie ergibt nie zuviele Abgeordnete.
2. Die Verteilung der Sitze erfolgt zuerst auf der Grundlage der vorläufigen auf diesem Wege ermittelten Verteilungszahl (die Stimmzahlen jeder Liste werden durch den Quotienten geteilt).
3. Wenn nach dieser Verteilung noch nicht alle Sitze vergeben sind, so wird die gesamte Stimmzahl jeder Liste durch die um eins vermehrte Zahl der ihr schon zugewiesenen Sitze geteilt. Den ersten noch zu vergebenden Sitz erhält jene Liste, die den grössten Quotienten aufweist.
4. Das unter Ziffer 3 beschriebene Verfahren wird wiederholt, solange noch Sitze zu vergeben sind.

Die erwähnte Botschaft fügt bei (S. 136), die Methode d'Hondt verseehe die Funktion eines Quorums und vermeide damit eine allzugrosse Verzettelung der Stimmen.

Bei der Verteilung der Sitze unter die Kantone würde die Gesamtzahl der in Ziffer 1 genannten Stimmen durch die Gesamtzahl der Wohnbevölkerung ersetzt, die um eins vermehrte Zahl der zu wählenden Abgeordneten durch die Zahl 201, die Stimmzahlen jeder in den Ziffern 2 und 3 erwähnten Liste durch die Bevölkerungszahl jedes Kantons und schliesslich die Liste (Ziffer 3) durch den Kanton.

Solange es sich um die Zuteilung von Mandaten unter die Parteien handelte, befriedigte dieses Verfahren vollständig. Es würde hingegen den Erfordernissen des neuen Artikels 72 nicht mehr genügen, der eine Verteilung unter den Kantonen *im Verhältnis* zu ihrer Wohnbevölkerung verlangt: Ein Verfahren, das

darin besteht, nach erfolgter Hauptverteilung die Zahl der Bevölkerung jedes Kantons durch die um eins vermehrte Gesamtziffer der schon zugeteilten Sitze zu teilen, würde eindeutig die grossen Kantone bevorzugen. Ein einfaches Beispiel diene als Beweis bei der Annahme einer vorläufigen Verteilungszahl von 25 000, einer Einwohnerzahl von 50 000 eines Kantons und einer solchen von 500 000 eines zweiten Kantons.

Nach der ersten Verteilung wird der erste Kanton zwei und der andere Kanton zwanzig Sitze erhalten. Die zweite Verteilung der noch freien Sitze ergibt folgende Quotienten:

$$\begin{array}{l} 50\,000 : (2+1) = 16\,666 \frac{2}{3} \\ 500\,000 : (20+1) = 23\,809 \frac{11}{21} \end{array}$$

Der neue Nenner wirkt sich für die Kantone mit grosser Bevölkerungszahl weit schwächer aus als für die kleinen Kantone; der Quotient der grossen Kantone ist somit viel höher.

Eine auf der Grundlage der Volkszählung von 1960 angestellte Berechnung ergab, dass der Kanton Bern nach der Hauptverteilung zwei zusätzliche Sitze beanspruchen könnte, während mehrere Kantone mit ziemlich bedeutenden Restzahlen leer ausgehen würden. Die Tabelle im Anhang zu dieser Botschaft zeigt die Verteilung der Mandate, falls die Methode d'Hondt zur Anwendung gelangen würde.

Die Einführung dieser Methode hätte noch eine andere Folge, nämlich eine ungebührliche Verlängerung der Berechnungen, bis alle Mandate verteilt sind. Hundertneunzig Sitze – immer gemäss den Ergebnissen der Volkszählung von 1960 – wären nach den zwei ersten Verteilungen ermittelt. Für die Ermittlung der letzten zehn Sitze wären nochmals zehn neue Verteilungen notwendig. Die Verteilung der zweihundert Sitze stünde somit erst nach der zwölften Berechnung endgültig fest.

Am 26. Juni 1930 nahm der Nationalrat ein Postulat Klöti an, das vorschlug, die Zahl seiner Mitglieder auf eine bestimmte Ziffer zu beschränken. Herr Klöti hatte verschiedene Zuteilungsverfahren geprüft. Bei der Begründung des Postulates lehnte er die Methode d'Hondt ab mit dem Hinweis, dieses Verfahren würde die grossen Kantone begünstigen und es sei besser, ein anderes zu wählen, da man hier keine Verbindung der Kantone analog der Listenverbindung der Parteien bei der Proportionalwahl vornehmen könne (StB Nr. 1930, 577). In seiner Botschaft vom 2. September 1930 erklärte der Bundesrat zum System der festen Zahl, er teile die Ansicht von Herrn Klöti: hinsichtlich der Ermittlung nach der ersten Zuteilung sollte das im Gesetz über die Verhältniswahl vorgeschriebene System d'Hondt von einem einfacheren System abgelöst werden, indem die restlichen Sitze einfach dem grösseren Rest zugeteilt würden.

Wir haben keinen Grund, von dieser Betrachtungsweise abzuweichen und beantragen Ihnen daher, von einem Verteilungsverfahren auf der Grundlage der Methode d'Hondt abzusehen.

B. Methode der Zuteilung an die stärkeren Reste

Mit dieser Methode werden die nach der ersten Verteilung noch übriggebliebenen Sitze jenen Kantonen zugewiesen, welche die stärkeren Reste besitzen. Inbezug auf die erste Verteilung sind folgende 3 Lösungen möglich:

1. Jeder Kanton oder Halbkanton erhält zunächst einen Abgeordneten, insgesamt 25 Sitze. Um die andern Sitze zu verteilen, ist die Zahl der Gesamtbevölkerung durch die Zahl der noch nicht verteilten Sitze (175) zu teilen, worauf die Zahl der Bevölkerung eines jeden Kantons durch den erhaltenen Quotienten geteilt wird.
2. Jedem Kanton und Halbkanton wird zuerst, wie im vorstehend beschriebenen Verfahren, ein Abgeordneter zugeteilt. Für die folgenden Berechnungen würde auf die Zahl der Gesamtbevölkerung abgestellt, vermindert um die Bevölkerungszahl jener Kantone, die den Quotienten (Bevölkerung geteilt durch 200) nicht erreicht haben, sowie einer dem Quotienten entsprechenden Ziffer für die übrigen Kantone.
3. Gemäss einem dritten Verfahren wird zuerst der Quotient (er ergibt sich aus der Teilung der Gesamtbevölkerung mit der Zahl der Abgeordneten, also 200) berechnet. Ist der Quotient – d. h. die Einwohnerzahl, welche auf einen Abgeordneten Anspruch gibt – bekannt, so wird jedem Kanton und Halbkanton, der diesen Quotienten nicht erreicht hat, ein Abgeordneter zugeteilt. Der Rest der Sitze wird unter die Kantone verteilt auf der Grundlage der Gesamtbevölkerung nach Abzug der Einwohnerschaft jener Kantone, die schon zum Zuge gekommen sind.

Berechnungen auf der Annahme von 200 Abgeordneten zeigen, dass das zweite und dritte System zu den gleichen Ergebnissen führen. Hingegen gelangt man bei der Anwendung des ersten Systems zu sehr andersartigen Ergebnissen, die die kleinen Kantone bedeutend bevorzugen. Auf Grund dieser im Jahre 1930 gemachten Feststellung sah der Bundesrat ohne weiteres von der ersten Lösung ab, da sie den Erfordernissen der Logik nicht standhält. Diese Auffassung besteht heute noch zu Recht. Sie wird überdies untermauert durch die Tatsache, dass bereits Artikel 72 der Bundesverfassung einen Vorbehalt zugunsten der kleinen Kantone enthält. Während der Beratungen der Kommission des Nationalrates über den Verfassungsartikel wurde ein dem ersten System entsprechender Antrag gestellt. Man erhob aber dagegen den Einwand, dieser Lösungsversuch komme einer Ernennung der ersten 25 Abgeordneten gemäss dem für den Ständerat geltenden Wahlverfahren gleich, ferner würde die unterschiedliche Bedeutung der Kantone lediglich für die verbleibenden 175 Sitze in Betracht gezogen. Der Antrag wurde schliesslich abgelehnt. Wie schon der Bundesrat in Jahre 1930 sind auch wir der Ansicht, dieses System müsse abgelehnt werden.

Die beiden andern Verfahren sind, wie wir schon erwähnten, gleichwertig. Beide Systeme nähern sich am ehesten dem im Artikel 72 der Bundesverfassung verankerten Grundsatz des Proporz. Die Liste über die Verteilung der Ab-

geordneten, die der Botschaft vom 22. Dezember 1961 zum Entwurf für den Verfassungsartikel beilag, war übrigens auf der Grundlage dieser beiden Systeme aufgestellt. Die nachfolgende Übersicht zeigt, wie – je nach dem einen oder andern System – die Zahl der Sitze für jeden Kanton ermittelt wird:

2. System

1. Zuteilung eines Sitzes an jeden Kanton und Halbkanton.

Erste Verteilung: 25 Sitze.

2. Von der Gesamtbevölkerung der Schweiz (5 429 061) wird die Wohnbevölkerung der drei Halbkantone, die den Quotienten 27 146 ($5\,429\,061 : 200$) nicht erreichen, abgezogen und ebenso für jeden andern Kanton eine dem Quotienten entsprechende Zahl. 58 266 (Wohnbevölkerung von Unterwalden (Ob- und Nidwalden) und Appenzell I.-Rh.) + 597 212 ($22 \times 27\,146$) = 655 478.

$5\,429\,061 - 655\,478 = 4\,773\,583$.

3. Die so erhaltene Zahl wird durch die Zahl der noch zu verteilenden Sitze geteilt. $4\,773\,583 : 175 = 27\,278$ (zweiter Quotient).

4. Die Wohnbevölkerung jedes Kantons nach Abzug des ersten Quotienten (27 146) wird durch den zweiten Quotienten geteilt, um die Hauptverteilung zu ermöglichen.

Zweite Verteilung: 164 Sitze

5. Die noch nicht vergebenen Sitze werden den Kantonen oder Halbkantonen mit den grössten Restzahlen zugeteilt.

Dritte Verteilung: 11 Sitze.

3. System

1. Die Gesamtbevölkerung der Schweiz (5 429 061) wird durch 200 geteilt; der Quotient beträgt 27 146.

2. Jedem der drei Halbkantone, welche diesen Quotienten nicht erreichen, wird ein Sitz zugeteilt.

Erste Verteilung: 3 Sitze.

3. Von der Gesamtbevölkerung wird die Wohnbevölkerung der drei Halbkantone, die den Quotienten nicht erreichen, abgezogen. ($5\,429\,061 - 58\,266 = 5\,370\,795$).

4. Die so erhaltene Zahl wird durch die Zahl der noch zu vergebenden Sitze geteilt, um den neuen Quotienten zu gewinnen ($5\,370\,795 : 197 = 27\,273$).

5. Die Bevölkerungszahl jedes der 22 Kantone und Halbkantone, die noch nicht zum Zuge kamen, wird durch den neuen Quotienten geteilt, um die Hauptverteilung zu ermöglichen.

Zweite Verteilung: 186 Sitze.

6. Die noch nicht vergebenen Sitze werden den Kantonen oder Halbkantonen mit den grössten Restzahlen zugeteilt.

Dritte Verteilung: 11 Sitze.

Beispiel: (Kanton Zürich)

Erste Verteilung	1 Sitz
Zweite Verteilung: (952 304—27 146): 27 278 = 33; Rest 24 984 diese Ziffer ist eine der 11 grössten Restzahlen.	33 Sitze
Dritte Verteilung:	<u>1 Sitz</u>
Total	35 Sitze

Beispiel: (Kanton Zürich)

Erste Verteilung:	0 Sitze
Zweite Verteilung: (952 304:27 263 = 34; Rest: 25 362) diese Ziffer ist eine der 11 grössten Restzahlen.	34 Sitze
Dritte Verteilung:	<u>1 Sitz</u>
Total	35 Sitze

In der Meinung einerseits, dass die kleinen Kantone schon in der Verfassung berücksichtigt wurden und dass andererseits die Berechnungen nach dem dritten System leichter durchzuführen sind, beantragen wir Ihnen, dieses System auszuwählen.

Artikel 1 des Gesetzeswurfes gibt das für das oben beantragte System einzuschlagende Verfahren an.

Die andern Artikel bedürfen keiner langen Erläuterungen:

Artikel 2. Wir haben uns darauf beschränkt, sinngemäss die Bestimmung von Artikel 18 des Bundesgesetzes über die Wahl des Nationalrates wiederzugeben für den – unwahrscheinlichen – Fall, dass zwei oder mehrere Kantone nach der Hauptverteilung gleich starke Restzahlen aufweisen.

Artikel 3. Diese Vorschrift verankert die seit mehr als einem Jahrhundert geübte Gepflogenheit, nach jeder eidgenössischen Volkszählung die Zahl der Sitze, worauf die Kantone Anspruch haben, neu festzusetzen.

Zur Verfassungsmässigkeit des Entwurfes haben wir keine Bemerkungen anzubringen.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Bern, den 6. November 1962.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

P. Chaudet

Der Bundeskanzler:

Ch. Oser

(Entwurf)

Bundesgesetz
über
die Verteilung der Abgeordneten des Nationalrates
unter die Kantone

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 72 der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 6. November 1962,

beschliesst:

Art. 1

Die 200 Sitze des Nationalrates werden unter die Kantone und Halbkantone nach folgendem Verfahren verteilt:

1. Die Wohnbevölkerung der Schweiz wird durch 200 geteilt; das so ermittelte, auf die nächste ganze Zahl aufgerundete Ergebnis bildet die für die erste Verteilung vorläufige Verteilungszahl.
2. Jedem Kanton oder Halbkanton, dessen Bevölkerung die nach Ziffer 1 ermittelte vorläufige Verteilungszahl nicht erreicht, wird ein Sitz zugeteilt; diese Kantone und Halbkantone scheiden für die weitere Verteilung aus.
3. Zur Ermittlung der Verteilungszahl der zweiten Verteilung wird die Wohnbevölkerungszahl der Schweiz um die Zahl der Bevölkerung der Kantone und Halbkantone, die nach der ersten Verteilung ausgeschieden sind, vermindert und geteilt durch 200, vermindert um die Zahl der schon verteilten Sitze.
4. Jeder nicht nach Ziffer 2 ausgeschiedene Kanton oder Halbkanton hat Anspruch auf so viele Abgeordnete, als die neue Verteilungszahl in seiner Bevölkerungszahl aufgeht.
5. Die noch übrigbleibenden Sitze werden unter jene Kantone und Halbkantone verteilt, welche die grössten Restzahlen aufweisen.

Art. 2

Haben im Falle von Artikel 1, Ziffer 5 zwei oder mehrere Kantone die gleichen Restzahlen erreicht, so wird der letzte Sitz dem Kanton zugeteilt, welcher nach der Teilung der Bevölkerungszahl jeder dieser Kantone mit der vorläufigen Verteilungszahl die grössere Restzahl aufweist.

Art. 3

Nach jeder eidgenössischen Volkszählung wird der Bundesrat für die nächste Gesamterneuerung des Nationalrates die Sitze nach Massgabe von Artikel 1 neu verteilen.

Art. 4

Der Bundesrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes.

Verteilung der Abgeordneten des Nationalrates unter die Kantone

Kantone	Bevölkerungs- zahl (1. Dez. 1960)	heute	inskünftig (nach den verschiedenen Lösungen)			
			Methode d'Hondt	Zuteilung an die grösseren Restzahlen		
				1. System	2. System	3. System
Zürich	952 304	32	36	32	35	35
Bern	889 523	33	34	30	33	33
Luzern	253 446	9	9	9	9	9
Uri	32 021	1	1	2	1	1
Schwyz	78 048	3	3	3	3	3
Obwalden	23 135	1	1	2	1	1
Nidwalden	22 188	1	1	2	1	1
Glarus	40 148	2	1	2	2	2
Zug	52 489	2	2	3	2	2
Freiburg	159 194	7	6	6	6	6
Solothurn	200 816	7	7	7	7	7
Basel-Stadt	225 588	8	8	8	8	8
Basel-Landschaft	148 282	4	5	6	5	5
Schaffhausen	65 981	2	2	3	2	2
Appenzell A.-Rh.	48 920	2	1	3	2	2
Appenzell I.-Rh.	12 943	1	1	1	1	1
St. Gallen	339 489	13	13	12	13	13
Graubünden	147 458	6	5	6	5	5
Aargau	360 940	13	14	13	13	13
Thurgau	166 420	6	6	6	6	6
Tessin	195 566	7	7	7	7	7
Waadt	429 512	16	16	15	16	16
Wallis	177 783	7	6	7	7	7
Neuenburg	147 633	5	5	6	5	5
Genf	259 234	8	10	9	10	10
SCHWEIZ	5 429 061	196	200	200	200	200

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Vollzug von Artikel 72 der Bundesverfassung (Wahl des Nationalrates) (Vom 6. November 1962)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1962
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	47
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	8560
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.11.1962
Date	
Data	
Seite	1137-1145
Page	
Pagina	
Ref. No	10 041 902

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.