

Jahresabonnement (portofrei in der ganzen Schweiz): 4 Frk.

Einrückungsgebühr per Zeile 15 Cent. — Inserate sind frankirt an die Expedition einzusenden
Druck und Expedition der Stämpfischen Buchdruckeret (G. Hünerwabel) in Bern.

B e r i c h t

des

Bundesrathes an den schweiz. Nationalrath über eine Petition
des Zentralkomite's der Helvetia, betreffend die Volks-
vertretung im Nationalrath.

(Vom 14. Februar 1862.)

Tit. I

Durch Schlußnahme vom 13. Januar hat der Nationalrath uns
eine Petition des Herrn P. Jolissaint, Präsidenten des Zentral-
Komite's der Helvetia, d. d. Courtelary den 11. Januar 1862, zur Be-
richterstattung überwiesen.

Diese Petition geht im Wesentlichen dahin:

Art. 61 der Bundesverfassung bestimmt: „Der Nationalrath wird
aus Abgeordneten des schweizerischen Volkes gebildet. Auf je 20,000
Seelen der Gesamtbevölkerung wird ein Mitglied gewählt. Eine Bruch-
zahl über 10,000 Seelen wird für 20,000 Seelen berechnet.“

Die Volkszählung von 1860 habe nun herausgestellt, daß neun
Kantone, nämlich Basel-Stadt, Basel-Landschaft, St. Gallen, Grau-
bünden, Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis und Genf, Anspruch erlangt
haben auf Vermehrung ihrer Repräsentation um je ein Mitglied des Na-
tionalraths, was durch eine beigelegte vergleichende Tabelle der Bevölke-
rung der Kantone in den Jahren 1850 und 1860 als erwiesen ange-
nommen wird. Die gegenwärtige Repräsentation sei somit nicht in Ueber-
einstimmung mit der Bundesverfassung, diese sei in einer ihrer wesentlichsten
Bestimmungen nicht vollzogen.

Die Nationalvertretung sei nicht allein eine Organisationsfrage, sondern auch eine Anwendung der Volkssouveränität, die über den Gesetzen und der Verfassung stehe; es könne daher keiner Behörde zustehen, sie zu beschränken oder zu schmälern. Ebenso sei von keinerlei Vergünstigung der obgenannten Kantone durch die Bundesversammlung die Rede, sondern vielmehr von einem absoluten Rechte, das ihnen nicht vorenthalten werden könne ohne eine flagrannte Verletzung des Fundamentalvertrages.

Der Bevölkerung jener Kantone sei gegenwärtig und schon seit einiger Zeit ein Theil ihrer Rechte entzogen; es bestehe also eine Ungleichheit, die ihnen zum Nachtheil und den andern Kantonen zum Vortheil gereiche, und die ungesäumt aufgehoben werden sollte. Die Petenten glauben sogar, daß wenn die eidgenössischen Räthe nicht ehestens die in dieser Beziehung nöthigen Maßregeln treffen würden, die benachtheiligten Kantone berechtigt wären, diese Ergänzungswahlen von sich aus vorzunehmen, und man würde die Gewählten von den Sitzungen des Nationalrathes nicht ausschließen können, da jedes organische Gesetz den verfassungsmäßigen Vorschriften untergeordnet sei. Indes um jeden Konflikt zu vermeiden, scheint es den Petenten besser, daß die Bundesversammlung von sich aus Beschlüsse fasse, welche geeignet seien, jenen Kantonen Gerechtigkeit zu verschaffen, und wünschen daher, daß sie

beschließe:

1. Die Zahl der Abgeordneten, zu welcher die Kantone nach der eidg. Volkszählung von 1860 berechtigt sind, sei unverzüglich festzustellen.
2. Diejenigen Kantone oder Halbkantone, welche nur einen eidg. Wahlkreis bilden und welche zu einem Abgeordneten mehr berechtigt sind, haben diese Wahl anzuordnen.
3. Diejenigen Kantone, welche ebenfalls zu einem Abgeordneten mehr berechtigt, aber in mehrere Wahlkreise abgetheilt sind, haben ihre Repräsentation unverzüglich zu vervollständigen, in der Weise, daß jeder Kanton für diese Wahl nur ein Wahlkolleg bilde.
4. Das Bundesgesetz, betreffend die Bestimmung der eidg. Wahlkreise in den Kantonen sei vor der nächsten Integralkerneuerung des Nationalrathes zu revidiren.

Bei unserer Berichterstattung müssen wir vorerst darauf aufmerksam machen, daß die Petenten von einer irrigen Voraussetzung ausgehen, wenn sie annehmen, es sei bereits konstatiert, daß in Folge der Volkszählung von 1860 neun Kantone eine stärkere Repräsentation im Nationalrathe erhalten werden. Es ist dieses nicht der Fall, da das Ergebnis jener Volkszählung selbst noch nicht gesetzlich konstatiert ist. Das Dekret der Bundesversammlung über das Ergebnis der eidg. Volkszählung vom 18.—23. März 1850 bleibt nämlich für so lange die einzige offizielle Basis aller auf die Volkszählung sich gründenden Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse, bis dasselbe durch die Bundesversammlung durch ein neues Dekret über die Volkszählung des Jahres 1860 außer Kraft gesetzt wird.

Der Bundesrath gedenkt, auf die ordentliche Sommerfizung dieses Jahres den gesetzgebenden Råthen eine bezügliche Vorlage zu machen. Sobald die Bundesversammlung diesem Dekret ihre Zustimmung gegeben haben wird, läßt sich dann offiziell bestimmen, welchen Kantonen für die Zukunft eine stärkere Repräsentation im Nationalrathe zukommt.

Der Bundesrath könnte seine Berichterstattung über die vorliegende Petition hiermit einstweilen schließen, da er selbst im Sinne hatte, anschließend jenes Dekretes die weiteren, von der Petition aufgeworfenen Fragen, die seiner Aufmerksamkeit keineswegs entgangen sind, zur Besprechung zu bringen. Dessen ungeachtet nimmt er, obgleich die Behandlung dieser Punkte zur Zeit noch etwas verfrüht ist, keinen Anstand, schon jetzt auf die Materie selbst näher einzutreten.

Vorerst muß er sich einige Bemerkungen über die Behauptung, daß der gegenwärtige Zustand ein verfassungswidriger sei, erlauben. Die Petition begründet diese Behauptung mit dem Satze, daß die Souveränität des Volkes über den Gesetzen und der Verfassung stehe, und daß keiner Gewalt das Recht zustehe, sie zu beschränken oder zu begränzen. Wir finden uns nicht veranlaßt, über diese Theorie der absoluten Volkssouveränität in abstracto näher einzutreten, da diese im vorliegenden Falle unserer Ansicht nach gar nicht in Frage steht. Es handelt sich vielmehr bloß um den Modus der Repräsentation des souveränen Volkes, und dieser ist durch die Verfassung, im Spezialfalle durch die Art. 60 - 72 der Bundesverfassung des Nähern geordnet. Eine Verfassung kann sich indeß nicht selbst ins Leben einführen, sondern es bedarf dazu stets ausführender Organe, welche die abstrakten Verfassungsbestimmungen mit dem Leben vermitteln und dafür sorgen, daß deren Grundsätze den bestehenden Verhältnissen angepaßt werden, damit nicht das gewollte Gute sich durch eine verkehrte, verwirrende Anwendung ins Schlimme verkehre. Art. 74, Ziffer 1 sagt deshalb, daß die Bundesversammlung, bestehend aus den beiden Råthen, die Gesetze und Beschlüsse zur Ausführung der Bundesverfassung zu erlassen habe, unter welchen noch namentlich aufgezählt werden, die Gesetze über die Bildung der Wahlkreise, Wahlart und Organisation der Bundesbehörden u. s. f. Da diese Bestimmungen der Bundesverfassung vom Volke eben so gut angenommen worden sind, wie die andern, namentlich Art. 61, so erhellt daraus am besten, daß es der Wille des Volkes ist, daß die nähere Regulirung des Repräsentationsverhältnisses des Volkes im Nationalrathe der Bundesversammlung anheimgestellt bleibe.

Die Bundesversammlung hat in dieser Materie zu Gunsten einer gerechten Volksrepräsentation von sich aus eine viel wichtigere Maßregel getroffen, als diejenige ist, um die es sich handelt, als sie Volkszählungen von zehn zu zehn Jahren angeordnet hat; denn diese periodischen Volkszählungen waren in der Verfassung gar nirgends vorgeschrieben; es ging die Anordnung derselben aus der freien Selbstbestimmung der Bundes-

versammlung hervor. Die Bundesversammlung hätte nach den Andeutungen der Art. 19 und 39 über die zu 20 Jahren um anzuordnende Revision der Mannschätz- und Geldscala eben so gut sich mit Volkszählungen von 20 zu 20 Jahren oder in noch längern Terminen begnügen können, und es würde dannzumal 20 oder noch mehr Jahre bei dem gleichen Repräsentationsmodus verbleiben. Daraus folgt wol klar, daß kein Grund vorhanden ist, den guten Willen der Bundesversammlung bezüglich der Ausführung des Art. 61 der Bundesverfassung zu bezweifeln.

Wenn von den Petenten angedeutet wird, es hätten, falls die Bundesversammlung nicht unverzüglich den Repräsentationsmodus ändere, die theilhaftigen Kantone selbst das Recht, die ihnen zukommenden Ergänzungswahlen ohne weiteren Bundesbeschluß von sich aus vorzunehmen, so braucht auf diese Anschauungsweise wol nicht weiter eingetreten zu werden, da es eben so selbstverständlich wäre, daß die Bundesversammlung solchen ungesetzlich gewählten Mitgliedern den Sitz in ihrer Mitte nicht gestatten könnte.

Nach dieser kurzen Erörterung des Rechtspunktes wenden wir uns zu der weit wichtigern Frage, wie in Würdigung aller hier in Frage kommenden Verhältnisse von der Bundesversammlung die nothwendige Ergänzung des Nationalrathes zu ordnen sei. Die Hauptgesichtspunkte, von welchen die Bundesversammlung sich dabei wird leiten lassen, werden sein: auf der einen Seite die Wünschbarkeit einer möglichst raschen Umgestaltung der Volksrepräsentation gemäß den neuen Zählungsergebnissen; auf der andern Seite die Fürsorge, daß der bestehende Rechtszustand nicht ohne Noth verletzt und der Uebergang in das neue Verhältniß möglichst einfach und ohne Verwirrung erzielt werde.

Die einfachste Lösung der Schwierigkeit wäre unstreitig die, wenn die veränderte Repräsentation jeweilen erst mit dem Beginn einer neuen legislativen Periode ins Leben träte. Ja, der Bundesrath ist geneigt, diesen Weg der Erledigung sogar als den vorzugsweise dem Willen der Verfassung entsprechenden zu betrachten. Art. 65 der Bundesverfassung legt nämlich Werth darauf, daß der Nationalrath gleichzeitig in seiner Gesamtheit gewählt und je zu 3 Jahren um in seiner Gesamtheit erneuert werde. Dieses Verhältniß würde nun unstreitig gestört, wenn mitten im Laufe einer Legislatur die Behörde durch eine größere Zahl von Ergänzungswahlen verändert würde. Es führt dieß stets Störungen der verschiedensten Art mit sich; ja es kann sogar bei einem Parteistand von annähernd gleichen Stärkeverhältnissen ein solcher Nachschub für die Politik des Landes verhängnißvoll werden. Man hat zwar auch in andern Staaten das Beispiel, daß in Pairskammern vom Souverän aus durch Nachschub Veränderungen in der Majorität zu erzielen versucht werden; allein es dürfte keine noch größern Bedenken haben, wenn der demokratische Souverän ähnliche Operationen vornehmen wollte.

Mit der oben angedeuteten Lösung würde sich auch eine Schwierigkeit anderer Art am leichtesten beseitigen lassen. Die Petenten sehen

dermalen nur den Fall voraus, daß durch eine jeweilige Volkszählung die Volksrepräsentation der einzelnen Kantone im Nationalrathe verstärkt werde. Wie aber, wenn, was Gott verhüten möge, durch Krieg, Seuchen, Theuerung oder Verdienststokung einmal das umgekehrte Verhältniß einer Bevölkerungszunahme mit Verminderung der Repräsentation einträte? Wie soll dann diese Verminderung im Laufe einer Legislatur bewerkstelligt werden? Könnte man einzelnen Repräsentanten ihr gesetzlich erworbenes, von der Verfassung, Art. 65, für drei Jahre garantirtes Mandat entziehen? Müßten alle Repräsentanten eines Kantons sich einer Neuwahl unterwerfen, die möglicherweise ganz andere Resultate zur Folge haben könnte? Es sind das Fragen, deren Lösung auf verfassungsmäßigem Wege sich fast nicht absehen läßt. Wollte man aber den einmal gewählten Repräsentanten ihr Mandat bis zum Schlusse ihrer Amtsdauer belassen und denjenigen Kantonen, welche Anspruch auf größere Repräsentation haben, die sofortige Ergänzung ihrer Repräsentation gestatten, so hätte man dann in That und Wahrheit eine unwahre Volksrepräsentation, und es könnte dies in Fällen, wo wichtige Fragen durch ein paar Stimmen Mehr entschieden werden, gar leicht zu schlimmen Streitigkeiten führen.

Es ist noch ein weiterer Fall herauszuheben. Es kann die Volkszahl in einem Kanton annähernd die gleiche geblieben sein, sich aber in den einzelnen Nationalrathswahlkreisen im Innern des Kantons bedeutend geändert haben. Dieses Verhältniß zeigt sich insbesondere seit der Erstellung der Eisenbahnen, wo die großen Knotenpunkte des Verkehrs sehr rasche Bevölkerungszunahmen zeigen, während sich in den von den Eisenbahnen entfernten Landestheilen eher ein Rückgang in der Bevölkerungszahl herausstellt. Hier verschiebt sich im Innern eines Kantons ebenfalls das wahre und richtige Repräsentationsverhältniß, und es kann augenscheinlich die Remedur nur eintreten durch eine Abänderung in der Kreiseinteilung des Kantons. Gewiß wird eine revidirte Kreiseinteilung nun am zweckmäßigsten in Vollziehung gesetzt auf eine neue Legislatur hin, indem bei einer Abänderung im Laufe derselben Verwicklungen aller Art eintreten müßten. Die Detailrevision wird aber wiederum am passendsten verbunden mit der Hauptoperation einer neuen Vertheilung der Repräsentation unter die Kantone.

Die Petenten glauben freilich über alle diese Schwierigkeiten, die sie zum großen Theil mit Stillschweigen übergehen, ganz leicht hinwegzukommen mit dem Vorschlag, es sollen die Kantone, welche nur einen Kreis bilden, mit einfacher Festhaltung dieses Verhältnisses ihre Ergänzungswahl vornehmen, diejenigen Kantone aber, welche aus mehreren Kreisen bestehen, die Ergänzungswahlen durch den ganzen Kanton vornehmen lassen.

Allein ganz abgesehen von der oben bezeichneten Einseitigkeit dieser Anschauungsweise dürften sich gegen diesen Vorschlag, insbesondere gegen den zweiten Theil desselben, noch Bedenken anderer Art geltend machen.

Für's Erste haben wir Zweifel, ob eine solche Vermischung von Kreis- und Kantonalwahlen im gleichen Kanton mit dem Sinn und Geist des Art. 62 der Bundesverfassung und mit einem rationellen Wahlsystem im Einklang stände. Wenn in der gleichen Behörde Zentralrepräsentanten und Kreisrepräsentanten aus dem gleichen Kanton neben einander existirten, so wäre dadurch offenbar das Gefühl der Gleichheit aller Repräsentanten gestört, und es könnten Reibungen fast gar nicht ausbleiben. Noch schlimmer schien uns ein anderer Umstand zu sein.

Bei diesen Kantonswahlen würde die eidgenössische Bedeutung der Wahl zur Nebensache; zur Hauptsache aber würde deren kantonale Bedeutung. Es gäbe dieß den Parteien in den Kantonen einen vielleicht willkommenen Anlaß, ihre Stärke zu manifestiren, und man käme damit gerade in der unpassendsten Art in dasjenige System hinein, das man durch Bildung kleiner Wahlkreise in größeren Kantonen mit Absicht ausweichen wollte.

Dem Vorschlage, den neuen Repräsentationsmodus erst auf den Beginn einer Volkszählung zunächst folgenden Integralerneuerung eintreten zu lassen, steht ein einziges Bedenken im Wege, nämlich dasjenige, daß die neue Repräsentation nicht unmittelbar nach dem konstatirten Ergebnisse der Volkszählung, sondern erst nach etwalicher Zwischenzeit eintritt. Würden unsere Erneuerungswahlen erst nach langer Amtsdauer erfolgen, so wäre dieser Uebelstand allerdings nicht ohne Bedeutung; bei unserer dreijährigen Amtsdauer dürfte er aber nicht besonders schwer ins Gewicht fallen. Es lohnt sich übrigens der Mühe, die Größe dieses Uebelstandes noch etwas näher ins Auge zu fassen. Faßt man nämlich nicht bloß die gegenwärtige Situation ins Auge, sondern gleichzeitig auch das Verhältniß, wie es sich in Zukunft gestalten wird, so ergibt sich folgendes Resultat.

Volkszählung vom	Nationalrathserneuerung.	Differenz.
Dezember 1860.	Oktober 1863.	Circa 3 Jahre.
" 1870.	" 1872.	" 2 "
" 1880.	" 1881.	" 1 "
" 1890.	" 1893.	" 3 "
" 1900.	" 1902.	" 2 "
" 1910.	" 1911.	" 1 "
" 1920.	" 1923.	" 3 "

Die Zeitdifferenz varirt also nach einem festen Gesetz zwischen 3, 2 und 1 Jahr ganz gleichmäßig. Dabei ist nun aber zu bemerken, daß die offizielle Konstatirung des Volkszählungsergebnisses erst in der ordentlichen Sitzung des der Volkszählung folgenden Jahres erfolgen kann, so daß in That und Wahrheit jene Zeitdifferenzen sich für unsere Frage jeweilen um ein Jahr reduzieren und in den Jahren, wo die Integralerneuerung der Volkszählung unmittelbar folgen, vollständig verschwinden.

Es fragt sich nun, ob der restirende Uebelstand so groß ist, daß er die mit einer andern als der angeedeuteten Regulirung verbundenen Schwierigkeiten

rigkeiten überwiegen würde. Es können je nach den individuellen Standpunkten und Interessen hierüber allerdings verschiedene Ansichten obwalten; der Bundesrath müßte seinerseits jedoch diese Frage verneinen. Der Bundesrath ist der Ansicht, es solle die Bundesversammlung nach Konstatirung des Ergebnisses der Volkszählung von 1860 in einer folgenden Sitzung die nöthigen Abänderungen und Ergänzungen des Gesetzes über Bildung der eidg. Wahlkreise für die Nationalrathswahlen treffen; im Uebrigen aber sollen vor der Integrallerneuerung des Jahres 1863 keine durch die Volkszählung bedingten Nachwahlen in den Nationalrath angeordnet werden.

Indem der Bundesrath daher nach reiflicher Prüfung der Frage diese in einem den Petenten entgegengesetzten Sinne beantworten muß, schließt er mit der erneuerten Versicherung vollkommenster Hochachtung.

Bern, den 14. Februar 1862.

Im Namen des schweiz. Bundesrathes,
Der Bundespräsident:

Stämpfli.

Der Kanzler der Eidgenossenschaft:

Schies.

**Bericht des Bundesrathes an den schweiz. Nationalrath über eine Petition des
Zentralkomite's der Helvetia, betreffend die Volksvertretung im Nationalrath. (Vom 14.
Februar 1862.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1862
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	25
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	30.05.1862
Date	
Data	
Seite	459-465
Page	
Pagina	
Ref. No	10 003 718

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.