Die Proportionalwahl in der Schweiz. Geschichte, Darstellung und Kritik.

Von Dr. jur. **Emil Klöti** von Winterthur.

Vorwort.

Mit etwas skeptischem Gefühle trat ich an die Bearbeitung des Themas der Proportionalwahl heran. Ich stand unter dem Banne der von den Majoritätsparteien und ihren Organen stets wiederholten Behauptung, dass die Idee der Proportionalvertretung prinzipiell verwerflich sei, mindestens aber praktisch nicht in zufriedenstellender Weise realisiert werden könne. Schritt für Schritt und fast widerwillig musste ich mich aber immer mehr von der Haltlosigkeit des Majoritätssystems und der nicht nur theoretischen, sondern auch praktischen Überlegenheit des proportionalen Wahlverfahrens überzeugen.

Die Materie der Wahlreform ist sehr weitschichtig. Eine erschöpfende Behandlung derselben würde mehrjährige intensive Arbeit verlangen. Ich habe mich darauf beschränkt, das Hauptsächlichste und Interessanteste namentlich bezüglich der schweizerischen Verhältnisse herauszugreifen.

Ich hoffe, dass diese Arbeit dazu beitrage, die schweizerischen Juristen und Politiker zu ernstem *selbständigem* Studium der Wahlreformfrage anzuregen und sich nicht bloss aufs Hörensagen zu verlassen.

In der Hauptsache wurde die vorliegende Studie Ende Juni 1900 abgeschlossen und es war daher nicht mehr möglich, die Debatten, die sich in der schweizerischen Presse vor der Abstimmung über die „Doppelinitiative“ entspannen, und *Th. Curtis* Schrift „Die schweizerischen Volksrechte, 1848 bis 1900“, zu verwerten.

Eine angenehme Pflicht ist es mir, den zahlreichen Behörden und Herren, die mich bei meiner Arbeit in liebenswürdiger Weise durch reiches Material und wertvolle Aufschlüsse unterstützten, meinen wärmsten Dank auszusprechen, so vor allem den Herren Prof. Dr. *Gustav Vogt,* der mir die Behandlung dieses Themas empfahl, alt Kantonsrat *Karl Bürkli* und Stadtschreiber *H. von Wyss* in Zürich, Prof. *E. Hagenbach-Bischoff* in Basel und *R. Siegfried,* Schriftsteller in Königsberg (Preussen).

Einleitung.

Übersicht über die Systeme der Minoritäten- und der Proportionalvertretung.

Das Majoritätssystem verlangt, dass jeder Kandidat von der Hälfte plus einem der Wähler Stimmen erhalten haben müsse, damit er gewählt sei.

Die Idee der Proportionalität dagegen besteht darin, dass jeder Kandidat, um gewählt zu sein, einen verhältnismässigen Bruchteil der Gesamtstimmenzahl auf sich vereinige.

Wenn bei der Wahl von fünf Vertretern 500 Wähler für fünf liberale Kandidaten stimmen und 400 für fünf konservative, so sind nach dem Majoritätssystem alle fünf liberalen Kandidaten gewählt, nach dem Prinzip der Proportionalität dagegen nur drei Liberale und zwei Konservative, weil dieses Resultat, soweit möglich, dem Stärkeverhältnis der beiden Gruppen „proportional“ ist.

Es sind verschiedene Systeme vorgeschlagen worden, welche der Forderung der Proportionalität mehr oder weniger gerecht werden. Sie lassen sich scheiden in empirische oder Systeme der Minoritätenvertretung und in rationelle oder Proportionalwahlverfahren.

A. Empirische Verfahren.

Die Systeme der Minoritätenvertretung sind praktisch und zum Teil auch historisch eine Zwischenstufe zwischen Majoritäts- und Proportionalitätssystem. Es kommen hier namentlich zwei Varianten in Betracht:

1. *Das System der beschränkten Stimmgebung.* (Limitiertes Votum.) Ausgangspunkt dieses Systems ist das Listenskrutinium, wonach jeder Wähler so vielen Kandidaten stimmt, als Deputierte zu wählen sind. Das limitierte Votum weicht hiervon in der Weise ab, als es dem Wähler nur noch gestattet, für einen bestimmten Bruchteil ($^1/_3$, $^1/_2$, $^2/_3$, $^3/_5$ etc.) der Zahl der zu Wählenden zu stimmen. Sind also 12 Vertreter zu wählen und ist die Stimmgebung auf $^2/_3$ limitiert, so darf der einzelne Wähler nur noch acht

Namen auf seinen Wahlzettel schreiben. Damit ermöglicht man einer Minderheit von ungefähr einem Drittel der Wähler, vier eigene Kandidaten zu wählen. Natürlich entscheidet hier relatives Mehr.

Der empirische Charakter dieses Systems zeigt sich auf den ersten Blick. Diese Fixierung des Anspruches der Minderheit auf $^1/_3$, $^1/_4$ etc. der Sitze im Parlament ist etwas rein Willkürliches. Wenn sie im Momente des Gesetzerlasses noch genau den thatsächlichen Verhältnissen entspricht, so wird sie doch den politischen Wandlungen nicht gerecht. Es fehlt dem limitierten Votum an der nötigen Elasticität.

Eine weitere Schwäche desselben liegt darin, dass es die Existenz von nur zwei Parteien voraussetzt und da, wo dies nicht zutrifft, die Parteien zu oft recht unnatürlichen Wahlbündnissen zwingt. Auch besteht die Möglichkeit, dass die Majoritätspartei, namentlich da, wo sie etwas stärker ist, als man nach dem Grade der Limitierung der Stimmgebung annehmen könnte, entgegen der Absicht des Gesetzgebers, alle Sitze usurpiert. Maurice Vernes [1]) zeigt dies an folgendem Beispiel:

60 Wähler, die sich in zwei Parteien zu 40 und 20 spalten, sollen bei auf $^2/_3$ limitiertem Votum 12 Vertreter wählen, so dass also 4 Sitze der Minorität — genau ihrer Stärke entsprechend — zugedacht sind. Es stimmen aber von der Mehrheitspartei

je 15 für A, B, C, D, E, F, G, H,
weitere 15 „ E, F, G, H, I, K, L, M und
je 10 „ I, K, L, M, A, B, C, D.

Die Minorität stimmt kompakt für ihre vier Kandidaten N, O, P, Q mit je 20 Stimmen. Gewählt sind nun E, F, G, H mit je 30 Stimmen und A, B, C, D, I, K, L und M mit je 25 Stimmen. Die Minorität geht somit leer aus. Dieses Manöver ist da, wo sich die Majorität aus mehreren Fraktionen zusammensetzt, ganz wohl möglich.

Ein weiterer Nachteil, der nicht übersehen werden darf, liegt in der Thatsache, dass diejenigen Bürger, welche der Minoritätspartei angehören, nicht dasselbe Wahlrecht haben wie die Anhänger der Mehrheitspartei.

Es ist dies der Grund des in dem vorigen Beispiel gebotenen sonderbaren Schauspiels, dass die $^2/_3$-Majorität trotz der auf $^2/_3$ limitierten Stimmgebung alle 12 Sitze erlangte.

Jeder Angehörige der Mehrheit hatte dort eben ein quantitatives Wahlrecht von 8 Einzelstimmen (total 320 Stimmen); von der Minderheit konnte aber vernünftigerweise jeder Wähler nur vier Stimmen (total 80) von ganz gleichem Werte auf den Wahlzettel setzen, so dass also die Anhänger der Mehrheitspartei statt dem doppelten ein viermal grösseres Gewicht hatten als die Minderheit.

Immerhin machen sich diese Mängel in der Mehrzahl der Fälle nicht sehr fühlbar, und da sie dem Majoritätssystem in weit höherem Grade anhaften, ist dem ersteren vor dem letzteren doch stets der Vorzug zu geben.

Seit 1861 ist das limitierte Votum in einigen europäischen und amerikanischen Staaten zur Einführung gelangt [1]).

In einzelnen Ländern kehrte man wieder zum Majoritätssystem zurück, weil es die Erwartungen, die man auf dasselbe gesetzt hatte, nur zum Teil erfüllte, anderseits aber auch aus Parteispekulationen [2]).

In der Schweiz findet schon seit 1867 im Kanton Waadt die Wahl der Geschwornen nach limitiertem Votum statt; im Jahre 1888 wurde es im Kanton Neuenburg für die Wahlen der Gemeindevertretung eingeführt. In der Stadt Bern war dasselbe von 1888—1895 in Übung, wo es dann durch das proportionale Verfahren abgelöst wurde. Seit 1892 werden im Tessin alle Gerichte erster und zweiter Instanz und die kantonale Steuerkommission nach diesem System gewählt.

2. *Das System der Stimmenhäufung. (Kumulativsystem.)* Während man das limitierte Votum als das System der künstlichen Schwächung der Mehrheit bezeichnet, wird das Kumulativsystem als dasjenige der künstlichen Stärkung der Minorität angesehen. Auch diesem Verfahren dient als Grundlage die volle mehrnamige Wahl, das Listenskrutinium. Jeder Wähler verfügt über so viele Stimmen, als Mitglieder zu wählen sind, aber er darf dieselben auf die Kandidaten verteilen, wie er will, kann sogar alle zusammen ein und demselben Kandidaten zuwenden.

Dieses Verfahren hat nun freilich die Elasticität, die dem limitierten Votum abgeht, denn das Recht der Minorität ist nicht zum voraus fixiert. Auch die beim limitierten Votum mit Bezug auf die Parteiverhältnisse, Wahlmanöver und subjektives Wahlrecht geäusserten Bedenken fallen hier weg.

Aber ein grosser Fehler haftet diesem so einfachen Systeme an: es ist die Macht des Zufalles. Überschätzt nämlich eine Partei ihre Stärke und portiert demnach zu viel Kandidaten, so kann die Minderheit diese Blösse gut ausnützen, um selbst eine über-

[1]) In „Représentation proportionnelle". Paris. S. 40, Note 1.

[1]) Dasselbe ist heute in Übung auf der Insel Malta (1861), in Spanien und Portugal, in einigen nordamerikanischen Staaten bei Richterwahlen.

[2]) In England bestand das limitierte Votum von 1867—1884 in den 13 Parlamentswahlkreisen mit mehr als zwei Deputierten, in Brasilien von 1875—1881, in Italien von 1882—1891.

mässige Vertretung zu erlangen. Diesen Fall, der in amerikanischen Städten und Staaten schon mehrmals eingetreten ist [1]), veranschaulicht Rosin [2]) an folgendem Beispiel:

40 Liberale und 30 Konservative haben zusammen 3 Abgeordnete zu wählen. Es erhalten die liberalen Kandidaten A, B, C je 40 Stimmen; von den Wahlzetteln der Konservativen tragen je 15 die Namen D, D, E und D, E, E. Somit sind die beiden konservativen Kandidaten D und E mit je 45 Stimmen gewählt; die liberale Mehrheit erhält nur 1 Vertreter.

Unterschätzt dagegen eine Partei ihre Stärke, so führt dies zu nutzloser, für die Gegenpartei vorteilhafter Stimmenvergeudung. Dieselbe Gefahr schädlicher Kräftevergeudung besteht dann, wenn die Wähler nicht kompakt für die Liste ihrer Partei stimmen.

Der grosse Fortschritt, der in dem Kumulativsystem liegt, ist die Möglichkeit der Konzentrierung der Wahlkraft des Wählers auf wenige Kandidaten.

Wegen seiner grossen Einfachheit hat das reine Kumulativsystem in den englisch-amerikanischen Ländern eine bedeutende Verbreitung gefunden. Im Jahre 1853 schon wurde es in der englischen Kolonie Kap der guten Hoffnung eingeführt, seit 1870 wird es in England bei den Wahlen der Schulräte mit Erfolg angewendet. Seit 1870 ist es in einer ganzen Reihe amerikanischer Staaten und Städte adoptiert worden.

Immerhin genügt auch dieses System den Bedürfnissen nicht, so dass es in neuester Zeit auch in Amerika mehr und mehr von den Vorkämpfern der Minoritätenvertretung im weitern Sinne des Wortes aufgegeben wird, und dass dafür die Proportionalwahl empfohlen wird.

Eine Vereinigung von limitiertem und kumulativem Votum kann schon bedeutend praktischer und besser gestaltet werden, als jedes der einzelnen Systeme es an und für sich ist. Immerhin leidet auch diese Kombination wie ihre beiden Komponenten an Mangel von Genauigkeit.

3. *System der graduierten Stimmgebung.* Eine besondere Art kumulativen Votums ist das von Burnitz und Varrentrapp im Jahre 1863 in Frankfurt empfohlene System der graduierten Stimmgebung. Nach dieser Methode darf der Wähler auch so viele Namen auf den Wahlzettel schreiben, als Abgeordnete zu wählen sind, aber in der Reihenfolge, wie sie ihm am liebsten sind. Der zu oberst geschriebene Kandidat erhält eine Stimme, der zweite eine halbe Stimme, der dritte eine Drittelstimme u. s. f. Diese Abstufung ist empirisch, und das Verfahren bietet an sich ebensowenig Sicherheit für proportionale Vertretung wie das limitierte und das Kumulativvotum.

Affolter zählt auch das von Clair J. Grece im Jahre 1869 vorgeschlagene sogenannte System der negativen Stimmgebung zu den Minoritätssystemen. Grece betrachtet die Wahl einer Mehrzahl von Kandidaten als eine Summe von Abstimmungen über die einzelnen Nominationen. Er schlägt daher vor, dass alle Kandidaten auf dem Wahlzettel in alphabetischer Reihenfolge gedruckt sein sollen. Der Wahlberechtigte setzt dann zu jedem einzelnen Namen ein Ja oder ein Nein oder gar nichts, wenn er sich der Stimme enthalten will. Nach der Wahl werden für jeden Kandidaten die Ja oder Nein kompensiert; ist die Differenz positiv, so ist der Kandidat gewählt; ist sie negativ, so ist er nicht gewählt. Haben zu viele Kandidaten einen positiven Rest, so entscheidet unter ihnen das relative Mehr darüber, wer gewählt sein solle. Dieses Verfahren, gegen das sich bei näherer Betrachtung ganz gewichtige Bedenken erheben, ist nur eine veränderte, logisch ganz richtige Methode zur Ermittelung des sog. absoluten oder Hälftenmehres, welch letzterem ja der gleiche Gedanke zu Grunde liegt. Wenn man also das Majoritätssystem nicht auch zu den Systemen der Minoritätenvertretung zählt, so kann man dies auch bei dem System der sog. negativen Stimmabgabe nicht thun.

B. Die Proportionalwahlsysteme.

Die Proportionalwahlsysteme streben nicht bloss eine approximative Vertretung der Minderheit an, wie die Systeme der Minoritätenvertretung, sondern überhaupt wahre Proportionalität der Vertretung derart, dass die Summe der Mandate unter die verschiedenen bestehenden, bezw. bei jeder Wahl sich bildenden Wählergruppen nach dem Verhältnis (der Proportion) ihrer Stimmenzahl verteilt werden soll, gleichgültig, ob diese Gruppen nun die Mehrheit oder die Minderheit bilden.

Nicht mehr die Stimmenzahl der Hälfte + 1 der Wähler ist hier massgebend für die Wahl der Kandidaten, sondern der Quotient oder das Verhältnismehr, welches *im Maximum* das Resultat ist aus der Division aller abgegebenen Stimmen durch die Zahl der zu wählenden Deputierten.

Zwei Wege werden vorgeschlagen, um zu diesem Ziele zu gelangen. Der eine hat als Ausgangspunkt die einnamige Wahl, der andere das Listenskrutinium.

1. *Einmalige übertragbare Stimmgebung.* (System Hare, système du quotient, procédé du bulletin uninominal avec substituts, the single transferable vote etc.)

---

[1]) *Naville,* „Progrès", 1873. S. 48.

[2]) A. a. O. Beispiel III, S. 40.

Nach diesem Verfahren darf der Wähler nur einem einzigen Kandidaten stimmen, trotzdem womöglich das ganze Land einen einzigen Wahlkreis bilden soll. Jeder Kandidat muss den Quotienten, der richtigerweise erhalten wird durch Division aller Stimmen durch die um 1 vermehrte Zahl der Deputierten-Sitze, mit seiner Stimmenzahl überschreiten, und sei es auch nur um eine Einzelstimme, da sonst ein Kandidat zu viel gewählt werden könnte [1]). Es besteht aber hierbei einerseits die Gefahr, dass ein populärer Kandidat viel mehr Stimmen erhalte, und dass somit diejenigen Bürger, die ihm gestimmt haben, einen zu schwachen Einfluss auf das Gesamtresultat ausüben. Anderseits wieder ist es möglich, dass ein Kandidat mit seiner Stimmenzahl den Quotienten nicht erreicht und daher alle seine Wähler ihres effektiven Wahlrechtes verlustig gehen. Zu einem zweiten Wahlgang will man nicht Zuflucht nehmen, da dadurch die Proportionalität nur gestört würde.

Man erlaubt daher einem jeden Wähler, mehrere Namen auf den Wahlzettel zu schreiben. Seine Stimme wird demjenigen, den er an erster Stelle namhaft macht, zugewendet. Ist sie aber aus einem der zwei erwähnten Gründe für den Kandidaten nutzlos, so soll sie demjenigen zugewendet werden, den er an zweiter Stelle genannt hat u. s. f., bis sie einem einzigen der namhaft gemachten Kandidaten zu gute kommt.

Der Einfachheit halber wollen wir zunächst die Anwendung dieses Verfahrens auf die öffentlichen Gemeindewahlen, wie sie Hare [2]) für England vorschlägt, kurz skizzieren und dann erst zur geheimen Wahl übergehen.

Die Gemeinde setzt zum voraus die Stimmenquote fest, die ein Kandidat erhalten muss, um gewählt zu sein; diese Quote soll gleich dem Quotienten aus der Division der Zahl der Stimmberechtigten durch die Zahl der Vertreter sein. Jeder Wähler setzt in einem öffentlich aufgelegten Wahlbuch seinen Namen unter den Namen desjenigen Kandidaten, für den er stimmen will. Hat ein Kandidat genügend solche Unterschriften erhalten, so muss jeder später kommende Wähler einem andern Kandidaten stimmen. Hat eine Anzahl von Kandidaten am ersten Wahltag die Quote nicht erreicht, so können die Wähler, die denjenigen mit den schwächsten Stimmenzahlen gestimmt haben, diesen ihre Unterschrift entziehen und auf einen andern Kandidaten übertragen, der mehr Aussicht hat, gewählt zu werden.

Die Anwendung dieses Systems auf die *geheime* Wahl kann am besten durch das Beispiel illustriert werden, welches das englische Committee of proportional representation publiziert hat [1]).

Wir nehmen an, es seien in einem Wahlkreis 3 Deputierte zu wählen, und 5 Kandidaten seien angemeldet worden, nämlich zwei Konservative: Northcote und Cross, 2 Liberale: Gladstone und Hartington, und ein unabhängiger Kandidat: Lawson.

Der amtliche den Wählern zuzustellende Wahlzettel hätte folgende Gestalt:

Cross . . . . . .
Gladstone . . . . . .
Hartington . . . . . .
Lawson . . . . . .
Northcote . . . . . .

Ein liberaler Wähler würde nun wahrscheinlich Gladstone stimmen wollen und eventuell für den andern liberalen Kandidaten; er würde daher in die leere Rubrik zu Gladstone die Ziffer 1 und zu Hartington die Ziffer 2 setzen. Weitere Eventualkandidaten würde er wahrscheinlich nicht hinschreiben; es wäre ihm aber nicht verwehrt, z. B. zu dem Namen des unabhängigen oder eines konservativen Kandidaten die Ziffer 3 zu setzen. Mehr als 3 Namen dürfte er nicht hinsetzen, da nur 3 Deputierte zu wählen sind. Die Konservativen würden in ihrer Mehrzahl zu Northcote die Ziffer 1 setzen, zu Cross die Ziffer 2 und zu irgend einem andern Kandidaten die Ziffer 3. Ein Unabhängiger würde vielleicht zu Lawson die Zahl 1 hinschreiben und Gladstone und Northcote als Eventualkandidaten bezeichnen.

Nehmen wir nun an, es hätten 1400 Personen sich an der Wahl beteiligt und der Quotient sei $351\left\{\frac{1400}{4}+1\right\}$.

Von jedem Wahlzettel wird nun zunächst nur derjenige Kandidat berücksichtigt, zu dem der Wähler die Ziffer 1 gesetzt hat. Diese erste Ausrechnung ergäbe:

Cross	143
Gladstone	632
Hartington	134
Lawson	155
Northcote	336

Gladstone ist gewählt; er hat 281 Stimmen zu viel erhalten. Man nimmt daher von den Wahlzetteln, die zu seinen Gunsten lauteten, 281 Zettel weg, streicht auf denselben Gladstone durch und schreibt die Stimme je demjenigen Kandidaten zu gute, bei dessen Namen die Ziffer 2 steht. Diese zweite Ausrechnung könnte zu folgendem Resultat führen:

---

[1]) Siehe unten Kap. II, § 1, des theoretischen Teils.

[2]) A. a. O. S. 277.

[1]) *Lubbock*, a. a. O. S. 34—43.

	Ursprüngliche Stimmen	von Gladstone übertragene „zweite“ Stimmen	Total
Cross	143	2	145
Gladstone	—	—	351
Hartington . . .	134	237	371
Lawson	155	27	182
Northcote	336	2	338

Hartington ist nun auch gewählt. Nach Übertragung seiner überschiessenden 20 Stimmen, die in gleicher Weise wie oben erfolgt, ist das Resultat der dritten Ausrechnung:

Cross	146
Gladstone	351
Hartington	351
Lawson	196
Northcote	340

Nun hat kein dritter Kandidat den Quotienten erreicht. Überschüssige Stimmen sind keine mehr zu verteilen. Daher fängt man nun an, von unten herauf die Kandidaten mit den wenigsten Stimmen einen nach dem andern von der Teilnahme an der Konkurrenz auszuschliessen und ihre Stimmen denjenigen Kandidaten zuzuweisen, welche auf den betreffenden Wahlzetteln als nächste Eventualkandidaten gewählt sind.

Cross fällt also weg. Nach Verteilung seiner 146 Stimmen (4. Ausrechnung) ist das Stimmenverhältnis z. B. folgendes:

Gladstone	357
Hartington	351
Lawson	210
Northcote	460

Jetzt ist Northcote als dritter Deputierter gewählt. Es haben somit die Liberalen mit 766 Stimmen zwei Vertreter, die Konservativen mit 479 Stimmen einen Vertreter erhalten, und die Unabhängigen mit 155 Stimmen gehen leer aus.

Diese Ausrechnungsmethode ist vollkommener als der eigene Vorschlag von Hare; sie sagt uns auch weit mehr zu als die von Droop [1]) vorgeschlagene Methode des „first trial quota“, „second trial quota“ etc., welche vielleicht mathematisch genauere Resultate liefert, aber komplizierter ist und das Prinzip auch gar zu unklar zum Ausdruck bringt.

Eine wesentlich veränderte und einfachere Methode wurde von Hagenbach in den Jahren 1882 und 1888 vorgeschlagen [2]).

Danach werden die Wahlzettel zunächst gemischt und dann einer nach dem andern der Urne entnommen. Von jedem Wahlzettel wird der oberste Name abgelesen. „Diese Namen werden aufgeschrieben und die Zahl der ihnen zugefallenen Stimmen der Reihe nach auf dem Zählbogen eingetragen. Sobald ein Name so viel Stimmen auf sich vereinigt, als die Wahlzahl beträgt, ist der Betreffende gewählt. Von da an wird sein Name als ungültig auf den folgenden Wahlzetteln gestrichen; der nächstfolgende gültige Name rückt an seine Stelle und wird als Stimme gezählt.

„Wenn von allen Wahlzetteln je ein Name genommen und damit die erste Lesung beendigt ist, wird auf dem gleichen Zählungsbogen mit der Zählung in der Art fortgefahren, dass man wieder bei dem ersten Wahlzettel beginnt und ein zweites Mal in der durch die Numerierung festgesetzten Reihenfolge je *einen* Namen, und zwar den obersten gültigen, der noch nicht gezählt oder gewählt ist, von jedem Wahlzettel nimmt, bis die nötige Zahl von Grossräten durch Erreichung der Wahlzahl gewählt ist. Ist mit der zweiten Lesung das Resultat noch nicht erreicht, so geht man zu einer dritten über, und so weiter, bis die erforderliche Zahl von Grossräten herausgekommen ist, worauf die Ermittlung des Wahlresultates von dem Vorsitzenden als geschlossen erklärt wird“ [1]).

Diese Methode der zweiten und dritten etc. Zählung, deren geistiger Urheber ein Basler Publizist Rothpletz sein soll, beseitigt das aleatorische Moment, das in der Reihenfolge der Wahlzettel liegt, sozusagen vollständig, wie Hagenbach am Schlusse seiner Broschüre von 1882 nachweist. Offenbar ist sie daher dem relativen Mehr, das Hare für den Fall, dass nicht genügend Kandidaten den Quotienten erreicht haben, vorschlägt, unbedingt vorzuziehen. Auch ist sie einfacher als die oben beschriebene Ausrechnung, welche von den englischen Proportionalisten allgemein vorgeschlagen wird.

Dieses System der uninominalen Stimmgebung mit Eventualstimmen ist schon seit 1855 in Dänemark für die Wahl der 52 Mitglieder des Landsthings durch die (selbst *nach Hälftenmehr* gewählten) Wahlmänner vorgeschrieben. Eigentlich bekannt und in die Wissenschaft eingeführt wurde es aber erst im Jahre 1859 durch *Thomas Hares* Buch: „The election of representatives, parliamentary and municipal.“ Dieses Werk spielt in der Wahlreformlitteratur eine ähnliche Rolle wie Adam Smiths „Wealth of nations“ auf dem Gebiete

---

[1]) Vgl. *Hare*, „The election of representatives“. 4. Aufl. 1873. Appendix E. S. 305—307.

[2]) *Hagenbach-Bischoff*, „Die proportionale Vertretung bei den Basler Grossratswahlen“. 1882. — Derselbe, „Die Frage der Einführung der Proportionalvertretung statt des absoluten Mehres“. Wir halten uns in der Wiedergabe der Methode mehr an Hagenbachs Vorschlag von 1882, da uns namentlich § 5 des Entwurfes von 1888 durchaus unpraktisch und daher verfehlt erscheint.

[1]) § 18 des citierten Entwurfes.

der Nationalökonomie. Was dasselbe heute noch lesenswert macht, das ist sein mit der Waffe strenger Logik und feuriger Beredsamkeit geführter Kampf gegen die Teilung des Landes in Wahlkreise. Ganz Grossbritannien soll nach Hares Gesetzesvorschlag für die Parlamentswahlen (heute fast 700 Mitglieder) einen einzigen und ungeteilten Wahlkörper bilden, so dass der Quotient für alle Kandidaten von England, Schottland und Irland derselbe wäre und der Irländer in London, wie der Londoner in Schottland für die Kandidaten seiner engern Heimat wirksam votieren könnte.

Diese ausgedehnte „Freizügigkeit des Wahlwillens" hat etwas Ideales an sich, sie wird aber offenbar noch lange Ideal bleiben. Schon das Institut der Eventualstimmen des Hareschen Vorschlags ist wegen seiner Kompliziertheit einer so riesigen Ausdehnung des Wahlkreises durchaus hinderlich[1]).

Schon in dem oben erwähnten Beispiel brauchte es zur Wahl von drei Vertretern vier Ausrechnungen. Wenn 50 Vertreter zu wählen sind, wird diese noch unendlich komplizierter, so dass man an den Fall, wo fast 700 Deputierte zu wählen wären und die Zahl der Wähler in die Millionen ginge, gar nicht denken darf.

Bei der bedeutend einfachern Ausrechnungsart von Hagenbach braucht es stets 2—3 „Lesungen"; aber auch sie ist in grösseren Wahlkreisen unpraktisch. So rechnet Hagenbach selbst[2]) aus, dass bei der Wahl der 147 schweizerischen Nationalräte in einem einzigen Wahlkreis die Ermittelung eines Wahlresultates bei 10stündiger täglicher Arbeitszeit die Centralstelle etwa 3 Wochen in Anspruch nehmen würde (also wenn man Tag und Nacht arbeiten würde, was ja möglich wäre, immer noch 8—9 Arbeitstage).

Die Arbeit an sich selbst ist hier eigentlich kleiner als beim heutigen System, aber es ist eben keine Arbeitsteilung möglich wie heute. Die Ausrechnung kann dem Centralbureau erleichtert werden dadurch, dass grosse Massen von Wählern ganz kompakt und genau in derselben Reihenfolge für die Kandidaten der Wahlvorschläge stimmen. Dies würde offenbar so praktiziert; aber damit wäre es auch mit der von Hare so sehr gerühmten Unabhängigkeit der Wähler von den Parteien und der sorgfältigen persönlichen Auswahl der Kandidaten vorbei. „Das sind", sagt Hagenbach, „praktische Schwierigkeiten, die vielleicht durch besondere Vorrichtungen etwas vermindert werden können; sie machen die Empfehlung des Quotientensystems (Haresches System) beinahe zur Unmöglichkeit"[1]).

Wir gehen noch weiter und sagen, dass in jedem grössern Wahlkreis das System der Listenkonkurrenz dem Hareschen vorzuziehen ist, weil es, richtig formuliert, der Willensfreiheit der Wähler ebenso entgegenkommt und viel klarere Situationen schafft als das letztere[2]).

Vielfach hat man gegen Hares System auch den Umstand ins Feld geführt, dass die Reihenfolge, in welcher die Wahlzettel der Urne entnommen werden, also der Zufall, hier eine grosse Rolle spiele. Freilich ist ein solcher Einfluss möglich. Wenn z. B. der Quotient 6000 beträgt und auf 10,000 Wahlzetteln X als erster Kandidat, und auf 5000 davon A und auf den andern 5000 B an zweiter Stelle figuriert, so müssen also von den 10,000 Stimmen des X 4000 auf A und B übertragen werden. Je nachdem nun zuerst 10,000 Wahlzettel mit A oder mit B an zweiter Stelle zu gunsten dieser Eventualkandidaten gezählt werden, ist entweder A oder B gewählt.

Wenn man aber die Wahlzettel vor dem Ablesen mischt, so ist der Einfluss des Zufalls, wie man durch Wahrscheinlichkeitsrechnung nachgewiesen hat, sehr gering[3]).

Wäre kein anderer Nachteil mit diesem System verbunden, so wäre es ohne Zweifel zu empfehlen.

Seit 1894 wird dieses Verfahren in den Wahlkreisen von Costa Rica bei den Wahlen der Deputierten angewendet, ebenso in Tasmanien seit 1896. Auch in einigen Vereinen wird es mit Erfolg angewendet, so in dem Mechanic's Institute von San Francisco (ca. 1000 Wähler) und im Schweizerischen Grütliverein (im Jahre 1900: 3395 Wähler).

In England und Nordamerika hat dieses System zahlreiche Vertreter, aber namentlich in letzterm Lande neigt man in neuerer Zeit immer mehr der Listenkonkurrenz zu[4]). Selbst in Dänemark, wo ja das Andrä-Haresche System schon längst zum Teil in Anwendung sich befindet, schlug man im Februar 1879 für die Wahl der Stadtvertretung von Kopenhagen die Listenkonkurrenz vor. Diese Vertretung besteht aus

---

[1]) Die englischen Proportionalisten haben denn auch die Forderung, dass ganz Grossbritannien einen Wahlkreis bilden solle, bereits fallen gelassen.

[2]) „Die Anwendung der Proportionalvertretung" etc. S. 7.

[1]) Vgl. „Représentation proportionnelle". Paris. S. 358.

[2]) Vgl. auch *Villey*, S. 136.

[3]) Vgl. in *Hagenbachs* Broschüre, „Die proportionale Vertretung bei den Basler Grossratswahlen", 1882, den „Zusatz betreffend Einfluss des Zufalls". S. 18.

[4]) In Amerika ist für Hares System *A. Cridge* in der citierten Broschüre; für dasjenige der Listenkonkurrenz (Swiss Free List System, Free ticket) sind u. a. *Commons, Dudley-Foulke, Cooley, Jenks, S. Sterne* und die Saratoga Conference vom 27./28. August 1895 (New York). Vgl. die Abhandlungen der genannten Autoren in „The Proportional Representation Review (Chicago)". Vol. I—III (1893—95).

36 Mitgliedern; die Zahl der Wahlberechtigten war damals 15,000. Man fand auch hier wegen der grossen Zahl der effektiven Wähler (höchstens 7000) das Andrä-Haresche System schon zu unpraktisch[1]).

2. *Das System der Listenkonkurrenz.* Der Unterschied zwischen dem Hareschen System und demjenigen der Listenkonkurrenz besteht heute einzig noch darin, dass an Stelle der Hareschen Eventualkandidaten die Listen, das heisst Kandidatenverbände treten. In der Regel kommt bei letzterem System das Listenskrutinium zur Anwendung, aber gerade in neuerer Zeit wird immer mehr uninominale Wahl empfohlen. Wenn wir das System der Listenkonkurrenz in dem zur Illustrierung des Hareschen Systems gebotenen Beispiele anwenden, so sind folgende Abänderungen vorzunehmen:

Die Liberalen reichen beim Wahlbeamten eine „liberale Liste" ein mit den Kandidaten Gladstone und Hartington; die Konservativen präsentieren eine „konservative Liste" mit Northcote und Cross, und endlich die Unabhängigen rücken mit einer „unabhängigen Liste" auf den Plan, auf welcher als einziger Kandidat Lawson figuriert. Nehmen wir an, der Wähler dürfe auch nur einem einzigen Kandidaten stimmen, dann haben wir für die einzelnen Kandidaten dasselbe Resultat wie oben. Die Ausrechnung des Wahlresultates aber ist eine andere. Man addiert nämlich die Stimmen der Kandidaten der gleichen Liste, erhält dadurch die Stärke der Listen, und dann verteilt man nach Massgabe des Quotienten die Mandate unter die Listen. Wir haben also

liberale Liste	766 : 351	= 2,
konservative Liste . . .	479 : 351	= 1,
unabhängige Liste . . .	155 : 351	= —.

Also sind wie oben die beiden liberalen Kandidaten gewählt und ein konservativer Kandidat. Unter den Kandidaten der gleichen Liste entscheidet das relative Mehr, somit ist auch hier Northcote gewählt.

Während beim Hareschen System jeder Wähler selbst bestimmt, auf wen seine Stimme eventuell übertragen werden soll, entscheiden beim System der Listenkonkurrenz die Einreicher der Listen darüber, welchen Kandidaten eventuell die überschüssigen und „verlorenen" Stimmen zu gute kommen sollen.

Dieses specifisch schweizerische System werden wir im weitern Verlaufe dieser Arbeit eingehender zu analysieren haben.

[1]) „Die Anwendung der Proportionalvertretung" etc. S. 7.

I. Teil.

Geschichte der Wahlreform in der Schweiz.

Kapitel I.

Die Wahlreformbewegung in den Kantonen.

§ 1. Kantone, in denen die Proportionalwahl bereits Eingang gefunden hat.

1. Genf.

In keinem Staate ist die Geschichte der Wahlreform so interessant und lehrreich, wie im Kanton Genf. Denn hier ist das System der Listenkonkurrenz in allen seinen Entwicklungsphasen Gegenstand parlamentarischer Erörterung gewesen, so dass der äussere Gang der Wahlreform fast vollkommen parallel läuft zur innern Entwicklungsgeschichte des Systems.

Das Verdienst, der Idee der Proportionalvertretung zum erstenmal in Europa klaren Ausdruck gegeben zu haben, gebührt *Victor Considerant.*

Considerant war ein eifriger Schüler von Charles Fourier und nach dessen Tode Führer seiner Schule. Noch zu Lebzeiten Fouriers im Beginne der dreissiger Jahre wurde in den Diskussionen der Fourieristen die Frage der Ersetzung der territorialen Wahlkreise durch frei sich bildende Wählergruppen erörtert. Ob die Anregung zu diesem Thema direkt von Fourier ausging, ist nicht festgestellt[1]).

In den beiden Pariser Zeitschriften „Démocratie pacifique" und „La Phalange" veröffentlichte Considerant Anfang der vierziger Jahre verschiedene Artikel über Wahlreform im Sinne der Proportionalität. Kurz darauf siedelte er nach Genf über. Hier wurde er Zeuge heftiger Parteikämpfe, die ihn bewogen, durch Verbreitung der in der Schweiz noch gänzlich unbekannten Idee der Proportionalvertretung auf Sanierung der Genfer Wahlunsitten hinzuwirken. Da er selbst der Genfer Legislative nicht angehörte, bestimmte er im Jahre 1842 ein Mitglied des damaligen Verfassungsrates, Namens Hoffmann, im Verfassungsrat die Einführung des neuen Wahlsystems anzuregen. Aber Hoffmanns Vorschlag erntete nur Gelächter; einer Diskussion wurde er nicht gewürdigt.

Bei Anlass der Grossratswahlen vom 7. Oktober 1846 artete die durch religiöse Gegensätze gesteigerte Parteiwut zu offener Revolution aus (Fazy-Revolution). Die reaktionäre Regierung wurde gestürzt und ein Verfassungsrat mit der Revision der Verfassung betraut.

[1]) *Affolter* in seiner Heidelberger Preisschrift (Einleitung, § 3) behauptet dies, jedoch ohne nähere Begründung.

Der Ausgang der Wahlen vom 7. Oktober war auch in der That geeignet, die radikale Partei zu Gewaltthätigkeiten zu reizen, denn dank der schlechten Wahlkreiseinteilung erhielt dieselbe mit ihren 1409 Stimmen 19 Vertreter, während die Konservativen mit 1342 Stimmen deren 29 erlangten.

Considerant hielt nun den Zeitpunkt für geeignet, eine zweite Lanze zu gunsten der Wahlreform zu brechen. Er bediente sich nicht mehr eines Mittelmannes, sondern richtete persönlich an den Verfassungsrat ein offenes Sendschreiben, in welchem er die Fehler der bisherigen Wahleinrichtungen aufdeckte und hierauf in schönen, klaren Worten die Grundzüge seines neuen Vorschlages darlegte und einer Prüfung anempfahl.

Dieses Sendschreiben, das als Flugblatt verbreitet wurde, stellt zwei Grundsätze fest, die man unbedingt befolgen müsse, damit man eine wahre und legitime Volksvertretung erhalte. Es sei nötig:

1) dass in dem Repräsentantenhaus alle Meinungen vertreten seien, und zwar in dem Stärkeverhältnis, wie sie im Wahlkörper selbst sich vorfinden, und

2) dass jede dieser proportional vertretenen Meinungsgruppen ihre Mandate denjenigen Bürgern übertragen dürfe, die sie selbst als die für die Vertretung Fähigsten und Würdigsten erachte.

Scharf kritisiert Considerant die Fehler des bisherigen „barbarischen" Wahlsystems und erklärt sich dessen Existenz daraus, dass man sich bisher des Unterschiedes zwischen Abstimmung (vote délibératif resp. décisif) und Wahl (vote représentatif) nie recht bewusst gewesen sei.

Wenn man in einer Versammlung über Massnahmen sich berate und zuletzt darüber abstimme, dann müsse natürlich die Minderheit sich der Mehrheit unterwerfen. Hier liege entscheidendes Votum (vote délibératif, décisif) vor. Beim vote représentatif dagegen handle es sich nicht mehr um Lösung einer Frage durch Abstimmung, sondern um Delegation des Rechtes der Entscheidung, das prinzipiell allen Bürgern zukomme, auf eine kleinere Anzahl von fähigen und würdigen Bürgern.

Interessant ist die Art und Weise, wie Considerant seine Thesen in Praxis umsetzen will, namentlich deshalb, weil sein Vorschlag die Urform des heute in der Schweiz geltenden Proportionalwahlverfahrens ist.

Aus der ersten These folgt der Wegfall der territorialen Wahlkreise, so dass der ganze Kanton einen einzigen Wahlkörper bildet. Dieser wird zum Zwecke der Erleichterung der Wahlen und der Arbeitsteilung bei der Ermittelung des Wahlresultates in kleinere, rein administrative Wahlbezirke eingeteilt. Die klare und drastische Begründung dieses Postulates lautet: „Le procédé électoral véridique consiste à briser la glèbe, à laquelle est enchaîné l'électeur, c'est-à-dire à laisser le corps électoral former lui-même *librement* ses collèges. L'électeur est souverain dans l'exercice de son droit d'élection. N'enchaînez pas le souverain. Que tous les électeurs d'une même opinion puissent se réunir, se grouper et se choisir en proportion de leur nombre et de leur droit, les représentants qui leur conviennent. Voilà le principe."

Die Bildung dieser Meinungsgruppen (collèges) — denn von Wahlkreisen kann man hier nicht mehr sprechen — soll jedes Jahr vor dem ersten März erfolgen. Hierzu ist nötig, dass von einer bestimmten Anzahl Stimmberechtigter unterschriebene kurze Programme beim Wahlbeamten eingereicht werden. Dieselben werden numeriert und veröffentlicht. In der ersten Hälfte des Monats März sollen dann die Bürger zur Urne berufen werden zum Zwecke der Bildung der Wählergruppen. Jeder Stimmberechtigte schreibt auf einen Zettel oder giebt zu Protokoll die Nummer desjenigen Parteiprogrammes, das ihm am besten zusagt.

Das Wahlbureau stellt hierauf die Stärke der verschiedenen Wählergruppen fest und verteilt unter sie die Mandate im Verhältnis zu ihrer relativen Stärke.

Acht Tage später finden die eigentlichen Vertreterwahlen statt, und zwar getrennt für jede Gruppe. Der Wähler muss daher auf seinem Wahlzettel die Nummer der Gruppe angeben, für welche er vorher sich erklärt hat, und dann schreibt er darauf diejenige Zahl von Kandidaten, die seiner Gruppe zugewiesen worden ist.

Unter den Kandidaten derselben Gruppe soll relatives Mehr entscheiden.

Diese Doppelwahlen, einerseits für die Wählergruppen, die genau an die Stelle der frühern Wahlkreise treten und auch denselben Namen (collèges) tragen, anderseits für die Kandidaten, sollten sich jedes Jahr wiederholen, damit allmähliche politische Glaubenswandlungen auch in dem Grossen Rate sich nur allmählich einstellten, nicht aber in der Form eines plötzlichen, vielleicht sogar gewaltsamen Umschwunges.

In Considerants Vorschlag haben wir die Grundform des schweizerischen Systems der Listenkonkurrenz. Die weitaus grösste Zahl der spätern Reformvorschläge ändert an demselben im Prinzipe nicht viel, sondern beschäftigt sich hauptsächlich mit dem Problem, die bei Considerant zeitlich noch getrennten zwei Wahlen auf möglichst einfache und praktische Weise in einem Wahlgange zu vereinigen, und mit der Erörterung von zum Teil recht wichtigen Specialfragen.

Der Grundgedanke von Considerants Vorschlag freilich, dass die Wählergruppen *an Stelle* der alten

territorialen Wahlkreise treten sollten, wurde mehr und mehr vergessen, und so bilden sich denn auch heute die Wählergruppen neben, d. h. innerhalb der territorialen Wahlkreise.

Considerant selber war es mehr um die Betonung des Prinzipes zu thun, und er hat nur deshalb seinen theoretischen Ausführungen eine summarische Skizzierung des Verfahrens angefügt, um zu zeigen, dass er keine utopistische Idee entwickle.

Der Genfer Verfassungsrat nahm von seinem Sendschreiben keine Notiz. Die Idee war eben noch zu neu, und ihre vorgeschlagene Verwirklichung zu lückenhaft und schwerfällig.

Parteiherrschaft und Parteileidenschaft, unterstützt durch schlechte Wahleinrichtungen, trieben auch weiterhin ihre Blüten. Der Partei des durch die Revolution ans Ruder gelangten Fazy stand ein fast gleich starkes Parteikartell gegenüber. In der einen Legislaturperiode war der Rat fast ausschliesslich konservativ, in der andern wieder ganz radikal gefärbt, was natürlich das Zutrauen des Volkes zu seiner Vertretung und Regierung stark erschütterte.

In dem im Jahre 1862 bestellten Verfassungsrat traten zwei Mitglieder, *Antoine Morin* und *Charles Bellamy,* als eifrige Befürworter des proportionalen Wahlverfahrens auf. Sie legten am 8. Juli 1862 dem Rate den Plan eines solchen vor. Dieses sogenannte Verfahren der *freien Liste* beruht auf folgenden Grundsätzen:

Eine bestimmte Anzahl von Wählern darf eine Liste präsentieren, auf welcher die Kandidaten in der Reihenfolge der Bevorzugung aufgetragen sind. Der Bürger wählt durch Einlegen einer unveränderten Liste, beziehungsweise von deren Ordnungsnummer. Die Sitze werden unter die Listen im Verhältnis zur Zahl ihrer Anhänger verteilt. Auf jeder Liste sind die zuerst Geschriebenen gewählt. — Dies war der erste Schritt in dem Ausbau von Considerants Vorschlag. Die Bildung der Wählergruppen und die Wahl der Kandidaten fallen hier zeitlich zusammen, aber auf Kosten der Freiheit der Wähler. Denn diese können innerhalb der Liste keine Kandidaten wählen; dadurch, dass sie die Adhärenz zu einer Liste bezeugen, erklären sie sich präsumtiv auch mit der Reihenfolge und der Wahl der Kandidaten einverstanden.

Eine Kommission wurde mit der Prüfung der Vorlage von Morin und Bellamy betraut. Sie beantragte Verwerfung derselben aus dem heute noch vielfach, wenn auch nicht mehr mit der gleichen Berechtigung angeführten Grunde, „parce qu'il est d'une application difficile et n'offre pas à la population quelque chose de clair et de précis".

Der Verfassungsrat folgte dem Ratschlag der Kommission und verwarf einen weitern Antrag *Rivoire,* das proportionale Wahlsystem zunächst in den Gemeinden einzuführen.

Am 22. August 1864 fand die Ersatzwahl eines Mitgliedes des Staatsrates statt. Der Führer der Radikalen, James Fazy, erhielt 5340 Stimmen; der Kandidat der Independenten aber siegte mit 5677 Stimmen. Ohne hierfür irgend einen Grund anzugeben, kassierte das Wahlbureau die Wahl. Diese Willkür rief einem Sturme der Entrüstung und führte zu einem Strassenkampf zwischen den beiden Parteien, wobei eine Anzahl Toter und Verwundeter liegen blieb. Sofortige bewaffnete eidgenössische Intervention verhinderte weitere Ausschreitungen [1]).

Dieses beschämende Ereignis, das im Ausland vielfach als Symptom demokratischer Einrichtungen bezeichnet wurde, in Verbindung mit dem unnatürlichen Ergebnis der kurz darauf folgenden Grossratswahlen, veranlasste eine Anzahl Genfer Bürger, die Wahlreformversuche neuerdings aufzunehmen.

Professor *Ernest Naville,* der Führer dieser patriotisch gesinnten Bürger, legte in seiner Schrift: „Les élections de Genève" die grossen Fehler der Genfer Wahleinrichtungen unverhüllt zu Tage. Er forderte als Heilmittel erleichterte Stimmabgabe, bessere Feststellung der Identität der zur Urne kommenden Bürger und — last but not least — proportionales Wahlverfahren. Die Presse nahm die Vorschläge Navilles günstig auf.

Allgemein erkannte man die Reformbedürftigkeit nicht nur der Genfer speciellen Wahleinrichtungen [2]), sondern des herrschenden Systems überhaupt. Am 15. Januar 1865 gründeten die Freunde der Wahlreform, an ihrer Spitze der heute noch unermüdliche Vorkämpfer Ernest Naville, eine *„association réformiste"*, den ersten Verein dieser Art der ganzen Welt.

Gleich bei der Gründung setzte die Association in ihren Statuten fest, dass der Verein den politischen Parteien gegenüber neutral sein wolle und einzig und allein den Zweck verfolge, die öffentliche Meinung auf die Notwendigkeit einer Wahlreform aufmerksam zu machen und die Prinzipien derselben, sowie ihre praktische Anwendung zu studieren.

In wenigen Tagen traten dieser Association 800 Bürger der verschiedensten Parteien als Mitglieder bei, ein Beweis, wie zeitgemäss deren Gründung war.

Volle 27 Jahre hat dieser Verein unentwegt und geduldig arbeiten müssen, bis er endlich sein Ziel,

---

[1]) Vgl. *Blumer-Morel,* „Schweizerisches Bundesstaatsrecht". Bd. I, S. 284 ff.

[2]) Dass die Erfüllung der Bürgerpflicht nicht immer eine angenehme Sache war, beweist die Thatsache, dass man dem Wahlgebäude den ominösen Spitznamen „boite à gifles" beilegte.

die Einführung der Proportionalvertretung im Kanton Genf, erreichte.

Schon am 26. November 1866 richtete er eine Petition an den Grossen Rat. Diese war noch sehr bescheiden gehalten. Zwar empfehlen die Petenten darin die Proportionalvertretung, erklären sich aber, da die Frage der praktischen Ausführung noch nicht genügend abgeklärt sei, vorläufig damit zufrieden, dass man unter Beibehaltung des bisherigen Systems das Genfer Wahlgesetz so reformiere, dass sich Genf damit an die Spitze der schweizerischen Kantone stelle. Diese Petition hatte vorläufig keinen Erfolg. Der Verein beschäftigte sich nun intensiv mit dem Studium des Proportionalverfahrens [1]). Zuerst wollte man das Haresche System, so wie er es für Gemeindewahlen vorgeschlagen [2]), den Bürgern zur Annahme empfehlen. Da aber die einnamige Wahl in der Schweiz und in Genf ungewohnt ist, bot dieser Vorschlag den Gegnern willkommenen Anlass, die ganze Reformbestrebung als solche in ein schiefes Licht zu stellen.

Die Association machte daher der bisherigen Praxis auf Kosten der Reinheit des Systems, wie sie selbst erklärte, einige Zugeständnisse und schlug eine Modifikation des von Morin in den Jahren 1861 und 1862 vorgeschlagenen Systems der freien Liste vor. Die Grundzüge des ganzen Vorschlages bedürfen einer kurzen Skizzierung.

Die drei durch die Verfassung von 1847 (Art. 31) eingeführten Wahlkreise der Altstadt, des linken See- und Rhoneufers und des rechten See- und Rhoneufers, in denen zusammen heute noch die 100 Mitglieder des Grossen Rates gewählt werden, sollten bestehen bleiben. Innerhalb derselben sollte das bisherige Wahlverfahren [3]) durch die proportionale Listenkonkurrenz ersetzt werden. Das neue proportionale System mildert einigermassen die Beschränkung der Freiheit des Wählers, die wir im Vorschlage von Morin und Bellamy gefunden haben. Zwar kann der Wähler auch jetzt noch die Reihenfolge innerhalb einer Liste nicht ändern; dagegen ist ihm nun gestattet, Kandidaten aus verschiedenen Listen auf seinen Wahlzettel zu schreiben (Panaschieren). Alle diese individuellen Wahlzettel (bulletins manuscrits im Gegensatz zu den gedruckten Listen) bilden zusammen eine besondere Liste. Die Zahl der Deputierten wird auf die Listen nach dem einfachen Quotienten verteilt; ein Rest von Mandaten wird den Listen mit den grössten Stimmenresten zugewiesen. Innerhalb jeder Liste, auch der künstlich konstruierten der geschriebenen, panaschierten Wahlzettel, entscheidet das relative Mehr. Der gleiche Bürger kann auf mehreren Listen stehen (gemeinsame Kandidaten); ist er infolgedessen mehrfach gewählt, so muss er für eine der Listen optieren. Ist Ersatz nötig, so rückt von den Kandidaten der Liste, welcher der Ausgeschiedene angehörte, derjenige der Nichtgewählten nach, welcher relativ am meisten Stimmen erhalten hat.

Der Grosse Rat gestand die Mangelhaftigkeit des bestehenden Wahlzustandes zu; das vorgeschlagene Proportionalsystem, das immer noch den Willen der Wähler zu gunsten der Parteikomitees stark beschneidet, gefiel ihm aber nicht, und er beschloss, den Übelständen durch eine neue Wahlkreiseinteilung abzuhelfen. Das Volk verwarf aber eine diesbezügliche Abstimmungsvorlage.

Im Februar 1870 wiederholte *Amédée Roget* den gleichen Vorschlag. Die Mehrheit der zu dessen Prüfung eingesetzten Kommission und die Mehrheit des Rates lehnten denselben ab.

Zwei Jahre später veröffentlichte der greise Genfer Pastor *Lüscher* unter dem Anonymus: „Un vieux Genevois franc démocrate“ eine Schrift, in welcher er den Ausbau des Considerantschen Projektes wieder um eine Stufe weiter brachte. Lüscher will nun dem Wähler endlich wieder, wie Considerant, die Wahl der Kandidaten innerhalb der Liste gestatten und doch alles in einem Wahlgange abthun. Die Parteien hätten, wie nach den Vorschlägen von Morin und der Association, Listen einzureichen. Jeder Wähler sollte aber nur einen einzigen Namen auf seinen Wahlzettel schreiben dürfen. Die Gesamtzahl der Listenstimmen, die hier mit derjenigen der Einzelstimmen zusammenfällt, wird durch die Zahl der Vertreter dividiert. Der Quotient berechtigt wie früher jede Liste zu einem Sitze. Innerhalb der Liste ist nun aber das relative Mehr unter den Kandidaten entscheidend und nicht mehr die Reihenfolge der Auftragung. Die von gemeinsamen Kandidaten erhaltenen Stimmen sollten zu gleichen Teilen unter die beteiligten Listen verteilt werden.

Damit war man endlich bei der Verwirklichung der beiden Considerantschen Thesen in einem einzigen Wahlgange der Bürger angelangt — aber durch die Preisgabe der alten Gewohnheit des Listenskrutiniums. Wegen des letztern Umstandes behagte auch dieses neue Entwicklungsstadium der Proportionalwahl den Genfern nicht.

---

[1]) Wie eifrig man die Sache an die Hand nahm, beweist die Gründung einer besonderen Zeitschrift: „*Le Réformiste*“, bulletin de la réforme électorale paraissant le jeudi. Dieselbe erschien vom 24. Dezember 1868 an bis zum 9. Juni 1870.

[2]) Siehe Einleitung S. 160.

[3]) Dasselbe ist nicht das eigentliche Majoritätssystem, denn Art. 37 der Verfassung von 1842 und 1847 bestimmte: „Sont élus députés au Grand Conseil ceux qui ont obtenu au scrutin de liste la *majorité relative des suffrages, pourvu que cette majorité ne soit pas inférieure au tiers des votants.*

Die Frage ruhte nun einige Jahre, bis man im Jahre 1879 wieder den schüchternen Versuch machte, den Grossen Rat wenigstens zur Einführung des auf $^2/_3$ limitierten Votums zu bewegen. Trotz des befürwortenden Gutachtens der Kommission lehnte der Grosse Rat den Antrag ab, nicht aus prinzipieller Gegnerschaft gegen das Prinzip, sondern weil der Vorschlag im Verhältnis zu dem bisher befürworteten Verfahren zu unvollkommen erschien. Drei Jahre später wiederholte *Falleti* den gleichen Antrag, unterlag aber neuerdings. Aus dem im Namen der Kommissionsminderheit ausgearbeiteten Bericht von Falleti [1]) geht hervor, dass von den 17 Grossräten, die während der Periode von 1847—1882 gewählt worden waren, 9 nur aus Vertretern einer — bald dieser bald jener — Partei zusammengesetzt waren, dass in 5 weiteren Räten die Majorität viel zu stark vertreten war und dass in einem die Minorität bedeutend stärker vertreten war als die Majorität.

Nach einer 8jährigen Stagnation wagte im August 1890 *M. Wyss,* die Einführung der Proportionalvertretung im Grossen Rat neuerdings anzuregen. Wiederum wurde vom Rate bereitwillig eine Kommission zum Studium der Frage niedergesetzt. Diese legte einen der Reform günstigen Bericht vor, beantragte aber wegen Ablaufs der Legislaturperiode Verschiebung der Beratung.

Die kurz darauf stattfindende Neuwahl sorgte besser als die schönsten Reden dafür, dass man das Traktandum nicht auf der grossen Bank liegen liess. Eine kleine dritte Partei trat nämlich bei diesen Wahlen neben den beiden fast gleich starken historischen Parteien auf. Diese kleine Partei übernahm nun gerne die Rolle des „monarque constitutionnel qui règne et ne gouverne pas“ [2]); sie nahm von den Listen der beiden Hauptparteien nur diejenigen Kandidaten in ihren Vorschlag auf, welche ihr behagten; die andern fielen durch, weil sie zu wenig Stimmen erhielten.

Dieses Ereignis uud die Voraussicht, dass diese dritte Partei bleiben und auch in Zukunft eine ähnliche Taktik einschlagen werde, machte wenigstens die etwas schwächere konservative Partei dem Proportionalsystem gewogen; dass die kleine dritte Partei dasselbe befürwortete, ist klar, da sie doch lieber ihre eigenen und *ihr* passenden Leute in den Rat hineinbringen und nicht auf die Gnade einer der Hauptparteien angewiesen sein wollte.

Am 10. Dezember 1890 wurde der Vorschlag Wyss von *Dubois-Miéville* wieder aufgenommen.

Im Januar des folgenden Jahres wurde eine Specialkommission mit der Ausarbeitung eines eventuellen Gesetzesentwurfes über die proportionale Wahl des Grossen Rates beauftragt. Das Haupt dieser Kommission war ein bewährter Führer der schweizerischen Proportionalisten, *Alphonse Frey.*

Vier Monate später beantragte der Führer der radikalen Partei, Favon, das Traktandum auf die lange Bank zu legen. Es wurde aber ein Gegenantrag angenommen, einen praktischen öffentlichen Wahlversuch durch die Specialkommission vornehmen zu lassen. Dieser Versuch fand am 13. Dezember 1891 im Wahlgebäude statt. Das Verfahren war im grossen ganzen das heute in Übung befindliche System der Einzelstimmenkonkurrenz und die Gestattung von Panaschieren. Unvollständige Listen waren gestattet, ebenso das Zuweisen der auf dem unvollständig ausgefüllten Wahlzettel verbleibenden „leeren“ Stimmen an eine Liste. Sogar gemeinsame Kandidaturen waren zugelassen. Es wurde eine Wahl von 37 Deputierten supponiert. 7 Listen wurden präsentiert mit total 181 Kandidaten, von denen zudem 33 auf mehr als einer Liste figurierten. Die 1207 Wähler, die an dem Wahlversuche teilnahmen, panaschierten in reichlichem Masse.

Wegen der grossen Zahl gemeinsamer Kandidaten wurde die Ausrechnung etwas länger, als dies in Wirklichkeit der Fall ist. Da zudem noch ein kleiner Rechnungsfehler sich eingeschlichen hatte, wurde von gewisser Seite behauptet, der Versuch sei gänzlich misslungen, von anderer Seite dagegen, die Ausführbarkeit des Prinzipes der Proportionalwahl stehe nun ausser jedem Zweifel.

Der Versuch war in der That nicht misslungen; er zeigte freilich, dass die dabei zur Anwendung gelangten Vorschriften mit Bezug auf das Quorum für die Listen und die gemeinsamen Kandidaten abgeändert werden mussten. Lange Beratungen folgten nun im Grossen Rate über die Frage der Niederlegung des Prinzipes in die Verfassung. Die Führer der Radikalen wehrten sich verzweifelt gegen die Einführung der Proportionalwahl, weil sie genau wussten, dass ihre Partei, die in That und Wahrheit nicht mehr Mehrheit war, damit auch die Mehrheit im Rate verliere. Im letzten Moment stellte Fazy noch einen Vermittlungsantrag auf Einführung des limitierten Votums, fand aber nur schwache Unterstützung. Am 6. Juli 1892 wurde in dritter Lesung die Verfassungsänderung vom Grossen Rat mit 47 gegen 29 Stimmen angenommen. Ein Antrag, auch die Gemeindevertretungen proportional wählen zu lassen, wurde mit nur schwachem Mehr abgelehnt.

---

[1]) *Association réformiste de Genève,* „Le vote limité devant le Grand Conseil de 1882“. Genf 1882. S. 6.

[2]) *Naville,* „Etude sur la valeur des suffrages électoraux“ in R. P. Bruxelles II (1883). S. 63.

Am 7. August 1892 stimmten die Bürger mit 3712 Ja gegen 2433 Nein der Verfassungsänderung zu. Acht Tage später legte der Staatsrat seinen Gesetzesentwurf vor, und am 3. September 1892 wurde dieser mit 45 gegen 18 Stimmen vom Grossen Rat angenommen. Im Mai 1893 wiederholte Dubois-Miéville seinen Antrag auf proportionale Wahl der Gemeindebehörden; derselbe wurde aber auf die lange Bank gelegt. Da im Jahre 1898 eine sehr kleine Liste mit einem einzigen Kandidaten wegen der Zuweisung der Restmandate an die grössten Stimmenreste ihren Kandidaten bei der Wahl durchbrachte [1]), fühlte man das Bedürfnis, ein Quorum zu schaffen, um Parteizersplitterung zu verhindern. Im Februar 1899 legte deshalb M. Rutti einen Gesetzesvorschlag vor, welcher Erhöhung der Unterschriftenzahl eines Wahlvorschlages auf 20 verlangte, dazu zwei Quora: einmal, dass jede Liste mindestens 5 Kandidaten portieren müsse, ferner, dass eine Liste, deren Stimmenzahl nicht mindestens gleich dem Quotienten sei, bei der Verteilung der Sitze mit ihren Stimmen völlig zu ignorieren sei. Eine fünfgliedrige Kommission wurde mit dem Studium dieses Vorschlages beauftragt. Der Bericht derselben liegt heute noch nicht vor.

2. Tessin.

Trotzdem im Kanton Tessin die Wahlreformbewegung sehr jungen Datums ist und man von einer solchen beinahe nicht sprechen kann, wurde hier das proportionale Wahlverfahren zuerst in Praxis umgesetzt. Aber nicht eine allmählich wachsende Überzeugung von der Gerechtigkeit des Prinzipes der Proportionalität hat demselben im Tessin zum Siege verholfen, sondern es wurde im Gegenteil auf Anstoss von aussen und zum Teil sehr widerstrebend eingeführt.

Im Kanton Tessin stehen sich seit der Zeit, da er die Unabhängigkeit erlangte, zwei Parteien gegenüber, die einander an numerischer Stärke wie an Leidenschaftlichkeit stets ziemlich ebenbürtig gewesen sind. Die Verfassung von 1830 teilte den Kanton in 30 Wahlkreise (circoli) ein, von denen jeder 3 Abgeordnete in den Grossen Rat entsenden durfte. Da diese Einteilung in Wahlkreise und die fixe Zahl von je drei Abgeordneten im Laufe mehrerer Jahrzehnte trotz mannigfacher Anregungen von der jeweiligen Majorität nie abgeändert wurde, entstand daraus immer mehr ein Vorrecht der weniger bevölkerten Wahlkreise vor den Verkehrscentren. So entsandte z. B. im Jahre 1876 der Wahlkreis Lavizzara mit seinen 1069 Einwohnern in gleicher Weise 3 Abgeordnete in den Grossen Rat wie Lugano mit 6024 Seelen.

Im Jahre 1876 wurde endlich von einigen Bürgern in einer Rekursschrift an die Bundesbehörden die Ausserkrafterklärung des Verfassungsartikels verlangt, der diese Ungerechtigkeit verursachte. Die Bundesversammlung entschied in der That am 17. März 1876 auf Antrag des Bundesrates, in Erwägung, „dass die Bundesverfassung in Art. 4 und 6 alle Schweizer vor dem Gesetze gleich stellt, keine Vorrechte des Ortes anerkennt, die Ausübung der politischen Rechte nach republikanischen Formen zusichert und für jede Verfassung vorschreibt", dass der betreffende Verfassungsartikel ausser Kraft bestehe.

Bei der Ausarbeitung eines revidierten Artikels, der nun die „Proportionalvertretung" der Territorien nach Massgabe der Einwohnerzahl einführte, kam es zu Tumulten, welche eidgenössische Intervention nötig machten.

Der Grosse Rat wollte nämlich als Grundlage nicht kurzweg die Bevölkerung nehmen, sondern die Gesamtzahl der in- *oder ausserhalb* des Kantons wohnenden tessinischen Bevölkerung mit Zurechnung der im Tessin niedergelassenen Schweizerbürger. Schliesslich einigte man sich dahin, dass die Basis für die Vertretung gebildet werden solle „dalla popolazione ticinese e dagli svizzeri domiciliati, esclusi gli stranieri ed *i Ticinesi che hanno il loro principale e permanente domicilio fuori del Cantone*". Die letztere elastische Bestimmung bildete bis zum Jahre 1890 einen ewigen Zankapfel für die beiden Parteien. Den Gemeinden wurde nämlich die schwierige Definition des domicilio permanente e principale freigestellt. Sie schlugen sehr verschiedene Wege ein: die einen Gemeinden schlossen auch nur momentan vor der Wahl abwesende Bürger vom Wahlrecht aus, andere wieder liessen in ihrem Stimmregister Namen von Bürgern stehen, welche seit Jahren den heimatlichen Himmel nicht mehr erblickt hatten. Die letztere weitherzige Praxis führte zu einem Phänomen, das wohl in keinem andern Land der Erde je zu beobachten war, nämlich zu den sogenannten „treni elettorali"; so nannte man nämlich die vollgepfropften Eisenbahnzüge, die jeweilen vor einem kantonalen Wahltage Hunderte von tessinischen Arbeitern von ihren Arbeitsstätten in Norditalien und in der deutschen Schweiz heimtrugen, um sie einige Tage später, nachdem diese ihr Wahlrecht ausgeübt, wieder fortzuführen [1]).

Im Januar 1886 veröffentlichte Advokat *Stefano Gabuzzi* in der Zeitschrift „Patria e Progresso" eine

[1]) S. unten II. Teil, Kap. II, § 5, Ziffer V.

[1]) Vgl. „Processi verbali del Gran Consiglio". Sessione straordinaria dell' Ottobre-Novembre 1890. S. 60 und 66.

Untersuchung über das Wahlverfahren im Kanton Tessin und über die Verbesserungen, die an demselben vorzunehmen wären. Er machte den Vorschlag, den Kanton in Wahlkreise mit je 3—5 Deputierten zu teilen und innerhalb derselben die beschränkte Stimmgebung oder die Stimmenhäufung zur Anwendung gelangen zu lassen.

Die Anregung blieb ohne Erfolg.

Drei Jahre später kam es wieder wegen der verschiedenen Handhabung der oben citierten Verfassungsbestimmung zu ernstlichen Protesten. Als nun das Resultat der Grossratswahlen vom 3. März 1889 so ausfiel, dass die Konservativen mit 51.3 % aller Stimmen 77 und die Liberalen mit 48.7 % bloss 35 Vertreter erlangten, arteten die Proteste zu einem förmlichen Tumult aus.

Durch bewaffnete eidgenössische Intervention wurde die Ordnung wieder hergestellt. Diese hatte aber keinen langen Bestand; denn als der Staatsrat im folgenden Jahre die Abstimmung über eine „Petition" (Initiativbegehren) von 10,009 Bürgern auf Partialrevision der Verfassung verfassungswidrig etwas hinausschob, brach am 11. September ein bewaffneter Aufstand aus. Die Regierung wurde ihres Amtes entsetzt; eine provisorische Regierung, die aus Führern der Aufständischen sich zusammensetzte, bemächtigte sich des Staatsruders.

Neuerdings erschien ein eidgenössischer Kommissär mit Militär im Tessin, um den Frieden wieder herzustellen. Zunächst ordnete dieser nun die Abstimmung über die Petition auf Verfassungsrevision an; diese wurde von 50.2 % der Stimmenden angenommen.

Im Grossen Rat schlug nun Soldati eine Änderung des Gesetzes betreffend die Stimmregister und Einführung des limitierten Votums vor; denn dass man nur durch Remedur der Stimmregister und des Wahlsystems einen bleibenden Frieden herstellen könne, darüber war man allgemein einig.

Die Liberalen aber, die ja in der Petition auf Verfassungsänderung die Wiedereinführung der vor 1880 bestehenden circoli verlangt hatten, wollten von Soldatis Vorschlag nichts wissen [1]). Sie thaten dar, dass das ungerechte Resultat der letzten Wahlen sich in Zukunft wiederholen würde trotz des limitierten Votums, sofern man die gegenwärtigen Wahlkreise (circondari) beibehalte. In einer Tabelle [2]), welcher die Stärkeverhältnisse der Parteien vom 5. Oktober 1890 (Abstimmung über das Revisionsbegehren) zu Grunde gelegt wurden, wiesen sie nach, dass bei Wiedereinführung der circoli die Liberalen 66, die Konservativen 61 Vertreter im Grossen Rat erhalten würden, was der Gerechtigkeit fast völlig entspreche. Wenn man aber diese Tabelle näher ins Auge fasst, so wird sie anderseits zu einem förmlichen Abschreckungsmittel vor der Einführung der circoli. Denn wiewohl auch in den circoli die Parteien einander meistens fast ebenbürtig sind und jeder circolo je 2—6 — im Durchschnitt 3.34 — Deputierte zu entsenden hat, erhält nach dieser Berechnung, die auch der Wirklichkeit entsprechen würde, jeder dieser 36 circoli entweder ausschliesslich liberale oder ausschliesslich konservative Vertreter. Nur durch Kompensation würde sich das Resultat so ausgleichen, dass es annähernd dem Stärkeverhältnis der Parteien gerecht würde. Mit vollem Recht opponierte die konservative Partei gegen dieses System, das die Parteien zu rücksichtsloser Geltendmachung ihrer auch noch so schwachen numerischen Überlegenheit zwingt.

Trotzdem die liberalen Grossräte mit einem Streike drohten, wenn der Vorschlag Soldati nicht fallen gelassen werde, hielt die Kommission des Grossen Rates an demselben fest und widerlegte in einem gründlichen Bericht das Postulat der Wiedereinführung der alten circoli. Sie äusserte sich über den Vorschlag Soldati im speciellen folgendermassen:

„Das beste Mittel, um eine richtige Vertretung der Parteien zu erlangen, wäre unzweifelhaft die Einführung der Proportionalwahl, und wir hätten nicht gezögert, dieselbe vorzuschlagen, wenn uns nicht die Überlegung davon abgehalten hätte, dass die Art ihrer praktischen Ausführung noch zu kompliziert und unser Volk mit der Idee derselben noch zu wenig vertraut sei, um nicht befürchten zu müssen, dass deren fast plötzliche Einführung in der Praxis zu Inkonvenienzen führen werde. Nur deshalb haben wir uns auf das limitierte Votum beschränkt, das freilich vom prinzipiellen Standpunkt aus nur ein unvollkommenes System ist, aber dafür den Vorteil grosser Einfachheit bietet."

Am 24. November 1890 nahm der Grosse Rat nach kurzer Diskussion, da sich an derselben die Liberalen nicht beteiligten, den Antrag auf Einführung des limitierten Votums für die Wahlen in den Grossen Rat und den Verfassungsrat an.

Dieses Gesetz trat nie in Kraft, denn während und nach diesen Beratungen traten Umstände ein, die schliesslich doch zur Einführung des proportionalen Wahlverfahrens führten.

Der Bundesrat und der eidgenössische Kommissär gaben sich nämlich von Anfang an ebenfalls grosse

[1]) Zwei liberale Mitglieder des Grossen Rates, Censi und Gabuzzi, verlangten sogar in einem Memorial an die Bundesversammlung förmlichen Widerruf der Bundesgarantie für das „Riformino", welche im Jahre 1880 die grösseren Wahlkreise (circondari) eingeführt hatte.

[2]) Vgl. „Processi verbali del Gran Consiglio". Sessione straordinaria dell' Ottobre-Novembre 1890. S. 76.

Mühe, einen dauernden Frieden zwischen den Parteien zu schaffen durch Verbesserung der tessinischen Wahleinrichtungen. Der Vorsteher des eidgenössischen statistischen Bureaus, Dr. Guillaume, beantwortete dem Bundesrat auf Grund statistischer Untersuchungen folgende vier Fragen:

1) Wie gross ist die Stärke einer jeden der beiden Parteien im Kanton Tessin? 2) In welchem Verhältnis sind sie im Grossen Rate vertreten? 3) Besteht ein Missverhältnis in der Vertretung der Parteien im Grossen Rate, und wenn ja, in welchem Masse und Umfange? 4) Im Falle der Bejahung der dritten Frage: Durch welches Wahlverfahren kann man den Parteien eine ihrer numerischen Stärke entsprechende proportionale Vertretung sichern?

Die Beantwortung der ersten drei Fragen ergiebt sich schon aus den bereits geschilderten Verhältnissen. Guillaume knüpft daran die zutreffende Bemerkung:

„Mais ces 18 représentants qu'un parti possède de trop au détriment du parti adverse ne constituent pas la somme totale des conditions anormales qui existent dans le Tessin. Les conservateurs du district de Mendrisio, dans le Sottoceneri, qui, malgré leur nombre, se voient privés de trois représentants, ne considèrent pas comme une compensation que leur parti compte dans le val Blenio le même nombre de représentants de trop [1])."

In der That erhielten bei den Wahlen vom 3. März 1889 21 von den 23 circondari entweder ausschliesslich konservative oder ausschliesslich liberale Vertretung, während bei Anwendung des proportionalen Wahlververfahrens kein einziger dieser Wahlkreise nur Vertreter einer Partei hätte entsenden können.

In Beantwortung der vierten Frage schlägt Guillaume die Einführung des in Genf vorgeschlagenen Systems der Listenkonkurrenz für die Wahlen in den Grossen Rat vor, da die Systeme der Minoritätenvertretung zu ungenau seien.

Der Bundesrat machte nun in der letzten der Konferenzen, die er mit den Vertretern beider tessinischen Parteien abhielt, diese auf Guillaumes Vorschlag aufmerksam und empfahl ihnen, sich in dessen Sinne zu einigen. Die Konservativen, die ja, wie erwähnt, nur aus Gründen praktischer Natur das limitierte Votum der proportionalen Wahlart vorgezogen hatten, nahmen den Vorschlag sofort an, und auch die Vertreter der Liberalen willigten nach einigem Zögern ein. Allein die führenden „Settembristen" wollten von diesem Kompromiss nichts wissen, sei es aus Verdruss, weil man sie nicht zur Konferenz zugezogen, sei es, weil sie als Revisionisten aus Opportunität, und nicht aus idealen Gründen, sich strikt an die für die Verfassungsrevision aufgestellten drei Postulate gebunden hielten [1]).

Auf Ersuchen des Bundesrates machte der eidgenössische Kommissär Oberst Künzli einen letzten Versuch, die Parteien zur Annahme des Vorschlages zu bewegen. Er legte den Vertretern derselben den Entwurf einer neuen Wahlkreiseinteilung und eines Gesetzes betreffend die proportionale Wahl des Verfassungsrates vor; am 25. November stimmten beide Parteikomitees dem Antrage zu.

Gestützt auf diesen Kompromiss schuf der Grosse Rat Ende November und Anfang Dezember ein Gesetz über die proportionale Wahl des Verfassungsrates. Die Debatten drehten sich weniger um die die Wahlart und das Wahlverfahren regelnden Bestimmungen, als vielmehr um die Vorschriften bezüglich der Führung der Stimmregister, der Ausübung des Wahlrechts und des Wahlrekursverfahrens.

Dieses *Gesetz vom 5. Dezember 1890* teilt den ganzen Kanton in 17 Wahlkreise, welche 4—9 Deputierte in den Verfassungsrat zu entsenden haben. Gemeinsame Kandidaten duldet es nicht; wenn keine Option erfolgt, so entscheidet das Los.

Jede Gruppe giebt ihrer Liste eine Bezeichnung, die keine andere Partei sich anmassen darf. Der Wähler kann auch einen gedruckten Wahlzettel einlegen; denn neben dem leeren amtlichen Wahlzettel werden ihm auch von Amtes wegen noch solche zugestellt, auf denen je die Kandidaten einer Liste gedruckt sind. Panaschieren ist verboten; dagegen ist Durchstreichen einzelner Kandidaten einer Liste auf dem Wahlzettel gestattet. Dieses Wahlgesetz beruht auf dem heute noch in Zug, Solothurn und Schwyz geltenden Prinzip der Listenstimmenkonkurrenz: jede Partei erhält so viele Sitze zugewiesen, als ihr im Verhältnis der Zahl der zu ihren Gunsten lautenden Wahlzettel, resp. Listenstimmen gebühren. Den Quotienten, auf den ein Mandat kommt, erhält man durch Division der Gesamtzahl der Listenstimmen durch die Zahl der Mandate. Restmandate, die nach der Zuweisung entsprechend dem Quotienten noch verbleiben, werden derjenigen Liste zugewiesen, die den grössten Rest von nicht berücksichtigten Wahlzetteln, mit andern Worten den stärksten Bruchteil des Anrechtes auf ein weiteres Mandat besitzt. Ist aber die Restzahl von Listenstimmen nicht mindestens gleich der Hälfte des Quotienten, so werden die Restmandate der stärksten Liste zugewiesen. Innerhalb der Liste entscheidet unter den Kandidaten das relative Mehr.

---

[1]) „La question électorale dans le canton du Tessin." D'après les données du bureau fédéral de statistique. Bern 1890. S. 8.

[1]) Vgl. *B. Bertoni*, „Per la verità storica", Artikel im „Dovere" (Bellinzona) 1899. Nr. 249, 250, 252 und 253.

Die Wahl des Verfassungsrates wurde auf den 11. Januar 1891 angesetzt. Da jede Partei natürlich die Majorität im Grossen Rate erstrebte, suchte die eine wie die andere auf künstliche Weise die Proportionalität auf ihre Mühle zu leiten. Die Wahlkomitees beider Parteien kamen nämlich auf den Gedanken, ihre Anhänger in verschiedene Gruppen zu teilen, von denen jede für eine besondere Liste stimmen sollte, um sich so den Vorteil des grössten Bruches zu verschaffen. Zur Veranschaulichung dieser schlauen Rechnung diene folgendes frei gewählte Beispiel:

In einem Wahlkreis sind 7 Deputierte zu wählen. Es werden 1780 gültige Wahlzettel in die Urne gelegt. Der Repartitionsquotient ist 255 (1780 : 7). Die Anhänger der Partei A stimmen kompakt für eine Liste A, die Partei B teilt sich in 2 Gruppen, die für die Listen B^I und B^{II} votieren. Das Resultat ist:

Liste A: 900 : 255 = 3; Rest = 135; 3 Mandate
„ B^I: 480 : 255 = 1; „ = 225; 2 „
„ B^{II}: 400 : 255 = 1; „ = 145; 2 „

Somit erhält die kleinere Partei B mit 880 Stimmen 4 Sitze, die Partei A mit 900 Stimmen deren bloss drei. Wenn der Quotient richtig berechnet würde (1780 : 8 = 223), so wäre dieses Manöver unmöglich. Aber wenn wir in unserem Beispiel die Stärkeverhältnisse beider Parteien oder der Gruppen B^I und B^{II} unter sich auch nur schwach verschieben, so verschwindet der Vorteil der Teilung sofort. Da aber selbst im Kanton Tessin die Wahlbeteiligung und die Stärke der Parteien sich nicht so genau voraussehen lassen und namentlich die Teilung einer Partei in zwei Gruppen von ziemlich bestimmter Grösse sehr schwierig ist, so ist diesem verwerflichen Kunststück keine Bedeutung beizulegen. Wäre dasselbe wirklich zur Ausführung gelangt, so wäre es unseres Erachtens sicherlich misslungen.

Die Parteikomitees suchten sich nun, wie gesagt, in solchen Teilungskünsten gegenseitig zu überbieten. Schliesslich merkte das radikale Komitee, dass der Wert derselben höchst zweifelhaft und dass ihr die konservative Partei in den Künsteleien mehr als ebenbürtig sei. Sie zog sich daher schmollend zurück und proklamierte Wahlenthaltung aller Liberalen wegen der jetzt illegalen Manöver der Konservativen.

Mit wunderbarer Disciplin enthielten sich die Liberalen des ganzen Kantons der Stimmabgabe. So war denn der neue Verfassungsrat vollständig konservativ gefärbt. Hieran war aber offenbar das proportionale Wahlverfahren nicht schuld, welches denn auch da, wo mehrere konservative Listen Stimmen erhalten hatten, richtig funktionierte und richtige Resultate lieferte [1]).

[1]) Vgl. „Bulletin des Wahlreformvereins", Heft 7, S. 337/338; ferner „Suisse libérale" vom 31. Januar 1891.

Der neu gewählte Verfassungsrat wies die Wiedereinführung der alten circoli zurück, da er fand, dass dem diesem Postulat zu Grunde liegenden Zweck gerechter Vertretung durch Einführung der Proportionalität für die Wahl der Mitglieder des Grossen Rates am besten entsprochen werde. Zudem war er zu diesem Schritte durch den vorausgegangenen Kompromiss moralisch verpflichtet.

Der am *9. Februar 1891* angenommene diesbezügliche Verfassungsartikel lautet: Art. 11. La nomina dei deputati al *Gran Consiglio* ed alla *Costituente* e dei membri dei *Municipalità* ha luogo col sistema del voto proporzionale, con facoltà al elettore di votare per candidati di diversi gruppi.

La legge ne regolerà l'esercizio e determinerà le circoscrizioni elettorali per l'elezione dei deputati al Gran Consiglio ed alla Costituente. Le circoscrizioni non potranno essere più di quattordici.

Die beim ersten Gesetz so sehr empfundene Beschränkung der Freiheit der Wähler durch das Verbot des Panaschierens wurde somit durch die Verfassung ausdrücklich beseitigt.

Am 18. März stimmte das Volk der Verfassungsänderung zu.

Im folgenden Monat schon, am 22. Mai 1891, schuf der Grosse Rat ein *Gesetz über die Wahl der Mitglieder der Gemeinderäte* nach proportionalem Wahlverfahren.

Die Unterschiede desselben gegenüber dem früheren nur speciell für die Wahl des Verfassungsrates geltenden Gesetze ergeben sich zum Teil aus dem Text des Verfassungsartikels. Das Panaschieren ist nun gestattet, und dies bedingte logischerweise auch den Übergang vom System der Listenstimmen- zu demjenigen der Einzelstimmenkonkurrenz. Die dabei auftauchende Frage der Behandlung unvollständig ausgefüllter Wahlzettel wurde, wie in Genf, dahin gelöst, dass die nicht vergebenen Einzelstimmen eines Wählers als eine Art genereller Einzelstimmen derjenigen Liste zugewiesen werden, deren Namen der Wähler an den Kopf seines Wahlzettels gesetzt hat. Der Einfachheit halber wurde vorgeschrieben, dass jeder gültige Wahlzettel an seinem Kopfe den Titel einer offiziellen Liste tragen müsse.

Um Stimmenzersplitterung zu verhindern, stellt das Gesetz bezüglich der Listen zwei Quora auf. Einmal muss sich jede aus mindestens so viel Kandidaten zusammensetzen, als ein Drittel der Zahl der zu wählenden Gemeinderäte ausmacht; ferner wird von vorneherein jede Liste, die nicht den Quotienten erreicht hat, von der Teilnahme an der Verteilung der Sitze ausgeschlossen. Die Berechnung des Quotienten ist dieselbe.

Das Departement des Innern verteilte unter die Gemeinden klar gefasste Instruktionen, die es ermöglichten, dass die kurz darauf erfolgenden Gemeinderatswahlen ruhig und richtig sich abwickelten.

Am *27. November 1891* war auch das neue *Gesetz über die Wahlen in den Grossen Rat und den Verfassungsrat* fertiggestellt. Dieses weicht von den bereits besprochenen beiden Gesetzen insofern ab, dass es die Restmandate der stärksten Liste zuweist, weil die Zuweisung an die stärksten Brüche beim ersten Gesetz sich *scheinbar* nicht bewährt hatte. Zudem setzte es in Art. 20, Abs. 2, ein Quorum fest, das ein Kandidat unbedingt erreichen muss, um gewählt erklärt werden zu können.

Im März 1892 kam dieses Gesetz zum erstenmal bei der Wahl eines neuen Verfassungsrates zur Anwendung. Es funktionierte ganz richtig. Wenn man aber die Stimmen, die die Parteien im ganzen Kanton insgesamt erhielten, zusammenzählt, und ebenso die Zahl der erhaltenen Deputierten, so zeigt sich, dass die Konservativen mit 11,348 Votanten 50 Vertreter erhielten und die Liberalen mit 11,480 Votanten bloss 45. Es war dies eine leicht begreifliche Folge der Einteilung des Kantons in Wahlkreise. Nach dem Majoritätssystem wäre in jedem Wahlkreis die Minorität unterdrückt worden, und die um 152 Votanten schwächere Partei hätte 57 Vertreter erhalten, die andere bloss 37 [1]).

Bei der Beratung der partiellen Verfassungsrevision im Schosse dieses neu gewählten Verfassungsrates wurde die Frage der Proportionalvertretung wiederum von Grund aus erörtert. Da man sich jetzt nicht mehr an den Kompromiss von 1890 gebunden fühlte, musste es sich hier entscheiden, ob man dieselbe definitiv behalten oder aber abschaffen wolle. Die Verhandlungen dieses Verfassungrates gehören zu den interessantesten Debatten über die Proportionalvertretung, namentlich deshalb, weil man schon einige Erfahrungen gesammelt hatte und nicht mehr auf blosse theoretische Konstruktionen angewiesen war. Vier Hauptanträge lagen vor.

Die Kommission beantragte Beibehaltung der bisherigen Verfassungsbestimmung und Ausdehnung ihres Geltungsbereiches auf die Wahlen in den Staatsrat, ferner Einführung des limitierten Votums für die Wahlen in die Bezirksgerichte, das Tribunalgericht und die Wahl der Ersatzmänner für beide Gerichte.

Regierungsrat Simen brachte den Vorschlag ein, den ganzen Kanton zu einem einzigen Wahlkreis zu machen. Der Grosse Rat sollte aus 100 Mitgliedern bestehen und jeder Wähler 10 Namen auf seinen Wahlzettel setzen dürfen.

[1]) Vgl. „Bulletin", Heft 7. S. 344—345.

Ein dritter Antrag ging auf Wiedereinführung der alten circoli und des Wahlverfahrens des sogenannten absoluten Mehres. Schliesslich beantragte Advokat Plinio Perucchi, das proportionale Listenskrutinium innerhalb der Wahlkreise beizubehalten, aber zur Vermeidung von unproportionierten Resultaten mit Bezug auf den ganzen Kanton die sogenannte Koppelung der Listen (sistema della fusione delle frazioni) einzuführen. Wir werden weiter unten im theoretischen Teil auf dieses System zu sprechen kommen.

Der Antrag der Kommission siegte, die andern 3 Vorschläge unterlagen; immerhin erhielt der Antrag Perucchi, der in der Abstimmung dem Kommissionalantrag gegenübergestellt wurde, 39 von 91 Stimmen.

Am 2. Juli 1892 trat die revidierte Verfassung in Kraft. Fünf Monate später wurde das *Gesetz über die politischen Wahlen* und dasjenige über die *Richterwahlen* erlassen.

Seither ist das proportionale Verfahren ausgedehnt worden, soweit dies möglich war. Im Dezember 1894 wurde in dem Steuergesetz bestimmt, dass der Grosse Rat die *Steuerkommission* mit limitiertem Votum zu wählen habe. Im Mai 1895 wurde eine neue Strafprozessordnung erlassen, welche proportionale Wahl der *Distrikts-* und *kantonalen Geschworenen* vorschreibt; im Jahre 1898 endlich wurde das Institut der *Gemeindevertretung* eingeführt und für deren Wahl ebenfalls das proportionale Verfahren vorgeschrieben.

Dagegen wurde im Dezember 1899 von Stoppa, Garbani und Konsorten eine Motion eingereicht, es möchte der Staatsrat nach limitiertem Votum gewählt werden und nicht mehr nach dem proportionalen Wahlverfahren. Diese Motion ist heute noch pendent.

3. Neuenburg.

Der erste Schriftsteller, der in der Schweiz nach Considerant die Proportionalvertretung empfahl, war der Neuenburger *François Cantagrel.* Als Führer einer Dissidentengruppe der radikalen Partei des Kantons Neuenburg veröffentlichte er in den Jahren 1857 und 1858 in der Zeitung „Indépendant", die er damals redigierte, geistvolle Artikel über die Proportionalvertretung [1]). Dieselben wirbelten viel Staub auf und hatten den Effekt, dass noch im Jahre 1858 der bedeutende neuenburgische Staatsmann *Philippin* in der Assemblée constituante den Antrag stellte, jeder frei sich bildenden

[1]) Bundesrat Comtesse giebt über dieselben folgendes Urteil ab: „Nous n'avons rien trouvé dans les travaux de l'association réformiste suisse, de l'association belge pour la représentation proportionnelle qui dépasse au point de vue des idées politiques et philosophiques et comme dialectique les nombreux articles publiés par ce journal pendant les années 1857 et 1858." Exposé des motives à l'appui du projet de loi du 28 octobre 1890. S. 18.

Gruppe von 200 Bürgern durch die Verfassung einen Vertreter im Grossen Rate zu garantieren. Eine mit dem Studium dieses Antrages betraute Kommission sprach sich in ihrem Bericht in ablehnendem Sinne aus. Der Vorschlag, sagt sie, sei der unvollkommene Ausdruck eines ganz neuen Systems. Dieses System, das noch nirgends in Praxis umgesetzt sei, scheine sehr einfach, fordere aber bei näherem Zusehen einen sehr komplizierten Apparat. Zudem gehöre ein solches Postulat nicht in die Verfassung, denn diese habe nur die Zahl der Deputierten und die Grundlage festzusetzen, auf welcher die Vertretung zu ruhen habe, die Regelung des Verfahrens aber sei Sache des Gesetzes. Aber Philippin, der selbst Mitglied der Kommission war, liess sich durch letztere zweifelhafte Argumentation nicht abspeisen und schlug daher vor, dem Art. 34 der Verfassung wenigstens folgende Fassung zu geben: „La loi règle la forme en laquelle le droit électoral doit être exercé. Elle a pour principe l'égalité et le secret devant le scrutin. Le mécanisme électoral a pour but la représentation sincère et proportionnelle de toutes les opinions et de tous les intérêts“ [1]).

Aber auch dieser Vorschlag wurde mit 40 gegen 30 Stimmen abgelehnt. Auffallend ist immerhin die grosse Minderheit, die sich jetzt schon, im Jahre 1858, für das Prinzip der Proportionalwahl aussprach. — Nachdem die neue Verfassung angenommen war, hatte der Verfassungsrat noch vor seiner Auflösung ein neues Wahlgesetz für die Wahl der Mitglieder des Grossen Rates auszuarbeiten. Hier wurden wiederum der Proportionalität günstige Anträge gestellt. Aber auf den Rat von Philippin selbst wurde vorläufig von einer Änderung des Verfahrens abstrahiert, da für Ausarbeitung eines neuen Verfahrens die zur Verfügung stehende Zeit zu kurz bemessen gewesen wäre.

Auch Cantagrel hatte durch Publikation eines völlig ausgearbeiteten Gesetzesentwurfes auf die Beratungen des Verfassungsrates eingewirkt. Sein Vorschlag ist freiheitlicher als die Genfer Entwürfe der sechziger Jahre. Jeder Wähler kann für eine ganze Liste stimmen durch Hinschreiben aller Kandidaten derselben oder durch blosse Angabe der Nummer der betreffenden Liste; er kann auch panaschieren. Die suffrages non exprimés werden noch nicht berücksichtigt. Nur diejenigen Wahlzettel, die für Listen als Ganze lauten, sind für die Verteilung der Sitze unter die Listen massgebend. *Wie* die Verteilung der Sitze im speciellen zu erfolgen habe, wird in dem Vorschlage nicht näher ausgeführt. Der grosse Fehler dieses Entwurfes ist, dass nur die Panacheurs die Reihenfolge der Kandidaten machen.

[1]) S. 15/16 der in voriger Note citierten Schrift.

Erst 10 Jahre später, als namentlich in Genf und Zürich die Bewegung für Wahlreform wieder in Fluss kam, regten sich auch in Neuchâtel die Freunde der Proportionalwahl.

Im Juni 1868 stellten *Henri Jacottet* und Konsorten im Grossen Rat eine Motion, es möchte der Grosse Rat den Staatsrat oder eine Specialkommission mit der Ausarbeitung eines revidierten Wahlgesetzes betrauen. Dieser Anregung wurde in letzterem Sinne Folge gegeben.

Die Kommission baute nach dem trefflichen, 77 Seiten starken Bericht von Jacottet nicht auf dem Verfahren Cantagrels weiter, sondern acceptierte das zu jener Zeit auch in Genf vorgeschlagene Haresche System. Der Grosse Rat konnte dem Vorschlag wegen seiner Neuheit keinen Gefallen abgewinnen und äusserte namentlich Bedenken zu dem aleatorischen Moment, das in dem Einfluss der Reihenfolge liegt, in der man die Wahlzettel der Urne entnehme. Mit 51 gegen 33 Stimmen wurde dieser Entwurf abgelehnt.

Von 1869—1885 wurden keine legislativen Vorschläge gemacht; aber die im Jahre 1869 gegründete „Association réformiste“ liess das Interesse der Neuenburger an der Reform nicht erkalten.

Im Mai 1885 reichten eine Anzahl Bürger, an ihrer Spitze ein einflussreiches Mitglied der radikalen Partei, *Frédéric Soguel,* beim Grossen Rate den Entwurf eines Wahlgesetzes ein, welches für die Wahlen kantonaler und kommunaler Repräsentativbehörden das proportionale Wahlverfahren vorschrieb.

Auch dieser Entwurf lässt die bisherigen Wahlkreise unangetastet, trotzdem es einige wenige mit bloss einem und zwei Deputierten giebt, und schreibt die proportionale Listenkonkurrenz vor in der Gestalt, wie sie in dem weiter unten zu erwähnenden Vorschlag von Hagenbach, Studer und Pictet vorgeschlagen ist.

Die Motion hatte den Effekt, dass drei Jahre später in das Gemeindegesetz eine Bestimmung eingeflochten wurde, welche es den Gemeinden freistellt, ein beliebiges Wahlsystem einzuführen, welches den Wahlminoritäten mindestens einen Viertel der Vertretung sichere [1]).

Am 5. Mai 1889 fanden die Erneuerungswahlen des Grossen Rates statt. Im Wahlkreis Chaux-de-Fonds, welcher 28 Deputierte zu entsenden hatte, standen sich drei Parteien mit eigenen Listen gegenüber: die Radikalen, die Liberalen und die Grütlianer. Keine der „Listen“ erreichte das Hälftenmehr; darum waren nur 13 Kandidaten gewählt, die auf mehr als einem der Vorschläge standen. Im zweiten Wahlgange por-

[1]) Loi sur les communes du 5 mai 1888. Art. 23 und 24. („Nouveau Recueil des lois“, VI. S. 333.)

tierte wieder jede Partei ihre noch nicht gewählten Kandidaten. Da die Stärkeverhältnisse dieselben, wurde kein einziger Kandidat gewählt. Dasselbe war der Fall im dritten Wahlgang. Da das neuenburgische Wahlgesetz für alle Wahlgänge Hälftenmehr vorschrieb, war man in einer heikeln Lage. Man sah nun ein, dass man sich verständigen müsse. Die Grütlianer berechneten auf Grund der Ergebnisse der drei vorausgegangenen Wahlgänge die relative Stärke jeder Partei, verteilten dementsprechend die Sitze unter die Listen, zogen von den resultierenden Vertreterzahlen der Parteien die im ersten Wahlgang Gewählten ab, worauf sich ergab, dass die Grütlianer noch Anspruch auf acht Vertreter hatten, die Liberalen auf sechs und die Radikalen auf zwei. Sie stellten nun einen Wahlvorschlag auf, welcher die zu vergebenden 16 Deputiertensitze in dieser Weise auf die einzelnen Parteien verteilte, und publizierten ihn als „proportionalen Wahlvorschlag". Die Liberalen unterstützten diesen, während die Radikalen gerne zu viel Sitze besetzt hätten und daher nichts davon wissen wollten.

Im vierten Wahlgang vom 9. Juni endlich siegte der proportionale Vorschlag mit 2300 Anhängern gegen 1050.

Dieser frappante Beweis für die Unzulänglichkeit des Systems des Hälftenmehres schuf der Proportionalität neue Freunde. Am 21. November 1889 konnten daher Soguel, Jeanhenri und einige weitere Mitglieder des Grossen Rates wagen, den Vorschlag von 1885 in etwas modifizierter Gestalt zu erneuern.

Der Staatsrat wurde mit der Prüfung des Vorschlages beauftragt. Am 24. September legte er den Entwurf eines völlig umgearbeiteten Wahlgesetzes auf den Ratstisch und führte demselben einen trefflichen, vom heutigen Bundesratsmitglied *Comtesse* verfassten Bericht bei. Dieser bietet zunächst einen Überblick über den bisherigen Gang der Wahlreform im Kanton Neuchâtel. Zur Prüfung des Prinzipes der Proportionalwahl übergehend, erklärt der Berichterstatter, der Mechanismus des allgemeinen Wahlrechts sei noch sehr der Vervollkommnung bedürftig; man müsse ihm mehr und mehr den Charakter eines Präcisionsinstrumentes geben. Die Proportionalvertretung komme dieser Forderung am weitesten entgegen, und man müsse daher suchen, dieselbe auf möglichst einfache Weise zu verwirklichen. Es sei besser, die Minorität im Parlamente zum Worte kommen zu lassen, als sie zu zwingen, ihren Ideen ausserhalb desselben auf eine oft gewaltsame Weise Ausdruck zu geben. Nicht nur die Gerechtigkeit und Wahrheit, wie Louis Blanc, Mirabeau und J. St. Mill ausgeführt, rufe der Proportionalität, sondern diese liege auch im Interesse der Demokratie: die politische Raison gebiete, dass jede ernsthafte Minderheit der Mehrheit als Kontrollorgan ein Gegengewicht halte. Der Bericht widerlegt sodann die Bedenken gegen die Proportionalität und empfiehlt, das System der Listenkonkurrenz innerhalb der bisherigen Wahlkreise zur Anwendung gelangen zu lassen, eventuell limitiertes Votum einzuführen. Der Grosse Rat setzte eine 15gliedrige Kommission nieder zur Prüfung des Entwurfes. Am 20. Oktober 1891 legte der Berichterstatter Ständerat *Berthoud,* Präsident des Wahlreformvereins, dem Rat seinen Bericht vor, worin er im Namen der Kommission im Prinzip dem Staatsrat vollkommen zustimmte. Einige Tage später, am *28. Oktober 1891,* wurde das Gesetz nach der Detailberatung mit 79 gegen 4 Stimmen angenommen. Die Zahl der Gegner war namentlich deshalb so klein, weil Art. 78 des Gesetzes bestimmte, dass dieses nach 3 Jahren einer neuen Prüfung unterworfen werden müsse.

Im Gegensatz zu Genf, das einen praktischen Versuch auf Grund von supponierten Thatsachen anstellen liess, wagte man es hier, versuchsweise eine wirkliche Grossratswahl nach dem neuen Verfahren vorzunehmen.

Der Versuch fiel günstig aus, denn nach Ablauf der 3jährigen Frist wurden am Gesetz nur einige kleine Detailverbesserungen vorgenommen und dieses am 22. November 1894 definitiv in Kraft gesetzt. Ein einziges Mitglied des Grossen Rates stimmte gegen das Gesetz, aber nicht aus Gegnerschaft zur Proportionalwahl, sondern weil man das Obligatorium der Stimmabgabe nicht in dasselbe aufgenommen hatte.

Das Studium der Proportionalbewegung im Kanton Neuenburg ist namentlich deshalb sehr befriedigend, weil die Reform bei Freund und Feind stets sehr objektiv und gründlich geprüft wurde. Besonders erfreulich ist hier die Thatsache, dass diejenigen Anhänger der Majoritätspartei, die sich von der Gerechtigkeit der Idee der Proportionalvertretung überzeugt hatten, sich nicht durch *kurzsichtige* Parteiinteressen abhalten liessen, jederzeit offen und frei dafür einzutreten.

4. Freiburg.

Am 26. März 1883 wurde in Freiburg auf Navilles Initiative hin eine Sektion des schweizerischen Wahlreformvereins gegründet. An der Spitze desselben stand der Rechtsgelehrte Jules Répond, der auch heute noch als Redaktor der „Gazette de Lausanne" bei jeder Gelegenheit die Proportionalvertretung befürwortet. Vorläufig beschäftigte sich diese Vereinigung nur mit dem Studium des Wahlverfahrens, denn auf rasche Einführung desselben konnte man noch nicht hoffen.

Im Jahr 1894 wurde eine Revision des Gesetzes über die Gemeinden und Pfarreien von 1879 verlangt. Ein Hauptrevisionspunkt war die Einführung der *obligatorischen proportionalen Wahl* der *Generalräte* (Gemeindevertretungen), die in einigen grösseren Gemeinden bestehen, und der *fakultativen* proportionalen Wahl der *Gemeinderäte*.

In der ordentlichen Maisitzung des gleichen Jahres wurde der vom Staatsrat ausgearbeitete Gesetzesentwurf vom Grossen Rat durchberaten. Die liberale Minderheit machte der Einführung der Reform etwelche Opposition, da sie in den grösseren Ortschaften, wo sie die Majorität bildete, dadurch in der Vertretung geschwächt wurde. Aber der Entwurf, der dem Genfer Gesetz fast völlig nachgebildet war, wurde nach der dritten Lesung am 19. Mai vom Grossen Rate mit allen gegen 4 Stimmen angenommen. Eine Volksabstimmung war nicht nötig.

5. Zug.

In Zug kam in den Jahren 1890 und 1891 die Bewegung zu gunsten der Proportionalvertretung in Fluss, ohne aber zu einem positiven Resultate zu führen.

Am 8. März 1894 aber wurde vom Zuger Volk eine revidierte Verfassung angenommen, welche in § 78 folgende wichtige Neuerung enthielt:

„Bei allen Wahlen mit Ausnahme der Wahlen der Gemeindebehörden muss, sobald in einem Wahlkreis mehr als 2 Mitglieder in die gleiche Behörde zu wählen sind, der Grundsatz des proportionalen Wahlverfahrens (Minderheitsvertretung) zur Anwendung kommen.

Die Wahlen der Gemeindebehörden (Einwohner-, Bürger-, Kirchen- und Korporationsräte) werden in offener Abstimmung vorgenommen. Die geheime Abstimmung und das proportionale Wahlverfahren müssen jedoch zur Anwendung kommen, sobald dies von einem Zehntel der Stimmberechtigten rechtzeitig bei den betreffenden Behörden unterschriftlich verlangt wird.

Das Nähere über das proportionale Wahlverfahren bestimmt das Gesetz."

§ 6 der Übergangsbestimmungen der neuen Verfassung bestimmt, dass bis zum Erlass eines neuen Gesetzes das proportionale Wahlverfahren vorerst durch regierungsrätliche Verordnung geregelt werden solle.

Am 1. September 1894 wurde die vorgesehene Verordnung erlassen [1] [2]).

Diese führte das proportionale Listenskrutinium ein. Panaschieren und unbeschränktes Kumulieren sind danach gestattet. Die Stimmen, welche einzelnen Kandidaten zufallen, zählen individuell für diesen Kandidaten und zugleich auch für die Liste, auf der sie figurieren. Der Quotient, auf den einer Wählergruppe ein Vertreter zugewiesen wird, ist auch hier noch wie in Genf und Neuenburg das Ergebnis der Division aller Stimmen durch die Zahl der zu wählenden Vertreter.

Bei dieser Berechnungsweise des Quotienten ist es sozusagen nie möglich, dass die nötige Anzahl von Kandidaten denselben erreiche. Die Bestimmungen bezüglich der Verteilung der Restmandate sind daher hier besonders wichtig, weil sie regelmässig zur Anwendung gelangen.

Die zugerische Verordnung macht wie Neuchâtel und Solothurn eine Konzession an das alte Majoritätssystem. Sie verfügt nämlich, dass diejenige Liste, welche das absolute Mehr aller Stimmen erreicht habe, *zum voraus* das erste Restmandat erhalte, und dass allfällige weitere Mandate den Listen mit den grössten Stimmenresten zuzuweisen seien, wobei auch diejenige Liste mitkonkurriert, welche das erste Restmandat zum voraus zugewiesen erhielt.

Schon bei ihrer ersten Anwendung rief diese Bestimmung unter den Minoritäten der Liberalen und Arbeiter einen förmlichen Entrüstungssturm hervor. Das Resultat der Regierungsratswahlen vom 18. November 1894 war nämlich folgendes:

Gültige Stimmen 26,881, Sitze 7, Quotient 3840, absolutes Mehr 13,441.

Listen	Stimmen	Quotient	Stimmenrest	Sitze
Konservative .	15,482	: 3840 = 4 +	122	= 5
Liberale . . .	11,399	: 3840 = 2 +	3719	= 2

Gemäss § 17 der Verordnung fiel der siebente Sitz nicht den Liberalen, sondern den Konservativen zu, weil deren Liste mit ihrer Stimmenzahl über dem absoluten Mehr stand.

Ein Protest von 24 Kantonsratsmitgliedern verlangte sofortige Abschaffung der Verordnung. Die Regierung aber suchte in ihrem Berichte an den Kantonsrat vom 18. Dezember 1894 den angefochtenen § 17 zu rechtfertigen. Immerhin beeilte man sich nun, vor den nächsten Erneuerungswahlen die Verordnung durch ein Gesetz zu ersetzen.

Der Entwurf, den die kantonsrätliche Kommission am 29. Mai dem Kantonsrat vorlegte, enthält 2 erhebliche Abweichungen von der Verordnung.

Die erste besteht in dem gänzlichen Verbot des Kumulierens. Eine Minderheit war für blosse Beschränkung der Kumulationsfreiheit, drang aber nicht durch.

[1]) Am 10. Oktober gleichen Jahres wurde sie durch eine zweite Verordnung in zwei weniger bedeutenden Punkten abgeändert.

[2]) *Saripolos* (II, S. 428) nimmt irrtümlicherweise an, dass diese Verordnung heute noch gelte.

„Das Kumulieren, sagt der Kommissionsbericht (S. 6), hat den Vorteil, dass von jeder Partei vorab diejenigen gewählt werden, auf welche sie das grösste Gewicht legt; ohne Kumulieren kann dagegen eine Partei bewirken, dass von der Gegenpartei hauptsächlich nur diejenigen Kandidaten gewählt werden, auf welche sie weniger Wert setzt. Der Kumulation kann deshalb beim proportionalen Wahlverfahren ihre innere Berechtigung nicht abgesprochen werden. Dagegen hat die Erfahrung gezeigt, dass sie namentlich der Zeichnung der Wahllisten ausgiebigen Spielraum bot. Dieser Übelstand bliebe auch bei beschränkter Kumulation bestehen. Deshalb will sie von der Kommissionsmehrheit gänzlich fallen gelassen werden.“ Die zweite Abweichung von der Verordnung besteht in dem Übergang von der Einzelstimmenkonkurrenz zur Listenstimmenkonkurrenz. Die alte Berechnungsart des Quotienten wurde trotz entgegengesetzter Anträge beibehalten. Selbst die schlechte Regelung der Zuweisung der Restmandate erfuhr keine Änderung, da die Majorität daran festhielt.

Am 22. Juni wurde dieser Entwurf vom Kantonsrat durchberaten. Hart getadelt wurde hier das Nebeneinanderbestehen von Listenstimmenkonkurrenz und Panaschieren, was verwerflichen Manövern Thür und Thor öffne.

Aber der Kampf der Minorität gegen die gekennzeichneten Schwächen war vergeblich. Nur der Übelstand des Hineinregierens in andere Listen, der aus dem System der Listenstimmenkonkurrenz notwendig folgen muss, wurde schwach gemildert durch die Vorschrift, dass solche Wahlzettel ungültig seien, auf denen nicht wenigstens für die Hälfte der Kandidaten der vom Wähler unterstrichenen, d. h. gewählten Liste gestimmt worden sei.

So fiel denn das Gesetz vom 21. September 1896 schlechter aus als die Verordnung, die es zu ersetzen hatte. Wie wir unten sehen werden, gab es denn auch zu neuen berechtigten Protesten Anlass.

Im Jahre 1900 wurde eine neue kantonsrätliche Kommission mit der Ausarbeitung eines Revisionsentwurfes beauftragt. Die Vorlage derselben vom 17. März 1900 weicht im wesentlichen nicht vom bisherigen Gesetze ab. Sie fixiert einzig die Fristen bezüglich der Wahlvorbereitung genauer und stellt die Berechnungsart des absoluten Mehres ausser Frage.

Im übrigen wird alles Alte beibehalten, auch die unzulängliche Verteilung der Restmandate. Angesichts dieser Umstände muss man sich wirklich fragen, warum man eigentlich in Zug das Wahlgesetz revidiere, wenn man doch absichtlich die alten, so oft erwähnten Mängel beibehalten will. Auch nach dem neuen Entwurfe ist es möglich, dass 1800 Konservative 5 Regierungsräte wählen und 1300 Liberale bloss 2, ohne dass dann ein Rekurs wegen Verletzung der Rechtsgleichheit möglich ist. Da die Arbeiterpartei im Kanton Zug auch im Wachsen begriffen ist, könnte in Zukunft vielleicht einmal das Stimmenverhältnis sein:

Konservative : Liberale : Arbeiter = 1680 : 750 : 720.

Das Resultat wäre dann, dass die Konservativen 5 Sitze erhielten, die Liberalen und Arbeiter je einen, während beim D'Hondtschen Verfahren die Konservativen 4, die Liberalen 2 und die Arbeiter 1 Sitz erhalten würden.

Das zugerische Wahlgesetz und die entsprechenden Wahlresultate werden also auch in Zukunft für die Gegner der Proportionalvertretung ein geeignetes Werkzeug sein, mit dessen Hülfe sie wie bisher die praktische Unausführbarkeit der an sich gerechten Idee darthun werden [1]).

Anhang.

Die zugerischen Wahlen vom 27. November 1898.

Die Ergebnisse der kantonalen Wahlen vom 27. November 1898 haben im ganzen Schweizerlande Aufsehen erregt. Da die Übelstände, die sie aufgedeckt haben, vielfach als warnendes Beispiel gegen die Einführung des proportionalen Wahlverfahrens hingestellt wurden, mag es angezeigt sein, hier kurz auf dieselben einzugehen, trotzdem sie nicht eigentliche Folgen des neuen Verfahrens sind.

An dem genannten Tage fanden in Zug zugleich die Erneuerungswahl der zwei Ständeratsmitglieder und die Erneuerungswahlen in den Kantonsrat und in den Regierungsrat statt. Bei der Wahl der 2 Abgeordneten in den Ständerat entscheidet auch heute noch in Zug das Hälftenmehr (§ 78 der Verfassung). Es galten also hierfür die Bestimmungen der §§ 39 bis 46 des zugerischen Wahlgesetzes.

§ 39 hat folgenden Wortlaut:

„Wenn solche Wahlen (d. h. Wahlen nach absolutem Mehr) mit Wahlen, welche nach dem proportionalen Wahlverfahren vorzunehmen sind, zusammenfallen, so erfolgt ihre Auskündung zugleich mit den letzteren (§ 15). In diesem Falle müssen die Kandidaten ebenfalls nach Vorschrift von §§ 16 und 17 angemeldet werden, und zwar die Kandidaturen für den

---

[1]) Wie schlecht redigiert auch dieser neue Entwurf ist, mag folgendes Beispiel zeigen. Unter „Wahlliste“ im Sinne desselben ist je derjenige Teil des Wahlzettels zu verstehen, in welchem die Listen für die Wahl *einer* Behörde figurieren. Statt „Wahlliste“ in diesem Sinne braucht der Entwurf auch bloss den Ausdruck „Liste“ (§ 28, § 31, litt. *b* und *c*). Daneben braucht es aber auch das Wort „Liste“ als Benennung der bereinigten Wahlvorschläge (§ 22) und schliesslich noch in der Bedeutung von Listenstimmen (§ 31, litt. *e* und *f*).

Ständerat bei der Kantonskanzlei zuhanden des Landammannamtes und diejenigen für die Kantons- und Friedensrichterwahlen bei den betreffenden Einwohnerkanzleien zuhanden des Gemeindepräsidenten. Letztere haben solche Vorschläge nach § 21 auf die Kantonskanzlei einzusenden. *Diese Listen sind auf den gleichen Wahlzettel zu drucken, wie die Wahlvorschläge nach proportionalem Wahlverfahren.*"

Die „konservative und Arbeiterpartei" reichte einen Wahlvorschlag ein, auf welchem die beiden bisherigen Ständeratsmitglieder figurierten; die anderen Parteien unterliessen dies, da ihre Vorschläge denselben Inhalt gehabt hätten.

Der gesperrt gedruckte Schlusssatz des citierten § 39 kann richtigerweise nur den Sinn haben, dass die verschiedenen offiziellen Wahlvorschläge, die für die Wahl in *eine* Behörde nach absolutem Mehr eingereicht werden, zusammen auf *einen* Wahlzettel gedruckt werden sollen, wie dies auch bei der Wahl einer Behörde nach proportionalem Wahlverfahren der Fall sei.

am 27. November 1898 ein Wahlzettel so aus, wie in nachstehender Tabelle dargestellt ist.

In Zug werden nämlich die Listen auf die offiziellen Wahlvorschläge gedruckt. Wer den Titel einer Liste unterstreicht, der giebt der betreffenden Liste seine Listenstimme. Will er panaschieren, und ist die Liste mit dem unterstrichenen Titel vollständig, so streicht er auf derselben z. B. die Namen von zwei ihm nicht beliebenden Kandidaten durch und unterstreicht die Namen von zwei in andern Listen ihm passenden Kandidaten, aber ja nicht auch den betreffenden Listentitel, da sonst der Wahlzettel ungültig ist. Etwas Komplizierteres als dieser zugerische Wahlzettel lässt sich in der That kaum denken.

Bei der Wahl vom 27. November kümmerten sich viele Wähler gar nicht um die Ständeratswahlen, da ja die Wahl der beiden bisherigen Mandatare unbestritten war. Ein grosser Teil unterliess es daher, den Titel „*Konservative Partei- und Arbeiterliste*" über den Namen der beiden Kandidaten zu unterstreichen, zum Teil vielleicht auch deshalb, weil es ihnen son-

Stimmzettel der Stadtgemeinde Zug.

I. Wahlvorschläge für die Ständeräte.

Konservative Partei- und Arbeiterliste.

Herr J. Hildebrand
„ Ph. Meyer

II. Wahlvorschläge für die Regierungsräte.

Konservative Partei- und Arbeiterliste.	*Vereinigter Wahlvorschlag der freisinnigen und Arbeiterpartei.*	*Wahlvorschlag der unabhängigen Arbeiter, Demokraten und Freisinnigen des Kantons Zug.*
1. Weber	1. Stadlin	1. Bossard
2. Meyer	2. Merz	2. Iten
3. Schmid	3. Spillmann	3. Rüttimann
4. Herrmann	4. Müller	4. Schmid, J.
5. Henggeler	5. Villiger	
6. Knüsel	6. Baumgartner	

III. Wahlvorschläge für die Kantonsräte.

Arbeiterliste.	*Konservative und Arbeiterliste.*	*Freisinniger Wahlvorschlag.*
1. Haller	1. Hildebrand	1. Stadlin
etc.	etc.	etc.

Die Kantonskanzlei Zug hielt sich aber genau an den unseres Erachtens falschen Wortlaut dieser Bestimmung und liess die Wahlvorschläge sowohl für die Ständeratswahlen als auch für die Wahl des Regierungskollegiums und des Kantonsrates alle zusammen auf ein und denselben offiziellen Wahlzettel drucken. Für den Wahlkreis der Stadtgemeinde Zug sah also

derbar vorkam, auf dem gleichen Zettel die Namen von verschiedenen Parteien zu unterstreichen.

3952 Stimmencouverts wurden in die Urne gelegt, ungefähr 500 davon waren ganz leer oder meistens ungültig. Beging nämlich ein Wähler z. B. in der Rubrik für die Kantonsratswahlen einen Fehler, der gemäss § 31 Nichtigkeit des Wahlzettels zur Folge hatte, so

war wegen der gänzlich falschen Auffassung des Wahlzettels im Sinne dieses Paragraphen derselbe nicht nur bezüglich der Kantonsratswahlen, sondern auch mit Bezug auf die Stände- und die Regierungsratswahlen ungültig [1]).

Für die Wahl der Ständeratsmitglieder wie der Regierungsräte ist natürlich der ganze Kanton ein einziger Wahlkreis. Für beide Wahlen war die Zahl der „Stimmenden" wegen der Auffassung des Wahlzettels als Einheit die gleiche, nämlich 3952; das absolute Mehr war somit 1977.

Nun zeigte es sich bei der Ermittlung des Wahlresultates, dass der hochgeschätzte Ständeratspräsident Hildebrand nicht gewählt war und dass sein Kollege Meyer mit bloss 70 Stimmen über dem absoluten Mehr stand.

Hierüber entstand etwelche Bestürzung und allgemeines Staunen, denn niemand hatte ja gegen Hildebrands Wahl opponiert.

Die Verwunderung schwindet aber bald, wenn man bedenkt, dass alle diejenigen, die sich bei der Wahl der Ständeräte nicht beteiligten, doch als „Stimmende" gezählt wurden und so das absolute Mehr hinaufschraubten. Es hätte so wenig gefehlt, dass das absolute Mehr höher gewesen wäre als die Zahl der wirklich an der Wahl *der Ständeräte* teilnehmenden Bürger. Wären den Bürgern für die Wahl der Ständeräte besondere Wahlzettel eingehändigt worden, so wären beide Kandidaten glänzend wiedergewählt gewesen, und es wäre kein zweiter Wahlgang nötig geworden.

Diese Episode wurde von den Gegnern der Proportionalität in ausgiebigem Masse verwertet, ohne daran zu denken, dass ja die Ständeräte auch in Zug nach sogenanntem absolutem Mehr gewählt werden, und dass bei Anwendung des proportionalen Wahlverfahrens so wenig wie beim bisherigen Verfahren die Wahl verschiedener Behörden auf dem gleichen Wahlzettel nötig und angezeigt ist.

Unbegreiflicherweise hält auch der Kommissionsentwurf vom 17. März 1900 an dem einen Wahlzettel fest (§ 41), gestattet aber, alle Listen bezüglich der Wahl einer Behörde zu durchstreichen, und betrachtet dies dann als Wahlenthaltung; auch die Nichtigkeitsgründe gelten danach — mit einer Ausnahme — nicht mehr für den ganzen Wahlzettel. Warum denn nicht gleich wirklich getrennte Wahlzettel schaffen?

Mehr noch als die Ständeratswahlen haben die Wahlen in den Regierungsrat vom gleichen Tage die Gemüter in Aufregung versetzt.

[1]) Trotz verschiedener Proteste wurde von der Direktion des Innern diese ungerechte Praxis den Wahlbureaux vorgeschrieben.

Wie erwähnt, hatte die zugerische Verordnung von 1894 das Prinzip der Einzelstimmenkonkurrenz durch dasjenige der Listenstimmenkonkurrenz ersetzt. Offenbar aus Versehen nahm man den oben citierten § 17 der Verordnung unverändert in das Gesetz hinüber (§ 33). Derselbe lautet:

„Wenn die Summe dieser auf die einzelnen Parteien entfallenden Vertreter die Gesamtzahl der zu treffenden Wahlen nicht übersteigt, so wird der Rest in der Weise zugeteilt, dass eines der noch zu vergebenden Mandate der stärkeren Partei, sofern sie über das absolute Mehr *der Stimmen* verfügt, zum voraus zufällt und die andern den grössten Bruchteilen zugeschieden werden. Wenn keine Partei das absolute Mehr erreicht hat, fällt der Rest den grössten Bruchteilen zu." Solange die Verordnung in Kraft bestand, konnte man entsprechend dem Prinzip der Einzelstimmenkonkurrenz unter dem „absoluten Mehr der Stimmen" nur die Hälfte der gültig abgegebenen Einzelstimmen verstehen. Da das Gesetz aber das System der Listenstimmenkonkurrenz zur Grundlage hatte, war diese Berechnungsweise nicht mehr möglich. Statt nun analogerweise das absolute Mehr der Listenstimmen, respektive — entsprechend § 32 des Gesetzes — der *gültig* abgegebenen Wahlzettel als massgebend zu erklären, wurde dem Ausdruck die Bedeutung von „absolutem Mehr der Stimmen*den*" unterschoben. Damit war es möglich, § 49 des Gesetzes, das die Ermittlung des absoluten Mehres für Wahlen nach Majoritätssystem regelt, zur Interpretation von § 33 beizuziehen. Der Unterschied zwischen beiden Wegen liegt darin, dass in ersterem Falle bei der Berechnung nur die gültigen Wahlzettel in Betracht fallen, in letzterem nur die ungültigen.

Bis zum November 1898 wurde die letztere Praxis geübt. Als nun in diesem Jahre je nach der Berechnung des absoluten Mehres die Konservativen 5 oder 4 Sitze erhalten mussten, wurden sie sich plötzlich inne, dass die bisherige Praxis nicht richtig war. Die konservative Mehrheit beschloss daher, nur die gültigen Wahlzettel in Berechnung zu ziehen. Diese ganz richtige Änderung der bisher unlogischen Praxis in einem Momente, wo die Mehrheit Vorteil daraus ziehen konnte, musste natürlich den Schein der Willkürlichkeit erwecken. Die Zuger Liberalen rekurrierten denn auch beim Bundesrat wegen Veletzung der Rechtsgleichheit durch den bezüglichen Kantonsratsbeschluss. Durch Beschluss vom 21. Juli 1899 [1]) entschied der Bundesrat zu gunsten der Rekurrenten. Die Begründung seines Entscheides ist juristisch völlig unhaltbar und daher auch sehr allgemein und vag gehalten. Der Zuger Kantons-

[1]) „Bundesblatt" 1899 IV. S. 205—219.

rat zog die Beschwerde vor die Bundesversammlung. Der Bundesrat beantragte derselben in seinem Berichte vom 7. Dezember 1899 Abweisung des Rekurses [1]). In der Märzsession 1900 kam die Beschwerde in der Bundesversammlung zur Behandlung. Nach kurzen Debatten folgten die Räte dem Antrage des Bundesrates.

Wie der Zuger Kantonsrat, so spaltete sich auch der Nationalrat genau entsprechend der Parteiangehörigkeit der Mitglieder in Mehrheit und Minderheit. Wer wird es der Mehrheit der unterliegenden zugerischen Volksvertretung verargen, wenn sie nun ihrerseits an eine Willkür der Bundesversammlung glaubt? Sie ist dabei ebensosehr im Recht oder Unrecht wie die Mehrheit der Bundesversammlung. So wenig wie die bona fides der Mehrheit des Nationalrates trotz seiner ganz parteimässigen Teilung in Mehrheit und Minderheit bestritten werden darf, so wenig soll sie auch der konservativen Mehrheit des zugerischen Kantonsrates abgesprochen werden in einem Falle, wo ein unparteiisches, nur nach Rechtsgründen urteilendes Gericht sich offenbar hätte auf seine Seite stellen müssen.

Es zeigt auch dieser Rekursentscheid wie schon viele seiner Vorläufer, wie notwendig es ist, den Entscheid solcher Beschwerden, die ja stets einen politischen Hintergrund haben, dem Bundesgericht zuzuweisen.

Nachtrag. In der ersten Sitzung, die der Beratung des neuen Wahlgesetzes gewidmet war, gelangte eine Motion Stadlin zur Verlesung, welche Rückkehr zum System des Verhältnismehres anregte. Stadlin führte aus, die Parteien seien jetzt weniger einig als früher; im Gegensatz sei der Parteihader grösser als je. Er plaidierte für freiwillige Proportionalität, die aus „innerer Überzeugung folge und das erreiche, was man durch tote Formen erzwecke".

Dass das bisherige Gesetz schlecht sei, darüber war man allgemein einig; aber man fand dasselbe besserungsfähig, und da man zudem richtig erkannte, dass die freiwillige Proportionalität im Kanton Zug ein zweifelhaftes Gebilde sein würde, wies der Rat fast einstimmig die Motion ab.

6. Solothurn.

Bei der Verfassungsrevision von 1875 kam die Frage der Minoritätenvertretung zum erstenmal in der legislativen Behörde Solothurns zur Sprache. Es wurde beantragt, in die Verfassung eine Bestimmung aufzunehmen, wonach der Kantonsrat bei der Wahl der Oberrichter und bei Erneuerung von Kommissionen die Minderheit zu berücksichtigen habe. Dieser Antrag drang nicht durch.

Im Verfassungsrat von 1887 tauchte die Frage wieder auf, und nach lebhafter Diskussion wurde folgender Artikel in die neue Verfassung aufgenommen:

„Bei der Wahl sämtlicher staatlichen Behörden sollen die verschiedenen Parteirichtungen möglichst berücksichtigt werden."

Man war sich dabei wohl bewusst, dass diese Norm nicht etwa der Minderheit das förmliche Recht auf Vertretung schaffe, sondern dass ihr bloss der Charakter eines Wunsches gegenüber dem Volk und dem Kantonsrat zukomme. Sie bewirkte auch in der That nicht viel. Die solothurnischen Bürger sind seit Jahren in zwei feindliche Lager, die Freisinnigen und die Konservativen, getrennt, die einander stets heftig bekämpfen. Beide Parteien setzten auf ihre Wahlvorschläge stets nur eigene Angehörige, von einem freiwilligen Zugeständnis war keine Rede. Da in verschiedenen Wahlkreisen dieselben sich beinahe die Wage hielten, wechselte die Zusammensetzung des Rates sehr rasch. Das sogenannte Schwarzbubenland (Wahlkreise Dorneck und Thierstein) entsandte z. B. im Jahre 1886 16 Freisinnige in den Kantonsrat, 1887 16 Konservative und 1892 wiederum 16 Freisinnige.

Auch im Jahre 1892 fielen die Wahlen wieder so unproportional aus, dass sie bei den Minoritäten grosse Erbitterung schufen. Das Beispiel der fünf von den zehn Wahlkreisen, wo die Parteiausschliesslichkeit ihre grössten Blüten trieb, mag dies veranschaulichen:

Wahlkreise	Freisinnige		Konservative	
	Stimmen	Vertreter	Stimmen	Vertreter
Gäu	538	7	455	—
Olten	1416	18	754	—
Gösgen	874	6	582	3
Dorneck	707	8	275	—
Thierstein	681	8	501	—
Total	4216	47	2867	3

Kurz nach diesen Wahlen, am 25. Mai 1892, kam im Kantonsrat eine Motion *Fürholz* zur Verlesung. Sie lautete:

„... II. Gestützt auf die Thatsache, dass nach dem Ausfall der letzten Wahlen die politischen Parteien im Kantonsrate nicht im entferntesten ihrer Stärke entsprechend vertreten sind, stellen die Unterzeichneten folgenden Antrag: Der Regierungsrat wird eingeladen, die Frage zu untersuchen, ob nicht durch Einführung des Proportionalwahlverfahrens eine richtige Vertretung der verschiedenen Parteien in den verschiedenen politischen Behörden des Kantons Solothurn herbeizuführen sei."

In trefflichem Votum, das von gründlichem Studium der Frage der Proportionalwahl zeugt, wies Fürholz

[1]) „Bundesblatt" 1899 IV. S. 947.

die Notwendigkeit der Reform nach. Der Kantonsrat, der noch unter dem frischen Eindruck der letzten Wahlen stand, erklärte die Anregung am 21. Juli erheblich und wies sie an den Regierungsrat. Fast um dieselbe Zeit wurden auch Unterschriften gesammelt für das Verlangen einer Verfassungsrevision, da Art. 10 der Verfassung absolutes Mehr vorschrieb. Das Begehren kam zu stande, unterlag aber in der Volksabstimmung vom 15. Januar 1893.

Am 29. Mai 1893 wurde eine weitere Motion Fürholz angenommen, welche Änderung der Verfassung in drei Punkten anstrebte: Die Verfassungsinitiative sollte eingeführt werden, ferner die Staatssteuer und das proportionale Wahlverfahren.

Der Rat wies dieselbe an eine elfgliedrige Kommission. Bevor diese zusammentrat, arbeitete der Direktor des Innern, *Hänggi,* einen Entwurf eines Proportionalwahlgesetzes aus, als eventuellen Gesetzesentwurf für den Fall, dass man die Verfassungsänderung annehmen wolle.

Die Kommission beantragte, die ausführenden gesetzlichen Bestimmungen über das Proportionalverfahren, wie auch über die Steuerreform als „Anlage A“ und „Anlage B“ zu den betreffenden Verfassungsartikeln dem Volke als eine einzige Vorlage zur Abstimmung vorzulegen.

Es war dies ein Notbehelf, um diese beiden Vorlagen, von denen jede schon einmal für sich in der Volksabstimmung bachab geschickt worden war, durchzubringen. Die eine der beiden Hauptparteien sympathisierte nämlich mit der Proportionalvertretung, nicht aber mit der Staatssteuer, die andere hatte es umgekehrt. Durch die Vereinigung beider Vorlagen hoffte man, dass die Konservativen und Arbeiter dem neuen Wahlverfahren und die Liberalen der Staatssteuer zuliebe das Ganze annehmen würden.

Der Kantonsrat stimmte der Kommission zu, beriet im Mai und November 1894 die Vorlagen und legte sie am 17. März 1895 dem Volke vor. Die Kalkulation des Kantonsrates erwies sich als richtig, denn mit 8359 bejahenden gegen 2776 verneinenden Stimmen wurde die Revision mitsamt den „Anlagen“ angenommen.

Eine solche Abstimmung über die Verfassungsrevision und die ausführenden Gesetze in einer *einzigen* Frageformel ist verwerflich und staatsrechtlich anfechtbar [1]).

Das solothurnische Proportionalwahlgesetz findet auch obligatorische Anwendung auf die Wahl der Gemeinderäte mit mehr als sieben Mitgliedern und ist fakultativ für die Wahl kleinerer Gemeinderäte und gemeindlicher Kommissionen (Art. 10 der Verfassung).

Zudem figuriert in der „Anlage B“ (Finanzreform) ein § 30 mit dem Inhalt:

„Das Volk wählt für jeden Bezirk nach Proportionalsystem eine *Bezirkssteuerkommission,* bestehend aus 7 Mitgliedern.“

Am 3. Mai 1896 wurde der Kantonsrat, und am 26. Juli gleichen Jahres die Bezirkssteuerkommissionen zum erstenmal nach dem neuen Verfahren gewählt.

7. Bern (Stadt).

Am 8. April 1880 wurde in der Stadt Bern von 8 Bürgern ein Antrag auf Einführung der Minoritätenvertretung im Stadtrat eingereicht [1]); er wurde aber vom Stadtrat abgelehnt.

Bei der Revision des Gemeindereglementes im Jahre 1887 wurde die Frage wiederum angeregt. Die zur Begutachtung des neuen Gemeindereglementes bestellte Kommission erteilte ihrem Mitglied A. von Muralt den Auftrag, zu untersuchen, welches System der Minoritätenvertretung bei der Wahl des Stadtrates zur Anwendung gelangen könnte. Am 28. September legte von Muralt seinen gedruckten Bericht vor, in welchem er die drei ihm zum Studium anempfohlenen Verfahren der Listenkonkurrenz, des dänischen Systems und eines modifizierten Kumulativsystems klar darstellte und durch beispielsweise Anwendung auf die Wahl von 12 Stadträten vom Jahre 1880 erläuterte.

Keines der drei Verfahren, sondern die in von Muralts Bericht freilich auch erwähnte, auf $^3/_4$ limitierte Stimmgebung wurde in dem neuen Gemeindereglement vom 1. März 1888 für die Wahlen in den Stadtrat vorgeschrieben.

Sehr bald war man mit diesem Verfahren unzufrieden. Es bildete sich nämlich Anfang der neunziger Jahre neben den zwei bestehenden eine dritte (socialdemokratische) Partei, die nur dadurch zu etwelcher Vertretung im Stadtrate gelangte, dass die vereinigten Freisinnigen einige ihrer Angehörigen in die freisinnige Liste aufnahmen [2]).

---

[1]) Dass die „Anlagen“ wirklich nichts anderes sein können als Gesetze, geht aus Art. 89 der Verfassung und der Gewährleistungsurkunde der Bundesversammlung zur Genüge hervor. Einen Rekurs auf Nichtigerklärung der Abstimmung hätte das Bundesgericht zweifellos gutheissen müssen. Wie sehr eine reinliche Scheidung zu empfehlen gewesen wäre, beweist das Votum des Führers der Liberalen, der nun, da diese das Steuergesetz erhalten haben, im Nationalrat betonte, dass zwar in Solothurn der Proporz eingeführt sei, aber dass eine Abstimmung über denselben niemals stattgefunden habe. Vgl. „Amtliches stenographisches Bulletin der Bundesversammlung“, 1900, S. 284.

[1]) In Bern heisst der engere Stadtrat „Gemeinderat“ und die Stadtvertretung „Stadtrat“.

[2]) Vgl. Verhandlungen des Stadtrates. 1893. II. S. 73.

Im November 1892 reichten daher Stadtrat von Muralt und Konsorten den „Anzug“ ein, es sei vom Stadtrat aus seiner Mitte eine Kommission zu bestellen, um einen Vorschlag einzubringen zur Ersetzung der beschränkten Stimmgebung durch eine Wahlart, welche den verschiedenen Wählergruppen eine ihrer Stärke entsprechende Vertretung im Stadtrat gewähre [1]).

Bald darauf, am 18. Dezember 1892, wurde dem Gemeinderat von der Arbeiterunion ein Initiativbegehren auf Einführung des Systems der einnamigen Wahl mit Eventualkandidaten (dänisches System) überreicht [2]). Dieses System sollte sowohl bei der Wahl des Gemeinderates, wie bei derjenigen des Stadtrates zur Anwendung gelangen.

Der Gemeinderat beantragte dem Stadtrat, das Begehren zuhanden der Gemeinde in ablehnendem Sinne zu begutachten. Zwei Erwägungen führten ihn zu diesem Antrag. Einmal fand er, die Arbeit des Wahlbureaus sei beim vorgeschlagenen Verfahren viel zu gross, anderseits, dass das System das Zusammenwirken der Kräfte untergrabe und allzusehr persönliche Anschauungen und Liebhabereien begünstige, was für ein Gemeindeleben nicht vom guten sei. Namentlich aber sei die Wahl des Gemeinderates nach dem proportionalen Verfahren zu verwerfen, da diese Behörde aus Männern mit Fachkenntnissen und nicht aus Parteiführern als solchen zusammengesetzt sein müsse. Auch fand er, der Zufall spiele bei diesem System eine bedeutende Rolle.

Im Stadtrat schlug von Muralt vor, der Stadtrat möge dem Initiativbegehren einen Gegenvorschlag gegenüberstellen, und er legte auch schon den gedruckten Entwurf zu einem solchen vor.

Der Stadtrat fand es einfacher, das Initiativbegehren im negativen Sinne zu begutachten und im Falle seiner Verwerfung dann den Anzug von Muralt zu behandeln.

Vor der Abstimmung beschäftigte man sich in der Presse und in Versammlungen lebhaft mit der Initiativvorlage. Im Januar 1893 sprach auch Nationalrat Hilty im städtischen liberalen Verein über die Frage der Proportionalvertretung. Die Gründe, die er gegen dieselbe vorbrachte, waren noch genau dieselben wie in seinem Gutachten vom Jahre 1883. Selbst seine Ansicht, dass die ganze Bewegung zu gunsten der Proportionalvertretung eine blosse Modesache sei, hielt er trotz der unverkennbaren Fortschritte der Wahlreform von 1883—1893 immer noch aufrecht.

Sehr bemerkenswert ist ferner ein Versuch, den ein Einsender (J.) im „Berner Tagblatt“ vom 16. Juni 1893 mit dem uninominalen System der Initiative anstellte, wobei er zu dem Schlusse gelangte, dass das aleatorische Moment, das in der Beeinflussung des Wahlresultates durch die Reihenfolge, in der die Wahlzettel der Urne entnommen werden, liege, höchst minim sei und selten eine kleine Abweichung von der wahren Proportionalität zur Folge habe.

Die Gemeinde sprach sich gegen den Initiativvorschlag aus, zum nicht geringen Teil deswegen, weil er auch die städtische Verwaltungsbehörde nach dem neuen Verfahren wählen lassen wollte.

Nun kam sogleich der Antrag von Muralt im Gemeinde- und Stadtrat zur Verhandlung. Das Ergebnis der Beratungen war, dass am 16. Dezember 1894 der Einwohnergemeinde folgender Beschluss zur Abstimmung vorgelegt wurde:

1. Es soll in der Gemeinde Bern bei den Stadtratswahlen die Proportionalvertretung eingeführt werden.

2. Es soll der Gemeinde noch im Jahre 1895 ein passendes System der Proportionalvertretung zur Abstimmung vorgelegt werden.

2526 Stimmberechtigte sprachen sich für und 2240 gegen diesen Beschluss aus.

Der Gemeinderat erteilte seinem Präsidenten, dem jetzigen Bundesrat *Müller,* den Auftrag, einen bezüglichen Vorentwurf auszuarbeiten. Am 1. Februar wurde dieser samt Motiven dem Gemeinderat vorgelegt und am 20. gutgeheissen und dem Stadtrat überwiesen. Obschon Stadtpräsident Müller, wie er in seinem Berichte selbst bemerkt, „von der Richtigkeit und Zweckmässigkeit des Prinzipes der Proportionalvertretung keineswegs überzeugt“ war, bestrebte er sich doch, in möglichst gewissenhafter Weise und unter Berücksichtigung der in andern Kantonen vorliegenden Gesetze und Entwürfe dem erhaltenen Auftrag nachzukommen.

Die stadträtliche Kommission nahm an Müllers Entwurf nur sehr wenig Änderungen vor; auch der Stadtrat selbst wurde in einer einzigen Sitzung mit der Beratung dieser „Ergänzenden Bestimmungen zum Gemeindereglement“ fertig. Einen Vorschlag, an Stelle der jährlichen Partialerneuerung eines Viertels der 80 Mitglieder des Rates die Gesamterneuerung zu setzen, wies er zurück.

In der Abstimmung vom 5. Mai 1895 nahm die Gemeinde den Entwurf mit 2222 Ja gegen 581 Nein an.

Im Dezember 1895 kam das neue Verfahren zum erstenmal für die Wahl eines Viertels des Rates zur Anwendung. Wegen einer Lücke der „Ergänzenden Bestimmungen“ bezüglich der Behandlung der Wahl-

[1]) Vgl. Verhandlungen des Stadtrates. 1893. II. S. 17.

[2]) Wortlaut desselben in Verhandlungen des Stadtrates. 1893 II. S. 28.

zettel gab die Wahl zu einem Rekurs an Statthalter, Regierungsrat und Bundesrat Anlass [1]).

Im Januar 1896 reichte Dr. Wassilieff ein von 820 stimmberechtigten Einwohnern unterzeichnetes Initiativbegehren ein, das verlangte, „dass der Stadtrat so schnell als möglich und jedenfalls innerhalb 6 Monaten, von der Einreichung des Initiativbegehrens an gerechnet, der Gemeinde folgende Frage zur Abstimmung vorlege: Wollt Ihr, dass die Mitglieder des Gemeinderates ohne den Stadtpräsidenten nach dem für die Stadtratswahlen geltenden proportionalen Wahlverfahren gewählt werden, ja oder nein?“ Der Stadtrat begutachtete das Begehren in ablehnendem Sinne. Im Juni 1896 wurde es denn auch von der Gemeinde verworfen.

Ein halbes Jahr später, am 12. Januar 1897, reichten die Gegner der Proportionalvertretung das Initiativbegehren ein, es möchte das für die Stadtratswahlen geltende Wahlverfahren wieder aufgehoben werden.

Sowohl die Kommission des Stadtrates wie dieser selbst empfahlen der Gemeinde die Annahme des Begehrens. Das proportionale Wahlverfahren habe nämlich den Grundfehler, dass er ganz auf die *momentane* Gestaltung der Parteien abstelle und auf die „andern öffentlichen Verhältnisse“ keine Rücksicht nehme. Es sei am Platze in Zeiten hitziger Parteikämpfe oder wenn die Zurückweisung berechtigter Forderungen in einem grossen Teil der Bevölkerung eine Erbitterung hervorrufe, zu deren Beilegung irgend ein Ausgleich gefunden werden müsse. Nun sei aber ausschliessliche Herrschaft einer Partei in Bern unmöglich, und es widerstrebe namentlich der Bürgerschaft, dass der Wähler gezwungen werde, sich einer Parteiliste anzuschliessen [2]).

Die Einwohnergemeinde sah die Reformbedürftigkeit der „Ergänzenden Bestimmungen“ ein, war sich aber anderseits wohl bewusst, dass in Zeiten hitziger Parteikämpfe von Einführung der Proportionalvertretung nicht die Rede sein könne, und dass auch in Bern immer noch ausschliessliche Herrschaft wenn nicht einer Partei, so doch einer Parteikoalition möglich sei. Sie hörte daher nicht auf den Rat ihrer Vertreter und sprach sich mit 2724 gegen 1988 Stimmen für Beibehaltung der Proportionalvertretung aus.

Wegen vorgekommener Wahlmanöver, die besser weiter unten bei der Frage der unvollständigen Listen und des Panaschierens erörtert werden, wurde bei Anlass der Revision der Gemeindeordnung vom 26. November 1899 Art. 10 der „Ergänzenden Bestimmungen“ (Art. 24 der neuen Gemeindeordnung) dahin abgeändert, dass es von nun an den Wählern gestattet ist, auf einen Kandidaten höchstens 3 Stimmen zu kumulieren, und dass *gedruckte* Wahlzettel mit Namen aus verschiedenen Listen unzulässig sind.

Der der Vorlage an die Gemeinde beigegebene Bericht schliesst mit der pessimistischen Bemerkung: „Eine absolute Garantie gegen Wahlbeeinflussungen lässt sich aber auch bei diesem wie bei jedem andern Mittel nicht geben; die Erfahrung wird uns lehren, ob mit Gestattung der beschränkten Kumulation überhaupt bei dem jetzt gebräuchlichen System der beschränkten Kumulation geblieben werden kann.“

Im Dezember 1900 wird das verbesserte Verfahren der beschränkten Kumulation zum erstenmal zur Anwendung gelangen. Ohne Zweifel wird es gute Früchte tragen, wiewohl es angezeigt gewesen wäre, neben der beschränkten Kumulation auch noch generelle Zuweisung von Einzelstimmen an ganze Listen — sogenannte suffrages non exprimés — zu gestatten.

8. Schwyz.

Nach der Verfassung von 1876 (§ 30) wurden im Kanton Schwyz die Mitglieder des Kantonsrates in 14 Kreisen nach dem Verhältnis der Zahl der Wohnbevölkerung gewählt und zwar „je ein Mitglied auf 600 Seelen und für den letzten Bruchteil von 200 Seelen“.

Da diese Wahlkreiseinteilung die liberale Opposition nicht genügend zur Geltung kommen liess, erregte sie immer grössere Unzufriedenheit. Als im Jahre 1895 die Totalrevision an das Volk herantrat, wurden auch sofort auf Wunsch von neun Gemeinden die bisherigen Kreise abgeschafft und an deren Stelle die Gemeinden gesetzt. Beide schwyzerischen Hauptparteien waren mit Bezug auf diese Neuerung einig. Die revidierte Verfassung fiel aber in der Volksabstimmung durch. In dem neuen Entwurf, der am 23. Oktober 1898 die Volksabstimmung glücklich passierte, wurde die gleiche Regelung beibehalten und zugleich das proportionale Wahlsystem eingeführt. Die bezügliche Bestimmung (§ 26) lautet:

„Der Kantonsrat wird in geheimer Abstimmung in den Gemeinden nach dem Verhältnis der Wohnbevölkerung gewählt. Die Wohnbevölkerung bestimmt sich jeweilen nach der amtlich publizierten letzten eidgenössischen Volkszählung.

Jede Gemeinde bildet einen Wahlkreis für sich und hat auf je 600 Einwohner einen Abgeordneten zu wählen, wobei ein Bruchteil über 300 zu einem ferneren Mitglied berechtigt. Jede Gemeinde hat wenigstens ein Mitglied zu wählen. In den Gemeinden,

[1]) S. im theoretischen Teil Kap. II, § 2, Ziffer III.

[2]) Diese Behauptung ist falsch, denn auch in Bern ist unbeschränktes Panaschieren gestattet.

in denen drei oder mehr Kantonsräte zu wählen sind, erfolgen die Wahlen nach dem Proportionalsystem. Ein Gesetz wird die näheren Bestimmungen aufstellen."

Für die Wahl des Verfassungsrates gilt dieselbe Bestimmung. Ein weiterer Paragraph der Verfassung bestimmt, dass auch bei Wahl der Mitglieder der Kassationsbehörde, der Kantonalbankprüfungskommission, des Erziehungsrates, des Bankrates etc. auf Vertretung der Minderheit Rücksicht zu nehmen sei.

Die Wahl des Regierungsrates dagegen sollte nach dem Prinzip des sogenannten absoluten Mehres stattfinden (§ 46).

Die Liberalen waren mit dieser Regelung nicht zufrieden. Sie hatten zwar auch die Erhebung der Gemeinden zu Kantonsratswahlkreisen befürwortet, weil sie gehofft, dann in den grossen Gemeinden mit liberaler Mehrheit ihr Übergewicht auszunützen und ihre Unterdrückung in den kleinen Gemeinden „ausgleichen" zu können. Die Aufnahme des Grundsatzes der Proportionalität für die Wahl in Wahlkreisen mit mehr als zwei Deputierten vereitelte diese Hoffnung. Sie behaupteten nun — ob mit Recht oder Unrecht, mag dahingestellt bleiben — der Proporz erweise sich „in der Hand des schwyzerischen Parteiregimentes gegenüber der liberalen Opposition als ein politisches Macht- und Zuchtmittel [1])."

Durch zwei Eingaben wurde an die Bundesversammlung das Gesuch gestellt, den Bestimmungen der §§ 26 und 46 der schwyzerischen Verfassung die Gewährleistung zu versagen [2]). Die Beschwerdeführer führten aus, die angeführten Bestimmungen verstiessen sich in zweierlei Hinsicht gegen das Prinzip der Rechtsgleichheit: einmal durch Schaffung von zwei verschiedenen Wahlsystemen im gleichen Kanton, so dass der Regierungsrat nach Majoritätssystem und der Kantonsrat zum Teil nach diesem, zum Teil aber nach dem proportionalen System zu wählen sei — dann dadurch, dass sie den kleineren Gemeinden gegenüber den grösseren einen Vorzug gewährten.

Der Bundesrat erklärte die vorgebrachten Gründe als haltlos, und sowohl Nationalrat als Ständerat schlossen sich in der Dezembersession 1899 mit grossem Mehr seiner Ansicht an.

Mit der Behauptung, dass in der verschiedenen Wahlart für die Bestellung des Kantonsrates und des Regierungsrates eine Verletzung der Rechtsgleichheit liege, war es offenbar den Beschwerdeführern nicht sehr ernst.

Der Vorwurf der Bevorzugung der kleinen Wahlkreise vor den grossen dagegen entbehrt nicht ganz der Berechtigung, denn die ganz kleinen Gemeinden, die nicht ganz 600, ja nicht einmal 300 Einwohner aufweisen, erhalten infolge der Bestimmung des § 26 eine im Verhältnis der Einwohnerzahl oft gerade mehrfach stärkere Vertretung als die grösseren Gemeinden. Zwar hat im Tessiner Rekursfall Mordasi vom Jahre 1876 die Bundesversammlung auf Antrag des Bundesrates erklärt, dass das Repräsentantenverhältnis in den Wahlkreisen sich ausschliesslich nach der Kopfzahl zu richten habe, und dass eine andere Vertretungsordnung gegen die Art. 4 und 6 der Bundesverfassung verstosse [1]), und man könnte mit Rücksicht auf diesen Entscheid versucht sein, in der That auch in der Bestimmung des § 26 eine Verletzung der Rechtsgleichheit erblicken zu wollen.

Allein dies hiesse die Konsequenz zu weit treiben, denn die Gemeinden sind doch im Grunde genommen die natürlichsten Wahlkreise, und es hat denn auch die Bundesversammlung andern kantonalen Verfassungen, die analoge Bestimmungen enthielten, die Gewährleistung nie versagt. Freilich soll damit nicht gesagt werden, dass deswegen in einem Kanton, wo man sich bereits an kreisweise Wahlen gewöhnt war, eine Rückkehr zu den kleinen gemeindlichen Wahlkreisen zu billigen sei.

Die Kardinalfrage der ganzen Beschwerde war also die, ob in der Thatsache, dass in den Gemeinden mit einem und zwei Deputierten das Hälftenmehr, in den andern aber das Verhältnismehr gelten sollte, eine Verletzung der Rechtsgleichheit liege. Der Bundesrat und die Bundesversammlung verneinten auch diese Frage, und ersterer führte zur Begründung seiner Stellungnahme in der Botschaft an: „Die Anwendung eines proportionalen Wahlverfahrens wird erst da möglich, selbst in der beschränkten Form des limited votum, wo mehr als zwei Kandidaten in Wahl stehen. In einem Staate mit blossen Einerwahlkreisen, wie z. B. das Deutsche Reich, kann die Frage der Einführung der Proportionalvertretung überhaupt gar nicht entstehen."

Diese Ausführungen sind nicht zutreffend. Was zunächst die letztere Bemerkung anbetrifft, so kann auch in Staaten mit Einerwahlkreisen die Frage der Proportionalität entstehen, denn die Wahlkreise sind auch veränderbar, und selbst im Deutschen Reiche ist die Proportionalvertretung schon längst ein Postulat der socialdemokratischen Partei. Weiterhin ist auch im Zweierwahlkreis auf die Hälfte limitiertes Votum möglich; den besten Beweis hierfür liefert die That-

[1]) S. „Bundesblatt". 1899. S. 507.

[2]) S. „Bundesblatt". 1899. S. 483—523. Botschaft des Bundesrates betr. Gewährleistung der Partialrevision des eidgenössischen Standes Schwyz.

[1]) S. „Bundesblatt". 1876. I. S. 687; A. S. N. F. II. S. 112; Salis I. S. 196; Blumer-Morel I. S. 361.

sache, dass in Pennsylvanien schon im Jahre 1873 bei gleichzeitiger Wahl von zwei Richtern diese Form des limitierten Votums angewendet wurde. Nicht stark genug aber kann betont werden, dass schon im Zweierwahlkreis das Prinzip der Proportionalität durchaus wirkungsvoll anwendbar ist. Wie im theoretischen Teil dieser Schrift ausgeführt wird, fallen im Einerwahlkreis proportionales Mehr und Hälftenmehr, d. h. sogenanntes absolutes Mehr, zusammen. Schon im Zweierkreise aber trennen sich ihre Wege, denn beim Hälftenmehr muss hier jeder Kandidat die Hälfte + 1 der Stimmen der Wähler erhalten, um gewählt zu sein; beim proportionalen Mehr aber trifft es auf einen Drittel + 1 einen Vertreter.

Die Zweierwahlkreise nehmen somit im Kanton Schwyz eine Sonderstellung ein, indem in denselben das Majoritätssystem zur Anwendung kommen muss, in allen andern Wahlkreisen — der Einerkreis hiervon nicht ausgenommen — aber das Prinzip der Proportionalität die Grundlage des Verfahrens bildet. — Es muss zugegeben werden, dass diese Normierung bona fide geschah, weil sich der schwyzerische Gesetzgeber der Möglichkeit einer Proportionalwahl im Zweierwahlkreis nicht bewusst war [1]). Immerhin ist es aber gefährlich, zwei Wahlverfahren für die Wahl der gleichen Behörde zu dulden [2]). Denn wenn man einmal im Zweierwahlkreis das Hälftenmehr zulässt, während in den andern Kreisen die Proportionalität gelten soll, so kann man rechtlich nichts dagegen einwenden, wenn einmal eines schönen Tages ein anderer Kanton in seiner Verfassung bestimmt, dass auch in Wahlkreisen mit drei oder sogar mit vier Deputierten das Hälftenmehr, in den grössern Kreisen dagegen das Verhältnismehr entscheidend sein solle.

Unseres Erachtens hätte also füglich dem § 26 der schwyzerischen Verfassung die eidgenössische Gewährleistung versagt werden dürfen. Der Kanton Schwyz wäre dann vor der Alternative gestanden, entweder auch im Zweierwahlkreis die Proportionalität einzuführen, oder aber überhaupt grössere Wahlkreise zu schaffen, was natürlich viel zweckmässiger gewesen wäre. — Am 6. Februar 1900 nahm der Kantonsrat in zweiter Beratung eine „Verordnung betreffend das proportionale Wahlverfahren für die Kantonsratswahlen“ an. Dieselbe ist im wesentlichen eine Kopie des solothurnischen Gesetzes. In zwei Punkten weicht sie aber von dem letztern ab, denn sie schreibt die Verteilung der Sitze nach dem einfachen Quotienten vor; anderseits aber ist sie konsequenter als Zug und Solothurn und verbietet das mit dem Verfahren der sogenannten Listenstimmenkonkurrenz schlechterdings unvereinbare Panaschieren.

Bei der ersten Anwendung der neuen Verordnung, am 30. April 1900, soll diese Einschränkung der Freiheit der Bürger nicht recht behagt haben. Ein Übergang zum System der Einzelstimmenkonkurrenz kann hier allein Remedur schaffen.

§ 2. Kantone, in denen die Bewegung bis heute erfolglos war.

1. Zürich.

Der Kampf um Minoritäten- und Proportionalvertretung ist im Kanton Zürich eigentlich ebenso alt wie das allgemeine Wahlrecht, und wenn man die Stellung des Kantonsrates gegenüber den Reformbestrebungen als massgebend betrachten wollte, müsste man sagen, dass dieselben an Bedeutung eher ab- als zugenommen haben.

Seit 1837 wählten 51 Kreisversammlungen auf je 1200 Seelen der Bevölkerung ein Mitglied des Grossen Rates, und der so bestellte Rat wählte dann selbst noch auf je 20,000 Einwohner des Kantons ein weiteres Mitglied, so dass der gesamte Grosse Rat damals aus 222 direkt und 13 indirekt gewählten Mitgliedern bestand.

Der indirekten Wahl einer Anzahl von Grossratsmitgliedern, die auch in einer ganzen Reihe anderer Kantone bestand, war die Aufgabe zugedacht, die Wahl von tüchtigen Bürgern, die nicht Aussicht hatten, in einer Kreisversammlung gewählt zu werden, doch zu ermöglichen. Es sollte dies mit andern Worten ein schwaches Gegenmittel gegen völlige Unterdrückung einer lebenskräftigen Minorität sein. Da damals der Wahlzettel etwas ganz Unbekanntes war, hätte man kaum auf andere Weise versuchen können, das gedachte Ziel zu erreichen.

Aber dieses Institut war seiner Aufgabe nicht gewachsen; es schlug sogar ins förmliche Gegenteil aus, denn immer hat die dermalige Mehrheit die indirekten Wahlen benützt, um ihr Übergewicht über die Minderheit in ungebührlicher Weise zu verstärken [1]).

Schon in den 40er Jahren, und namentlich in seinem politischen Programm von 1851, kämpfte der spätere Regierungsrat und jetzige greise Professor an der Universität Zürich, Dr. J. J. Treichler, energisch gegen diese indirekten Wahlen an und schlug vor, der Minorität auf rationellere Weise entgegenzukom-

[1]) Die gleiche Regelung findet sich im Kanton Zug, nicht aber in Neuenburg, wie im Schosse der Bundesversammlung bei Behandlung der Gewährleistungsfrage mehrfach behauptet wurde.

[2]) Vgl. auch *Bertoni*, „La proporzionale a Svitto“, im „Dovere“, Nr. 265 vom 4. Oktober 1899.

[1]) Vgl. Treichler in seinem Programm von 1851 („Neues schweizerisches Volksblatt“ 1851) und in seinem Vortrag in Richtersweil vom 19. Januar 1868.

men. Er proponierte, bei den Grossratswahlen jeden Kandidaten, der im ganzen Kanton 1000 Stimmen erhalten habe, ohne aber in einer Kreisversammlung das absolute Mehr erreicht zu haben, als gewählt zu erklären. Er drang mit diesem Vorschlage nicht durch.

Zu Beginn der Revisionsbewegung von 1868 regte zunächst Dr. jur. *R. Schauberg* in seinen „Unparteiischen Worten zur zürcherischen Bewegung" die Frage der Minoritätenvertretung an. Der Gedanke fand bald darauf im Verfassungsrate selbst in Dr. *F. A. Wille* in Meilen und Professor *von Wyss* zwei eifrige Vertreter. Diese beiden Männer, denen sich der um die schweizerische Wahlreform ebenfalls verdiente Regierungsrat *Studer* anschloss, gründeten im Juli 1868 einen Wahlreformverein nach dem Vorbild der Genfer „Association réformiste".

Der Verein entfaltete eine rührige Thätigkeit, um noch in die neue Verfassung den Grundsatz der proportionalen Vertretung hineinzubringen. Dr. Wille, das geistige Haupt desselben, hatte bereits im Jahre 1862 J. St. Mills Betrachtungen über das Repräsentativsystem auf treffliche Weise ins Deutsche übertragen und damals schon im Vorwort dieser Übersetzung der Hoffnung Ausdruck gegeben, dass in einem politisch so hoch entwickelten Lande wie die Schweiz die Minoritätenvertretung zuerst zur Anwendung gelange. Jetzt, im Jahre 1868, publizierte er eine kleine Broschüre über die „Gründung der wahren Demokratie durch ein gerechtes Wahlsystem", während sein Sohn Ulrich Wille auf Veranlassung des Wahlreformvereins Navilles berühmte Schrift über die Wahlreform in Europa und Amerika ins Deutsche übersetzte.

Schon am 8. Mai 1868 machte Dr. Wille eine Eingabe an den Verfassungsrat, in welcher er die Aufnahme des Grundsatzes der Proportionalität in die Verfassung und die Einführung des sogenannten dänischen Systems anregte. Professor Wyss unterstützte ihn durch eine weitere Eingabe.

In den Sitzungen des Verfassungsrates vom 15. und 16. September 1868 wurde über die Wahlart des Kantonsrates und die Einteilung des Kantons in Wahlkreise beraten. Die indirekte Wahl einer Anzahl von Mitgliedern wurde natürlich in die neue Verfassung nicht mehr aufgenommen. Um aber den Minoritäten doch Entgegenkommen zu beweisen, wurde beantragt, das relative Mehr gleich im ersten Wahlgang entscheiden zu lassen; von Wyss und Wille stellten demselben die Forderung der Proportionalvertretung gegenüber. Keiner der beiden Vorschläge drang durch. Die herrschende Partei brachte der Befürwortung der Proportionalität durch Männer, die sich zum Teil gegen Referendum und Initiative ausgesprochen hatten, einiges Misstrauen entgegen und war eben auch nicht gewillt, die kaum errungene Herrschaft wieder in Frage zu stellen. Immerhin trat auch einer der demokratischen Führer, *Karl Bürkli,* wenigstens dafür ein, die Wahlart nicht in der Verfassung zu ordnen, sondern deren Festsetzung der Gesetzgebung zu überlassen. Nach Bürklis Angaben [1]) waren auch Bleuler, Sieber und Lange prinzipiell für Minoritätenvertretung, fanden aber, man dürfe dem Volke nicht zu viel auf einmal vorlegen und wolle daher zuerst Referendum und Initiative unter Dach bringen. Dies war offenbar nicht der wahre Grund, sondern die Parteiberechnungen; denn dass kein einziges Mitglied der neuen Partei auch nur prinzipiell die Proportionalvertretung in Schutz genommen hätte, wäre danach unbegreiflich.

Als im Jahre 1874 eine Motion Zweifel betreffs Reduktion der Zahl der Mitglieder des Kantonsrates zur Sprache kam, benützte *Karl Bürkli* den Anlass zur Stellung der weiteren Motion:

„Der Kantonsrat möge beschliessen, Art. 32 der Verfassung möge folgendermassen lauten: Der Kantonsrat wird nach dem Grundsatz der Proportionalvertretung gewählt, wobei der ganze Kanton *einen* Wahlkreis bildet. Das Gesetz bestimmt die Anzahl der Stimmen, welche zur Wahl eines Mitgliedes erforderlich ist. Jeder Wähler kann nur einer Person gültig stimmen, und es findet nur ein Wahlgang statt. Das Gesetz bestimmt das weitere der Organisation dieser Wahlen."

Dieser Vorschlag bezweckte völlige Umgestaltung des bisherigen Wahlverfahrens und Einführung des Hareschen Wahlsystems ohne irgend welche Konzessionen an die überlieferten Wahlsitten. In einem Punkte weicht Bürkli von Hare ab. Hare [2]) setzt stillschweigend voraus, dass die Zahl der Vertreter eine fixe sei, und richtet seinen Wahlgesetzentwurf darauf ein. Bürkli aber zieht auch die letzte Konsequenz des Gedankens, dass an Stelle der Wahlkreise die Meinungsgruppen treten sollen. Wie bei den Wahlkreisen nach jeder Volkszählung, d. h. jedesmal, wo die Einwohner- oder Stimmberechtigtenzahl genau festgestellt ist, das Repräsentationsverhältnis dem Stärkeverhältnis der Wahlkreise wieder angepasst wird, so soll auch beim neuen System, wo die Wählergruppen von einer Wahl zur andern sich in feststellbarer Weise geändert haben, das Repräsentationsverhältnis geändert werden. Bei der Verteilung der Sitze unter die Wahlkreise wird auf einen Quotienten von z. B. 20,000 Einwohnern ein Vertreter zugestanden, beim neuen System auf eine gewisse im voraus fixierte Anzahl von wirklichen Wählern. Durch diese logisch völlig richtige Umkehrung: statt konstanter Zahl der Vertreter mit variablem

[1]) Bürkli, „Proporzperle". S. 11/12.
[2]) A. a. O. S. 26.

Quotienten nun konstanter Quotient mit variabler Zahl der Vertreter, kommt Bürkli über alle die grossen Schwierigkeiten hinweg, welche die Berechnung des variablen Quotienten und namentlich die Verteilung der Restmandate bieten.

Der Kantonsrat wies diese Motion kurzer Hand ab, da sie allzu radikal mit den bisherigen Wahlsitten brach.

Inzwischen blieb der Wahlreformverein nicht unthätig. Er beauftragte den Vorstand mit der Ausarbeitung eines Vorschlages für ein praktisches proportionales Wahlgesetz, beriet die vorgelegten Varianten durch und einigte sich auf einen bestimmten Entwurf. Im Jahre 1877 beantragten nun die im Kantonsrat sitzenden Mitglieder des Wahlreformvereins Abänderung des Art. 32 der zürcherischen Verfassung im Sinne der Einführung der Proportionalvertretung und legten als Muster für ein neues Wahlgesetz den vom Reformverein angenommenen Entwurf vor.

Dieser Entwurf ist dem Gfellerschen Vorschlag sehr ähnlich; er gestattet Kumulieren und berechnet die Stärke der Listen auf Grundlage der von ihren Kandidaten erhaltenen Einzelstimmen. Auch Wahl von sog. „Wilden" gestattet derselbe.

Eventuell schlugen die Antragsteller das kumulative Votum mit relativem Mehr vor.

Der Kantonsrat wies beide Anträge zurück, den ersteren, weil das Verfahren zu kompliziert sei, den letzteren, weil das Kumulativvotum seinen Zweck nur unvollkommen erfüllen könnte.

Ein neuer Anlauf wurde im Jahre 1881 gemacht. Vier Mitglieder des Kantonsrates stellten eine Motion, der Regierungsrat sei eingeladen, die Frage der Reduktion der Mitgliederzahl des Kantonsrates, der Veränderung der Wahlkreiseinteilung und der Einführung der Proportionalvertretung zu prüfen und Bericht zu erstatten. Der Anregung wurde Folge gegeben. Am 26. September 1883 legte der Regierungsrat seinen Bericht vor. Mit Bezug auf den dritten Punkt (proportionale Vertretung) verzichtete der Regierungsrat auf ein eigenes Urteil über den Wert oder Unwert des proportionalen Wahlverfahrens, riet aber in Erwägung der Ergebnisse früherer Beratungen im Kantonsrate von dessen Einführung ab. Am 8. Oktober beschloss der Kantonsrat, gemäss diesem nicht allzu fortschrittlich angehauchten Vorschlag, auf die Frage der Einführung des proportionalen Wahlverfahrens *zur Zeit* nicht einzutreten.

Im Juli 1889 erneuerten Karl Bürkli und Direktor Studer in getrennten Motionen den Angriff auf das gegenwärtige System. Bürkli, dem es jetzt weniger um die Kennzeichnung des Prinzipes zu thun war wie im Jahre 1877, als um die Erreichung eines praktischen Fortschrittes, schlug vor:

1. Es sei eine Kommission niederzusetzen mit dem Auftrag, zu untersuchen, wie *neben* dem jetzigen Wahlmodus des Majoritätssystems auch der Idee der Proportionalität etwelche Rechnung getragen werden könne.

2. Die Kommission möge in Beratung ziehen, ob es nicht angezeigt sei, dem Art. 32 der Staatsverfassung folgenden 4. Absatz anzufügen:

„Ausser den im ersten Wahlgang durch das absolute Mehr in den Wahlkreisen Gewählten gelten noch diejenigen als gewählt, welche bei nochmaliger Auszählung sämtlicher Stimmzettel des Kantons 500 Stimmen auf sich vereinigen. Das hierfür zu bestellende Centralwahlbureau hat bei dieser zweiten Zählung von jedem Stimmzettel nur einen Namen zu berücksichtigen, und zwar zuerst den obenstehenden, bis die Zahl von 500 erreicht; dann gilt der zweite, eventuell der dritte u. s. w. Die weitere Organisation dieses Skrutiniums wird durch das Gesetz bestimmt."

Diese Motion ist eine blosse Modifikation des Treichlerschen Postulates von 1851. Bürkli beabsichtigte damit, das Volk mit dem Hareschen System vertraut zu machen und die Einführung desselben vorzubereiten.

Studer verlangte Einführung des von Hagenbach im Jahr zuvor für Basel vorgeschlagenen und von diesem selbst am 15. Juni 1889 in der Tonhalle Zürich erläuterten Verfahrens.

Der Kantonsrat betraute eine neungliedrige Kommission (Präsident: Prof. *Treichler*) mit der Prüfung der beiden Motionen.

Am 22. März 1890 legte diese ihren sachlichen und objektiv gehaltenen Bericht vor. Von der Motion Bürkli nahm sie Umgang, weil das englische System dem Volke ungewohnt sei, und weil die vorgeschlagene Kombination des absoluten Mehres mit dem Hareschen System thatsächlich auf ein Privileg der grossen Wahlkreise hinauslaufen würde, da ja in kleinen Wahlkreisen das absolute Mehr unter 500, in grösseren dagegen über dieser Zahl stehen könne. Dagegen fand das von Studer vorgeschlagene System der Listenkonkurrenz bei der Kommission Anklang. Der Berichterstatter sagt (S. 5): „Die Kommission hat die Überzeugung gewonnen, dass das vorgeschlagene Verfahren ausführbar sei . . ., dass durch Anwendung desselben auf die Wahl dieser Behörde sich eine Zusammensetzung der letzteren ergäbe, welche den in der Wählerschaft herrschenden Meinungen entsprechen und ein getreues Abbild derselben liefern würde."

Die Kommission legte daher ihrem Gutachten gleich einen Gesetzesentwurf bei, der in der Hauptsache mit dem Hagenbachschen Vorschlage übereinstimmt.

Am 15. September 1891 fand im Kantonsrat der allgemeine Ratschlag über die Motionen statt. Bemerkenswert war hierbei die Rede von Karl Bürkli [1]). In klarer Weise kennzeichnete er das Ideal des proportionalen Wahlverfahrens und betonte, dass seine Motion ein Übergangsstadium vom Majoritätssystem zum Hareschen Verfahren bezwecke. Zum Schlusse regte er auch die proportionale Wahl der Abgeordneten in den Ständerat an, die ja nur eine längst eingebürgerte Praxis sanktionieren würde.

Der Kantonsrat blieb unerbittlich, er wies beide Motionen wie auch den Antrag der Kommission ab. Einer Eingabe des zürcherischen Wahlreformvereins, welche den gewiss zu billigenden Antrag stellte, man möge in dem Gesetze betreffend die Vereinigung der *Stadt Zürich* mit ihren Ausgemeinden der neuen Stadtgemeinde die Bestimmung der Wahlart für die Wahl des sogenannten Grossen Stadtrates überlassen, wurde kein besseres Los zu teil; auch sie wurde zurückgewiesen.

Im Sommer 1894 veröffentlichte Staatsschreiber *Stüssi* eine statistische Untersuchung über die Wahlen im Kanton Zürich von 1869—1894.

Stüssi vergleicht in dieser Schrift die Bezirkswahlen der Periode von 1869—1878, wo das relative Mehr erst im 3. Wahlgang zur Anwendung gelangte, mit denjenigen der Periode von 1878—1894, wo schon im 2. Wahlgang das relative Mehr entschied.

Er weist nach, dass in der 1. Periode nur 29 % der Bezirkswahlen im 1. Wahlgang abgethan wurden, in der 2. Periode aber 50 %. Von den zweiten Wahlgängen dieser 2. Periode fielen ferner volle 50 % so aus, wie wenn im ersten Wahlgang das relative Mehr entschieden hätte, und „wo im 2. Wahlgang ein anderer gewählt wurde, als dem relativen Mehr des ersten entsprochen hätte, da wäre es meist ebenso gut gewesen, wenn das relative Mehr des ersten entschieden hätte [2])".

Stüssi kommt zu dem Schlusse, dass die Bezirkswahlen die Bürger zu stark in Anspruch nehmen. Im Bezirk Zürich z. B. mussten die Wähler während der 25 Jahre von 1869—1894 93mal zur Urne gehen, wobei noch von den in die Urne gelegten „Linien" (d. h. diejenige Zahl der Einzelstimmen, welche der Zahl der eingelegten Wahlzettel entspricht) volle 39 % leer waren, trotzdem ein grosser Teil der Wahlen Einzelwahlen waren. Er macht deshalb den Vorschlag, schon im 1. Wahlgang das relative Mehr entscheiden zu lassen, da die praktische Bedeutung der zweiten Wahlgänge mit der Mühe, die sie Wählern und Behörden verursachten, nicht im Einklang ständen.

Auf Grund praktischer Erwägungen gelangt Stüssi zu den zwei weitern Vorschlägen der offiziellen Anmeldung der Kandidaten und der amtlichen Erneuerung eines einzigen für eine Amtsstelle vorgeschlagenen Kandidaten zum Beamten, wenn keine weiteren Kandidaten angemeldet werden.

Im Dezember des gleichen Jahres reichte Stüssi im Kantonsrat mit Berufung auf seine Schrift einen Initiativvorschlag ein, welcher die Einführung des einfachen relativen Mehres für die Wahlen in den Kantonsrat verlangte. Der Regierungsrat empfahl das Begehren der Annahme. Der Kantonsrat überwies es mit einer gleichzeitig einlaufenden Motion Bürkli und Genossen auf Einführung des Proportionalwahlverfahrens einer Kommission zur Prüfung und Berichterstattung. Die Kommission wies den Antrag Stüssi zurück, da man sich mit Annahme des relativen Mehrs auf einen völlig prinziplosen Boden begeben würde. Dagegen befürwortete der in seinen staatsrechtlichen Ausführungen musterhafte und lesenswerte Bericht des Referenten *Amsler* die Aufnahme des Prinzipes der Proportionalvertretung in die Verfassung. Der erste Artikel der zürcherischen Verfassung, sagt der Bericht, bestimme, dass die Gesamtheit der Bürger souverän sei, und daraus folge das Prinzip der Proportionalwahl aller Behörden. Im Jahre 1868 habe die Revisionspartei diese Konsequenz wohl eingesehen, aber nur im Interesse ihres Bestandes noch nicht gezogen. Der Übergang zum proportionalen Wahlsystem bedeute einen politischen Fortschritt, welchem zugleich ein grosser materieller Wert innewohne.

Die Neubildung von Parteien rufe gebieterisch dem gerechten und vollkommeneren Proportionalitätsprinzip. Diesem Rufe müsse man entgegenkommen, wenn man verhindern wolle, dass die Gesetzgebung in Stagnation versinke. Auf Grund genauen Abwägens der praktischen Gründe für und wider die Neuerung kommt die Kommission zu dem Antrag, vorläufig nur den Kantonsrat nach dem proportionalen Wahlverfahren wählen zu lassen. Um den grossen Gemeinden wie Zürich und Winterthur entgegenzukommen, sollte im Gesetz betreffend die Wahlen und die Entlassung von öffentlichen Beamten und Angestellten den Gemeinden freigestellt werden, einzelne oder alle ihrer Behörden nach dem proportionalen Wahlverfahren zu wählen.

Eine schwache Kommissionsminderheit konnte sich von der falschen Anwendung des Satzes, dass in der Demokratie die Mehrheit König sei, nicht lossagen und beantragte Beibehaltung des bisherigen Zustandes.

Am 30. November und 1. Dezember kamen die verschiedenen Anträge im Kantonsrate zur Diskussion. Der Initiativvorschlag Stüssi erhielt nicht die nötige

[1]) Meine Proporzperle vor dem Zürcher Kantonsrat. S.-A. aus dem „Grütlianer". Zürich 1891.

[2]) A. a. O. S. 40.

Unterstützung von einem Drittel der Kantonsratsmitglieder und fiel somit dahin. Aber auch die beiden Anträge der Kommissionsmehrheit wurden trotz energischer Verteidigung mit 127 gegen 35 und 107 gegen 49 Stimmen abgelehnt. Es war dies der siebente Misserfolg, den die Proportionalvertretung seit 1868 in der zürcherischen Volksvertretung erlitt.

Eine achte Niederlage folgte im Jahre 1899. Bei Anlass der Erneuerungswahlen des Kantonsrates im Frühjahr 1899 überschritten nämlich die Socialdemokraten in Winterthur das schickliche Mass der Wahlagitation, was zu einer lebhaften Debatte im Kantonsrat und schliesslich zur Kassation der Winterthurer Wahlen führte. Bei dieser Gelegenheit stellten die socialdemokratischen Mitglieder des Kantonsrates eine Motion dahingehend, es möge innerhalb der Wahlkreise das proportionale Wahlverfahren zur Anwendung gelangen. Am 21. August begründete Bezirksrichter Lang diese Anregung und betonte, dass nur eine Verbesserung des Wahlverfahrens solche übertriebene Wahlagitation verhindern könne. Nach kurzer Debatte lehnte der Rat die Motion mit einer Mehrheit von 95 gegen 37 Stimmen ab.

In den zahlreichen Debatten im zürcherischen Kantonsrate wurde stets rühmend auf die sogenannte freiwillige Proportionalität hingewiesen. Es muss zugegeben werden, dass im Kanton Zürich kein so exklusiver Geist herrscht wie z. B. im Tessin und in Solothurn. Aber nicht die Parteiführer, sondern die Bürger selbst wollen eine gerechte Berücksichtigung aller Parteien. Über die Gesinnungen der Parteiführer geben uns gerade die erwähnten Winterthurer Wahlunregelmässigkeiten genügend Aufklärung. Denn um die Bürger von der Gewohnheit freiwilliger Proportionalität abzubringen, wurden die vorgekommenen Ereignisse von den Gegenparteien gewaltig aufgebauscht und in einer Weise ausgenützt, die jeder Proportionalität ins Gesicht schlägt.

Gegenwärtig ist bereits wieder eine Anregung pendent, welche Einführung des proportionalen Verfahrens für die Wahlen in den Grossen Stadtrat der Stadt Zürich verlangt, wozu, wie erwähnt, Änderung eines kantonalen Gesetzes nötig ist.

2. Bern.

Seit 1890 ist die Bewegung für Proportionalvertretung im Grossen Rate im Kanton Bern im Gange. Einen ersten Anlauf gegen das bisherige System machte Dürrenmatt in diesem Jahre durch Stellung einer Motion im Grossen Rate; ein zweiter erfolgte 2 Jahre später in der Form einer Eingabe des bernischen Wahlreformvereins. Es wurde denselben aber kein Erfolg zu teil; sie bewirkten einzig, dass in die revidierte Verfassung vom 4. Juni 1893 in Art. 33 die Klausel aufgenommen wurde: „Der Minorität soll eine entsprechende Vertretung im Regierungsrat gewährt werden.“

Im Jahre 1895 nahm die Bewegung eine ernstere Gestalt an. Im Dezember dieses Jahres liefen bei der Regierung drei Initiativen ein. Die eine verlangte proportionale Wahl des Grossen Rates, die andere Volkswahl des Regierungsrates, die dritte Volkswahl der Ständeratsmitglieder.

Die Mehrheit der grossrätlichen Kommission erklärte, die Wünschbarkeit der Proportionalvertretung stehe ausser Zweifel. Es sei ja auch schon in der Verfassung bestimmt, dass der Grosse Rat bei der Wahl der Regierungsräte und seiner eigenen Kommissionen die Minderheiten billig berücksichtigen solle.

Für die Wahlen in den Grossen Rat aber könne das neue System nicht empfohlen werden aus den von Hilty in seinem Gutachten (1883) angeführten Gründen und wegen der Erfahrungen, die man in der Stadt Bern mit dem Proportionalwahlsystem gemacht habe. Eine Kommissionsminderheit beantragte, das Initiativbegehren dem Volke zur Annahme zu empfehlen. Der Rat beschloss, die Begehren gar nicht zu begutachten.

Am 1. März 1896 fand die Volksabstimmung statt; dieselbe fiel für die ersten zwei Begehren folgendermassen aus:

Proportionale Wahl des Grossen Rates: 38,111 Nein und 29,092 Ja.

Wahl der Regierung durch das Volk: 32,787 Nein und 27,903 Ja.

Der Bezirk Bern lieferte 3458 Ja und 2162 Nein, die Stadt selbst 2548 Ja und nur 1212 Nein, ein Beweis, dass sich in der Stadt die Proportionalität bereits zahlreiche Freunde erworben hatte.

Die stattliche Zahl der Minderheit zeigt, dass die proportionale Vertretung im Kanton Bern im Jahre 1896 schon sehr viele Anhänger zählte. Die Proportionalisten wurden denn auch durch das Resultat nicht entmutigt, denn bereits am 2. April 1897 lag wieder ein mit 14,000 Unterschriften bedecktes Initiativbegehren auf dem Regierungstische. Es lautete:

Gesetz betreffend die proportionale Wahl des Grossen Rates.

1. Die Wahl des Grossen Rates findet nach dem proportionalen Wahlverfahren statt. Die dem proportionalen Wahlverfahren angemessene Einteilung in Wahlkreise und die Feststellung dieses Verfahrens, sowohl für die Gesamterneuerung als auch für die Neubesetzung der erledigten Stellen, wird durch ein Dekret geordnet.

2. Die Wahl des Grossen Rates nach dem proportionalen Wahlverfahren findet erstmals bei der nächsten Gesamterneuerung statt (Frühjahr 1898).

Die Volksabstimmung vom 11. Juli 1897 fiel wieder negativ aus; 23,500 Bürger waren gegen das Gesetz und 19,500 dafür.

Mit zäher Hartnäckigkeit wird von den bernischen Minderheiten an der Forderung der Proportionalität festgehalten. Am 26. Februar 1900 beschloss eine Protestversammlung gegen ein neues Vieheinfuhrgesetz, eine neue Initiative auf Einführung der Wahl der Regierung durch das Volk und der proportionalen Wahl des Grossen Rates zu lancieren.

Vor der Abstimmung über ein Initiativbegehren auf Herabsetzung des Salzpreises erklärten die Arbeiterparteien, dass sie für dieselbe stimmen würden, trotzdem sie wohl einsähen, dass man damit dem Staate nötige Einnahmen entreisse. Aber solange man der gerechten Forderung der genannten beiden Postulate nicht entspreche, würden sie zu keiner Einnahmevermehrung des Staates ihre Zustimmung geben. Also ein förmliches politisches Boykott!

Die Herabsetzung des Salzpreises wurde vom bernischen Volke am 29. April 1900 angenommen. Offenbar war das Abstimmungsresultat nicht primäre Folge des erklärten Boykotts, aber dieses trug doch wesentlich dazu bei.

Drei Tage später legten Vertreter der bernischen Minderheiten (katholisch konservative, protestantisch konservative und Arbeiterpartei) auf den Tisch des Grossen Rates eine Motion mit nachstehendem Inhalt:

„Gestützt auf offiziöse Mitteilungen, wonach bei einem Meinungsaustausch im Regierungsrat über die Einführung der Proportionalwahl für den Grossen Rat sich 4 von 7 anwesenden Mitgliedern für dieselbe ausgesprochen hätten; gestützt ferner auf die zweifellose Annahme der Salzpreisinitiative, sowie in Erwägung, dass eine *gemeinsame Arbeit aller Parteien am Steuergesetze und an der gesamten Finanzrekonstruktion des Kantons notwendig ist;* dass aber eine solche gemeinsame Arbeit den Minderheiten, obschon sie gerne dazu bereit wären, unmöglich gemacht wird, wenn nicht vorher die politische Ausgleichung im Sinne der Einführung eines dem Grundsatze der Gerechtigkeit und der Demokratie entsprechenden Wahlsystems stattgefunden hat, erlauben sich die Motionssteller, *bevor sie die Initiative einleiten,* nochmals die Motion einzureichen, der Regierungsrat sei eingeladen, *dem Grossen Rate unverzüglich einen Gesetzesentwurf betreffend Einführung der Proportionalwahl für den Grossen Rat vorzulegen.*“

Diese Motion erfuhr von seiten der Majorität eine unloyale Behandlung. Sie wurde als letzte Nummer auf die Traktandenliste der Frühlingssession gesetzt. Als sie nun zur Behandlung kommen sollte, wurde sofort der Antrag auf Schluss der Session gestellt und auch angenommen. In der darauffolgenden Session (2. September 1900) wurde sie jedoch angenommen und dem Regierungsrat zur Begutachtung überwiesen.

Nachdem aber in der Volksabstimmung vom 4. November 1900 über die proportionale Wahl des Nationalrates das Berner Volk 19,103 Ja und 40,269 Nein in die Urne gelegt hatte, beantragte der Regierungsrat, die Angelegenheit für dermalen als erledigt zu erklären[1]). Der Grosse Rat nahm diesen Antrag an und offenbar mit Recht.

3 a. Luzern (Kanton).

Im Kanton Luzern wurde im Jahre 1862 durch die Schrift von Ständerat Adam Herzog-Weber[2]) die Einführung der Proportionalität für alle Wahlen angeregt. Fünf Jahre später wurde bei Anlass der Verfassungsrevision das Postulat bezüglich der Wahl der Mitglieder des Grossen Rates wiederholt. Aber man gewährte dem Prinzip eine bloss moralische Unterstützung durch Aufnahme der mehr dekorativen Bestimmung in die Verfassung, dass bei Wahlen und bei Bestellung von Kommissionen die Minoritäten billig berücksichtigt werden sollten.

Im Jahre 1882 stellten *Zemp, Herzog* und *Amberg* im Grossen Rat den Antrag, die Wahlkreiseinteilung zu ändern, die Deputiertensitze unter die Wahlkreise nach Massgabe der Zahl der Stimmberechtigten zu verteilen und die Frage der proportionalen Wahl des Grossen Rates einer Prüfung zu unterziehen. Der Antrag drang durch und wurde an den Regierungsrat zur Berichterstattung überwiesen. Dieser erhob in seiner Antwort vom 21. Januar 1883 Bedenken gegen die Einführung der Proportionalvertretung. „Wir können, führte er aus, nicht dazu raten, unsern Kanton als Versuchsfeld einer im Prinzipe gewiss richtigen und anerkennenswerten Idee herzugeben, sondern möchten vielmehr unsererseits die Priorität diesfalls anderen Kantonen oder Staaten überlassen, und uns vorerst aus der Anschauung überzeugen, ob dieses System geeignet ist, die Übelstände zu heben, welche sich beim gegenwärtigen Wahlsystem da und dort ergeben.“

Der Grosse Rat schloss sich dieser Argumentation an. Auch weitere Anregungen der Einführung der

---

[1]) Vgl. Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat betr. das Begehren auf verhältnismässige Vertretung der Minderheiten im Grossen Rat vom 14. November 1900, und Bericht des Staatsschreibers an den Regierungsrat betr. die Proportionalwahlsysteme vom 28. August 1900.

[2]) S. unten S. 199.

Proportionalität für die Wahlen in die Gemeinderäte und Bezirksgerichte verliefen allmählich im Sande.

Im Jahre 1890 legte der Regierungsrat aus eigener Initiative dem Grossen Rat einen Gesetzesentwurf vor, wonach der Grosse Rat nach dem System der proportionalen Listenkonkurrenz gewählt werden sollte. Es ist dies der einzige uns bekannte Fall, wo die Regierung ohne Anstoss von aussen, sei es durch einen Auftrag des Grossen Rates oder eine Initiative, für die Proportionalvertretung eintrat.

Die liberale Presse nahm den Vorschlag ungünstig auf. Sie traute der konservativen Regierung nicht so grosse Uneigennützigkeit zu und witterte daher böse Hintergedanken. Sie erklärte, die konservative Regierung sei ihres Regimentes nicht mehr recht sicher und suche es sich nun durch das proportionale Wahlverfahren, in Verbindung mit Wahlkreisgeometrie, noch für möglichst lange Zeit zu sichern.

Der Grosse Rat, dessen Mehrheit konservativ war, wies den Vorschlag am 27. August 1890 zurück.

Am 8. Oktober 1892 nun beschloss der Kantonalvorstand der luzernischen Grütli- und Arbeitervereine, für ein Verfassungsinitiativbegehren Unterschriften zu sammeln, das die Einführung der proportionalen Wahl des Grossen Rates und Einteilung in acht im Begehren selbst genau umschriebene Wahlkreise verlangte. Die Liberalen, deren Furcht vor Hintergedanken inzwischen gewichen war, unterstützten die Initiativbewegung. Im November gleichen Jahres wurde das Begehren mit der nötigen Unterschriftenzahl bei der Regierung eingereicht. Im Grossen Rate war keine Partei prinzipiell gegen die Proportionalvertretung. Die Wahlkreiseinteilung, wie sie im Begehren genau fixiert war, behagte aber keiner von ihnen. Nach sehr lebhafter Diskussion wurde mit 80 gegen 22 Stimmen beschlossen, das Begehren nicht zu unterstützen und ohne weiteres dem Volke zur Abstimmung vorzulegen. Mit 11,000 gegen 9000 Stimmen wurde es verworfen.

An dem Misserfolg war nur die Wahlkreiseinteilung schuld. Sie war zwar die gleiche, wie sie im Jahre 1890 von der konservativen Regierung vorgeschlagen worden war; aber schon damals hatte sie ja weder Konservativen noch Liberalen behagt.

Die Initianten sahen auch ein, dass sie einen taktischen Fehler begangen hatten, und waren eine Zeit lang schwankend, ob sie nicht gleich eine neue Initiative mit der blossen Forderung der Proportionalität in Scene setzen sollten. Praktische Erwägungen hielten sie davon ab.

Im folgenden Jahre reichte der Socialist Fürsprech *Albisser* im Grossen Rat eine Motion ein, welche das alte, doch nie in Vergessenheit geratene Postulat der proportionalen Wahl der Gemeinderäte und der Bezirksgerichte wieder aufnahm.

Diese Motion drohte hinzufallen, da ihr Urheber vor ihrer Begründung bei Anlass der Erneuerungswahlen des Grossen Rates von 1895 nicht wieder gewählt wurde. Da kamen ihr 22 liberale Grossräte (Dr. Bucher und Konsorten) zu Hülfe und gaben ihr den erweiterten Inhalt, der Regierungsrat sei eingeladen, einen Entwurf für die Revision der Staatsverfassung und der Gesetzgebung vorzuschlagen, in dem Sinne, dass für die Wahlen in den Grossen Rat, den Verfassungsrat, die Gemeinderäte und Bezirksgerichte das proportionale Wahlverfahren einzuführen sei.

Am 27. November 1895 wurde die Motion erheblich erklärt, aber erst nachdem man sie auf die von Albisser vorgeschlagene Fassung reduziert hatte. Der Regierungsrat erhielt den bestimmten Auftrag, Gesetzesentwürfe einzubringen betreffend die Einführung des Verhältniswahlverfahrens für die Wahlen der Gemeinderäte und, sofern es ohne Verfassungsänderung möglich sei, auch für die Wahlen der Bezirksgerichte [1]). Im Februar 1896 legte der Regierungsrat seine Entwürfe vor, gab aber seiner Ansicht Ausdruck, dass zur Einführung der Reform für die Wahlen in die Bezirksgerichte eine Verfassungsänderung nötig sei.

Im Grossen Rat hatte inzwischen die Proportionalvertretung stark an Gunst eingebüsst. Zunächst fand er, dass die Proportionalvertretung der Bezirksgerichte wirklich verfassungswidrig sei, und wies nur den Gesetzesentwurf bezüglich der proportionalen Wahl der Gemeinderäte an eine Kommission zur Prüfung und Begutachtung. Diese änderte an dem Entwurf der Regierung, der unter Berücksichtigung aller schweizerischen Proportionalwahlgesetze und der damit gemachten Erfahrungen ausgearbeitet worden war, nur sehr wenig. Als aber im September 1897 die Vorlage im Grossen Rate zur Beratung gelangen sollte, beantragten zwei Mitglieder Wiedererwägung des Beschlusses, auf die Beratung des Entwurfes einzutreten. Der Antrag wurde angenommen, und hierauf beschloss der Rat mit 46 gegen 42 Stimmen, auf die Beratung des Entwurfes nicht einzutreten. Unter den 42 Mitgliedern, die für Eintreten auf die Beratung gestimmt hatten, befanden sich bloss 2 Liberale, während doch 22 Angehörige der liberalen Partei die Motion Albisser gerettet hatten.

Dieser unerquickliche Verlauf der Wahlreformbewegung im Kanton Luzern ist einzig und allein auf den Umstand zurückzuführen, dass keine der beiden Hauptparteien gerechte Vertretung wünscht, sondern

---

[1]) *Naville* in „Revue politique et parlementaire", September 1896, ebenso *Besson* (S. 170) und, in Wiedergabe von Navilles Notiz, auch *Saripolos* (II. S. 445) fassen irrtümlicherweise die Erheblichkeitserklärung dieser Motion als Annahme eines Gesetzes betreffend proportionale Wahl der Gemeinderäte auf.

mit Hülfe des neuen Wahlverfahrens sich selbst einen ungebührlichen Vorsprung verschaffen möchte, was aber nie gelingen will.

Nachdem in der eidgenössischen Volksabstimmung vom 4. November 1900 die Mehrheit der Luzerner Bürger für die Proportionalwahl gestimmt hatte, wurde Ende 1900 eine Motion auf Einführung der Verhältniswahl des Grossen Rates gestellt und erheblich erklärt. Entsprechend den bisherigen Erfahrungen muss ihr Schicksal als recht zweifelhaft bezeichnet werden.

3 b. Luzern (Stadt).

Am 12. Oktober 1898 stellte bei der Beratung der neuen Gemeindeorganisation im Grossen Stadtrat ein konservatives Mitglied, *Sautier-Dolder,* einen Antrag auf Einführung der Verhältniswahl für diese Behörde. Aber mit 20 gegen 4 Stimmen wurde dieser Vorschlag abgelehnt.

Die demokratische und Arbeiterpartei der Stadt Luzern nahm die Anregung wieder auf und sammelte Unterschriften für ein Initiativbegehren. Schon am 26. November desselben Jahres konnte das Begehren mit 979 Unterschriften (nötige Zahl: 300) bei der Stadtkanzlei deponiert werden. Es lautete:

„In der neuen Einwohner-Gemeinde-Organisation ist bezüglich der Wahlart des Grossen Stadtrates folgender Artikel einzufügen:

Der Grosse Stadtrat besteht aus 60 Mitgliedern und wird in einem einzigen Wahlkreis mittelst Urnenabstimmung nach proportionalem Wahlverfahren auf die Dauer von 4 Jahren gewählt. Ein vom Grossen Stadtrat zu erlassendes und von der Gemeinde zu genehmigendes Reglement regelt die Art des Verfahrens."

Der Stadtrat nannte das Begehren in seinem Bericht vom 16. Januar 1899 verfassungswidrig. In der That hat diese Behauptung etwelche Berechtigung, denn wir haben oben bei der Betrachtung der Reformbewegung auf kantonalem Boden gesehen, dass die Wahlart der Gemeinderäte kantonal geregelt ist. In den kantonalen Bestimmungen ist aber die Institution des Grossen Stadtrates noch nicht vorgesehen. Da nun der Grosse Stadtrat von Luzern Kompetenzen in sich vereinigt, welche in andern Gemeinden teils dem Gemeinderate, teils dem Rechnungsausschusse, teils der Gemeindeversammlung zukommen, so ist es wirklich fraglich, ob die Stadtgemeinde Luzern in der Bestimmung der Wahlart für die Wahlen in den Grossen Stadtrat frei ist[1]).

[1]) S. auch den Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat des Kantons Luzern vom 19. Februar 1896. S. 7.

Aber nicht bloss aus diesem Grunde, den er mehr en passant erwähnt, beantragte der engere Stadtrat ablehnende Begutachtung des Initiativbegehrens. Für die Gemeindeverwaltung sei nämlich nur dasjenige Wahlverfahren rationell, das eine Vertretung ermögliche, welche das Vertrauen der Wähler besitze, also nur das Verfahren des Hälftenmehrs. Zudem sage das Begehren nicht, welche Variante des proportionalen Wahlverfahrens zur Anwendung kommen solle. „Die Initiative, schliesst der Bericht, ist eine Katze im Sack; wer sie annimmt, hilft das heutige Wahlverfahren beseitigen, weiss aber nicht, welches andere Verfahren an dessen Stelle gesetzt ist."

In seiner Sitzung vom 16. Januar 1899 schloss sich der Grosse Stadtrat mit 25 gegen 5 Stimmen dem Antrag des Stadtrates an, und das Volk verwarf das Begehren am 29. Januar 1899 mit 2060 gegen 1669 Stimmen.

„Auch der grösste Optimist wird sich nicht einbilden wollen, dass die Verhältniswahl vom letzten Sonntag in unserer Stadt für immer beseitigt, radikal totgeschlagen worden sei. Wie in allen grösseren Städten werden auch in Luzern die proletarischen Bevölkerungskreise künftig den grössten Zuwachs aufweisen, sie, die ihre Stimmberechtigten meistens an die Socialdemokratie abgeben. Die Forderung der Verhältniswahl wird daher jedenfalls wiederkehren, falls es nicht gelingt, in anderer Weise ein befriedigendes Vertretungsverhältnis zwischen den Parteien herzustellen." So schliesst der Luzerner Korrespondent der „Neuen Zürcher Zeitung" seinen Bericht über den Ausgang der Initiativbewegung.

4. Basel-Stadt.

Basel beherbergt zwei Bürger, deren Schriften in der schweizerischen Proportionalwahl-Litteratur eine bleibende Stätte sich errungen haben, Prof. Dr. *Ed. Hagenbach-Bischoff* und Dr. jur. *Ed. Kern.*

Schon bald 30 Jahre lang wirkt der erstere für die Einbürgerung der Proportionalvertretung im Schweizerlande, und hat sehr viel dazu beigetragen, das Verfahren auf einen Boden zu stellen, wo es, ohne der Freiheit der Wähler Abbruch zu thun, seinen Zweck voll erfüllen kann. Leider aber scheint sich auch an ihm das Sprichwort, dass der Prophet zu Hause nicht beachtet werde, zu bewahrheiten, denn trotz der zahlreichen Anstrengungen, die schon gemacht wurden, ist die Proportionalvertretung in Basel-Stadt noch nicht durchgedrungen.

Als im Jahre 1875 die baselstädtische Verfassung einer Revision unterzogen wurde, stellte Prof. Hagenbach-Bischoff den Antrag, dem § 26 der Verfassung folgende Gestalt zu geben:

„Die Mitglieder des Grossen Rates werden von der Stadt und den einzelnen Landgemeinden nach dem Verhältnis ihrer Bevölkerung gewählt. Das Wahlresultat einer jeden Gemeinde wird mit Hülfe des relativen Mehres aus der Gesamtzahl der in derselben abgegebenen Stimmen ermittelt.

In der Stadtgemeinde stimmt jeder Wähler in seinem Quartier.

Die Gesetzgebung bestimmt das Nähere über die Wahlart, setzt die Zahl und Abgrenzung der Quartiere, die Zahl der Stimmen, die jeder abzugeben hat, und die Zahl der Grossräte für die einzelnen Gemeinden fest; die letztere Zahl unterliegt nach jeder Volkszählung einer Revision [1]).“

Um den Zweck dieses Artikels zu erläutern, fügte Hagenbach seinem Antrag gleich den Entwurf eines neuen Wahlgesetzes bei. Er schlägt darin für die Wahlen der Grossräte in den vier Quartieren der Stadtgemeinde die beschränkte Stimmgebung vor in der Form, dass jeder Wähler bloss 10 Namen auf den Wahlzettel setzen darf, trotzdem in jedem Quartiere durchschnittlich 30 Mitglieder zu wählen sind. Bei Ergänzungswahlen soll auch stets eine gewisse Limitierung der Stimmgebung zur Anwendung gelangen. Diejenigen Kandidaten der ganzen Stadtgemeinde, welche relativ am meisten Stimmen gezählt haben, sind gewählt. Für die Wahlen in den Landgemeinden soll die Stimmgebung auf $^2/_3$ der Zahl der Deputierten beschränkt sein.

Gegen diesen speciell auf die Verhältnisse in Basel-Stadt zugeschnittenen Entwurf wurde eingewendet, derselbe bürge zu wenig für Proportionalität, und der Grosse Rat lehnte daher die Aufnahme des vorgeschlagenen Verfassungsartikels mit 53 gegen 45 Stimmen ab.

Am 9. Februar 1880 legte der Regierungsrat, in Ausführung der Verfassung von 1875, dem Grossen Rate einen Gesetzesentwurf über die Wahlen in den Grossen Rat vor; dieser Entwurf war auf das bisher übliche Hälftenmehr gegründet. Auf Hagenbachs Antrag hin wies der Grosse Rat diesen Entwurf am 22. November 1880 wieder an den Regierungsrat zurück, mit dem Auftrage, die Frage der Einführung der Proportionalvertretung zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten.

Einem Gesuche entsprechend, sandte Hagenbach am 20. Dezember gleichen Jahres dem Vorsteher des Polizeidepartementes eine Eingabe zu, die einen Gesetzesentwurf über die Wahlen in den Grossen Rat nach dem Grundsatz der proportionalen Vertretung und einige diesbezügliche Erläuterungen zum Inhalt hatte [1]). Hagenbach schlägt in diesem Vorschlag nun das Haresche System vor, mit der Modifikation, die wir oben (S. 161 ff.) beschrieben haben.

Im Frühjahr des Jahres 1882 bildete sich in Basel eine Sektion des Schweizerischen Wahlreformvereins. Dieselbe sprach sich für Hagenbachs Reformvorschlag aus und richtete im Dezember gleichen Jahres eine Petition an den Grossen Rat, dass die im Frühjahr 1883 stattfindenden Erneuerungswahlen der Hälfte der evangelischen Kirchensynode nach dem neuen Verfahren erfolgen möchten.

Ein öffentlich veranstalteter praktischer Versuch mit dem vorgeschlagenen Hareschen System und der Ergänzung desselben durch zweite und wenn nötig weitere Lesungen im Juli 1883 bewies, dass dasselbe ausführbar sei. Nach der ersten Lesung waren erst 13 statt 18 Kandidaten gewählt. In der zweiten Lesung musste man bis zur Mitte vordringen, um 5 weitere Kandidaten ebenfalls als Vertreter herauszubekommen [2]).

Aber bereits vor diesem Versuche, am 21. Juni, waren im Grossen Rat gleichzeitig die Petition des Wahlreformvereins und der Bericht des Regierungsrates über den ihm im November 1880 erteilten Auftrag zur Entscheidung gelangt. Nach lebhafter Diskussion schritt man über die Petition zur Tagesordnung und trat hierauf auf die Beratung des alten regierungsrätlichen Wahlgesetzentwurfes ein.

Nach den Synodalwahlen liess der Polizeidirektor durch seine Beamten die Wahlzettel so depouillieren, wie es das vorgeschlagene System verlangt. „Obwohl die Stimmzettel gar nicht für das neu vorgeschlagene Verfahren berechnet waren, so ging doch die Ermittlung des Wahlresultates ohne allen Anstand von statten und lieferte genau die Proportionalität [3]).“

Als im Jahre 1888 die Verfassung neuerdings revidiert wurde, äusserten einige Grossratsmitglieder der Verfassungskommission gegenüber den Wunsch, die Frage der Einführung der Proportionalvertretung für den Grossen Rat einer Prüfung zu unterziehen. Zur Unterstützung dieser Anregung schrieb Hagenbach eine 45 Seiten starke Broschüre [3]). In gedrängten klaren Worten geisselt er darin die Fehler des absoluten Mehres, geht dann über zur Schilderung der

---

[1]) *Hagenbach-Bischoff*, An die verehrlichen Mitglieder des Grossen Rates, 24. März 1875. Vgl. ferner *Naville*, Progrès 1874/75. S. 92 und 93.

[1]) Diese Eingabe wurde im Jahre 1882 publiziert unter dem Titel: „Die proportionale Vertretung bei den Grossratswahlen.“ Vorschlag von *Hagenbach-Bischoff*. Basel 1882.

[2]) Vgl. *Hilty*, „Gutachten“. S. 56. Note 1.

[3]) *Hagenbach-Bischoff*, „Die Frage der Einführung einer proportionalen Vertretung statt des absoluten Mehrs.“ Bei Gelegenheit der Verfassungsrevision der allseitigen Prüfung vorgelegt. Basel 1888. S. 12.

proportionalen Wahlverfahren und befürwortet das System der Listenkonkurrenz, weil das 1882 vorgeschlagene dänische System allzu schroff mit den bisherigen Wahlsitten breche und daher vorderhand keine Aussicht auf Erfolg habe. Auch fand er, dass das dänische System überhaupt nur für kleinere Wahlgebiete empfohlen werden könne, da es in grösseren Wahlkreisen dem Wahlbureau allzu grosse Arbeit auferlege. Hier zum erstenmal empfiehlt Hagenbach auch die von dem Engländer Droop schon im Jahre 1869 befürwortete Berechnung des Quotienten durch Division der Stimmenzahl durch die *um 1 vermehrte* Zahl der zu wählenden Deputierten. Im übrigen enthält der in Paragraphen gekleidete Entwurf die gleichen Bestimmungen, wie wir sie in Genf und Neuenburg um diese Zeit getroffen haben, nur dass neben dem Panaschieren auch unbeschränktes Kumulieren gestattet ist.

Die Verfassungskommission trug dem Gesuche der Freunde der Proportionalität keine Rechnung.

Nun regten der Arbeiterbund, die vereinigten Quartiervereine und der Katholikenverein von Basel eine Initiativbewegung für Einführung der Proportionalvertretung an. Am 11. Mai 1889 konnten die Bevollmächtigten dieser Verbände das Begehren einreichen, das 2567 Unterschriften trug. Es verlangte, „es möge das Wahlgesetz vom 10. Dezember 1883 (betreffend Wahl des Grossen Rates), welches auf das absolute Mehr gegründet ist, durch ein anderes Wahlgesetz nach dem Grundsatz der Proportionalvertretung ersetzt werden".

Den gesetzlichen Vorschriften entsprechend, überwies der Rat dasselbe einer Kommission zur Prüfung und Begutachtung. Um eine Grundlage für ihre Beratungen zu haben, liess diese durch 3 ihrer Mitglieder, *Hagenbach, Kern* und *Heusler,* einen Gesetzesentwurf ausarbeiten nach dem von Hagenbach empfohlenen Verfahren. In der Kommission war man geteilter Ansicht [1]). Die Mehrheit, die das Wesen der Proportionalvertretung nicht erfasst hatte [2]), war für Beibehaltung des Hälftenmehres. Der lesenswerte Bericht der Minderheit, die sich aus den drei Redaktoren des Entwurfes zusammensetzte, ist streng sachlich und logisch aufgebaut; er ist denn auch bei der Ausarbeitung der norwegischen Gesetze in weitgehendem Masse zu Rate gezogen worden [3]). Da man bei dem neuen Verfahren oft die Zuteilung der Restmandate als eine Komplikation tadle, erklärt sich die Minderheit auch eventuell mit dem Vorschlag einverstanden, durch das Mittel eines zweiten Wahlganges mit relativem Mehr die leer bleibenden Sitze zu vergeben, falls dies der Bürgerschaft besser passe.

Nach sehr lebhaften Debatten beschloss im Oktober der Grosse Rat, dem Volke die Verwerfung des Initiativbegehrens zu beantragen.

Kurz vor der Abstimmung inmitten der hitzigen Kämpfe der Presse wurde in der Burgvogteihalle vor 1400 Bürgern ein öffentlicher praktischer Versuch mit dem vorgeschlagenen System veranstaltet. Derselbe lieferte vollkommen richtige Resultate.

Die Volksabstimmung fiel verneinend aus; 4217 Bürger stimmten gegen das Begehren und 2755 dafür.

Doch die Bewegung kam damit nicht zur Ruhe. Verschiedene Vorträge und namentlich die drei Schriften von Largiadèr, Hagenbach und Kern [1]), die in den Jahren 1891—1893 erschienen, hielten das Interesse der Bürger an der Reform wach.

Im Frühjahr 1894 richteten die vier positiven Gemeindevereine an den Grossen Rat die Petition, es möchte für die Wahlen der evangelischen Synode das proportionale Wahlverfahren angeordnet werden. Der Petition war ein Gesetzesentwurf beigegeben, der im wesentlichen eine Reproduktion des primären Minderheitsvorschlages von 1890 ist, also mit D'Hondtscher Verteilungsmethode, Kumulation, gemeinsamen Kandidaten und Gestattung der Wahl von „Wilden", die nicht auf einem offiziellen Wahlvorschlag stehen, aber je einzeln als besondere Listen behandelt werden. Diese Petition blieb erfolglos.

Im folgenden Jahr sammelten die Minderheiten neuerdings Unterschriften für folgendes Initiativbegehren:

„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."

Am 11. Juli 1895 wurde das Begehren mit der doppelten Zahl der nötigen Unterschriften dem Grossen Rate zugestellt. Am gleichen Tage überwies dieser das Begehren samt einer neuen Petition der vier positiven Gemeindevereine dem Regierungsrat zur Prüfung und Begutachtung. Der Regierungsrat war von Anfang an in seiner Mehrheit dem Initiativbegehren gewogen. Der Justizvorsteher betraute eine fünfgliedrige Specialkommission mit der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes. Das neue Gesetz sollte nicht bloss die Wahlen in den Grossen Rat, sondern auch das Verfahren bei Abstimmungen und Wahlen in andere kantonale Behörden regeln. Am 14. Januar 1897 wurde

---

[1]) Bericht der Grossratskommission über das Initiativbegehren betreffend Einführung der Proportionalvertretung, vom 17. April 1890. 66 S.

[2]) S. speciell ihre Ausführungen auf S. 19 des Berichtes der Mehrheit.

[3]) Vgl. „Indstilling fra Iustitskomiteen og Konstitutionskomiteen" (Kommissionalbericht) vom 15. April 1896. S. 10 ff.

[1]) S. die Besprechung dieser Schriften unten in Kap. II, § 4.

der „Ratschlag und Entwurf eines Wahlgesetzes“ vom Regierungsrat dem Grossen Rate unterbreitet.

Die alten Wahlkreise will dieser Entwurf beibehalten, da deren Änderung eine Verfassungsrevision nötig gemacht hätte. Gemeinsame Kandidaten duldet derselbe nicht mehr, dagegen, wie die früheren Entwürfe, das Kumulieren, da ja nur dadurch den Wählern die Auslösung ihrer ganzen Wahlkraft ermöglicht werde und zugleich Wahlmanöver sehr erschwert würden.

Für die Verteilung der Restmandate ist, wie früher, die D'Hondtsche Methode in Aussicht genommen. Auch für die Wahlen der evangelischen Synoden, des „weiteren“ Vorstandes der katholischen Landeskirche und des weiteren Bürgerrates der Stadt schrieb der Entwurf das Proportionalverfahren vor, nicht aber für die Wahlen der exekutiven und richterlichen Behörden. Am 6. Mai 1897 beschloss der Grosse Rat mit schwachem Mehr, auf den Entwurf nicht einzutreten. Gemäss § 5 des Gesetzes über das Verfahren bei Ausübung der Initiative und des kantonalen Referendums [1]) wurde dieser Beschluss den Bürgern zum Entscheide vorgelegt. Diese waren anderer Ansicht als der Grosse Rat, denn 2731 Stimmberechtigte (gegen 2635) erklärten sich gegen dessen Beschluss.

Gemäss § 5 des citierten Gesetzes war nun der Grosse Rat *verpflichtet,* einen Entwurf im Sinne der Initiative durch den Regierungsrat oder eine Grossratskommission auszuarbeiten. Da er in seiner Mehrheit gegen die Proportionalvertretung war, wählte er jetzt den letzteren Weg und ernannte eine neungliedrige Kommission.

Die Mehrheit der Kommission, deren Antipathie gegen die Reform durch den Entscheid der Volksabstimmung nicht gemildert worden war, brachte an dem Entwurfe des Regierungsrates eine Reihe einschneidender und in der Regel durchaus verfehlter Änderungen an.

Zunächst führte sie den Stimmzwang ein, da das Prinzip der Proportionalität dies entschieden verlange. Denn wenn die Volksvertretung ein getreues Abbild des Volkes sein solle, so müssten auch alle Stimmberechtigten sich an der Wahl beteiligen.

Die Minderheit machte dagegen geltend, dass der Stimmzwang eine Frage für sich sei, und dass nicht alle Unterzeichner des Initiativbegehrens mit demselben einverstanden seien und deshalb dessen Einführung unstatthaft sei. „Aber“, replizierte hiergegen die Kommissionsmehrheit (S. 9 des Berichtes), „daraus geht nur hervor, dass von den Anhängern der Proportionalwahlen einzelne aus irgend welchen Gründen die Konsequenzen aus dem in dem Proportionalwahlsystem enthaltenen Prinzip nicht ziehen wollen, und andere dagegen überhaupt über den Sinn und das Wesen der Proportionalvertretung noch nicht recht im klaren sind.“

Dass beim Hälftenmehr, wo der Wille der Hälfte + 1 der Wähler als Gesamtwille proklamiert wird, der Stimmzwang noch weit grössere Berechtigung hätte, sagte die Kommissionsmehrheit nicht, scheint somit ihrerseits über das Wesen und den Sinn des Hälftenmehres nicht im klaren gewesen zu sein.

Einschneidender Natur bezüglich des Verfahrens sind im Entwurf der Mehrheit namentlich das Verbot des Panaschierens und das Ersetzen der Freiheit des Kumulierens durch die Erlaubnis, Vorzugszeichen zu den Kandidaten zu setzen und Durchstreichung von Kandidaten auf den gedruckten Wahlzetteln vornehmen zu dürfen. Die Begründung dieser Abweichungen von all den frühern Entwürfen ist sehr oberflächlich. Die Minderheit erhob Protest gegen diese Verunstaltungen des Systems, die den Entwurf geradezu unannehmbar machten, ebenso gegen die Einführung der obligatorischen Stimmabgabe, sofern man diese nicht einer gesonderten Abstimmung unterwerfe.

Im Schosse des Grossen Rates, der im Oktober 1898 die Entwürfe durchberiet, war die Stimmung namentlich wegen der Desavouierung durch das Volk nicht proporzfreundlich.

Die Diskussion war äusserst animiert [1]), sie drehte sich um die gleichen Streitpunkte wie im Schosse der Kommission. Die obligatorische Stimmabgabe wurde angenommen, und ein Antrag Wullschlegers, dieselbe wenigstens einer getrennten Abstimmung zu unterwerfen, wurde mit 53 gegen 52 Stimmen abgewiesen, trotzdem Dr. Feigenwinter mit staatsrechtlichem Rekurs an das Bundesgericht drohte.

Der Regierungsrat publizierte nun den Gesetzesentwurf im Kantonsblatt und setzte die Abstimmung auf den 4. Dezember 1898 an.

Acht angesehene Bürger (Dr. Kündig und Konsorten) ergriffen sogleich den staatsrechtlichen Rekurs ans Bundesgericht. Sie machten geltend, die Initiative verlange nur ein neues Gesetz für die Wahlen in den Grossen Rat. Der Grosse Rat habe nun aber in das

[1]) Dieser § 5 lautet: „In den Fällen dagegen, wo der Grosse Rat das Begehren sogleich als unerheblich erklärt, und wo er nach Anhörung eines Berichtes des Regierungsrates, resp. der Grossratskommission Nichteintreten beschliesst, ist dieser Entscheid mit Angabe der Motive durch den Regierungsrat im Kantonsblatt sofort zu veröffentlichen und beförderlich der Gesamtheit der Stimmberechtigten zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen. Wenn die Mehrheit der Stimmenden den Entscheid des Grossen Rates verwirft, so ist dieser verpflichtet, sofort den Regierungsrat oder eine Grossratskommission mit Vorlage eines Entwurfes zu beauftragen und beförderlich ein Gesetz oder einen Beschluss im Sinne des Initiativbegehrens zu erlassen und dasselbe der Gesamtheit der Stimmberechtigten zur Annahme oder Verwerfung durch den Regierungsrat vorlegen zu lassen.

[1]) S. ausführlicheren Bericht bei Saripolos II. S. 448/449.

Gesetz, das er *im Sinne* der Initiative erlassen musste, zugleich auch Bestimmungen über die Wahl anderer Behörden, über Abstimmungen und die obligatorische Stimmabgabe aufgenommen. Darin, dass der Grosse Rat alle diese gesetzlichen Bestimmungen „in Erledigung des Initiativbegehrens" als *einheitliche* Vorlage der Volksabstimmung unterbreiten wolle, liege eine Verletzung der Bestimmung des § 28 der baselstädtischen Verfassung bezüglich des Rechtes der Gesetzesinitiative.

Die Abstimmung über den Entwurf wurde nun sistiert. Am 2. März 1899 entschied das Bundesgericht, wie vorauszusehen war, zu gunsten der Rekurrenten. Es führte aus: gemäss § 5 des auf § 28 der Verfassung beruhenden Gesetzes über das Verfahren bei Ausübung der Initiative sei der Grosse Rat verpflichtet, ein Gesetz *im Sinne* des Initiativbegehrens zu erlassen. Es sei nun aber unzulässig und laufe auf eine Umgehung des Initiativrechtes des Volkes hinaus, dass der Grosse Rat in die Vorlage nicht postulierte Gegenstände, die einer anderen staatsrechtlichen Behandlung unterliegen, hineinbringe und dieselben gemeinsam mit dem postulierten Gegenstand der Volksabstimmung unterbreite [1]).

Im Juni 1899 erhielt der Regierungsrat den Auftrag, den Gesetzesvorschlag gemäss dem Urteil des Bundesgerichtes umzuarbeiten und dem Grossen Rat wieder vorzulegen. Am 22. Februar 1900 legte er den neuen „Ratschlag und Entwurf eines Gesetzes über die Wahlen in den Grossen Rat" vor. Er hielt sich dabei strikt an den erhaltenen Auftrag und nahm die vom Bundesgericht nicht beanstandeten Bestimmungen unverändert in den neuen Entwurf hinüber, erklärte aber zugleich, dass er mit dieser Regelung durchaus nicht einverstanden sei und dem Grossen Rat die Wiedererwägung des Vorschlages der Minderheit der Grossratskommission vom 23. Juni 1898 beantrage.

Am 30. und 31. Mai 1900 wurde der neue Gesetzesentwurf in erster Lesung durchberaten. Nach heissen Debatten entschied der Rat doch, dem Vorschlag des Regierungsrates zu folgen und Panaschieren und Kumulieren zu gestatten. — Die Abstimmung über den Entwurf fand am gleichen Tage statt wie diejenige über die Proportionalwahl des Nationalrates. Beide Vorlagen wurden verworfen.

5. St. Gallen.

In der heute noch in Kraft bestehenden Verfassung von 1890 figuriert ein Art. 51, welcher bestimmt, dass jede Gemeinde mindestens einen Vertreter in den Grossen Rat entsenden solle, und dass von den Gemeinden mit mehr als 1500 Seelen jede für je weitere 1500 Seelen ein weiteres Mitglied entsenden dürfe.

Die Konsequenzen dieser Bestimmungen ergeben sich deutlich aus dem Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen vom 16. Mai 1893. Dieses Gesetz zeigt, dass von den 93 st. gallischen Gemeinden, welche die 163 Mitglieder des Grossen Rates wählen, 61 je bloss einen Vertreter ernennen, und dass von diesen 61 Gemeinden 39 die Repartitionsziffer von 1500 Seelen nicht erreichen. Daraus folgt grosse Ungleichheit der Wahlkraft der einzelnen Bürger je nach ihrem Wohnorte. Die Gemeinden Trimbach und Tübach mit ihren 394 und 420 Einwohnern wählen ebensogut je einen Vertreter, wie Quarten und Gams mit 2227 respektive 2139 Seelen. Die Stadtgemeinde St. Gallen wählt mit ihren 27,390 Einwohnern 18 Mitglieder, während die 27,577 Einwohner der 30 kleinsten Gemeinden deren 30 in den Rat entsenden.

Bei den Revisionsverhandlungen von 1890 wurde diese Regelung hart angefochten. Theodor Wirth beantragte Aufnahme einer Bestimmung in die Verfassung, wonach der Gesetzgebung die Einführung des proportionalen Wahlverfahrens und Neueinteilung des Kantons in Wahlkreise vorbehalten sein sollte.

Die erste Hälfte dieses Antrages wurde in der That als Art. 5 der Verfassung einverleibt [1]), die andere Hälfte dagegen verworfen. Da eine rationelle Proportionalität auf Grundlage der bestehenden Wahlkreise nicht möglich, anderseits aber zur Abänderung der Wahlkreiseinteilung eine Verfassungsänderung nötig ist, ist der Wert dieses Art. 5 vorläufig noch sehr problematischer Natur.

Im Frühjahr 1892 stellte Gantli, ein Anhänger der katholischen Rechten im Grossen Rat, eine Motion auf Einführung der Proportionalvertretung im Grossen Rat; dieselbe wurde aber mit 76 von 145 Stimmen abgelehnt. Daraufhin beschloss die konservative Partei, eine Verfassungsinitiative zu stellen um Art. 51 abzuändern derart, dass die 15 Amtsbezirke als Wahlkreise an Stelle der 93 Gemeinden treten, und die Wahlen in den Regierungsrat, den Grossen Rat, die Gemeinde- und die Schulräte nach dem Prinzip der Proportionalität stattfinden sollten. Das Begehren fand die Unterstützung der nötigen Anzahl von Bürgern.

Die Liberalen, die infolge der vielen kleinen Wahlkreise die Majorität im Grossen Rat besassen, trotzdem sie in Wirklichkeit nur die grösste von drei Minderheiten waren, wehrten sich verzweifelt gegen die Ein-

[1]) Vgl. Urteil des Bundesgerichts, II. Abteilung, vom 2. März 1899, und Aktenstücke in Bezug auf den staatsrechtlichen Rekurs der HH. Dr. Kündig und Genossen gegen den Grossen Rat und Regierungsrat von Basel-Stadt betreffs Verfassungsverletzung.

[1]) Art. 5. Der Gesetzgebung bleibt vorbehalten, das Proportionalwahlverfahren einzuführen.

führung der Proportionalwahl. Da auch unter den Demokraten und Klerikalen nicht volle Einigkeit herrschte, wurde das Initiativbegehren am 23. Januar 1893 mit schwachem Mehr abgelehnt [1]).

Im Mai 1900 wurde von den Demokraten in einer Motion verlangt, dass der Regierungsrat beauftragt werde, die Frage einer Verfassungsänderung zum Zwecke bezirksweiser proportionaler Wahl des Grossen Rates zu prüfen. Die Mehrheit wies die Motion am 30. Mai mit 78 gegen 62 Stimmen zurück.

Im November 1900 wurde ein neues Initiativbegehren beim Regierungsrat eingereicht. Dasselbe wird Ende Januar 1901 zur Abstimmung vorgelegt werden.

6. Waadt.

Im Kanton Waadt gilt mit Bezug auf die Wahlen der Geschworenen eine Minoritätenvertretung, die, auf die Wahl politischer Behörden angewendet, übers Ziel hinausschiessen würde. Ein Gesetz vom 8. April 1862 und 22. Januar 1867 schrieb nämlich für die Wahl der Geschworenen, welche zugleich Wahlmänner der Bezirks- und Friedensrichter waren, das limitierte Votum in folgender Weise vor:

„Les candidats judiciaires sont élus au scrutin de liste à la majorité relative d'au moins le quart des votants. Au premier tour du scrutin, *l'électeur ne peut porter sur son bulletin que la moitié des candidats à élire.* Si un second tout du scrutin est nécessaire, l'électeur peut inscrire sur son bulletin la totalité du nombre des candidats qui restent à élire.“

Das neue Gerichtsorganisationsgesetz vom 23. März 1886 kennt das Institut der Wahlmänner nicht mehr; dagegen bestimmt es, wie die früheren Gesetze, in Art. 73, dass die Geschworenen in der angegebenen Weise gewählt werden müssen.

Die Bestrebungen für Reform der Wahlart in die repräsentativen Behörden dagegen sind bis heute erfolglos geblieben.

Im November 1871 richtete *H. Pilicier* aus Yverdon eine Petition an den Grossen Rat, in welcher er die Einführung der Minoritätenvertretung für den Grossen Rat und die Gemeindevertretungen (conseils communaux) anregte. Er schlug eine Kombination von Listenkonkurrenz und Kumulativvotum vor, wobei jeder Deputierte mindestens eine der Anzahl der gültigen Wahlzettel gleichkommende Stimmenzahl erhalten sollte.

Die theoretische Begründung des Prinzipes der Proportionalvertretung ist in Piliciers Eingabe vorzüglich durchgeführt; dasselbe lässt sich aber weniger von dem von ihm empfohlenen Verfahren sagen, denn dasselbe ist in That und Wahrheit kein proportionales Wahlverfahren, sondern ein Minoritätensystem, das auch alle die Mängel eines solchen an sich trägt.

Der Grosse Rat überwies die Petition dem Staatsrat. Im folgenden Jahre formulierten 1000 Bürger von Lausanne — an ihrer Spitze *Jules Gfeller* — eine zweite Petition, die nun eigentliche Proportionalität im Grossen Rat und in den Gemeindevertretungen anstrebte.

Am 16. Januar erstattete *Ruchonnet* im Namen des Staatsrates über beide Anträge Bericht. Er äusserte sich günstig über die Reform und beantragte dem Grossen Rat, dieselbe in der folgenden Session zu behandeln. Inzwischen entfalteten die Anhänger der Proportionalvertretung eine rege Thätigkeit, um die Aufmerksamkeit weiterer Kreise auf den Vorschlag zu lenken. Sie veranstalteten Versammlungen zur Besprechung derselben und gründeten im April 1875 eine „Association vaudoise pour la réforme électorale“.

In der Maisession trat der Grosse Rat auf die Petita ein. Der Berichterstatter der Kommission erklärte, das Prinzip der Proportionalität sei ohne Zweifel gerecht, und könne in einem Lande, wo Gleichheit und Gerechtigkeit politische Glaubensartikel seien, keine ernsten Gegner finden. Er hielt es aber für angezeigt, mit der Ausarbeitung eines bezüglichen Gesetzesentwurfes bis zur bald notwendig werdenden Verfassungsrevision zuzuwarten, und lud die Presse ein, bis dahin die Bürger über die Materie möglichst aufzuklären.

Diesem Antrage entsprechend, wies der Grosse Rat die Petitionen noch einmal an den Staatsrat zurück.

Noch im gleichen Jahre veröffentlichte *Jules Gfeller* eine Broschüre: „Le droit de l'électeur dans la démocratie“, in welcher er gegen Piliciers Vorschlag Front machte und das Verfahren der Listenkonkurrenz mit Kumulation und Berechnung der Stärke der Listen aus der Zahl der zu gunsten ihrer Kandidaten abgegebenen *Einzel*stimmen deutlich und klar auseinandersetzte. Mit dieser Schrift war der Übergang von der sogenannten Listenstimmenkonkurrenz zur Einzelstimmenkonkurrenz wenigstens in der Theorie endgültig vollzogen.

Aber trotz der überzeugenden Schrift Gfellers und trotz der Anstrengungen des neugegründeten Vereines verliefen schliesslich beide Petitionen im Sande. Auch neue Anregungen von seiten der Association vaudoise in den Jahren 1878, 1879 und 1880 blieben ohne irgend welchen legislativen Erfolg [1]).

Im Jahre 1881 wurde in einer von 1600 Bürgern unterzeichneten Petition dem Grossen Rat die Ein-

[1]) Vgl. „Bulletin des Wahlreformvereins“, Nr. 8 und 9. S. 29 und 30.

[1]) Vgl. Nr. 3 der von 1878—1882 erschienenen fünf Bulletins der Association vaudoise pour la réforme électorale.

führung des limitierten Votums für die Wahlen in die Gemeindevertretungen beantragt. Der Staatsrat riet dem Grossen Rate, auf die Petition nicht einzutreten, da im Bunde wahrscheinlich bald ein Wahlverfahren mit Minoritätenvertretung eingeführt werde, und man sich die dort zu machenden Erfahrungen zu nutze machen könne, wenn man noch einige Zeit zuwarte.

Vor jeder grössern Wahl ermahnte nun die Association vaudoise die Parteien, sie möchten unvollständige Kandidatenlisten aufstellen, damit vermöge eines solchen freiwillig limitierten Votums auch die Minoritäten einigermassen zur Geltung kämen. Einige wenige Male wurde dieser Rat beachtet; aber gerade dann, wenn die Wogen des Parteilebens etwas hoch gingen, hörte man nicht auf diesen Versöhnungsruf.

Im Jahre 1893 legte der Staatsrat der legislativen Behörde einen Gesetzesentwurf betreffend die Ausübung der politischen Rechte vor, in welchem eine Bestimmung sich vorfand, welche den Gemeinden erlaubte, für die Wahlen der Gemeindevertretung das limitierte Votum oder ein proportionales Wahlverfahren einzuführen.

Die Gemeindevertretung von Lausanne hatte diese Neuerung angeregt und zugleich der Hoffnung Ausdruck gegeben, dass die Proportionalvertretung dann später, wie im Kanton Neuenburg, von den Gemeinden aus auch auf den Staat ausgedehnt werde.

Bei der Beratung im Grossen Rat stellten Anhänger der liberalen und socialistischen Gruppen den Antrag, das proportionale Wahlverfahren für Kanton und Gemeinde obligatorisch zu erklären. Die zur Prüfung der ganzen Frage eingesetzte Kommission teilte sich in drei Minderheiten: 3 Mitglieder waren gegen jede Reform, 3 weitere befürworteten den Vorschlag der Regierung, und ein siebentes Mitglied verlangte das Obligatorium für Kanton und Gemeinden.

Bemerkenswert ist der im Namen der ersten Gruppe erstattete Bericht von *Dubrit* namentlich deshalb, weil er, wie Hiltys zwei Schriften über die Minoritätenvertretung, einen Beweis dafür bildet, dass auch der geistreichste Versuch einer prinzipiellen Widerlegung der Proportionalvertretung in Sophistik ausarten muss.

Dubrit sucht in eingehender Untersuchung — sein Bericht umfasst 73 Seiten — die Proportionalvertretung von Grund aus zu widerlegen. Zunächst will er an Hand von drei Beispielen beweisen, dass das proportionale Wahlverfahren schon rein mathematisch falsch sei. Das erste (Seite 13) beruht auf der Supposition, dass 5000 Wähler 10 Deputierte zu wählen haben. Die Partei A erhalte 2750 Stimmen, B 1400 und C 850 Stimmen. Der Quotient sei 500, dann erhalte A mit 2750 Stimmen 5 Vertreter und die Parteien B und C mit zusammen 2250 Stimmen ebenfalls 5 Vertreter. Eine solche Verteilung sei höchst ungerecht.

Zum Troste für Dubrit muss gesagt werden, dass bei Anwendung des richtigen Quotienten A 6, B 3 und C einen Vertreter erhalten. Nimmt man aber den Quotienten 500 als Repartitionsziffer, so ist leicht einzusehen, dass, wenn die Partei A 6 und B und C zusammen je 4 Vertreter erhalten, das „Unrecht“, das dann gegenüber den Parteien B und C geschieht, ebenso gross ist wie dasjenige, welches nach Dubrit der Partei A angethan worden ist.

Das zweite Beispiel Dubrits (Seite 33) ist gänzlich unstichhaltig, und das dritte liefert bei richtigem Verfahren auch ein richtiges Resultat.

Aus dem juristisch-philosophischen Teil von Dubrits Referat, der stark an Hiltys Gutachten anlehnt, mögen folgende Punkte zur Charakteristik genügen.

Dubrit erklärt, das höchste Wahlgesetz, ein moralisches Gesetz, fordere freilich Rücksicht auf bedeutende Minderheiten; aber eine solche moralische Pflicht könne man nicht in eine gesetzliche umwandeln, so wenig man in einem Gesetz dem Reichen vorschreiben könne, dem Armen zu geben. Etwas weiter unten gelangt er zu der Behauptung, dass die Proportionalvertretung „weder liberal, noch demokratisch, noch patriotisch“ sei. Diesem Gedankengang entsprechend müsste also die Barmherzigkeit und Wohlthätigkeit als dem Gebote der Nächstenliebe widersprechend bezeichnet werden, da es — nach Dubrit — wie die Proportionalvertretung, ein nicht realisierbares Ideal ist.

Im Grossen Rate machte immerhin Dubrits dialektisch meisterhaftes Referat tiefen Eindruck, und es bedurfte der ganzen Beredsamkeit des Redaktors der „Gazette de Lausanne“, *Secretan,* um denselben einigermassen zu verwischen.

Die Motion auf Einführung der Proportionalwahl wurde abgelehnt; aber auch der Antrag der Regierung wurde mit 103 gegen 72 Stimmen abgewiesen.

Seither wird zwar stets bei passender Gelegenheit die Einführung der proportionalen Wahlart empfohlen, aber bis heute immer noch ohne Erfolg.

Der letzte Anlauf erfolgte im Februar 1897, wo eine Motion von *M. Wahlen* auf obligatorische Einführung des Proportionalwahlsystems für die Gemeindewahlen mit über 2000 Einwohnern zur Behandlung kam. Trotz eifriger Verteidigung, namentlich durch den beredten Proportionalisten Secretan, und trotz der Abschwächung der Motion in der Weise, dass die Einführung des Verfahrens nur fakultativ sein solle, wurde die Motion mit 62 gegen 55 Stimmen zurückgewiesen.

Erwähnung verdient noch eine Übereinkunft der vier Parteien von Lausanne, die vor den Grossratswahlen abgeschlossen wurde. Die Parteien verpflichteten sich, im ersten Wahlgang je 20 eigene Kandidaten zu

portieren. Ein aus Mitgliedern aller vier Parteien zusammengesetztes Komitee sollte dann auf Grund der Wahlresultate festsetzen, wieviel Sitze einer jeden Partei gehören sollten, hierauf eine gemeinsame Liste portieren, welche den Parteien die durch das Schiedsgericht festgestellte proportionale Vertretung sichern sollte. Diese Konvention erfüllte ihren Zweck vollkommen.

7. Wallis.

Das Wahlgesetz von 1852 enthält in teilweiser Wiederholung von Art. 59 der Verfassung vom gleichen Jahre die Bestimmung:

„Die Wahlen (für den Grossen Rat) erfolgen nach Distrikten; aber jedesmal, wo eine oder mehrere Gemeinden des gleichen Distriktes eine Bevölkerung aufweist, die zu einem oder mehreren Vertretern berechtigt, können diese Gemeinden rechtsgültig, wenn sie es verlangen, einen besondern Wahlkreis bilden.“ Eine weitere Bestimmung der Walliser Verfassung enthält die Vorschrift, dass die drei Landesteile Ober-, Mittel- und Unterwallis in der Regierung und im Appellationsgericht eine ihrer Grösse entsprechende Vertretung haben müssen.

Die meisten Distrikte machten von der vom Gesichtspunkte der territorialen Proportionalität sehr liberalen Erlaubnis, sich in mehrere Wahlkreise zu teilen, ausgiebigen Gebrauch[1]).

Als im April 1875 die Verfassung einer Revision unterzogen wurde, stellte der Staatsrat den Antrag, man möchte innerhalb der Distrikte die Scheidung nicht nur in bloss lokale, sondern auch in andere Wählergruppen zulassen durch Einführung des Kumulativsystems.

Die Kommission des Grossen Rates war dem Vorschlag günstig gesinnt und schlug vor, dem bezüglichen Verfassungsartikel folgende Gestalt zu geben:

„La loi électorale déterminera un mode de votation qui permette aux minorités de se faire représenter dans les districts.“ In erster Beratung wurde dieser Artikel angenommen. In der zweiten Beratung aber vom November 1875 fand die Mehrheit, dass die bisherigen „cercles facultatifs“ vorläufig noch genügten, trotzdem Staatsrat *Bioley* an Hand statistischen Materials das Gegenteil bewies.

Achtzehn Jahre später, am 25. November 1893, gelangte im Grossen Rat eine Motion von Dr. *Beck* zur Verlesung, welche die Einführung des Grundsatzes der Proportionalvertretung für die Wahlen in den Grossen Rat, den Staatsrat, das Appellations- und Kassationsgericht und die Gemeinderäte anregte.

[1]) S. „Bulletin des séances du Grand Conseil“. Session prorogée de mai et session ordinaire de novembre 1893. S. 279.

Auf Antrag des Staatsrates beschloss die Volksvertretung: „Die Motion Beck und Konsorten wird angenommen in dem Sinne, dass der Grosse Rat sich im Prinzip für die Minoritätenvertretung erklärt. Sie wird an den Staatsrat gewiesen, welcher prüfen wird, ob es angezeigt ist, die Proportionalvertretung einzuführen oder bloss eine Verfassungsbestimmung zu gunsten der Minoritätenvertretung.“

Die Botschaft des Staatsrates vom November 1895 fiel in negativem Sinne aus. Der Staatsrat erklärte, er zolle dem Prinzipe der Proportionalvertretung volle Anerkennung. Aber in der Volksvertretung seien die Minoritäten genügend vertreten, und das Volk würde kaum in eine Änderung des gegenwärtigen Zustandes einwilligen. Namentlich bei der Wahl des Staatsrates sei an die Ersetzung der territorialen Proportionalität durch die eigentliche Proportionalvertretung nicht zu denken; bei Gerichten habe sie keinen Sinn, und bei Gemeinderäten sei sie noch kein Bedürfnis.

Die Minderheit der neu eingesetzten Grossratskommission hielt wenigstens an dem Postulat der proportionalen Wahl des Grossen Rates fest und befürwortete fakultative Einführung des neuen Systems für die Gemeinderatswahlen. Bioley verteidigte diese Anträge so überzeugend, dass der Rat mit 48 gegen 40 Stimmen für die Verfassungsrevision stimmte. „Ce résultat est accueilli avec surprise et étonnement“, sagt der Bericht über die Verhandlungen.

Die zweite Beratung über die Revision erfolgte im März 1896. Die jetzige Kommission sprach sich gegen die Einführung der Proportionalität aus, und der Grosse Rat stimmte ihr mit 56 gegen 40 Stimmen zu.

Damit scheiterte auch der zweite so hoffnungsvolle Reformversuch. Ein dritter Anlauf wird wahrscheinlich nicht sehr lange auf sich warten lassen.

8. Die übrigen Kantone.

In Graubünden und Thurgau, wo vor Jahrhunderten zur Zeit der religiösen Zwiste der konfessionalen Minderheit Vertretungen in der Regierung, in Gerichten und im Grossen Rat garantiert wurden, ist die Idee der Proportionalität noch nicht sehr bekannt. Einzig in der bündnerischen Hauptstadt *Chur* wurde gegen Ende 1897 ein Initiativbegehren auf Einführung des Grundsatzes der Proportionalität für die Wahlen in den Grossen und Kleinen Stadtrat eingereicht, blieb aber ohne Erfolg.

Im Kanton *Aargau* ist noch Windstille; wie lange sie aber noch andauern wird, ist zweifelhaft, da die Minoritäten bereits mit der Proportionalvertretung sympathisieren.

In den *Landsgemeindekantonen* und in *Basel-Land* und *Schaffhausen* ist die Frage der Proportionalvertretung unseres Wissens noch nie zur Sprache gekommen.

Kapitel II.

Die Reformbewegung im Bunde.

§ 1. Von 1848—1874.

Die Bundesverfassung von 1848 setzte an die Stelle des alten Staatenbundes einen Bundesstaat. Dementsprechend wurde neben die Vertretung der Kantone eine Vertretung der Nation gestellt. Die letztere, der Nationalrat, wird in eidgenössischen Wahlkreisen gewählt. Die Verfassung engte zwar die Freiheit des Bundes in der Einteilung des Landes in Wahlkreise etwas ein, indem sie vorschrieb, dass jeder Kanton mindestens einen Wahlkreis bilden müsse, und dass kein Wahlkreis aus Teilen verschiedener Kantone bestehen dürfe.

In den einzelnen Wahlkreisen, deren jeder nur eine kleinere Anzahl von Deputierten entsendet, entscheidet im ersten Wahlgang das absolute, im zweiten das relative Mehr [1]).

Schon in der Revisionsperiode von 1871/72 wurde eine Verbesseruug des Wahlverfahrens in dem Sinne der proportionalen Vertretung aller Wähler angestrebt, soweit die innerhalb der durch die Verfassung zu gunsten der Kantone gezogenen Grenzen möglich sei. Der Urheber dieses Postulates war Nationalrat *Adam Herzog-Weber* aus Luzern. Bereits im Jahre 1862 hatte er eine treffliche kleine Broschüre „Über das richtige Wahlverfahren in der repräsentativen Demokratie“ [2]) veröffentlicht.

Zwar wurde diese Schrift mehr im Hinblick auf die damals bevorstehende Revision der luzernischen Verfassung geschrieben; da sie aber auch eidgenössische Verhältnisse berührt, ist es zweckmässiger, an dieser Stelle kurz auf dieselbe einzugehen.

Auf Grund meist zutreffender Überlegungen gelangt Herzog-Weber zu neun Thesen bezüglich der Umgestaltung des alten Wahlsystems.

Vor allem verlangt er, dass als Basis für die Repräsentation nicht die Einwohnerzahl, sondern die Zahl der Wahlberechtigten angenommen werde; in zweiter Linie, dass überhaupt der Kreis der Wähler (Wahlkörper) sich so weit erstrecke als die Kompetenz der zu wählenden Behörde. „Handelt es sich um eidgenössische Wahlen, so bilde der ganze Umfang der Eidgenossenschaft, handelt es sich um kantonale Wahlen, so bilde der ganze Umfang des Kantons ein organisches Wahlganzes. Bei Gerichtswahlen ist der Gerichtsbezirk und bei Gemeindewahlen der Umfang der Gemeinde massgebend. Wenn vielleicht eine Modifikation dieses Grundsatzes bei eidgenössischen Wahlen am Platze wäre, so könnten für dieselben einzelne Kantone als historische Organismen Wahlkreise bilden. Wir bemerken diese Ausnahme, weil ein einziges Wahlganzes für die Schweiz zu kompliziert erscheinen möchte und anderseits das Interesse der Wähler, was die Hauptsache ist, hinlänglich gewahrt erscheint, wenn er im ganzen Umfange seines Kantons seine Stimmgenossen aufsuchen kann. Wenn aber irgendwie eine Ausdehnung für die ganze Schweiz wünschenswert erschiene, so würden wir keine Bedenken tragen, die strenge Konsequenz aus unserm aufgestellten Grundsatz zu ziehen, überzeugt, dass selbe in der Praxis bei weitem nicht so schwierig sich gestalten würde, als es auf den ersten Blick den Anschein haben möchte.“

An Stelle der Wahlkreise sollten die Wählerquoten treten. Jeder Wähler soll nur einem Kandidaten stimmen können, und zwar auf folgende originelle Weise:

Er händigt seine legalisierte Stimmkarte (Stimmberechtigungsausweis) demjenigen Kandidaten, für den er votieren will, ein oder sendet sie ihm zu. Hat nun der Adressat die zur Wahl nötige Anzahl von „Stimmkarten“ bereits erhalten, so sendet er alle weiteren bei ihm eintreffenden Stimmkarten an ihre Absender zurück. Beim Zusammentreten der Behörde hat jeder Gewählte die erhaltenen Stimmkarten als Legitimation vorzuweisen. Zur Vervollständigung der fixen Mitgliederzahl soll das Hülfsmittel des relativen Mehres verwendet werden.

Bei allen *zwei-* und mehrgliedrigen Wahlen sollte dieses System zur Anwendung gelangen, und nur bei Qualifikationswahlen (Wahl des Präsidenten einer Kollegialbehörde etc.) sollte das Hälftenmehr auch weiterhin gelten.

Nach diesem originellen Vorschlag ist denn auch die Frage des Ersatzes ausscheidender Mitglieder leicht gelöst. Die Stimmkarten, die das ausscheidende Mitglied erhalten hat, werden einfach ihren Eigentümern wieder zugestellt. Diese können sie dann neuen Kandidaten zusenden. Unter den Ersatzkandidaten entscheidet das relative Mehr.

Ob Herzog-Weber von Hares Buch (1859) bereits etwas wusste, ist schwer zu beurteilen. Einerseits muss man es fast mit Notwendigkeit wegen der Übereinstimmung der Grundgedanken (*ein* Wahlkörper, Quotient und uninominale Wahl mit eventueller Stimmgebung) annehmen, anderseits aber haften Herzog-Webers Vor-

[1]) Vor 1900 entschied erst im dritten Wahlgang das relative Mehr.

[2]) Ein Jahr vorher hatte er seine Ideen im Juniheft der „Katholischen Schweizerblätter für Wissenschaft und Kunst“ entwickelt.

schlag einige empfindliche Schwächen an, die im Hareschen Werke bereits überwunden sind.

Nachdem Herzog-Weber im Kanton Luzern einen freilich noch recht schwachen Erfolg errungen hatte [1]), stellte er nun, wie angedeutet, im Juli 1871 im Schosse des Nationalrates die Motion, folgenden Artikel der Bundesverfassung einzuverleiben:

Jeder Kanton, und bei geteilten Kantonen jeder Landesteil, bildet einen Wahlkreis. Wenn in einem Wahlkreis zwei oder mehr Mitglieder in den Nationalrat zu wählen sind, so findet der erste Wahlgang nach dem proportionalen Wahlverfahren statt, und es tritt die Wählerquote an Stelle des absoluten Mehres, d. h. es sind alle diejenigen als gewählt zu erklären, welche jene Stimmenzahl erhalten haben, die sich ergiebt, wenn man die Zahl der gültigen Stimmen durch die Zahl der zu wählenden Nationalräte des betreffenden Wahlkeises teilt. Bei allfälligen weiteren Wahlgängen, sowie bei der Wahl eines einzigen Mitgliedes, findet die bisher übliche Abstimmungsweise statt.

Im Oktober des gleichen Jahres unterstützten die *Wahlreformvereine* von Genf und Zürich durch Petitionen an die Bundesversammlung Herzogs Motion.

Am 18. Januar 1872 kam diese im Nationalrat zur Behandlung. Ein Mitglied wünschte, dass man den Minoritäten durch Einteilung des ganzen Landes in lauter Einerwahlkreise entgegenkomme. Bundesrat Anderwert trat energisch beiden Anträgen entgegen. Die Sonderinteressen, führte er aus, kämen beim bisherigen System genügend zur Geltung, indem sich nämlich der Ständerat als die Repräsentation der Decentralisation, als die naturwüchsige und gesunde Vertretung der Sonderinteressen der Kantone darstelle. Die Wahlkreiseinteilung gehöre zudem nicht in die Verfassung.

Sowohl der Nationalrat als auch der Ständerat wiesen die Motion zurück [2]).

Seit diesem Momente aber ist bis heute der Ruf nach proportionaler Vertretung nie verstummt, sondern im Gegenteil immer dringender und lauter geworden.

Nachdem der Verfassungsentwurf am 12. Mai 1872 vom Schweizervolke verworfen worden war, und die Räte die Revisionsarbeit von neuem aufnehmen mussten, regten sich auch wieder die Freunde der Wahlreform. Noch im gleichen Jahre richtete der Genfer *A. Morin* ein Sendschreiben an die Mitglieder der Bundesversammlung, worin er die Aufnahme eines neuen Lemma in den jetzigen Art. 73 der Verfassung anregte. Dasselbe sollte den Wortlaut haben:

„In den Wahlkreisen, die durch Listenskrutinium mehrere Abgeordnete in den Nationalrat zu wählen haben, findet das Prinzip der Proportionalwahl Anwendung."

In ihrer Versammlung vom 21. Januar 1873 beauftragte die *Association réformiste* von *Genf* ihren Vorstand mit der Mission, den Bundesrat durch ein „Mémoire sur la réforme des élections représentatives" auf die Reformbedürftigkeit des für die Wahl der Nationalräte geltenden Systems aufmerksam zu machen.

Im Mai kamen *Naville* und *Alliez* diesem Auftrage nach. Sie knüpften in ihrem Schreiben an den Ausfall der Volksabstimmung vom 12. Mai 1872 an und bezeichneten das Ergebnis derselben als einen Beweis dafür, dass der Volkswille mit demjenigen der Volksvertreter nicht übereinstimme. Denn wenn die Minoritäten in Bern genügend vertreten gewesen wären, so hätte sich nach ihrer Ansicht auch die Revision innerhalb der Schranken gehalten, wo ihre Annahme sicher gewesen wäre. Die Petenten stellten das Gesuch, der Bundesrat möchte die Frage der Proportionalvertretung gründlich prüfen.

Auch diese erneuten Anregungen blieben ohne Erfolg. Mit Recht lehnten damals die eidgenössischen Räte diese eingreifende, noch zu wenig abgeklärte Reform ab, welche geeignet gewesen wäre, das Revisionswerk zum zweitenmal durchfallen zu lassen.

Ernest Naville [1]) gab seinem Bedauern über die Zurückweisung der Reform lebhaften Ausdruck, indem er namentlich darauf hinwies, dass das neu eingeführte fakultative Referendum kaum richtig funktionieren werde, solange nicht im Nationalrat alle Wählergruppen proportional vertreten seien. Während es nach der Absicht des Gesetzgebers nur in Ausnahmefällen zur Anwendung kommen sollte, werde es nun zu einem häufig gebrauchten Mittel der Minoritäten, sich durch das Verlangen von Volksabstimmungen für ihre Unterdrückung schadlos zu halten. Als Übergangsstadium schlug Naville das System der Stimmenhäufung vor, dessen Einführung ohne Verfassungsänderung möglich wäre.

§ 2. Entstehung und Thätigkeit des Schweizerischen Wahlreform-Vereins (1874-1881.)

Wir haben gesehen, dass schon im Jahre 1872 die Wahlreformvereine Zürich und Genf zu einer gemeinsamen Petition an die Bundesversammlung sich aufrafften. Immer mehr gewannen die Reformfreunde die Überzeugung, dass ein Erfolg auf eidgenössischem Boden nur dann möglich sei, wenn die bestehenden kantonalen Reformvereine ein Kartell unter sich eingehen würden zu gemeinsamer Aktion im Gebiete des Bundes.

---

[1]) Vgl. oben S. 189.

[2]) S. Protokolle des Nationalrates 1871/72. S. 349 und 390.

[1]) *Naville*, Progrès 1874/75. S. 85 ff.

Ende 1875 und zu Beginn von 1876 beschlossen die damals bestehenden vier Wahlreformvereine von Genf (gegründet 1865), Zürich (1868), Neuchâtel (1869) und Waadt (1875), sich auf ein gemeinsames Wahlverfahren zu einigen, um so dem so oft wiederholten Vorwurf die Spitze abzubrechen, dass sie selbst mit Bezug auf die praktische Ausführung des Prinzipes uneinig seien.

Man einigte sich im grossen ganzen auf das System der Listenkonkurrenz — damals allgemein System der freien Listen genannt — in der Gestalt, wie es im Jahre 1875 von Jules Gfeller vorgeschlagen worden war.

Über die Grundlage des Listenskrutiniums, die Zulassung von Panaschieren und Kumulieren und der Verteilung der Mandate unter die Listen nach Massgabe der von ihnen erhaltenen Einzelstimmen war man einig. Nur bezüglich einiger Detailpunkte von geringerer Bedeutung bestanden etwelche Meinungsverschiedenheiten [1]).

Auf Anregung Navilles hin traten die Delegierten der genannten vier Wahlreformvereine am 14. September 1876 in Bern zu einer Konferenz zusammen. Sie beschlossen die Gründung eines „Schweizerischen Vereins für proportionale Stellvertretung“ (später: „Schweizerischer Wahlreformverein für proportionale Volksvertretung“ oder „Société suisse pour la représentation proportionnelle“).

Der von einem provisorischen Komitee ausgearbeitete Statutenentwurf wurde von einer zweiten Delegiertenversammlung vom Dezember 1876 angenommen. Wie in den kantonalen Wahlreformvereinen wurde auch hier statutarisch jede Teilnahme des Vereins am politischen Leben, soweit es nicht auf die Wahlreform Bezug hat, verboten.

Der neue Verein entfaltete schnell eine rege Thätigkeit. Bereits im März 1877 befürwortete er in einer Petition an die Bundesversammlung die gesetzliche Anerkennung des Grundsatzes der wirklichen Vertretung aller wahlberechtigten Bürger in den sie repräsentierenden Behörden. In einer Beilage zur Petition proponierte er einen in Paragraphen gekleideten Gesetzesentwurf, der in seinen Hauptzügen vollkommen mit dem oben skizzierten „Einigungssystem“ übereinstimmte. Die Räte konnten sich noch nicht entschliessen, auf dieselbe einzutreten.

Die Delegiertenversammlung des Wahlreformvereins vom 11. August 1878 beschloss, eine Preiskonkurrenz für eine kleine, leicht verständliche Volksschrift über die Proportionalvertretung zu eröffnen. Sie verfolgte damit zwei Zwecke: einmal hoffte sie dadurch gebildete Männer zum Studium der Frage anzuregen und damit auch für die Reform zu gewinnen, anderseits eine gute Agitationsschrift zu erhalten. Das Preisgericht wurde bestellt aus Bundesrat Heer, Regierungsrat Bitzius in Bern, Abr. Roth, Redaktor der „Grenzpost“ in Basel, Prof. Daguet in Neuenburg und Prof. Adrien Naville in Genf.

Von den 14 eingelieferten Arbeiten erhielt diejenige von Pfarrer J. M. Bösch in Rickenbach (Zürich) den ersten Preis, mit dem zweiten Preis wurde eine französische Schrift von Philippe Voruz, Redaktor in Lausanne, bedacht.

Zwei weitere im Buchhandel erschienene Konkurrenzarbeiten von Ed. Ramsperger, Advokat in Frauenfeld, und Ed. Gonin in Lausanne wurden mit Nebenpreisen bedacht.

Da die preisbedachten Arbeiten nur kleine Volksschriften sind und sein wollen, war es den Autoren nicht möglich, zum Ausbau des Systems durch eigene Ideen beizutragen, sondern sie mussten sich darauf beschränken, das Prinzip der Proportionalvertretung und ein bestimmtes Verfahren möglichst kurz und überzeugend darzustellen.

Diesem Zwecke werden die Schriften von *Bösch* und *Voruz* vollkommen gerecht. Etwas sonderbar mutet es zwar an, dass beide Verfasser übereinstimmend zunächst die Vorteile der Proportionalvertretung trefflich schildern und am Schlusse doch nur das empirische limitierte Votum vorschlagen; offenbar wurde bei Ausschreibung der Konkurrenzeröffnung der Wunsch ausgesprochen, dass die Autoren womöglich für vorläufige Einführung eines der beiden einfachen empirischen Verfahren der Minoritätenvertretung eintreten möchten.

Konsequenter ist *Gonin* in seinen Schlussfolgerungen. Er will ein wirklich proportionales Wahlverfahren, und zwar nicht bloss für die Wahl der Volksvertretung, sondern auch der Gerichte, Gemeinderäte und anderer Kollegien. Er schlägt das Gfellersche System von 1875 vor, mit der einzigen Modifikation, dass er vom Kumulieren, das den schweizerischen Wahlsitten nicht entspreche, nichts wissen will. Die Reform, führt er aus, wäre in der Schweiz ganz wohl durchführbar, denn sie würde an den bisherigen Wahlgewohnheiten fast nichts ändern; es fehle aber am guten Willen: „La majorité qui seule pourrait changer ce qui existe, obtenant actuellement beaucoup plus que sa part légitime, n'est pas assez généreuse pour consentir à rendre de bon cœur à la minorité ce qu'elle reçoit de trop. Il faudrait pour cela un désintéressement bien rare en politique [1]).“

[1]) Vgl. *Naville*, „Pratique de la représentation proportionnelle, proposée par les sociétés pour la réforme électorale des cantons de Zurich, Vaud et Genève“. Genf 1876.

[1]) S. S. 13 seiner Broschüre.

Mit Recht bemerkt Hilty in seinem Gutachten (S. 43), die Preisschrift von *Ramsperger* zeichne sich wegen ihrer Objektivität vorteilhaft aus vor den meisten andern Schriften über Proportionalvertretung. In wirklich gründlicher Weise erwägt Ramsperger, der das Prinzip der Proportionalität vollkommen billigt, das praktische Für und Wider. Trotzdem ihm prinzipiell das System Hare am besten gefällt, führen ihn seine praktischen Erwägungen dazu, die vorläufige Einführung der beschränkten Stimmgebung zu empfehlen. Die natürliche Entwicklung aller staatlichen Einrichtungen werde dann dieses „in den Boden des öffentlichen Lebens gepflanzte Senfkörnlein von selbst zum stattlichen Baume werden lassen, unter dessen Zweigen Freund und Gegner im Frieden wohnen können".

Alle diese Konkurrenzarbeiten trugen wesentlich zur Verbreitung der Idee der Proportionalität im Schweizervolke bei und blieben nicht ohne Einfluss auf die bald darauf folgenden parlamentarischen Debatten.

§ 3. Die Proportionalvertretung als Postulat politischer Parteien.

Mit dem Jahre 1881 tritt die schweizerische Wahlreformbewegung in eine neue Entwicklungsphase. Zwar hat auch seit diesem Zeitpunkt, wie wir sehen werden, der Wahlreformverein bis heute immer noch in sehr bemerkenswerter Weise auf die Einbürgerung der Proportionalvertretung hingearbeitet, namentlich aber zur Vervollkommnung des Verfahrens bedeutend beigetragen.

Im Jahre 1881 aber tritt die Proportionalvertretung zum erstenmal im Bunde ostentativ als politisches Parteipostulat auf den Plan, und sie ist ein solches geblieben bis auf den heutigen Tag.

Im Dezember 1880 hatte eine eidgenössische Volkszählung stattgefunden. Diese machte eine Revision des Wahlkreisgesetzes notwendig. Bei Ausarbeitung und Durchberatung des Gesetzes zeigte sich so deutlich wie nie zuvor, wie schwierig es ist, Wahlkreise zu bilden, ohne den Vorwurf der Parteilichkeit hören zu müssen.

Die Bundesbehörden teilten die Kantone womöglich derart in Wahlkreise, dass vermöge der Kompensation der Ergebnisse in den einzelnen Wahlkreisen eines Kantons die kantonalen Parteien voraussichtlich möglichst proportional vertreten seien. Es war dies keine leichte Aufgabe. Namentlich wegen der Einteilung der Kantone Freiburg und Tessin platzten im Schosse der Bundesversammlung die Geister heftig aufeinander. Die konservative Partei bezeichnete es als ein schreiendes Unrecht, dass die liberale Mehrheit nur in den konservativen Kantonen die Wahlkreiseinteilung so vornehme, dass die Minderheit zu gebührender Vertretung gelange, dagegen in Kantonen mit liberaler Mehrheit die konservative Minorität ignoriere. Dieser Vorwurf war nicht ganz ungerechtfertigt; denn es ist begreiflich, dass die Majorität die Wahlkreise so einrichtete, dass es ausser jedem Zweifel stand, dass sie nicht zu kurz komme.

In Voraussicht der eintretenden Schwierigkeiten hatte der „*Eidgenössische Verein*" bereits am 1. November 1880 in einer Eingabe dem Bundesrat anempfohlen, im Interesse der Minoritäten möglichst kleine gleichmässige Wahlkreise zu schaffen. Am 6. Februar folgte dieser Eingabe einer politischen Partei eine Petition des Schweizerischen Wahlreformvereins, welche die Schaffung von Dreierkreisen und Einführung des auf zwei Drittel limitierten Votums anregte.

Die Bundesversammlung wies beide Begehren ab, ersteres, weil die Einerkreise keine erhebliche Besserung zu bringen vermöchten, letzteres, weil auf der Traktandenliste nur die Neueinteilung des Landes in Wahlkreise stehe, nicht aber die Revision des Abstimmungsgesetzes.

Aber kurz darauf, am 25. April 1881, kam die Reformfrage wieder zur Sprache. Drei Führer der konservativen Gruppe, *Sprecher, Thoma* und *Sonderegger*, stellten bei Beginn der Detailberatung des umstrittenen Wahlkreisgesetzes eine Motion mit folgendem Inhalt:

„Der Bundesrat wird eingeladen, Bericht und Antrag zu hinterbringen über eine allgemeine grundsätzliche Revision der die Wahlen zum Nationalrat regelnden Bundesgesetzgebung im Sinne einer möglichst weitgehenden, gleichmässigen Berücksichtigung der Minderheiten. Der Bundesrat wird ersucht, seine bezügliche Vorlage so rechtzeitig erfolgen zu lassen, dass die allfällig zu beschliessende Abänderung jedenfalls für die Nationalratswahlen von 1884 zur Anwendung kommen kann."

Am 29. April stand diese Motion auf der Traktandenliste. Namentlich Dr. Sulzer und Dr. Salis kämpften gegen dieselbe an. Ersterer, weil sie „einen Eingriff gegen die einzig sichere Grundlage aller Ordnung und Gerechtigkeit, nämlich gegen die ungetrübte Herrschaft der Mehrheit bedeute"[1]). Salis erklärte, man sei den Minderheiten bisher genügend entgegengekommen. Zudem bestehe in der Demokratie ein staatlich ethisches Prinzip: das Recht der Mehrheit. Bei Annahme des Prinzipes der Minoritätenvertretung müsste sich die Bundesversammlung wochenlang mit

[1]) Wir folgen mit Bezug auf die parlamentarischen Debatten den Berichten der „Neuen Zürcher Zeitung", von 1890 an dem „Amtlich stenographischen Bulletin der schweizerischen Bundesversammlung".

dem Aufsuchen und der Beratung über das richtige Verfahren befassen. Eine solche Beratung würde aber die Achtung des Auslandes vor der Schweiz beeinträchtigen (!).

Prof. *Vögelin* widerlegte in feuriger Weise alle vorgebrachten Argumente; er schloss mit den Worten, „der Rat möge übrigens beschliessen, was er wolle, die Proportionalvertretung werde gleichwohl ihren Weg machen".

In ziemlich abgeschwächter Form wurde das Postulat angenommen und ohne besondere Wegleitung dem Bundesrat überwiesen.

Nachdem der Ausfall der Nationalratswahlen vom Herbst 1881 zur Genüge dargethan, dass in der That die neue Wahlkreiseinteilung den Minoritäten nicht gerade günstig war[1]), schickte sich der Chef des Departements des Innern, Schenk, an, den erhaltenen Auftrag zur Ausführung zu bringen. Er wandte sich zunächst an einen Freund der Reform, Dr. F. A. Wille, Präsident des Wahlreformvereins, und an den Gegner derselben, Prof. Dr. jur. Karl Hilty in Bern, mit dem Ersuchen, ein objektives Gutachten abzugeben über die Frage der Minoritätenvertretung mit Bezug auf ihre Zweckmässigkeit und specielle Anwendbarkeit auf die Wahlen des schweizerischen Nationalrates und — speciell für Hilty — auch bezüglich ihrer staatsrechtlichen Zulässigkeit.

Im Februar und März 1882 liefen die beiden Gutachten beim Bundesrat ein; sie wurden im folgenden Jahre vom Departement des Innern zum Zwecke der allgemeinen Orientierung der Bürger und namentlich der Mitglieder der Bundesversammlung publiziert[2]).

In gedrängter klarer Darstellung kennzeichnete Dr. *Wille* die theoretischen und praktischen Mängel des Majoritätssystems und bot eine kurze Übersicht über den bisherigen Gang der Wahlreform in der Schweiz und im Auslande. Da seit einiger Zeit der Wahlreformverein wie die oben erwähnten Preisschriften sich die Einführung des limitierten Votums zum Ziele gesetzt hatten, beschränkte sich Wille auf die Darlegung dieses Systems in seiner Anwendung auf die Nationalratswahlen. In den Wahlkreisen mit einem und zwei Nationalräten sollte wie bisher das absolute Mehr massgebend sein; in den Wahlkreisen dagegen mit 3 Mitgliedern sollte der Wähler nur 2, in denjenigen mit 4 oder 5 Mitgliedern bloss 3 resp. 4 Namen auf den Wahlzettel schreiben dürfen. Das einfache relative Mehr sollte entscheidend sein, immerhin unter dem Vorbehalt, dass, um gewählt zu sein, ein Kandidat im Dreierwahlkreis mindestens einen Viertel, im Viererwahlkreis einen Fünftel und im Fünferwahlkreis einen Sechstel der gültigen Stimmen erhalten haben müsse. In einem allfällig nötig werdenden zweiten Wahlgang sollte das bisherige System zur Anwendung gelangen.

Das fünfmal umfangreichere Gutachten von Prof. *Hilty* entbehrt der nötigen Objektivität. Hilty kehrt zu stark den Parteimann heraus; er hält die (gegenwärtige) Majoritätspartei als die allein regierungsfähige und betrachtet die Forderung der Proportionalvertretung als einen unberechtigten Angriff auf dieselbe[1]). Diese Ansicht, die er im Gutachten selbst zwar nicht förmlich ausspricht, aber leicht durchzufühlen ist, mag ja vielleicht richtig sein, aber zum Ausgangspunkt für eine objektive staatsrechtliche Studie ist sie nicht geeignet.

Hiltys Aversion gegen die Minoritätenvertretung verleitet ihn zu sonderbaren, sich vielfach widersprechenden Behauptungen.

Die seit und schon vor Mirabeau vertretene Ansicht, dass die Volksvertretung ein Abbild des Volkes in seinen verschiedenen Meinungs- und Interessenrichtungen sein wolle, erklärt er als falsch und stellt ihr die Antithese gegenüber, die Volksvertretung müsse eine Versammlung der „Besten und Tüchtigsten" sein. Wer aber zu den „Besten und Tüchtigsten" gehöre, darüber soll die Majorität entscheiden.

Die Konsequenzen, die aus der Anerkennung des Prinzipes der Minoritätenvertreter folgen, beweisen nach Hilty klar dessen Unhaltbarkeit. Denn wenn man einmal den Minoritäten ein Recht auf Vertretung gewähre, so folge daraus, dass man auch solchen Ansichten, die mit dem Staatszwecke und der herrschenden Staatsform in Widerspruch stünden, Rechnung tragen müsse. Tessiner Irredentisten, Sonderbündlern, Secessionisten würde man so „künstlich" zu einer Bedeutung verhelfen, die sie „natürlicherweise" zum Glück nicht besässen. „Ja", führt er (S. 26) aus, „es würde sich selbst bei der grössten Weitherzigkeit in politischen Dingen *zeitweise* wenigstens fragen können, ob es wünschenswert sei, eigentlichen Ultramontanen, Socialisten und Nihilisten zu Sitz und Stimme zu verhelfen, die sie auf dem gewöhnlichen Majoritätswege nicht erlangen können, und sich damit selbst *künstliche* Schwierigkeiten zu bereiten."

Wie ein Staatsrechtslehrer und überzeugter Anhänger der modernen Demokratie mit Referendum und Initiative und zudem warmer Verfechter des Frauenstimmrechtes in einem Gutachten so intolerante und undemokratische Anschauungen vertreten kann,

---

[1]) Vgl. „Bulletin des Wahlreformvereines" Nr. 5.

[2]) „Über die Anwendbarkeit der sogenannten Minoritätenvertretung bei den eidgenössischen Wahlen." Bern 1883.

[1]) In seinem „Politischen Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft", 1891, S. 420, sagt er: „Die stärkste und, sagen wir es gleich, die allein regierungsfähige Partei ist noch immer die jetzt „radikal-demokratisch" genannte Gruppe."

ist nicht recht begreiflich[1]). Die sogenannte Minorität ist doch nichts anderes als eine Summe von Bürgern, die so gut wie die Angehörigen der Mehrheit einen Anspruch auf nicht bloss formelle Geltendmachung des ihnen zustehenden individuellen Wahlrechtes haben. Hilty erblickt aber in der Proportionalvertretung stets eine Privilegierung der Minorität und nennt sie deshalb auch konsequent „Minoritätenvertretung". „Es giebt in der Schweiz doch noch etwas viel Ungerechteres und Unerträglicheres als eine noch so rücksichtslose Herrschaft einer Majorität über die Minderzahl, und das ist die Gleichstellung und damit(!) dem Prinzipe nach die Herrschaft der geringeren Zahl über die grössere[2])."

Einen Unterschied zwischen Wahlen und Abstimmungen anerkennt Hilty nicht. „Weshalb", ruft er aus, „sollte nur die Stimmgebung bei Wahlen nach Minoritätensystem erfolgen und nicht auch bei anderen Abstimmungen?" Diese irrige Ansicht führt ihn auch dazu (S. 47), das polnische liberum veto als Ideal der Proportionalisten hinzustellen.

Auf die schweizerischen Verhältnisse übergehend, führt Hilty aus, in der Repräsentativdemokratie hätte die Minoritätenvertretung noch etwelchen Sinn, aber in der ausgebildeten Demokratie mit Referendum und Initiative hätten ja die Minoritäten genügend Gelegenheit, sich geltend zu machen, und daraus (!) ergebe sich, dass beide Institutionen, Referendum des Volkes und Minoritätenvertretung in den Räten, sich innerlich widersprächen. Auch die schon oben erwähnten Ansichten von Anderwert und Salis, dass die Eidgenossenschaft ja schon im Ständerat eine Minoritätenvertretung besitze, macht Hilty zu der seinigen. Die Einführung der Minoritätenvertretung im Nationalrat müsste nach seiner Meinung förmlich zur Aufhebung des Ständerates führen, da sonst das Gewicht der Minderheiten ein allzu grosses würde.

Auf Hiltys Kritik der einzelnen Systeme der Minoritäten- und Proportionalvertretung wollen wir hier nicht eintreten, da sie durchaus oberflächlich, zum Teil gänzlich falsch ist.

Hilty rät am Schlusse seines Gutachtens von der Einführung der Proportionalvertretung im Nationalrat ab. Eventuell beantragt er, den Ständerat als die bereits bestehende Minoritätenvertretung nach kumulativem Votum zu wählen.

Leider hat sich eine ganze Reihe von Politikern und auch Staatsrechtslehrern ohne eigenes Studium der Frage Hiltys „Widerlegung" der Proportionalvertretung angeschlossen [1]).

Hilty blieb nicht unwiderlegt. Zunächst wies Dr. *F. A. Wille* in der „Züricher Post" vom 21. November 1883 [2]) die in dessen Gutachten enthaltenen persönlichen Bemerkungen über die Führer der Wahlreform in der Schweiz zurück und berichtigte in kurzen Zügen die hauptsächlichsten Fehler und Trugschlüsse, die sich darin vorfinden. Eine gründliche Widerlegung speciell seiner staatsrechtlichen Ausführungen findet sich in *Affolters* Heidelberger Preisschrift (§ 23) vom Jahr 1884 und in der 1893 erschienenen staatsrechtlichen Studie von Dr. *Ed. Kern* „Über die Äusserung des Volkswillens in der Demokratie".

In seiner Botschaft an die Bundesversammlung vom 30. Oktober 1883 nahm der Bundesrat Stellung zur Motion Sprecher, Thoma und Konsorten und zu den erwähnten Petitionen des Eidgenössischen Vereins und des Schweizerischen Wahlreformvereins, sowie zu dem Vorschlag eines proportionalen Wahlgesetzes, den alt Nationalrat *Studer* dem Departement des Innern zugesandt hatte. Er stellte sich einmütig auf den Standpunkt Hiltys und erklärte:

„Im Hinblick auf unsere bundesstaatlichen Einrichtungen, die durchweg auf der Herrschaft der Majorität beruhen, haben wir mit Einmut beschlossen, das Prinzip des absoluten Mehrs als das für die Nationalratswahlen entscheidende beizubehalten. Die fortschreitende demokratische Gestaltung unseres Verfassungsrechts wird stets eine mächtige Schutzwehr gegen jede einseitige Richtung der Abgeordneten, der verständige und gerechte Sinn unseres Volkes aber auch fernerhin die beste Korrektion gegen etwaige zügellose Parteibestrebungen bilden [3])."

Die Botschaft des Bundesrates fand begreiflicherweise nicht allgemeine Anerkennung. In der Junisession von 1884 stellten daher im Nationalrat die konservativen Mitglieder *Zemp, Keel* und *Pedrazzini* und andere folgende Motion:

---

[1]) Hilty scheint seine Behauptung in ihrer Nacktheit selbst etwas ungeheuerlich zu finden, denn er sucht sie durch Ausdrücke wie „zeitweise wenigstens", „künstlich" und durch die Zusammenkoppelung der Nihilisten mit den Socialisten und Ultramontanen etwas abzutönen.

[2]) S. 32 des Gutachtens.

[1]) Es mag gleich hier bemerkt werden, dass Hilty in seinen späteren Schriften seinen Standpunkt nicht verändert hat. — Vgl. diesbezüglich Hiltys Aufsatz über die Minoritätenvertretung in seinem „Politischen Jahrbuch" VI (1892), S. 139—160. — „St. Galler Tagblatt" vom 6. Januar 1893: Bericht über Hiltys Referat im städtischen liberalen Verein von St. Gallen vom 5. Januar 1893, ferner die Zeitungsberichte über seine Referate in der Freisinnigenversammlung der Stadt Bern im März 1893 und in der Versammlung der freisinnig-demokratischen Gruppe der Bundesversammlung in Herzogenbuchsee vom Dezember 1898, sowie in Hiltys „Jahrbüchern". Bd. I (1886), S. 569. IV (1889), S. 607 ff. V (1890): „Über die politische Freiheit" S. 28—118 u. S. 422 und endlich IX (1894/95), S. 421—424.

[2]) Zur Berichtigung von Entstellungen und falschen Angaben im Hiltyschen Gutachten über die Minoritätenvertretung. Separatabdruck aus der „Züricher Post" vom 21. November 1883.

[3]) Bundesblatt 1883. IV, S. 217.

„Art. 73 der Bundesverfassung, handelnd über die Wahlen in den Nationalrat, ist zum Zweck einer gerechten Einteilung der Wahlkreise dahin zu ergänzen, dass in denselben ein bis höchstens drei Vertreter zu wählen sind, eventuell, dass die Wahlen soweit möglich nach dem Grundsatz der proportionalen Vertretung stattfinden."

Gleichzeitig reichte Nationalrat Prof. *Vögelin* den Antrag ein: „Die Wahl der Mitglieder des Nationalrates erfolgt in Wahlkreisen, welchen im Verhältnis eines Vertreters auf 30,000 Seelen je drei oder fünf Vertreter zufallen. Bei drei Vertretern dürfen die Stimmberechtigten zwei, bei fünf Vertretern drei Stimmen abgeben."

Im Nationalrat nahm die Diskussion über diese Anträge fast 4 Tage in Anspruch. Mit Geschick und Energie traten die Motionäre für ihren Vorschlag ein. Zemp wiederholte die schon im Jahre 1881 erhobenen Klagen der Konservativen, dass man nur in den Kantonen mit konservativer Mehrheit der an sich gerechten Forderung der Berücksichtigung von Minoritäten Rechnung trage. Der Einwand, dass der Volksvertretungskörper homogen gebildet sein müsse, entbehrte jeder Begründung. Das proportionale Wahlverfahren, das theoretisch schon durchgebildet sei, lasse sich schon verwirklichen, wenn man einmal in der Verfassung den Grundsatz niedergelegt habe. „Die Sache wird nicht aussterben; wenn Sie uns heute abweisen, so kommen wir morgen und übermorgen wieder."

Bundesrat Ruchonnet trat dem gewandten Führer der Konservativen entgegen Er verfocht die Ansicht, dass die Schweiz ja im Ständerat schon eine Minoritätenvertretung besitze. Die Einführung der Proportionalvertretung würde nach seiner Ansicht „das Prinzip des Föderalismus ohne Not und Nutzen erschüttern". Nach langen Debatten erklärte der Nationalrat auf Antrag des Bundesrates die Motion erheblich und überwies sie einer Kommission zur Begutachtung.

Im Dezember gleichen Jahres empfahl Herzog-Weber im Ständerat die Einführung des Hareschen Systems für die ständerätlichen Kommissionen; er drang aber nicht durch.

Die Anregungen auf Einführung der Proportionalität kamen im März 1885 im Nationalrat schon wieder zur Sprache bei der Beratung des neuen eidgenössischen Abstimmungsgesetzes.

Die Minderheit der bestellten Kommission beantragte, soweit als möglich das Prinzip der Proportionalvertretung zur Geltung kommen zu lassen. Prof. *Vögelin* verlangte Positiveres, nämlich Abänderung der Art. 72 und 73 der Bundesverfassung, damit die Einführung des limitierten Votums in annähernd gleich grossen Wahlkreisem möglich werde. Das Ideal, führte er aus, wäre ja freilich, dass die ganze Schweiz einen Wahlkreis bildete und jeder Wähler nur für einen Kandidaten stimmen würde; aber vorläufig müsse man sich mit dem limitierten Votum begnügen. Vögelin schlug Festsetzung eines einheitlichen Stimmenminimums vor, das ein jeder Kandidat unbedingt erreichen müsste, um gewählt sein zu können. Da Vögelin weder von Nachwahlen noch von Ersatzwahlen etwas wissen will, so wäre danach die Zahl der Mitglieder nach der Erneuerungswahl nicht immer die im Gesetze fixierte, sondern in der Regel etwas kleiner.

Aber selbst die der Minoritätenvertretung gewogene Kommissionsminderheit war gegen diese Ignorierung der Kantonsgrenzen, „denn man könne die Schweiz nicht als einheitliches Ganzes behandeln, da es sich zusammensetze aus den Völkerschaften der Kantone".

Vögelin gab sich keinen eiteln Hoffnungen hin, denn er schloss sein Votum mit den etwas ironischen Worten: „Ich mache mir über das Schicksal meiner Motion in Ihrer Versammlung keinerlei Illusion. Es wäre in der That unbillig, einem Repräsentantenkörper die Anhandnahme einer Revision zuzumuten, welche eine erhebliche Veränderung im Bestand seiner Mitglieder herbeiführen müsste. Die Frage wird überhaupt nicht von Parlamenten aus ihre Lösung finden, sondern die Konsequenz der Gedanken der Demokratie wird ihr die Wege bahnen in der öffentlichen Meinung, und dieser werden sich dann schliesslich auch die Parlamente nicht mehr entziehen können."

Nach kurzer Debatte wurde jede Änderung des bisherigen Zustandes abgelehnt. Aber nachdem nun das ganze Gesetz betreffend Abstimmungen und Wahlen artikelweise durchberaten war, verwarf es der Nationalrat doch in seiner Schlussabstimmung. Der Ständerat beschloss daher am 9. Dezember, auf die Beratung dieses Gesetzesentwurfes „zur Zeit" nicht einzutreten.

Die Frage der Wahlreform wollte fast nicht mehr zur Ruhe kommen. Die allgemeine Unzufriedenheit über die eidgenössischen Wahleinrichtungen hatte die Bundesversammlung im Jahre 1885 bewogen, den Bundesrat mit der Ausarbeitung eines neuen Wahlgesetzes zu betrauen. Durch Botschaft vom 5. April 1887 stellte dieser der Bundesversammlung den Antrag, die Volkszählung statt im Jahre 1890 schon im Jahre 1888 vornehmen zu lassen, nur damit man für die Neueinteilung des Landes in Nationalratswahlkreise eine sichere mathematische Grundlage erhalte. Die Bundesversammlung willfahrte diesem den schweizerischen Statistikern offenbar nicht sehr willkommenen

Begehren. Gleichzeitig setzte sie eine Kommission zur Prüfung der Frage der Proportionalvertretung nieder, die sich aber gegen die Neuerung aussprach.

Am 7. Juni 1889 legte der Bundesrat seinen Entwurf eines neuen Wahlkreisgesetzes den Räten vor. Sogleich begannen auch wieder die unerquicklichen Diskussionen in Presse und Parteiversammlungen, die sich stets und überall an solche Gesetzesentwürfe anschliessen. Keine Partei war mit dem Bundesrat zufrieden, weil er ihren gerechten oder ungerechten Forderungen und Wünschen nicht voll entsprochen hatte. Man beschuldigte ihn der Parteilichkeit; gewiss mit Unrecht, denn eine Wahlkreiseinteilung zu schaffen, die trotz Beibehaltung des Prinzipes des Hälftenmehres allen bestehenden Parteien gerecht werden kann, ist heute ein Ding der Unmöglichkeit, und diese Unmöglichkeit wird von Jahr zu Jahr absoluter, je mehr die Lokalinteressen gegenüber den grossen socialpolitischen Fragen in den Hintergrund treten.

Die Kommission des Nationalrates war wie die Presse mit den Neuerungen in der Wahlkreiseinteilung nicht einverstanden. In der Wintersession (26. und 27. November und 3. Dezember) kam es im Nationalrat zu hitzigen Debatten. *Zemp* und *Théraulaz* beantragten im Namen der Ausschussminderheiten, man solle den berechtigten Forderungen der Minderheit nicht durch Wahlkreisgeometrie, sondern durch das einzig richtige Mittel der proportionalen Vertretung entgegenkommen.

Die Nationalräte *Curti, Grubenmann* und *Locher* stellten schliesslich folgenden vermittelnden Antrag:

„Der Bundesrat wird eingeladen, Bericht und Antrag darüber einzubringen, ob nicht Art. 72 und 73 der Bundesverfassung in dem Sinne abgeändert werden könnten, dass bei den Nationalratswahlen diejenigen 6 Kandidaten, welche in keinem einzelnen Wahlkreise das absolute Mehr erreichen, dennoch als gewählt zu betrachten seien, wenn sie in verschiedenen Wahlkreisen zusammen je über 10,000 Stimmen erhalten.“

Wie Locher betonte, sollte diese Neuerung namentlich der Arbeiterpartei eine ihrer Bedeutung und Stärke entsprechende Vertretung sichern.

Trotz des Appells an den guten Willen der Mitglieder des Nationalrates konnten sich nur 44 von 112 stimmenden Mitgliedern entschliessen, für Erheblicherklärung der Motion zu stimmen.

Nachdem das Gesetz über die Wahlkreiseinteilung endlich durchberaten und angenommen war, trat trotzdem die von den Anhängern des Majoritätssystems so sehnlich erhoffte Ruhe noch nicht ein. Es stand nämlich immer noch der Erlass eines neuen Gesetzes über eidgenössische Wahlen und Abstimmungen auf der Traktandenliste. Im Hinblick darauf reichte Nationalrat *Ador* im Juni 1890 die Motion ein:

„Der Bundesrat wird eingeladen, die verschiedenen Systeme der Proportionalvertretung allseitig zu prüfen und binnen Jahresfrist über die Möglichkeit ihrer Anwendung auf die Wahlen in den Nationalrat Bericht zu erstatten.“

Der Motionär hatte namentlich die Einführung des vom Schweizerischen Wahlreformverein in einer Petition vorgeschlagenen Verfahrens im Auge. Dieses letztere [1]) fusst in seiner Hauptanlage auf dem weiter unten zu erwähnenden Vorschlage Hagenbach-Studer-Pictet, mit dem Hauptunterschied, dass es Kumulieren auch gestatten will und endlich den Quotienten nach der richtigen Methode (von Droop) berechnet.

Aber mit einer Majorität von 79 gegen 16 Stimmen wies der Nationalrat die Motion zurück — ein deutlicher Wink für die Freunde der Wahlreform, nicht allzu hitzig vorzugehen.

Von nun an ruhten denn auch im schweizerischen Parlamente die Reformbestrebungen bis zum Jahre 1889.

§ 4. Die schweizerische Reformlitteratur von 1884—1900.

Benützen wir die kleine Pause in den parlamentarischen Debatten, um einen Blick auf die neuere schweizerische Reformlitteratur zu werfen.

Wir haben bereits gesehen, wie die primitiven Vorschläge von Considerant und Morin sich bis zum Beginne der achtziger Jahre namentlich in den Kantonen Genf, Neuchâtel und Waadt zusehends verbesserten. Da man in der Periode von 1880 bis 1883 sowohl im Schosse des Schweizerischen Wahlreformvereines wie der politischen Minderheiten sich vorläufig auf die Forderung der limitierten Stimmgebung oder der Stimmenkumulation glaubte beschränken zu müssen, geriet der Ausbau des eigentlich proportionalen Wahlsystems einigermassen ins Stocken. Die Ansicht, dass man notwendigerweise über die Brücke der Minoritätenvertretung zur Proportionalvertretung gelangen müsse, wurde aber durch die Debatten in der Bundesversammlung erschüttert. Man sah ein, dass die empirische Minoritätenvertretung den Reformgegnern zu viel willkommene Angriffspunkte biete, und dass namentlich das limitierte Votum in seiner praktischen Ausführung einige Schwierigkeiten bieten würde, weil bei dessen Einführung die Möglichkeit und die Bedeutung der Wahlkreisgeometrie bei weitem nicht verschwände.

Drei bedeutende Männer, Prof. *Hagenbach,* alt Regierungsrat *Studer* in Zürich und Prof. Raoul *Pictet* in Genf, die nicht aus Parteigründen, sondern aus

[1]) S. dessen Wortlaut in Hiltys „Politisches Jahrbuch“. V, S. 840 ff.

innerer Überzeugung eifrige Vertreter der Proportionalvertretung geworden waren, brachten nun im Jahre 1884 die Reformbewegung wieder in ihre richtige Bahn zurück. In einer gemeinsam verfassten Broschüre wiesen sie zunächst nach, dass man durch Wahlkreisgeometrie und durch Schaffung von lauter Einerwahlkreisen dem Reformbedürfnis nicht in unparteiischer Weise entsprechen könne. Aber auch die Systeme der Minoritätenvertretung seien nicht geeignet, die Übelstände zu heben. Bei den von Vögelin vorgeschlagenen Fünferwahlkreisen nehme man zum voraus als billig an, dass die Minderheit zwei Vertreter erhalten solle, während sie doch vielerorts nicht einen Drittel der Bürgerschaft umfasse. Richtige Remedur könne man nur durch ein proportionales Wahlverfahren schaffen, sei es nun durch das Haresche uninominale System mit eventueller Stimmgebung oder aber durch dasjenige der Listenkonkurrenz. Ersteres sei in kleineren Wahlkreisen zu empfehlen, nicht aber in grösseren, wo es dem Wahlbureau zu viel Arbeit aufladen würde. Für grössere Wahlkreise sei dagegen die Listenkonkurrenz sehr passend.

Die drei Reformisten fügten daher ihrer Schrift einen in 8 Paragraphen eingekleideten Entwurf eines Wahlgesetzes mit Listenkonkurrenz bei.

Dieser Entwurf setzt das Bestehen von Wahlkreisen voraus und wendet den Grundsatz der Proportionalität nur innerhalb derselben an. Mehreren Listen gemeinsame Kandidaten duldet er nicht, auch nicht Kumulieren, wohl aber das Panaschieren. In Bezug auf die Verteilung der Sitze unter die Listen schlägt er das von Victor d'Hondt 2 Jahre vorher empfohlene, mathematisch genaueste Verfahren vor, bei dem die Repartitionsziffer stets so gewählt ist, dass die Teilung der Stimmensummen der Listen durch denselben genau die gewollte Anzahl von Kandidaten liefert[1]). Für die schweizerischen Nationalratswahlen wäre nach den drei Autoren die Schaffung von lauter Fünferwahlkreisen am günstigsten, da es dann leicht möglich wäre, den Minoritäten zu einer gebührenden Vertretung zu verhelfen und zudem die ungerade Zahl der Deputierten auch noch so kleinen Majoritäten stets ein Übergewicht — nicht Gleichgewicht — über die Minoritäten zu gewähren. Aber auch mit der Einführung der Proportionalvertretung unter Beobachtung der kantonalen Grenzen bei der Einteilung des Landes in Wahlkreise können sich Hagenbach, Studer und Pictet recht wohl befreunden.

Wie wir gesehen, blieben die Motionen der Jahre 1889 und 1890, welche die Einführung dieses Verfahrens im Auge hatten, ohne Erfolg.

[1]) S. im theoretischen Teil, Kap. II, § 5, Ziff. III.

Mit dem 1. Januar 1885 begann der Schweizerische Wahlreformverein, in zwanglos erscheinenden Bulletins die Berichte über seine Thätigkeit und Studien seiner Mitglieder über das proportionale Verfahren zu publizieren[1]). Zu letzteren boten reichlichen Stoff und Anregung die Verhandlungen der *Internationalen Konferenz* für die proportionale Volksvertretung, die anlässlich der Weltausstellung am 7., 8. und 9. August 1885 in *Antwerpen* stattfand[2]) Die Teilnehmer an dieser Konferenz, die in der Mehrzahl aus Belgiern bestand, waren allgemein der Ansicht, dass man nicht die Systeme der Minoritätenvertretung befürworten solle, sondern direkte Proportionalwahl.

Wie in der Schweiz fand man, dass das Haresche System in grösseren Wahlkreisen nicht gut anwendbar sei. Als Grundlage für die Verteilung der Sitze unter die Listen nahm man auch die Zahl der von den Kandidaten der Listen erhaltenen Einzelstimmen an und als Verteilungsmethode den D'Hondtschen Vorschlag.

Der Vorschlag von Alphonse Frey, auch Kumulation zu gestatten, da dies das beste Mittel sei, den Wählern, welche nicht für volle Listen stimmten, die volle Ausnützung ihres Wahlrechtes zu ermöglichen, wurde vom Kongress als ein Fortschritt in der Ausgestaltung des proportionalen Wahlverfahrens bezeichnet.

Kehren wir nach dieser Abschweifung zur Schweiz zurück.

Hier erschien im Jahre 1885 aus der Feder des gewandten Proportionalisten *Ernest Naville* als eine Art Fortsetzung und Ergänzung seiner frühern Publikationen aus den Jahren 1873 und 1875 eine vortreffliche Schrift: *Les Progrès de la Représentation proportionnelle,* welche in chronologischer Reihenfolge alle seit dem Jahre 1780 vorgekommenen privaten und parlamentarischen Reformbestrebungen und -erfolge anführt.

Im Jahre darauf veröffentlichte Genie-Oberst *Dumur* eine mathematische Studie über das proportionale Wahlverfahren.

Der Anfang dieses Buches ist vielversprechend. Dumur beginnt mit einer scharfsinnigen mathematischen Darstellung und Kritik des Majoritätssystems, der be-

[1]) „Bulletins des Schweizerischen Wahlreformvereins für proportionale Volksvertretung." Genf und Basel, Georg, Editeur. 1885 ff. Das letzte erschienene Bulletin (Nr. 10/11) datiert vom Jahre 1896.

[2]) An der Spitze dieser Konferenz standen bedeutende belgische Staatsmänner (de Smedt, Bernaert, Nothomb, Pirmez, de la Cour etc.). Aus der Schweiz nahmen teil: Alphonse Frey, Präsident des Wahlreformvereins, Professor Wuarin aus Genf, Professor Hagenbach, Dr. Affolter aus Solothurn und Dr. Rivier, Professor in Brüssel. Naville, dem der Ehrenvorsitz zugedacht war, war wegen Krankheit an der Teilnahme verhindert.

schränkten Stimmgebung und der Stimmenhäufung. Aber die Darstellung seines eigenen „richtigen“ Verfahrens, das er dem System der Listenkonkurrenz gegenüberstellt, strotzt so sehr von komplizierten algebraischen Gleichungen und Formeln, dass sie für jeden Nichtmathematiker einfach unverständlich wird.

Dumurs mathematische Beweise sind zudem, soweit wir sie verfolgen können, teilweise falsch.

Schon bei der Kritik des Wahlquotienten befindet sich Dumur in einem bedauerlichen Irrtum. Er sagt, in einem Wahlkreis von A Wählern und n zu wählenden Vertretern habe eine Gruppe von $\frac{A}{n}$ Wählern ein Recht auf einen Repräsentanten [1]). Die mathematische Unrichtigkeit dieses Systems der Listenkonkurrenz ergebe sich nun aber aus folgender Gleichung, welche beweise, dass bei Anwendung desselben die theoretische Möglichkeit bestehe, dass nicht bloss n, sondern auch $n \cdot n$ Kandidaten gewählt werden: Wenn n Kandidaten zu wählen seien, habe jeder Wähler n Stimmen, also alle A Wähler $A \cdot n$ Stimmen; daraus folge:

$$\frac{A \cdot n}{\frac{A}{n}} = n \cdot n$$

oder in Worten: Auf $\frac{A}{n}$ Wähler kommt 1 Vertreter, also auf $A \cdot n$ Stimmen $n \cdot n$ Vertreter.

Der Fehler dieser Gleichung zeigt sich auf den ersten Blick. Dumur übersieht, dass da, wo jeder Wähler n Stimmen hat, nicht mehr $\frac{A}{n}$ Stimmen, sondern $\frac{A \cdot n}{n}$ zu einem Vertreter berechtigen. In seiner Gleichung ist daher der Nenner falsch, und die Formel lautet richtig $\frac{A \cdot n}{\frac{A \cdot n}{n}} = n$, also ist bei diesem Verfahren jede Möglichkeit ausgeschlossen, dass mehr als n Kandidaten gewählt werden [2]).

Was uns aber — glücklicherweise — der Mühe enthebt, die komplizierten Formeln weiter zu verfolgen, ist der falsche Ausgangspunkt, von dem aus er seine Theorie entwickelt.

Entsprechend dem bereits erwähnten Fehler drückt Dumur die individuelle Wahlkraft des einzelnen Wählers, die er im Einerkreis $\mathcal{A} = \frac{1}{A}$ wiedergiebt (wo 1 die Gesamtwahlkraft aller A Wähler bedeutet), für den mehrplätzigen Wahlkreis durch folgende falsche Formel aus:

$$\mathcal{A} = n \cdot \frac{1}{A} = \frac{n}{A}$$

während sie richtigerweise lauten muss:

$$\mathcal{A} = \frac{n}{n \cdot A} = \frac{1}{A}$$

Denn der Bruchteil der Gesamtwahlkraft, der dem einzelnen zufällt, bleibt sich doch gleich, ob nun der einzelne Wähler für einen oder 10 oder 100 Kandidaten stimmen darf.

Auf eine fast lächerliche Art sucht Dumur den *mathematischen* Beweis zu erbringen, dass der Wert der auf dem Wahlzettel nacheinander abgegebenen Wahlstimmen in arithmetischer Degression abnehme.

Dass ein solcher Beweis unmöglich ist, ergiebt sich klar, denn er muss notwendigerweise auf der Annahme beruhen, dass der Wähler wirklich die Kandidaten in der Reihenfolge des Grades ihrer Wertschätzung auf den Wahlzettel hinsetze, und dass die Intensität dieses psychologischen Vorganges der Wertschätzung von einem Kandidaten auf den andern stets um den gleich mathematisch ausdrückbaren Grad abnehme.

In die Beweisführung schleichen sich denn auch eine ganze Reihe von Trugschlüssen ein.

Dumur setzt sich unseres Erachtens die Aufgabe, für das von Burnitz und Varrentrapp im Jahre 1863 vorgeschlagene System der Rangordnungsziffer das Essentiale der Proportionalität, den Quotienten, zu finden. Aber wegen seines falschen Ausgangspunktes wird dieser Quotient, dessen Berechnungsart wir nicht mehr folgen können, wegen des falschen Ausgangspunktes so klein, dass er wirkungslos bleibt. Es ist zu bedauern, dass Dumur, dessen Ausführungen im einzelnen sehr scharfsinnig sind, auf solche logische Irrwege geriet, die seine Schrift nahezu wertlos machen.

Im Jahre 1888 erschien in Paris unter den Auspizien der dortigen „*Société pour l'étude de la Représentation proportionnelle*“ ein *Sammelwerk* von *Monographien* der Reformbestrebungen in den verschiedenen Staaten Europas und Amerikas mit einer eingehenden, von Maurice Vernes verfassten theoretischen Abhandlung über die Proportionalvertretung und die Proportionalwahlsysteme [1]).

Die parlamentarischen Reformbestrebungen in den schweizerischen Kantonen Genf, Neuenburg, Wallis, Zürich, Basel, Luzern, Bern und Waadt und im Bund sind darin eingehend dargestellt [2]). Verfasser dieser

---

[1]) Den Quotienten $\frac{A}{n+1}$ respektiv $\frac{A \cdot n}{n+1}$ kennt Dumur noch nicht, was sich aber hier gleich bleibt.

[2]) Derselbe Fehler passiert auch Professor Schollenberger, siehe unten S. 210.

[1]) „La représentation proportionnelle.“ Etudes de législation et de statistique comparées. Paris 1888. 524 Seiten.

[2]) „Les débats des corps législatifs suisses relatifs à la représentation proportionnelle.“ S. 369—403 dieses Werkes.

geschichtlichen Abhandlung ist Dr. *Ernest Roguin*, Professor der Rechte in Lausanne.

Ungefähr zu gleicher Zeit stellte Professor *Hagenbach* in dem Bulletin des Wahlreformvereins das D'Hondtsche Verteilungsverfahren dar und brachte eine Abkürzung der Ausrechnung daran an. In verschiedenen öffentlichen Wahlversuchen in Basel, Genf, Bern, Zürich und Neuchâtel rechnete er die Wahlresultate nach dieser Methode aus.

Im Jahre 1891 erschien in den „Schweizer Zeitfragen" eine Studie von Dr. *Ph. A. Largiadèr* über die Proportionalfrage [1]). Das Interessanteste dieser Schrift ist die auf den ersten Blick sehr bestechende Kritik der D'Hondtschen Verteilungsmethode. Largiadèr sucht an Hand des Wahlversuches, den Hagenbach selbst im Jahre 1889 veranstaltet hatte, nachzuweisen, dass diese Methode die grösseren Parteien zum Nachteil der kleineren ungebührlich bevorzuge. Richtig ist, dass bei Verteilung der Restmandate an die Listen mit den stärksten Brüchen die kleineren Listen günstiger wegkommen; aber das Prinzip der Gleichheit der Wahlkraft wird dabei viel eher verletzt als bei der D'Hondtschen Methode, die so weit als möglich diesem Prinzipe gerecht wird.

Largiadèr stellt dem System der Listenkonkurrenz, das er einer scharfen, aber meistenteils unrichtigen und inkonsequenten Kritik unterwirft, ein eigenes System der „Parteienkonkurrenz" gegenüber. Dieses System bedeutet aber einen grossen Rückschritt gegenüber dem bisher Erreichten. Largiadèr geht damit in der Hauptsache auf Considerant zurück, und sein System weist noch weit grössere Mängel auf als Considerants primitiver Vorschlag.

Hagenbach wies in einigen Artikeln der „Züricher Post" [2]) diese Mängel aufs deutlichste nach; auch die schweizerische Presse erklärte den Vorschlag als unannehmbar.

Wir übergehen die zahlreichen Aufsätze von *Naville* und die Schriften von *Alphonse Frey* [3]), *Karl Bürkli* [4]) und *Hilty* [5]) und wenden uns einem neuern, höchst beachtenswerten Vorschlag *Hagenbachs* für die proportionale Wahl der schweizerischen Nationalratsmitglieder zu.

Als nämlich im Jahre 1892 ein aus Führern der Minderheitsparteien und Delegierten des Schweizerischen Wahlreformvereins zusammengesetztes Komitee sich mit der Frage eines Initiativbegehrens für Einführung der Proportionalvertretung im Nationalrat zu beschäftigen begann, ersuchte der Vorstand des Wahlreformvereins den verdienten Proportionalisten Prof. Hagenbach um ein Gutachten über die zweckmässigste Anwendung des Grundsatzes der Proportionalvertretung auf die Nationalratswahlen.

In diesem Gutachten [1]) glaubt Hagenbach sich dem Ideal des einzigen Wahlkreises und der uninominalen Wahl nähern zu dürfen. Er schlägt vor, dass die ganze Schweiz einen einzigen Wahlkörper bilden solle, und dass jeder Wähler nur einen einzigen Namen auf seinen Wahlzettel schreiben dürfe. Statt die Eventualkandidaten des englischen Systems zu acceptieren, bleibt er aus praktischen, sehr schwer wiegenden Gründen bei der Listenkonkurrenz. Jede Wahlstimme zählt danach zu gleicher Zeit für den Kandidaten und für die Liste, zu welcher der Kandidat zu gehören erklärt hat. Dieses System hat den grossen Vorteil der Freizügigkeit des Wählers oder des Wahlwillens und die andern wesentlichen Vorzüge des Hareschen Systems, vermeidet aber die Nachteile desselben, die das Institut der Eventualkandidaten mit Bezug auf die Reinheit des Verfahrens und der Arbeit des Wahlbureaus mit sich bringt. Hier ist es möglich, dass die lokalen und kantonalen Wahlbureaux die Resultate selbst ausrechnen können, so dass die Arbeit des Centralbureaus nur noch in der Addition der in den verschiedenen Kantonen auf die Kandidaten und damit auf die Listen gefallenen Stimmen und in der Verteilung der 145 Nationalratssitze auf die verschiedenen Listen nach der D'Hondt-Hagenbachschen Verteilungsmethode besteht. Ergänzungswahlen sollen erst stattfinden, wenn 10 Sitze ledig sind.

Hagenbach-Bischoff nimmt in seinem erläuternden Beispiele an, dass 33 Listen aufgestellt würden. Diese Zahl würde in der That ungefähr zutreffen, denn wenn auch in gewissen Kantonen 2 bis 3 Listen aufgestellt würden, so würden anderseits wieder alle Konservativen der Urschweiz oder alle Socialdemokraten der ganzen Schweiz sich auf eine einzige Liste einigen.

In Nr. 10/11 des Bulletins des Wahlreformvereins vom Jahre 1896 schlug Hagenbach eine neue Verbesserung des Verfahrens vor, nämlich die Koppelung der Listen [2]). Er führt zu deren Gunsten an, dass es so möglich wäre, dass die freisinnigen Waadtländer gemeinsam mit den freisinnigen Zürchern in den Wahlkampf treten könnten, ohne dass die Waadtländer zu

---

[1]) „Zur Wahlreform." Zürich 1891.

[2]) „Zur Wahlreform." S.-A. der „Züricher Post" Nr. 53 und 54 vom 4. und 5. März 1891.

[3]) „Manuel de représentation proportionnelle." Genève 1889.

[4]) „Meine Proporzperle vor dem Zürcher Kantonsrat." Zürich 1891.

[5]) „Die Minoritätenvertretung" im „Politischen Jahrbuch". Bd. VI. (1892.) S. 139—160.

[1]) „Die Anwendbarkeit der Proportionalvertretung bei den schweizerischen Nationalratswahlen." Basel 1892.

[2]) S. die Darstellung in Kap. II, § 6, des theoretischen Teiles.

befürchten hätten, durch Zürcher im Nationalrat vertreten zu sein. Hagenbach fügt zur Erreichung dieses Zweckes seinem Entwurf von 1892 folgende weitere Bestimmung an:

„Wenn 2 oder mehrere Listen zugleich eingegeben und *von den Eingebern als zusammengehörig* bezeichnet werden, so gelten sie als gekoppelte Listen, was bei Bekanntmachung der Listen mit einer Klammer angedeutet wird. Das Wahlbureau bestimmt sowohl die Stimmenzahl der einzelnen Listen als auch durch Zusammenzählen die Stimmenzahlen der gekoppelten Listen.

Bei der Verteilung werden die gekoppelten Listen mit den ihnen zugehörigen Stimmenzahlen in Rechnung gebracht, und darauf werden durch eine zweite Verteilung bei jeder gekoppelten Liste die ihr zugekommenen Vertreter auf die einzelnen Listen verteilt."

Damit sind wir beim heutigen Stand der Entwicklung des schweizerischen Proportionalwahlverfahrens angelangt.

Es erübrigt noch, auf einige mehr allgemeine Arbeiten hinzuweisen.

In erster Linie ist in dieser Beziehung die vortreffliche staatsrechtliche Studie von Dr. *Ed. Kern* zu erwähnen [1]). Diese Schrift ist wahrscheinlich wegen ihres Titels, der zu wenig den Inhalt derselben andeutet, selbst zahlreichen Schriftstellern über Proportionalvertretung geradezu unbekannt [2]). Und doch hat sie in der Proporzlitteratur eine empfindliche Lücke ausgefüllt.

In streng juristischer, objektiver Untersuchung, wobei die Parteien als nicht staatlich anerkannte Institutionen in keiner Weise berücksichtigt werden, sondern nur die einzelnen Bürger, weist Kern nach, dass das bisherige „Hälftenmehr" dem Grundsatz der politischen Gleichberechtigung vollständig widerspreche.

Das einzig richtige Wahlverfahren sei das sogenannte proportionale Wahlverfahren, das Kern als eigentliches, absolutes Mehr bezeichnet. Diese neue Terminologie für das Proportionalwahlverfahren mit dem richtigen Quotienten ist eigentlich viel zutreffender als der Name des „proportionalen" Verfahrens; aber da in der bisherigen Litteratur unter absolutem Mehr immer das Hälftenmehr verstanden wurde, lässt sich dieselbe kaum mehr einbürgern [3]). Besonders wichtig in dieser Schrift ist auch die strenge Scheidung von absoluter und relativer Proportionalität, die vorher in der Litteratur nur hie und da verschwommen angedeutet worden ist. In der zweiten Hälfte unserer Studie werden wir mehrfach Gelegenheit haben, auf Kerns Untersuchungen zurückzugreifen.

In demselben Bulletin, in welchem Hagenbach die Koppelung von Listen auseinandersetzte, erschien aus der Feder von *Alphonse Frey* eine namentlich für die schweizerischen gesetzgebenden Behörden beachtenswerte, kurz kommentierte *Zusammenstellung der bis Ende des Jahres 1895* in der Schweiz erschienenen *Proportionalwahlgesetze.*

Endlich widmet auch Professor *Schollenberger* in seinem Grundriss des Staats- und Verwaltungsrechts der schweizerischen Kantone [1]) einige Seiten dem proportionalen Wahlverfahren.

Auch Schollenberger ist ein Freund der Proportionalvertretung. Er nennt das Hälftenmehr ein ungerechtes System, die sogenannte freiwillige Proportionalität sei nur Gnade, werde nicht im entsprechenden Verhältnis geübt, und am wenigsten zu Zeiten, wo dies am nötigsten wäre.

Die Darstellung der einzelnen Proportionalwahlverfahren mit Ausnahme des in Solothurn, Zug und Schwyz geltenden Verfahrens der sogenannten Listenstimmenkonkurrenz ist in diesem Werke durchaus verfehlt. Es rührt dies von einem bedauerlichen Rechnungsfehler her, der dem Verfasser passiert. Statt nämlich den Quotienten beim Verfahren mit mehrnamiger Wahl durch eine Division der Gesamtzahl der Einzelstimmen zu berechnen, berechnet ihn Schollenberger von der Zahl der Wähler, wendet den Quotienten noch unrichtig an und zieht aus den unrichtigen Resultaten unzutreffende Schlüsse [2]).

Die Einteilung des Staatsganzen in Wahlkreise verwirft Schollenberger ebensosehr wie die Anwendung des Hälftenmehres auf Wahlen von mehr als einem Deputierten.

---

[1]) *Kern,* „Die Äusserung des Volkswillens in der Demokratie". Basel 1893.

[2]) Bei Saripolos z. B. figuriert sie nicht unter den cirka 1000 citierten Schriften.

[3]) Kern wird aber allzu sophistisch, wenn er meint, in den meisten Kantonen sei zur Einführung des neuen Wahlverfahrens keine Verfassungsänderung nötig, da dieselben ja „absolutes Mehr" vorschreiben und das „Hälftenmehr" kein solches sei, sondern nur das Verhältnismehr.

[1]) In Band I: „Das Staatsrecht." Zürich 1900. S. 102 ff.

[2]) Schollenberger nimmt beispielsweise an, dass in einem Wahlkreise von 1000 Wählern 10 Repräsentanten zu wählen sind. Seine Ausrechnung stellt sich dann folgendermassen:

1000 W. : 10 R. = 100 (Quotient);

1000 W. . 10 R. = 10,000 Stimmen; 10,000 : 100 = *100* (Deputierte); statt richtigerweise 1000 . 10 = 10,000; 10,000 : 10 = 1000 (Quotient); 10,000 : 1000 = *10 Deputierte.*

Den gleichen Fehler auf das gegenwärtige zürcherische System angewendet, ergäbe: 1000 : 10 = 100; 100 : 2 = 50; 50 + 1 = 51 (absolutes Mehr); 1000 . 10 = 10,000; 10,000 : 51 = *198 Deputierte;* während richtigerweise angewendet das Resultat ist: 1000 . 10 = 10,000; 10,000 : 10 = 1000; 1000 : 2 = 500; 500 + 1 = 501 (absolutes Mehr); 10,000 : 501 = *19* (denn beim Majoritätssystem ist es immer möglich, dass die um 1 verminderte doppelte Zahl der zu Wählenden das „absolute Mehr" erreiche). S. unten Kap. II, § 1.

§ 5. Die neuesten Bestrebungen.

Nach dem letzten Misserfolg im Nationalrate vom Jahre 1890 ruhten, wie gesagt, die parlamentarischen Diskussionen über die Wahlreform. Ausserhalb des Bundeshauses jedoch, in der Presse und innerhalb der Parteien blieb die Proportionalvertretung ein vielbesprochenes Thema. Die Erfolge im Tessin, in Genf und Neuenburg, die Schriften von Bürkli, Largiadèr, Hagenbach, Hilty etc. bewirkten, dass das Interesse an diesem Postulat immer noch mehr wuchs. Zahlreiche kantonale Parteien nahmen die Proportionalvertretung in ihr Programm auf, so auch im Oktober 1890 die demokratische Partei des Kantons Zürich, die zwar im Jahre 1899, als die Initiative auf Einführung derselben im Bunde lanciert wurde, plötzlich ihre Meinung änderte.

Während der Junisession des Jahres 1892 wählten alle der Proportionalvertretung freundlich gesinnten Gruppen der Schweiz ein Komitee und betrauten dasselbe mit der Ausarbeitung eines Initiativvorschlages für Revision der Bundesverfassung, damit die Einführung des proportionalen Wahlverfahrens für die Wahlen in den Nationalrat ermöglicht werde.

Fünf Anträge von Nationalrat Speiser, Ständerat Berthoud, Ständerat Herzog-Weber, Fürsprech Steck und Bürgerratspräsident von Muralt in Bern wurden der Kommission zur Diskussion vorgelegt. Speiser schlug eine Verfassungsbestimmung vor, wonach in der ganzen Schweiz nach uninominaler Wahl und Listenkonkurrenz die Nationalräte zu wählen seien.

Allein schon in der ersten Kommissionsitzung vom 1. November 1892 überzeugte man sich, dass die Initiative nie die Unterstützung der katholisch-konservativen Parteien erhalten werde, wenn sie nicht, wie bisher, den Kantonen und Halbkantonen je mindestens einen Vertreter zusichere. Es wurde daher dem Speiserschen Vorschlage die Klausel angehängt:

„Es soll Vorsorge getroffen werden, dass jeder Kanton oder Halbkanton wenigstens einen Vertreter im Nationalrat erhalte.“

In der zweiten Sitzung wurde man ferner inne, dass die Beibehaltung von Wahlkreisen aus andern praktischen Gründen angezeigt sei. Denn die Westschweizer erklärten, dass sie nie ein Wahlsystem annehmen würden, das nicht die Bevölkerung zur Grundlage für die Verteilung nehme und das den zahlreichen in der Westschweiz niedergelassenen Deutschschweizern gestatte, für die Kandidaten ihrer Heimatskantone zu stimmen. Die Kommissionsmehrheit einigte sich daher auf folgenden formulierten Initiativvorschlag:

„Neuer Artikel 73 der Bundesverfassung: Die Wahlen in den Nationalrat sind direkte. Sie finden nach dem Grundsatz der Proportionalvertretung statt. Jeder Kanton und Halbkanton bildet einen Wahlkreis.“

Die Minderheit war für die Fassung:

„Die Wahlen für den Nationalrat sind direkte. Sie erfolgen nach einem Verfahren, welches die möglichst genaue Vertretung der schweizerischen Parteien nach ihrer numerischen Stärke sichert. Die Festsetzung des Wahlverfahrens, sowie die Bildung der Wahlkreise nach obigem Grundsatz ist Sache der Bundesverfassung; jedoch dürfen die Wahlkreise nicht aus mehrern Kantonen und aus Teilen derselben gebildet werden.“

Trotz der minimen Verschiedenheit dieser Texte konnte eine Einigung nicht erzielt werden, und damit schlief die Bewegung wieder ein.

Beiläufig mag hier noch ein origineller Vorschlag Erwähnung finden, den *Dürrenmatt* in der letzten Sitzung des Initiativkomitees stellte. „Proportionalität nach Zahl und Zeit“ will Dürrenmatt eingeführt wissen in der Weise, dass unter Beibehaltung der bisherigen Wahlgewohnheiten jedes Nationalratsmandat entsprechend den 6 Sitzungsperioden in 6 Teile zerlegt werde. Damit nun das ganze Wahlgeschäft in einem Wahlgang abgethan werden könne und möglichst der Wille aller Bürger zur Geltung komme, sollte für eine „Session“ gewählt sein, wer $^1/_6$ der Stimmen aller Wähler seines Wahlkreises erhalten hat, für 2 Sessionen, wer $^1/_3$ der Stimmen aller Bürger auf sich vereinigt u. s. w. Diejenigen, die bloss für eine oder zwei Sessionen gewählt wären, sollten dennoch die zum Studium der während der ganzen dreijährigen Legislaturperiode zur Verhandlung gelangenden Gegenstände nötigen Akten zugestellt erhalten. Diese Idee der zeitlichen Ablösung in amtlichen Funktionen, führt Dürrenmatt aus, sei nicht neu; man kenne sie im militärischen Leben, ferner bei Zusammensetzung der Schwurgerichte; sie liege auch dem Institut der regierenden und stillestehenden Landammänner und den bloss partiellen Erneuerungen der Behörden zu Grunde. Die Kommission lehnte diesen Antrag ab. In der That ist er unannehmbar. Ein solch konstanter Wechsel in der Zusammensetzung der Volksvertretung, den der Vorschlag zur Folge hätte, wäre nicht empfehlenswert, offenbar auch kein Ansporn für die Deputierten, sich in die Materien einzuarbeiten, wenn sie nicht sicher sind, ob sie in der Session zur Behandlung gelangen, wo sie gerade *nicht* an den Beratungen teilnehmen dürfen. Auch die Verteilung der Sessionen auf die „Gewählten“ würde Schwierigkeiten bieten; wollte man z. B. diejenigen mit den grössten Stimmenzahlen an den ersten Sessionen teilnehmen lassen, so bestände der Rat in der letzten Session ohne Zweifel in seiner Mehrheit aus Vertretern der Minderheit.

Am 6. Juni 1897 fand in Luzern eine sogenannte Vertrauensmännerversammlung der äussersten Linken (Socialdemokraten und linksstehende socialreformerische Demokraten) statt, um gemeinsam einige wichtige Traktanden zu erörtern. Da nicht alle Postulate behandelt werden konnten, wurde eine grössere Kommission mit der Vorberatung einiger Fragen für eine zweite Zusammenkunft betraut. Diese Kommission beschloss am 25. September, es sei nach Erledigung der Eisenbahnrückkaufsfrage eine neue grosse Vertrauensmännerversammlung zusammen zu berufen, um sich darüber zu entscheiden, ob und wann eine Volksinitiative für die Proportionalwahl des Nationalrates und die Volkswahl des Bundesrates einzuleiten sei[1]). Von diesem Beschlusse musste aber abgewichen werden, denn im Januar 1898 forderte die Arbeiterunion Bern ihre Parteigenossen in der Schweiz auf, möglichst bald Schritte zu unternehmen zu gunsten eines Volksbegehrens auf Wahl des Bundesrates durch das Volk, ansonst sie von sich aus die Initiative ergreifen werde. Die Kommission war daher gezwungen, in einer neuen Sitzung (27. Februar 1898 in Zürich) die Frage zu behandeln.

Zur Lancierung einer Initiative konnte sie sich nicht entschliessen, da das Postulat im Volke noch zu wenig Boden gewonnen habe. Dagegen ersuchte sie die socialpolitische Gruppe der Bundesversammlung, sie möchte im Nationalrat durch Motionen sowohl die Wahl des Bundesrates durch das Volk als auch die Einführung der Proportionalvertretung für den Nationalrat anregen.

Diesem Wunsche wurde bereitwillig entsprochen. Am 22. April reichte *Wullschleger* im Einverständnis mit der socialpolitischen Gruppe im Nationalrat folgende Motion ein:

„Der Bundesrat wird eingeladen, zu prüfen und bis zur nächsten Dezembersession darüber Bericht und Antrag einzubringen, ob nicht durch entsprechende Revision der in Betracht fallenden Bestimmungen der Bundesverfassung oder nur des Bundesgesetzes betreffend die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen vom 19. Juli 1872 der Grundsatz der Proportionalität für die Wahlen in den Nationalrat anzuwenden sei."

Scherrer-Füllemann stellte gleichzeitig eine Motion betreffend die Volkswahl des Bundesrates.

Die Motion Wullschleger wurde im Nationalrat am 21., 22. und 23. Juni diskutiert. Wullschleger begründete sie in eingehendem Votum; er wies namentlich darauf hin, dass gerade *wegen* des Referendums die Einführung der Proportionalvertretung grosse Vorteile bringen würde, denn „dadurch würde mancher Gegensatz, der zwischen der Abstimmung des Parlamentes und der Abstimmung des Volkes zu Tage tritt, überbrückt werden können". „Die Parlamente dürften sich nicht auf den Standpunkt stellen, im Zeitalter des Referendums für den Papierkorb zu arbeiten."

Die lange Diskussion förderte nicht viel Neues zu Tage. Die Angehörigen der Mehrheitspartei erblickten in der Motion nur einen Angriff gegen ihre Partei und hatten deshalb schon in einer Vorversammlung einstimmig Verwerfung derselben beschlossen. Sie erhoben daher die alten Vorwürfe der Parteizersplitterung, des Parteizwanges und imperativen Mandates, trotzdem sie dieselben nicht durch Erfahrungen der Kantone mit Proportionalvertretung stützen konnten.

Einzelne Mitglieder der Majoritätspartei, die in ihren Kantonen früher für Einführung der Proportionalwahl waren, erklärten sich gegen die Motion einerseits, weil die Proportionalität nur im Einheitsstaate zu empfehlen sei, anderseits, weil bei Beibehaltung der Schranke der Kantonsgrenzen das Prinzip der Proportionalität nicht voll zur Entfaltung kommen könne. Auf diese Einwände werden wir weiter unten zurückkommen; jedenfalls war der letztere damals nicht stichhaltig, da ja die Motion ausdrücklich auch die Eventualität einer Verfassungsrevision ins Auge fasst.

Trotz energischer Verteidigung, namentlich durch Iselin und Curti, wurde die Motion abgelehnt. Von 133 Mitgliedern sprachen sich 57 für dieselbe aus.

Nach dieser Niederlage beschloss die Kommission der äussersten Linken, der nächsten Vertrauensmännerversammlung die Anhandnahme beider Initiativen zu empfehlen, und arbeitete bereits den Wortlaut derselben aus.

Am 25. September 1898 fand die Vertrauensmännerversammlung in Luzern statt. 227 Abgeordnete aus 23 Kantonen nahmen an derselben teil.

Die Debatten dieser Versammlung bieten für uns kein besonderes Interesse, da sie die Fragen fast nur vom parteipolitischen Standpunkte aus ins Auge fasste[1]).

Für die Volkswahl des Bundesrates zeigten die Ostschweizer besondere Vorliebe, während sie der

[1]) S. Jahresbericht des Schweizerischen Grütlivereins über das Jahr 1897. S. XXVI.

[1]) Einen etwas bemühenden Eindruck machte das Votum des Vertreters einer Industriestadt der Ostschweiz, wo die Socialdemokraten kurz zuvor momentan die Majorität in der Gemeindevertretung erlangt hatten. Derselbe erklärte, die Arbeiterschaft sei heute gar nicht mehr so für den Proporz begeistert; wo sie in Mehrheit sei, brauche sie ihn nicht und werde gegen denselben sein wie die andern Mehrheitsparteien. In seiner Heimatstadt wisse man sich ohne denselben zu helfen. Seidel wies mit energischen Worten diesen Parteiegoismus zurück und gab der Hoffnung Ausdruck, dass die Arbeiterschaft sich auf eine höhere Warte stelle und auch da noch für den Proporz eintrete, wo sie die Mehrheit besitze (vgl. „Arbeiterstimme" 1898, Nr. 113, und „Neue Zürcher Zeitung" vom 26. September 1898).

Proportionalvertretung weniger hold waren; bei den Westschweizern war es umgekehrt; daher beschloss man, beide Initiativen gemeinsam zu lancieren, und um die Westschweizer für die Volkswahl des Bundesrates zu gewinnen, garantierte man in dem formulierten Initiativvorschlag der Westschweiz mindestens 2 Mitglieder im Bundesrat.

Der Wortlaut des Initiativbegehrens betreffend proportionale Wahl des Nationalrates erhielt nachstehende definitive Fassung:

„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 Ausführung dieses Grundsatzes die nähern Bestimmungen.“ — Trotz lebhaftem Kampfe von seiten der Gegner, wobei der Proportionalvertretung die unglaublichsten Wirkungen zugeschoben wurden, kamen beide Initiativbegehren zu stande. Am 27. Juli 1899 war die Unterschriftensammlung beendigt. Das Begehren der proportionalen Wahl des Nationalrates hatten 64,685 Bürger unterschrieben, dasjenige der Wahl des Bundesrates durch das Volk nur 56,360 [1]).

Anhang.

Die Abstimmung über die Doppelinitiative wurde auf den 4. November 1900 angesetzt. Die vorausgehende Diskussion der Presse war sehr animiert, dagegen war deren Niveau nicht besonders hoch. Die radikal-demokratische Mehrheitspartei wehrte sich energisch gegen die Reform, während die socialdemokratischen, ultramontanen und konservativen Minderheiten dafür eintraten.

Der Umstand, dass auch zwei Proporzkantone mit geringen Majoritäten die Vorlage verwarfen, ist kein Beweis für schlechte Erfahrungen, sondern die notwendige Folge rein parteimässiger Stellungnahme zu der Frage. Es ist denn auch nach der Abstimmung in keinem dieser Kantone von irgend einer Seite ein Antrag auf Rückkehr zum alten Majoritätssystem gestellt worden.

Das Resultat der Abstimmung war folgendes:

Kantone	Stimmberechtigte	Gültige Stimmen	Ja	%	Nein	%
1. Wallis	28,292	14,401	11,236	78	3,165	22
*2. Freiburg	30,279	16,832	13,003	77	3,829	23
*3. Schwyz	13,335	5,100	3,881	76	1,219	24
4. Obwalden	3,968	1,595	1,090	68	505	32
5. Uri	4,727	2,665	1,750	66	915	34
6. Nidwalden	3,129	1,315	790	60	525	40
7. Glarus	8,187	4,664	2,552	55	2,112	45
*8. Genf	24,509	11,721	6,380	54	5,341	46
*9. Zug	6,362	3,025	1,633	54	1,392	46
10. Appenzell I.-Rh.	3,028	2,375	1,267	53	1,108	47
*11. Tessin	38,968	15,433	7,954	52	7,479	48
12. Luzern	35,860	16,820	8,507	51	8,313	49
*13. Neuenburg	29,206	13,195	6,422	49	6,773	51
14. St. Gallen	54,974	41,370	19,678	48	21,692	52
15. Basel-Stadt	17,977	8,328	3,701	44	4,627	56
*16. Solothurn	23,299	13,669	5,937	43	7,732	57
17. Graubünden	23,929	15,638	6,125	39	9,513	61
18. Waadt	66,279	33,930	11,210	33	22,720	67
19. Bern	127,650	59,343	19,051	32	40,292	68
20. Zürich	97,002	59,405	18,874	32	40,531	68
21. Aargau	45,222	34,977	9,777	28	25,200	72
22. Thurgau	25,694	17,056	4,705	28	12,351	72
23. Basel-Land	13,918	5,017	1,137	23	3,880	77
24. Schaffhausen	8,642	6,769	1,437	21	5,332	79
25. Appenz. A.-Rh.	12,826	9,031	911	10	8,120	90
Total	747,262	413,674	169,008		244,666	

* Kantone, in denen das proportionale Wahlverfahren Anwendung findet.

Drei Fünftel der Bürger und 11½ von den 22 Ständen hatten sich demnach gegen die Reform ausgesprochen.

---

[1]) Die Unterschriften verteilen sich folgendermassen auf die Kantone („Bundesblatt“ 1899. IV. S. 441):

	Proportionale Wahl des Nationalrates	Wahl des Bundesrates durch das Volk
Zürich	8,992	8,701
Bern	9,911	9,215
Luzern	1,341	1,226
Uri	27	7
Schwyz	1,688	672
Obwalden	686	689
Nidwalden	112	82
Glarus	2,102	2,134
Zug	382	339
Freiburg	628	3,466
Solothurn	3,265	3,028
Baselstadt	2,562	2,429
Baselland	589	583
Schaffhausen	544	552
Appenzell I.-Rh.	218	211
Appenzell A.-Rh.	232	162
St. Gallen	6,835	6,710
Graubünden	2,574	2,454
Aargau	2,598	2,526
Thurgau	2,499	2,219
Tessin	4,798	4,733
Waadt	5,133	2,812
Wallis	1,662	737
Neuenburg	3,604	431
Genf	1,693	223
	64,685	56,350
Ungültig	207	319
Total	64,478	56,031

II. Teil.

Theorie und Praxis der Proportionalwahl.

Kapitel I.

Das Anwendungsgebiet der Proportionalwahl.

§ 1. Theoretische Vorbemerkungen.

Es ist nicht der Zweck dieser Schrift, eingehende philosophische Betrachtungen über die Frage der Proportionalvertretung anzustellen. Nur einige wenige prinzipielle Gesichtspunkte mögen hier kurz berührt werden.

Die meisten Proportionalisten der Schweiz glauben die Proportionalvertretung einzig und allein als Konsequenz der in unserer Verfassung niedergelegten politischen Rechtsgleichheit aller Bürger fordern zu können.

Rein abstrakt mag dieser Gesichtspunkt richtig sein, und zwar nicht nur in der Demokratie, sondern auch in der konstitutionellen und parlamentarischen Monarchie mit allgemeinem gleichem oder Plural-Wahlrecht. Denn wenn alle Bürger zusammen einen Vertretungskörper zu wählen haben, so hat jeder einzelne dasselbe Recht, bei der Wahl in gleicher Weise wie jeder andere mitzuwirken, und zwar nicht nur formell, sondern auch materiell. Daraus folgt weiter, dass man die geäusserten Willen möglichst aller Wählergruppen im Verhältnis ihrer numerischen Stärke und damit möglichst vieler Bürger berücksichtigen soll.

Diese Theorie allein aber genügt nicht, um der Proportionalvertretung definitiv zum Durchbruch zu verhelfen, denn aus dem gleichen Grunde und mit Berufung auf dieselben Verfassungsbestimmungen liesse sich in der Demokratie ebensowohl die Forderung der Mitwirkung jedes einzelnen bei der Ausarbeitung der Gesetze, ja sogar bei jedem Verwaltungsakte aufstellen.

Über den Theorien der Staatsformen darf man den Zweck des Staates nicht vergessen, denn dieses ist der Angelpunkt, um den sich alles andere drehen soll. Wie bei der Organisation des Staates im grossen, so soll auch bei der Bildung jedes einzelnen Organes nicht die allgemeine Theorie massgebend sein, sondern der diesem Organ zugedachte Charakter und seine Aufgabe.

Wenn daher eine nach Hälftenmehr — wie wir unser gegenwärtiges sogenanntes absolutes Mehr nennen wollen — gewählte Volksvertretung offensichtlich die ihr im Interesse des Wohles aller Bürger zugewiesene Aufgabe besser erfüllen kann als eine nach proportionalem Wahlverfahren gewählte, so kann vernünftigerweise die Wahlart des Hälftenmehrs nicht ernstlich angefochten werden. Jeder Bürger trägt ja mit demselben Atom zur Bildung des nach Hälftenmehr auszurechnenden Wahlresultates bei.

Bevor wir uns also ein definitives Urteil über die Forderung des proportionalen Wahlrechtes der Volksvertretung bilden können, müssen wir uns zwei Fragen beantworten:

1) Was ist oder soll die sogenannte Volksvertretung sein, und
2) Welche Aufgabe ist ihr zugewiesen?

Die erstere Frage nach dem Charakter der Volksvertretung ist im wesentlichen in allen Staaten, die ein Parlament besitzen, in gleicher Weise zu beantworten. Auch mit Bezug auf die ihr zugewiesene Aufgabe bestehen im allgemeinen — die Repräsentativdemokratie nicht ausgenommen — keine grossen Differenzen.

Immerhin soll diese letztere Frage im folgenden Paragraphen nur mit Bezug auf unsere heutigen Demokratien mit Referendum und Initiative im speciellen zu beantworten gesucht werden.

Was soll die Volksvertretung sein? Die Theorie ist trotz des bereits hundertjährigen Bestandes eigentlicher Volksvertretung über deren Charakter immer noch nicht im klaren. Denn der berühmte und offenbar richtige Ausspruch Mirabeaus vom 30. Januar 1789[1]), dass die Volksvertretung ein Abbild aller Elemente des Volkes in ihrer richtigen Proportion, kurz die Bürgerschaft in verjüngtem Massstabe sein soll, ist heute noch nicht allgemein anerkannt. Vertreter der konstitutionellen Monarchie, zum Teil auch solche der Repräsentativdemokratie, ja sogar Verfechter der modernen sogenannten reinen Demokratie mit Referendum und Initiative erklären allen Ernstes dieses Ideal des Abbildes als falsch und bekämpfen aus diesem Grunde auch die proportionale Vertretung aller Wähler.

Diese Feindschaft gegen den Mirabeauschen Satz entspringt einer falschen Auffassung der Bezeichnung der Volksvertretung als eine „Vertretung“ und ihrer Mitglieder als „Vertreter“. Die theoretischen Verfechter des konstitutionellen Staates weisen den Begriff der Vertretung zurück, weil sie befürchten, dass daraus die Volkssouveränität und aus dieser wieder das imperative Mandat folgen müsse. Ihre Mitkämpfer aus dem Lager der demokratischen Staatsrechtslehre anerkennen die Volkssouveränität, sie müssen auch zugeben, dass daraus nicht das imperative Mandat folge, schon aus dem einfachen Grunde, weil es in unsern Demokratien so wenig besteht wie in dem Deutschen Reiche und seinen Einzelstaaten. Dagegen stellen sie das Erscheinen des Gespenstes des imperativen Mandates für den Fall in Aussicht, dass man die Volksvertretung als eine wirkliche Repräsentanz des Volkes auffasse.

Die Entwicklungsgeschichte der Parlamente lehrt uns untrüglich, dass der Gedanke der Vertretung der Bürger im Parlamente nicht erst durch die denkwürdigen Aussprüche von Mirabeau und Sieyès in die Welt gesetzt wurde. Derselbe existierte bereits im alten Rom und im Mittelalter, und der französischen Revolution kommt nur das Verdienst zu, die Vertretung ihrer ausgetragenen ständischen und zünftischen Umhüllung entkleidet und auf die Basis der vollen Gleichstellung, der Homogenität aller Bürger gestellt zu haben. Die Vertretung der territorialen Wählergruppen

[1]) „Les assemblées représentatives peuvent être comparées à des cartes géographiques qui doivent reproduire tous les éléments du pays avec leurs proportions, sans que les éléments les plus considérables fassent disparaitre les moindres.“

nach Massgabe der Bevölkerungszahl wurde denn auch in der französischen Revolution nicht angefochten; in der Verfassung vom 3. September 1791 wurde sogar bestimmt, dass die Volkskreise nicht nur nach Massgabe ihrer Bevölkerungszahl, sondern auch nach Massgabe des Territoriums und der Höhe der direkten Steuern in der Nationalvertretung vertreten sein sollten. Die letztern beiden Grundlagen wurden später fallen gelassen, aber heute noch zeugt in allen Staaten das Bestehen von Wahlkreisen dafür, dass man überall eine homogene, proportionale Vertretung aller territorialen Wählergruppen im Auge hat. Es muss freilich zugegeben werden, dass die Einteilung des Staates in Wahlkreise stets zugleich einem administrativen Bedürfnis entsprach. Aber stets nahm man bei der Schaffung der Wahlkreise auch an, dass die Territorien ihre lokalen Interessen wahren wollten, und kam dieser Tendenz namentlich da nach, wo man bereits bestehende, öffentlich-rechtliche Verbände wie Gemeinden, Kreise, Bezirke als Wahlkreise bezeichnete.

Da das lokale Element bis in die neueste Zeit hinein vor allen andern prävalierte, war die Gruppierung der Bürger nach Massgabe ihres Wohnsitzes noch vor wenigen Jahrzehnten eine völlig natürliche Massnahme [1]). Es war dies geradezu eine Proportionalvertretung par excellence, und innerhalb der Wahlkreise war die „Wahl“ nur die eigentliche Wahl der Männer, die am besten die für Mehrheit und Minderheit der Wahlversammlung identischen Interessen vertreten konnten.

Heute treten die lokalen hinter den allgemeinen nationalpolitischen, beruflichen und socialen Interessen zurück. Die früher richtige, proportionale Vertretung der Wahlkreise erfüllt ihren Zweck nicht mehr, und daher ertönt in allen Staaten immer dringender der Ruf, an Stelle oder wenigstens neben der lokalen Vertretung eine Vertretung von frei sich bildenden Wählergruppen zu gestatten.

Diese moderne Forderung der Proportionalvertretung ist also nichts Neues; sie will nur eine bereits bestehende proportionale Vertretung in eine dem Bedürfnis besser entsprechende Form bringen.

Die Gegner der Idee der Vertretung, des Abbildes und damit auch der sog. Proportionalvertretung kommen mit ihrer Beweisführung ein halbes Jahrhundert zu spät. Schon vor 70 und 100 Jahren hat man die Idee der Vertretung möglichst aller Bürger in einer dem Bedürfnis vollkommen angepassten Form verwirklicht, und heute wird nur ein neues Anpassen an neue Bedürfnisse gefordert, nicht mehr und nicht weniger.

Diese Forderung lässt sich nicht totschweigen durch die Ausrede, den Staat gingen die Gruppierungen der Bürger nichts an, zumal ja der Staat selbst durch die Wahlkreiseinteilung Zwangsgruppen schafft, innerhalb welcher sich die *wahren* Bürgergruppen erst zeigen, aber nicht in richtiger Weise zur Geltung kommen können wegen ihrer Zerstückelung und wegen des Prinzipes des Hälftenmehres. Diese Gruppen sind nun einmal da, ob man sie sehen wolle oder nicht.

Es handelt sich bei Einführung der Proportionalvertretung nur darum, die einseitige Beeinflussung der Gesetzgebung und Regierung von seiten einer einzigen Partei oder eines Parteikartells durch ein gemeinsames Konkurrieren aller Tendenzen im Verhältnis ihrer durch die Zahl der Anhänger feststellbaren Intensität zu ersetzen. De facto werden damit freilich die Parteien nicht mehr ignoriert, de jure aber sind sie so wenig wie bisher und weit weniger als die Wahlkreise unter dem jetzigen System staatlich anerkannte Verbände, die sich zwischen Staat und Bürger einschieben.

Die übliche Bezeichnung der Mitglieder der Repräsentativbehörde als „Vertreter“ darf nicht so aufgefasst werden, als ob dieselben ihren Wählern gegenüber die Rolle von civilrechtlichen oder diesen analogen Mandataren oder Stellvertretern übernehmen. Eine rechtliche Beziehung besteht zwischen den einzelnen Deputierten und ihren Wählern nicht, namentlich auch kein Mandatsverhältnis. Wie wollte man auch ein solches konstruieren? Sobald wir nur einen schwachen Versuch machen, zeigt sich die völlige Unhaltbarkeit einer derartigen Konstruktion. Im ersten eidgenössischen Wahlkreis erhielt z. B. im Jahre 1899 ein Socialdemokrat 18,500 Stimmen; davon stammten höchstens 8500 von Socialdemokraten, die andern von Demokraten und Liberalen. Dieses Mitglied kann man unmöglich als Mandataren der socialdemokratischen Wähler bezeichnen, da die socialdemokratischen Stimmen allein ihm zur Wahl nicht genügt hätten; geradezu absurd wäre es anderseits, zu sagen, dass er Mandatar der vereinigten Demokraten und Freisinnigen sei, die ihm 10,000 Stimmen zugewendet haben.

Beim proportionalen Wahlverfahren ist es nicht anders. Auch hier kann ein Liberaler einem Socialdemokraten durch seine Stimme zum Sieg verhelfen. Er hätte demnach ein unzweifelhaftes Recht darauf, dass bei Formulierung des Mandatinhaltes seine politische Tendenz auch berücksichtigt würde. Selbst angenommen, ein Kandidat erhalte nur Stimmen von Parteigenossen, und es lasse sich dies amtlich konstatieren, so erhalten wir auf die Frage des Mandatinhaltes immer

[1]) Wie stark das lokale, geradezu föderative Element noch im Beginne des XIX. Jahrhunderts entwickelt war, erhellt namentlich daraus, dass man selbst in sogenannten Einheitsstaaten bei Abstimmungen und Volksanfragen nicht die Ja und Nein aller Bürger des Landes gegeneinander abwog, sondern die Ja und Nein der einzelnen Gemeinden oder Kreise, die in Bezug auf Bevölkerungs- und Wählerzahl oft gewaltig differierten. Vgl. *Curti*, „Geschichte der schweizerischen Volksgesetzgebung“. S. 69.

noch keine befriedigende Antwort. Soll das von einem aus wenigen Bürgern bestehenden Parteikomitee ausgearbeitete Mandat massgebend sein? Ist die Fiktion erlaubt, dass alle Anhänger der Partei damit einig seien? Lassen sich die Traktanden einer dreijährigen Legislaturperiode voraussehen, und soll sich das Mandat auf alle Punkte derselben erstrecken? Wie lässt sich ein Rückzug des Mandates bewerkstelligen?

Alle diese Fragen beweisen, dass rechtlich von einem imperativen Mandat keine Rede sein kann, weder unter dem System des Hälftenmehrs noch unter demjenigen des proportionalen Mehrs [1]).

Es bleibt nun zu untersuchen, ob, wenn auch nicht rechtlich, so doch faktisch, ein imperatives Mandat die Folge der proportionalen Wahlart sei, wie dies Hilty behauptet.

Hier ist zu betonen, dass wir den festen Boden des Rechtes verlassen und denjenigen des politischen Parteilebens betreten. Eine Untersuchung über die Notwendigkeit der Parteien in einem demokratischen Staatswesen und über die Grenzen ihrer Nützlichkeit gehört nicht in den Rahmen dieser Arbeit. Wir begnügen uns mit der Feststellung der Thatsache, dass sie existieren und existieren werden.

Unter dem neuen Wahlverfahren formulieren wie bisher die Parteien ihre Wahlvorschläge und portieren Kandidaten, die auf ihr Parteiprogramm schwören. Hierin wird zu ungunsten der Selbständigkeit der Kandidaten nichts geändert. Zunächst wäre man freilich versucht, zu glauben, dass jetzt ein stärkeres moralisches Band den Vertreter zwinge, für das Programm derjenigen Partei einzustehen, die ihn vorgeschlagen hat, denn jetzt weiss er, dass die andern Parteien auch die ihnen gebührende Vertretung erhalten haben, also ihren Standpunkt selbst wahren können. Diesem Raisonnement ist keine grosse Bedeutung beizulegen. Eine Art moralisch verpflichtenden „Mandates“ wird stets und mit Recht bleiben. Denn wer sich als Socialdemokrat von Socialdemokraten wählen lässt und nachträglich seine Meinung ändert, wird sich begreiflicherweise verpflichtet fühlen, seinen Gesinnungswechsel offen zu zeigen, und seinen frühern Wählern nicht zumuten, dass sie ihn wieder wählen, da er infolge seiner politischen Glaubensänderung eben ihr Vertrauen gänzlich verloren haben kann. Anderseits wiederum ist zu betonen, dass heute in den parlamentarischen Körperschaften — die Schweiz absolut nicht ausgenommen — das Stimmen nach Parteiparole derart an der Tagesordnung ist, dass ein Abweichen von dieser Gewohnheit in der Presse als ein Ereignis besprochen und von den Parteigenossen des „Fehlbaren“ scharf getadelt wird. Solche Verhältnisse sind freilich nicht wünschenswert, aber sie werden bleiben, solange es Partei- und Klassengegensätze giebt, von Nationalitäten- und Religionsgegensätzen gar nicht zu sprechen. Sie kommen unter dem heutigen System in der amerikanischen Union in ausgeprägter Form zur Geltung, sie können es auch unter der Herrschaft des proportionalen Wahlverfahrens. Es ist nicht Sache des Wahlverfahrens, sondern der politischen Moral und des persönlichen Selbstbewusstseins der Vertreter selbst, zu verhindern, dass das Vertrauensverhältnis zwischen Gewählten und Wählern nicht zu eng werde.

Die einzige in dieser Beziehung gerechtfertigte Frage, ob das proportionale Wahlverfahren nicht wenigstens das Anwachsen der Parteileidenschaften mehr begünstige als das Minoritätssystem, soll weiter unten an Hand der bisher gemachten Erfahrungen zu beantworten versucht werden.

§ 2. Die proportionale Wahl der Legislative in der Referendumsdemokratie.

„Die Minoritätenvertretung kommt bei uns um wenigstens 10 Jahre *zu spät*. Die Repräsentantenversammlungen haben gar nicht mehr die Wichtigkeit, weder in den Kantonen noch in der Eidgenossenschaft, wie zur Zeit der repräsentativen Verfassungen. Jetzt sind diese Versammlungen, auch die Bundesversammlung, infolge des sehr leicht gemachten Referendums ihrem wirklichen Wert und Wesen nach bloss vorberatende Behörden . . . *Mit der modernen Demokratie ist das Minoritätensystem unvereinbar* [1]).“

Diese Worte Hiltys, die in der Schweiz schon vielfach von den Anhängern der Majoritätsparteien wiederholt worden sind, bedürfen einer ernsthaften Prüfung. Denn wenn sie sich als richtig erweisen, so ist in der Schweiz die ganze Bewegung zu gunsten der Proportionalvertretung verfehlt und aussichtslos und die — entgegen der Prophezeiung von Hilty — bereits erfolgte Einführung derselben eine staatsrechtliche Verirrung, die als solche bald wieder verschwinden müsste.

Zweifelsohne nimmt mit dem Übergang von der Repräsentativdemokratie zur Referendumsdemokratie die Bedeutung der Volksvertretung beträchtlich ab, und sie verwandelt sich nach Laband [2]) in eine Kommission von Vertrauensmännern der Parteien zur Vorberatung und Abfassung der Gesetzesentwürfe, zur Formulierung der dem Volke vorzulegenden Fragen.

---

[1]) Auch *Pierre Dandurand*, „Le mandat impératif“, Paris 1896, der das imperative Mandat als Konsequenz der Demokratie hinstellt, unterlässt es wohlweislich, auf die Frage nach Inhalt und juristisch-praktischer Gestaltung desselben einzugehen. — Vgl. Besprechung im „Archiv für öffentliches Recht“. Bd. XII. S. 277 ff.

[1]) *Hilty*, „Gutachten“. S. 29/30.

[2]) „Archiv für öffentliches Recht.“ XII. S. 281.

Aber die Bedeutung der Volksvertretung in der Referendumsdemokratie bleibt immerhin noch gross genug, dass es sich wohl der Mühe lohnt, darauf bedacht zu sein, sie auf möglichst zweckmässige Art zu bestellen. Denn wenn ihr nun auch nicht mehr die endgültige Entscheidung in der Gesetzgebung zusteht, so muss doch betont werden, dass sie in Bezug auf ihre Wichtigkeit immerhin noch der Volksvertretung des konstitutionellen Staates mehr als ebenbürtig ist.

Namentlich in den Staaten mit bloss fakultativem und beschränktem Referendum weist ja schon die geschichtliche Entwicklung darauf hin, dass die direkte Gesetzgebung durch das Volk nur ein Hülfsmittel sein soll für den Souverän, um dann, wenn die Legislative nicht befriedigend arbeitet, einzugreifen und zu erklären: das will ich *nicht,* oder: das will ich *so* haben [1]).

Doch auch in den Staaten mit obligatorischem Referendum hat die Volksvertretung eine Reihe wichtiger selbständiger Kompetenzen.

Neben der legislativen Arbeit steht ihr noch in einer Reihe von Kantonen die Wahl der Regierung zu. Überall aber ohne Ausnahme hat sie die gesamte Landesverwaltung zu überwachen. Jedes Jahr setzt sie das Budget fest mit der Freiheit, innerhalb verfassungsmässiger Schranken neue Budgetposten einzusetzen. Wie leicht sie sich aber in der Schweiz über diese Schranken noch hinwegsetzen kann, beweist ein Entscheid des Bundesgerichts im Rekursfalle Dürrenmatt gegen den Kanton Bern vom November 1899 [2]). Dem Budgetrecht entspricht die weitere Befugnis, den Steuerfuss festzusetzen, Anleihen zu machen etc. [3]). In der Regel steht in der Schweiz der Volksvertretung auch die Wahl des obersten Gerichtshofes und die Ernennung einer oft ganz bedeutenden Zahl höherer Beamter zu.

Die schweizerische Bundesversammlung, die sich freilich aus zwei Kammern zusammensetzt, hat zudem die wichtige Aufgabe des Abschlusses von Bündnissen und Verträgen mit dem Ausland, die dem Referendum entzogen sind; auch Kriegserklärungen, Friedensschlüsse schliesst sie eigenmächtig ab und verfügt über das Bundesheer.

Schon allein diese zahlreichen Aufgaben machen die proportionale Wahl der Volksvertretung sehr erstrebenswert, damit der Minorität das wichtige Recht der Kontrolle und der Mitwirkung bei Festsetzung des Budgets, da sie ja auch Steuern zahlen muss, nicht entzogen werde.

Aus der etwas verächtlichen Bezeichnung der Volksvertretung der Referendumsdemokratie als „Kommission von Vertrauensmännern der Parteien“ könnte man versucht sein, zu schliessen, die vornehmliche Aufgabe derselben bestehe darin, streng logisch und klar ausgebaute Gesetzesentwürfe zu schaffen. Aber der Beruf der Volksvertretung ist namentlich in unsern Demokratien ein viel höherer und viel edlerer, aber auch viel mühevollerer. Er besteht in der Versöhnung all der divergierenden Ansichten und Tendenzen der Bürger auf eine für den Staat erspriessliche und einem gesunden, nicht überstürzten Fortschritt huldigende Art und Weise.

Es ist hier am Platze, auf einen fundamentalen Unterschied zwischen Abstimmungen und Wahlen aufmerksam zu machen. Bei der Wahl der Volksvertretung ist das „Objekt der Willensäusserung“, d. h. der Volksvertretungskörper, in so viele Atome teilbar, als derselbe Mitglieder zählt. Hier ist es nicht nötig, dass man, um ein positives Wahlresultat zu erhalten, die Mehrheit der Bürger unter einen Hut bringe. Es ist nämlich möglich, auf leichte und gerechte Art die verschiedenen divergierenden Willen der Wähler zu versöhnen, indem man den Volksvertretungskörper so zusammensetzt, dass darin jede Meinungsrichtung die ihrer Stärke entsprechende Anzahl von Vertretern hat.

Die Divergenz der Meinungen besteht aber bei Fragen der gesetzlichen Regelung wichtiger Lebensverhältnisse oft in noch stärkerem Masse als bei Wahlen, da die Gesetze in der Regel direkt die Rechtssphäre des einzelnen berühren. Trotzdem ist hier keine Gruppierung der Bürger in Wahlkreise oder frei sich bildende Wahlverbände möglich. *Bevor* also die Bürger zur Urne schreiten, muss bereits unter ihnen eine weitgehende freiwillige Einigung über die Art der gesetzlichen Regelung bestehen, ansonst die Abstimmung negativ ausfällt.

Man kann nicht von jedem Bürger eine ausführliche Kundgebung seines Willens verlangen, ob und wie er eine Materie gesetzlich geordnet sehen möchte. Es geht auch nicht, oder wenigstens nur in sehr beschränktem Masse, an, dem Bürger die Wahl zwischen

---

[1]) „Die andern Referendumssysteme haben das Gemeinsame gegenüber dem obligatorischen Referendum, dass sie nicht von dem Grundgedanken einer Ausübung des Gesetzgebungsrechts durch das Volk ausgehen, sondern demselben eigentlich nur eine mehr oder weniger beschränkte, verklausulierte Kontrolle und Kritik, eine Art von berechtigtem Widerstand gegen den Gesetzgeber gestatten wollen, bzw. ihm bloss in Bezug auf vereinzelte Teile der Gesetzgebung oder Administration eine ausnahmsweise Einwirkung gestatten. Das Staatssystem, das dabei fortbesteht, ist eigentlich immer die repräsentative Demokratie; es wird bloss der absoluten eine Konzession gemacht, bei der man mitunter sogar das Gefühl hat, sie beruhe nicht so ganz auf grundsätzlichen Anschauungen und Neigungen.“ *Hilty,* „Das Referendum im schweizerischen Staatsrecht“, im „Archiv für öffentliches Recht“. Bd. II. S. 411.

[2]) Entscheidungen des schweizerischen Bundesgerichts. XXV. 1. S. 459.

[3]) Über die Notwendigkeit der Mitwirkung aller bei Festsetzung des Steuerfusses vergleiche namentlich *Cassel,* Volksrepräsentation und Besteuerung in „Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft“. LIV. S. 577—646.

mehreren Varianten der Regelung einer Frage zu überlassen, weil sonst der ganze Abstimmungsakt zu kompliziert und der nötige Zusammenhang zwischen den einzelnen Bestimmungen gelockert würde [1]).

Aufgabe der Volksvertretung ist es nun, alle in den Köpfen der Bürger existierenden Varianten des wünschbaren Gesetzesinhaltes in einer einzigen Vorlage so zu vereinigen, dass möglichst alle, mindestens aber die Hälfte plus 1 aller Bürger sich eventuell damit zufrieden geben können. Dass ein jedes Gesetz ein Kompromisswerk sein muss, ergiebt sich daraus mit Naturnotwendigkeit. Namentlich in den Demokratien liegt in der Gesetzgebung durch Kompromisse der einzig richtige und sicherste Weg für eine konstant langsam, aber verhältnismässig doch am raschesten fortschreitende Civilisation. Diese unleugbare Thatsache wird namentlich in den amerikanischen Staaten in neuerer Zeit gebührend betont und darauf die Forderung der proportionalen Wahl der Volksvertretung aufgebaut [2]).

Nachdem wir uns von der Notwendigkeit der Versöhnungsarbeit überzeugt haben, welche unserer Volksvertretung zufällt, verbleibt uns noch, nach den Hindernissen zu forschen, die der Lösung dieser schwierigen Aufgabe entgegenstehen, und zu erwägen, auf welche Weise dieselben beseitigt oder doch verringert werden können.

Ein Haupthindernis bildet der Mangel an Objektivität, an Unparteilichkeit der einzelnen Volksvertreter. Dieser Mangel ist nie zu heben. Kein Mensch ist vollkommen objektiv, und oft am wenigsten dann, wenn er es zu sein behauptet. Jedes Individuum steht mehr oder weniger unter dem Einfluss des milieu, in welchem es sich bewegt, namentlich auch in parteipolitischer Beziehung. Wie das Gemälde eines farbenblinden Malers diesem selbst naturgetreu erscheint, aber fast keinem seiner Mitmenschen, so steht es auch im grossen ganzen mit dem Glauben des einzelnen an die Objektivität seines Urteils.

Immer werden von der Volksvertretung Gesetzesvorlagen ausgearbeitet werden, welche in der Volksabstimmung durchfallen, also nicht einmal der Hälfte der Bürger annehmbar erscheinen. Es ist dies sehr begreiflich, denn die Ansicht des Deputierten fällt nicht immer und in allen Fragen mit derjenigen seiner Wähler zusammen, und selbst wenn er die Absicht hat, nur für dasjenige einzustehen, das dem Volkswillen entspreche, so ist er allzusehr der Versuchung ausgesetzt, zu glauben, dass seine Meinung von der Mehrzahl der Bürger geteilt werde. Auch ist die Tendenz der gesetzberatenden Bürger sehr natürlich und begreiflich, im Interesse einer harmonischen Gestaltung eines Gesetzes weiter zu gehen, als es den Bürgern beliebt, in der stillen Hoffnung, in der der Volksabstimmung vorausgehenden Diskussion die Bürger doch noch für die Vorlage gewinnen zu können. Wenn sich auch diese Hoffnung oft als durchaus trügerisch erweist, so ist zu betonen, dass eine Volksvertretung in ihren Beratungen nicht konstant auf ihre Wähler zurückschauen kann, und dass es immer noch besser ist, wenn eine Gesetzesvorlage in der Volksabstimmung durchfällt, weil sie zu fortschrittlich, als deshalb, weil sie zu reaktionär ist. Wenn z. B. die aufgeklärteren Deputierten den Wert einer guten Volksbildung besser erkennen als die Mehrheit der Bürger, oder sich über engherzigen Egoismus hinwegzusetzen vermögen und daher Schulgesetze, Erbschaftssteuergesetze, Versicherungsgesetze dem Volke vorlegen, die in der Abstimmung durchfallen, so darf man daraus nicht ohne weiteres auf eine Disharmonie zwischen Volk und Volksvertretung schliessen. Auch bei proportionaler Zusammensetzung der Volksvertretung werden zweifellos in unsern Kantonen und im Bund noch zahlreiche Schul-, Steuer- und Besoldungsgesetze, und Gesetze, welche Staatsmonopole einführen wollen, in der Volksabstimmung durchfallen.

Die zahlreichen Verwerfungen von Bundesgesetzen, die seit 1874 bis heute vorkamen, sind bei weitem nicht immer eine Folge einseitiger Zusammensetzung der Volksvertretung, wie dies Ernest Naville [1]) und eine grosse Zahl schweizerischer Proportionalisten in etwas übertriebenem Masse sich vorstellen. Es wäre unseres Erachtens kein gutes Zeugnis für ein Volk und seine Vertretung, wenn ersteres stets die Vorlagen der letzteren annehmen würde. Man könnte daraus nicht mit Unrecht einerseits schliessen, dass in der

---

[1]) Es kommt ja freilich hie und da vor, dass ein Artikel, der eine kontroverse Detailfrage regelt, aus einer Gesetzesvorlage herausgegriffen und einer besonderen Abstimmung unterworfen wird. So wurde z. B. im Kanton Zürich bei der Abstimmung vom 3. Juli 1898 über ein Advokaturgesetz § 5, nach welchem auch Frauen zur Advokatur zugelassen werden, einer separaten Abstimmung unterstellt. Dies ist aber einer der wenigen Fälle, wo die Annahme oder Verwerfung der umstrittenen Bestimmungen der Vorlage ohne Einfluss blieb. Zudem steht auch in dieser Detailfrage der Bürger nur vor der Alternative von Annahme und Verwerfung. Vgl. hierzu Kern, a. a. O. S. 21 ff. — Wie schon bei Abstimmungen über zwei koordinierte Vorlagen (Initiativvorschlag und Gegenvorschlag) Fehler bei der Feststellung der Resultate passieren, weist Schollenberger a. a. O., I. Bd., S. 99 und 100, nach.

[2]) It is by such *compromises* as these that civilisation make its *safest and most effective* strides... Compromise is the *essence of popular government,* and the farest compromises are most likely to be made, when all phases of popular thought are proportionally represented, *Dudley-Foulke* in Proportional Representation Review, Chicago. Vol. III, Nr. 9. (Dezember 1895.) S. 12. — Vgl. auch die Citate bei Saripolos. II. S. 136.

[1]) Vgl. *Ernest Naville,* A propos du referendum, in „Représentation proportionnelle", Bruxelles. VI. (1888.) S. 52—61.

Volksvertretung ein frischer patriotischer Zug fehle und daher die Gesetzgebung bedeutend hinter dem Bedürfnis nachhinke, anderseits auch, dass die Bürger nicht selbständig genug seien, um eine eigene, von derjenigen der Vertreter abweichende Meinung zu haben.

Wenn wir nun auch zugeben, dass aus den vorstehenden Gründen Volk und Vertretung selbst bei richtiger Zusammensetzung der letzteren nicht immer miteinander übereinstimmen können, so muss doch gebührend betont werden, dass dann, wenn die negativen Volksentscheide zur *Regel* werden, die legislative Behörde ihrer Aufgabe der Interessenversöhnung nicht gewachsen ist.

Dass alle die erwähnten Hindernisse für eine stete Harmonie zwischen Volk und Parlament natürlich am kleinsten sind, wenn in der Legislative alle Meinungsgruppen der Bürger gebührende Vertretung finden, und da am grössten, wo die Volksvertretung nur aus Anhängern einer schwachen Majorität sich zusammensetzt, leuchtet ohne weiteres ein. Bei proportionaler Zusammensetzung der Volksvertretung ist die Präsumtion der Übereinstimmung des Volkswillens mit den Beschlüssen der Vertretung am wahrscheinlichsten, und daher wird der im negativen Volksentscheide liegende Gegenbeweis hier am wenigsten häufig erfolgen.

Der Einwand Hiltys[1]), dass eine proportionale Vertretung der *Wähler*gruppen deshalb nicht wünschbar sei, weil die Volksvertretung nicht die Interessen der Wähler, sondern diejenigen des *Landes* zu vertreten hätte, bedarf kaum einer Erwiderung, da ja in letzter Linie doch die Stimmberechtigten und nicht die gesamte Bevölkerung darüber entscheidet, was den *Landes*interessen entspreche.

Auch die weitere Ausrede, dass eine aus den „Besten und Tüchtigsten“ der Majorität zusammengesetzte Legislative ihrer Aufgabe vollkommen gewachsen sei, muss zurückgewiesen werden. Wir haben schon weiter oben auf die Bedeutung der „influence du milieu“ auf die einzelnen Deputierten hingewiesen. Nur eine proportionale Vertretung aller Meinungsgruppen bietet einige Gewähr dafür, dass sich die Deputierten gegenseitig auf ihre Vorurteile aufmerksam machen, und dass diese sich einigermassen kompensieren. Nun sind freilich infolge der Einteilung des Landes in Wahlkreise höchst selten grössere Minoritäten im Rate gar nicht vertreten, in der Regel aber ist ihre Vertretung zu schwach. Wenn nun in einer Volksvertretung von 100 Mitgliedern eine Minorität, welche 40 % der Wähler umfasst, bloss durch 20 Deputirte vertreten ist, so wird diese politische Richtung niemals einen ihrer Bedeutung entsprechenden Einfluss auf die Beschlussfassung des Rates ausüben. Der Nachteil der ungenügenden Vertretung wird selbst dadurch nicht gehoben, dass diese 20 Deputierten ohne Ausnahme tüchtige und beredte Männer sind. Die Vertreter der Mehrheit vergessen begreiflicherweise bei den Beratungen gerne die wirkliche Stärke der Gegenpartei, sie sehen nur die Vertreter. Suchen diese durch gründliches Studium der Fragen und dementsprechend rege Anteilnahme an der Diskussion den Nachteil der zu schwachen Vertretung zu heben, so ist die Mehrheit gleich bereit, sich über ungebührliche Inanspruchnahme der Diskussion durch die Vertreter der Minderheit zu beklagen; ihr Oppositionsgeist wird gereizt und macht sie Konzessionen abgeneigt.

Ist dagegen die Minderheit ihrer Stärke entsprechend durch 40 Deputierte vertreten, und sind auch bloss 20 davon einigermassen tüchtige Parlamentarier, so wird die gleiche Anteilnahme an der Diskussion nicht mehr als eine Anmassung angesehen. Den Vertretern der Mehrheit führt die Anwesenheit der stattlichen Anzahl von Anhängern der Minderheit die wahre Stärke der letzteren stets vor Augen und überzeugt sie von der Notwendigkeit, dass man sich vertragen müsse, wenn man etwas Erspriessliches leisten wolle.

Die Minderheit kann begreiflicherweise mit ihren Tendenzen nur teilweise durchdringen. Die Gesetze werden in ihren Hauptzügen den Anschauungen der Mehrheit entsprechen, aber in den Details wird dieser Hauptcharakter durch zahlreiche kleine Konzessionen an die Minderheit abgeschwächt, gemildert werden.

Das sind die tieferen Gründe dafür, dass auch in der Referendumsdemokratie die Volksvertretung eine wirkliche Vertretung des Volkes sein muss, und weder die Vertretung einer Majoritätspartei noch eine Elite von Juristen, höheren Verwaltungsbeamten und technischen Experten, wie dies auch schon vorgeschlagen worden ist. Eine Elite, der die erschöpfende Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen zugewiesen ist, existiert nämlich in allen Ländern *neben* den eigentlichen legislativen Behörden. Bei uns versehen ihren Dienst teils der Bundesrat mit seinen Sekretären, teils mit der Ausarbeitung von Vorentwürfen betraute Juristen, Expertenkommissionen und die Kommissionen der Volksvertretung selber. Die Volksvertretung macht die von solchen Organen ausgearbeiteten Entwürfe zur konkreten Grundlage ihrer Beratungen und ändert sie mehr oder weniger im Sinne eines vernünftigen Kompromisses.

Es verbleibt uns nun noch, den eingangs dieses Paragraphen erwähnten Haupteinwurf Hiltys zu widerlegen, dass die gesetzberatende Behörde in der modernen Demokratie keine proportionale Vertretung aller Parteien zu sein brauche, da ja in letzter Linie doch das Volk entscheide.

[1]) *Hilty*, „Gutachten“. S. 22.

Das Volk kann freilich eine ihm nicht konvenierende Vorlage verwerfen. Aber damit ist ihm nicht gedient, wenn die in Frage stehende Materie unbedingt einer Regelung bedarf. Wenn aber eine einseitig zusammengesetzte Behörde in einer zweiten und dritten Vorlage den Wünschen der Bürger doch nicht entgegenkommt? Was soll dann die Bürgerschaft thun, der die Rolle eines stummen Menschen zugewiesen ist, welcher nur Ja oder Nein sagen kann? Entweder verwirft sie wieder, oder sie nimmt das Gesetz an, weil sie einem schlecht geordneten Zustand vor einem anarchischen immerhin den Vorzug giebt. Namentlich da, wo bloss fakultatives Referendum in Geltung ist, ist die Proportionalvertretung nötig. Die Aufbringung der nötigen Unterschriften erfordert immer einen grossen Apparat. Ist daher ein Gesetz schlecht und einseitig ausgefallen, berührt aber direkt nur einen kleineren Teil der Bürger, so wird sich kaum die nötige Anzahl von Referendumsfordernden finden lassen. Auch ist es nicht leicht möglich, rasch hintereinander Referendumsbewegungen in Scene zu setzen. Es steht daher in der Macht der Legislative, durch rasch auf einander folgende Emanation mehrerer wichtiger Gesetze auf künstliche Weise das eine oder andere derselben dem Referendum zu entziehen, dem es sonst unzweifelhaft verfallen wäre. Die Notwendigkeit, sehr oft mit der Waffe des fakultativen Referendums sich wehren zu müssen, ist zudem nicht geeignet, das Misstrauen des Volkes gegenüber Volksvertretung und Regierung zu verringern; dasselbe ist zu sagen beim obligatorischen Referendum, wenn die Entscheide auch allzu häufig negativ ausfallen.

Nun haben ja die Bürger freilich noch das Recht, Initiativbegehren zu stellen. Aber auch diese sind nur ein unvollkommenes Aushülfs- und Repressivmittel für den Fall, dass die Volksvertretung ihren Beruf nicht richtig erfüllt. In der Hauptsache haben die Bürger eben das Recht der Beratung und der Ausarbeitung von Gesetzen aus den Händen gegeben. Sie können mit einem Minister verglichen werden, der unter die von seinen Sekretären ausgearbeiteten Erlasse seine Unterschrift setzt. Arbeiten diese Sekretäre nicht richtig, so bleibt ihm nichts anderes übrig, als die Erlasse zur Umarbeitung zurückzuweisen, da ihm in der Regel die Zeit und die Detailkenntnisse mangeln, um dieselben selbst zu verfassen.

Ist ein Initiativbegehren formuliert, so ist seine Redaktion oft mangelhaft und sein Inhalt einseitig gerade deshalb, weil er durch keine Diskussion in einer proportionalen Vertretungsbehörde geläutert worden ist, so dass dessen Annahme trotz des guten Grundgedankens überhaupt nicht wünschenswert ist. Die Volksvertretung ist aber nicht gezwungen, einen *bessern* Gegenvorschlag zu machen.

Ist dagegen das Initiativbegehren eine blosse Anregung, und wird sie vom Volke angenommen, so kann die Volksvertretung den erteilten Auftrag auf eine Art und Weise ausführen, die gar nicht der Absicht der Initianten entspricht, so dass diese selbst die Vorlage verwerfen. Beispiele dieser Art sind gar nicht so selten. Wir verweisen nur auf die oben (Seite 194) erwähnte Behandlung, die in Basel-Stadt die Initiative vom Juni 1895 erfuhr. Die Verfassungswidrigkeit lag hier klar am Tage, so dass das Bundesgericht den erhobenen Rekurs ohne Bedenken gutheissen konnte. In der Regel ist diese Umgehung des Volkswillens nicht so leicht nachweisbar. Hätte z. B. in unserm Falle der Grosse Rat von Basel sich materiell innerhalb des Rahmens der Initiative bewegt, aber aus Mangel an gutem Willen einen schlecht ausgearbeiteten Entwurf vorgelegt, der von vornherein unannehmbar gewesen wäre — was er ja auch gethan hat — dann hätte dem Bundesgericht offenbar die rechtliche Handhabe gefehlt, einen Rekurs gegen dieses Vorgehen gutzuheissen.

Sind alle Richtungen proportional im Volksvertretungskörper vertreten, so können vielleicht solche Manöver auch noch vorkommen; aber die Wahrscheinlichkeit dafür ist weit geringer, und wenn sie noch wirklich praktiziert werden, so findet sich im Rat mindestens eine grosse Minorität, die dagegen protestiert und die Aufmerksamkeit der Bürger auf das illoyale Gebaren der Mehrheit des Rates lenkt. In der Schweiz ist die Majorität in gewöhnlichen Zeiten nicht so exklusiv gesinnt, wie in Belgien und Nordamerika. Der Inhalt der Gesetzesentwürfe wäre namentlich im Bunde nicht viel anders ausgefallen, wenn die Volksvertretung proportional zusammengesetzt gewesen wäre. Schon dies sollte mit ein Grund sein, der so viel gerühmten „freiwilligen“ Proportionalität endlich den Stempel der Legalität aufzudrücken. Dann könnten extreme Minoritäten nicht mehr die Märtyrerrolle spielen und Obstruktionspolitik treiben unter dem Vorwand, die Mehrheit des Volkes stehe hinter ihnen. Die Klagen, dass sie bei den Wahlen ingnoriert und hintangesetzt würden, hätten keine Berechtigung mehr, und sie wären daher gezwungen, durch fleissige und tüchtige Vertreter auf legitimem Wege möglichst intensiv für ihre Postulate einzutreten; derselbe Zwang bestünde auch für die Mehrheit. Können aber die Minoritäten an der Vorberatung der Gesetze entsprechend mitwirken, so haben auch ihre Vertreter die moralische Pflicht, für die gemeinsam ausgearbeiteten Vorlagen einzutreten.

Die Zahl der Bürger, welche von vornherein allen Gesetzesvorlagen mit Misstrauen begegnen, weil ihre Vertrauensmänner bei deren Ausarbeitung nicht

gebührend mitwirken durften, ist unter der Herrschaft der Proportionalvertretung weit geringer als bisher. Der Einfluss eines solchen von vornherein herrschenden Misstrauens gegen die Elaborate der Volksvertretung ist, weil psychologischer Natur, nicht messbar; er wird aber stets unterschätzt. Der Prozentsatz derjenigen Bürger, die jeweilen über eine Gesetzesvorlage ein eigenes Urteil sich bilden, ist so gering, dass man es kaum wagen dürfte, eine approximative Schätzung derselben zu äussern. Der eine hat zu wenig Bildung, um auch nur die Grundprinzipien einer Gesetzesvorlage zu begreifen, der andere hat zum Studium nicht Zeit, den dritten interessiert das Gesetz gar nicht, weil es eine ihm vollkommen fremde Materie regelt. Jeder Bürger schaut daher auf seine Vertrauensmänner; haben diese bei Ausarbeitung der Vorlage mitgewirkt und empfehlen sie dieselbe zur Annahme, so schreibt er auch ein Ja auf seinen Stimmzettel. Haben sie aber nicht mitwirken können wegen Parteiausschliesslichkeit, so fühlen sie selbst sich auch nicht veranlasst, das Loblied der Vorlage zu singen, und ihre sowieso schon misstrauischen Anhänger verwerfen dieselbe.

§ 3. Die Wahlkreisfrage.

a) Theoretische Gesichtspunkte. Die Einteilung des Landes in Wahlkreise ist eine schwierige und vielumstrittene Frage. Überall, die Schweiz nicht ausgenommen, entspinnen sich in den parlamentarischen Körperschaften bei Beratung neuer Wahlkreisgesetze höchst unerquickliche Debatten. Denn nirgends tritt wie hier der Parteiegoismus so unverhüllt zu Tage, was natürlich das Vertrauen der Bürger auf die Unparteilichkeit der Volksvertretung in bedenklicher Weise erschüttert.

Ob das Majoritätssystem oder das proportionale Wahlverfahren in einem Staate zur Anwendung gelange, immer ist und bleibt als Ideal der eine ungeteilte Wahlkörper. Schon vor 40 Jahren hat der Engländer *Thomas Hare* dasselbe in luzider Weise gekennzeichnet und zur Einführung empfohlen. Ein Jahr später hat unser Landsmann Herzog-Weber, wie wir bereits gesehen, die Forderung wiederholt und in allgemeiner Form dahin präcisiert, dass „der Kreis der Wähler sich so weit erstrecken solle als die Kompetenz der zu wählenden Behörde".

Der eine und ungeteilte Wahlkörper ist die Konsequenz der unmittelbaren Zusammengehörigkeit der Staatsbürger im Einheitsstaate. Das Prinzip des Majoritätssystems, sofern man darunter die Vertretung der Mehrheit versteht, wird durch die Wahlkreiseinteilung völlig durchbrochen und dem Zerfall ausgeliefert. Die Minorität kann nun in einer gewissen Anzahl von Kreisen die Mehrheit bilden und diesen Vorteil mit der gleichen Ausschliesslichkeit ausnützen, wie die Majorität in den andern Wahlkreisen. Es ist keine Seltenheit, dass die Wahlkreiseinteilung die Ausschliesslichkeit der Vertretung der Mehrzahl so weit abschwächt, dass die Minorität mehr Vertreter erhält als die Majorität, so dass in der Volksvertretung nicht mehr die Vertretung der Mehrheit, sondern diejenige einer Minderheit des Volkes den Ausschlag giebt. Dies ist namentlich da der Fall, wo eine momentane Mehrheit durch Wahlkreisgeometrie (Gerrymander) sich die Herrschaft auch für die Zukunft sichern will, wie dies namentlich in den nordamerikanischen Staaten in Übung ist. Nehmen wir z. B. an, ein Kanton zerfalle in 7 Wahlkreise, in denen je 700 Wähler 10 Vertreter wählen. Es kann nun vorkommen, dass sich in jedem Wahlkreise zwei Parteien, A und B, gegenüberstehen, und dass die Partei A in den ersten vier Kreisen kraft ihrer Mehrheit von 4000 Stimmen alle 10 Sitze durch ihre Vertrauensmänner besetze und die Minderheit der Partei B mit je 3000 Stimmen leer ausgehe. Zählt dann aber die Partei B in den übrigen drei Kreisen je 6000 Stimmen, und die Partei A nur 1000, so stehen wir vor dem Resultat, dass die Partei A mit 19,000 Stimmen 40 Vertreter erhält und die Partei B mit 30,000 Stimmen deren bloss 30.

Auch wenn wir annehmen, dass in jedem dieser Wahlkreise bloss ein Deputierter gewählt werde, so ändert sich nichts an dieser Disproportion. Auch beim System der Einerkreise (vote uninominal) ist daher ein Übergewicht der Minorität über die Majorität und Wahlkreisgeometrie in ausgedehntem Masse möglich.

Sind aber die Wahlkreise eines Staates von ganz verschiedener Grösse, wie z. B. im Kanton Neuenburg, so kann der Einfluss der Wahlkreiseinteilung ebenso gross sein, vielleicht zu gunsten der wahren Majorität, vielleicht zu gunsten der Minorität. Denn nur *innerhalb* der Wahlkreise gilt eben das Majoritätssystem, und je nach der Art der Verteilung der Parteien unter die Wahlkreise und dem Grad der Parteiausschliesslichkeit in den einzelnen Kreisen ist das Gesamtresultat so oder anders. Es ist deshalb ganz unbegreiflich, wenn diejenigen Theoretiker, welche die ausschliessliche Vertretung der Mehrheit als ein staatlich ethisches Prinzip hinstellen, stets die Vorteile der gegenseitigen Kompensation der Resultate in den einzelnen Wahlkreisen hervorheben. Sie sagen damit ganz offen, dass auch sie das Prinzip der Majoritätsvertretung ungerecht finden, wollen aber nur zu dem durchaus empirischen, unzuverlässigen und leicht zu verändernden Korrektiv der Wahlkreisgeometrie Zuflucht nehmen.

Beim Bestehen von Wahlkreisen ist — und wenn noch so viele Staatsverfassungen das Gegenteil be-

sagen — die Volksvertretung politisch gesprochen nicht eine Vertretung der Mehrheit der Bürger des Staates, sondern die Summe von Vertretungen der Mehrheiten von in Wahlkreise zusammengefassten Bürgergruppen. In die Bestellungsart unserer Volksvertretungen hat sich somit unter dem Kleide der Wahlkreise ein stark föderalistisches Element eingeschlichen, das uns im ersten Moment an jene Zeit erinnert, wo bei Abstimmungen selbst im sog. Einheitsstaat jede Gemeinde eine Stimme repräsentierte.

Zwar wird dieses föderalistische Element bei der Wahl der Volksvertretung nie verschwinden, aus dem einfachen Grunde, weil es die Konsequenz aus dem Wesen der Volksvertretung als *Vertretung* verschiedener Bürgergruppen ist. Feudalen Charakters aber ist das gegenwärtige System namentlich deshalb, weil es die Wahlkreise zu Zwangsgemeinschaften der Wähler macht und zudem verhindert, dass wenigstens innerhalb der Wahlkreise eine natürliche Gruppierung der Bürger sich bilde.

Auch wenn das proportionale Wahlverfahren eingeführt ist, bleiben die Wahlkreise eiserne Fesseln. Der grosse Unterschied aber vom Majoritätssystem liegt darin, dass *innerhalb* der Wahlkreise eine Vertretung frei sich bildender Gruppen möglich wird, und dass gerade deshalb die Vertretung des Wahlkreises konform dem Willen möglichst aller Wähler desselben ist, nicht bloss demjenigen der Hälfte plus einem.

Die Möglichkeit, dass eine Minderheit der Bürger des ganzen Landes die Mehrheit der Mandate an sich reisse, ist hier viel geringer, aber doch noch nicht ausgeschlossen. So kam es z. B. bei den tessinischen Verfassungsratswahlen vom 6. März 1892 gerade wegen des Bestehens von Wahlkreisen vor, dass die konservative Partei mit 49.71 % aller Stimmen 50 und die liberale Partei mit 50.29 % bloss 45 Vertreter erhielt. Wäre die Zuweisung der Mandate nach dem D'Hondtschen Verfahren erfolgt, so hätte die konservative Minderheit nur 47 Sitze erhalten und die liberale Mehrheit 48. Diese einzig proportionale Verteilung vermindert freilich bedeutend den Einfluss der Wahlkreiseinteilung, kann ihn aber immer noch nicht heben. Selbst vorausgesetzt, dass in jedem Wahlkreis die Zahl der *Wähler,* auf welche es einen Vertreter trifft, ganz genau dieselbe sei, so ist doch noch möglich, dass die Minderheit die Mehrheit der Sitze erhalte.

Wenn in drei Wahlkreisen I, II und III 5, 7 und 5 Vertreter zu wählen sind, so kann das Resultat, wie nachfolgende Tabelle zeigt, folgendermassen ausfallen.

Die Partei A erhält somit im ganzen mit 24,307 Stimmen 8 Vertreter und die Partei B mit 20,334 Stimmen 9 Vertreter, weil bei ersterer die

	Wahlkreis I			Wahlkreis II			Wahlkreis III			Total		
Listen	Stimmen	Vertreter	Verlorene Stimmen	Stimmen	Vertreter	Verlorene Stimmen	Stimmen	Vertreter	Verlorene Stimmen	Stimmen	Vertreter	Verlorene Stimmen im Durchschnitt
A	6,642	2	2,176	8,844	3	2,115	8,821	3	2,122	24,307	8	26.51 %
B	6,750	3	51	9,013	4	81	4,571	2	105	20,334	9	1.16 %

vernachlässigten Stimmen im Durchschnitt 26.51 % betragen und bei letzterer bloss 1.16 %[1]).

Im Tessin, wo die Restmandate den stärksten Listen zugewiesen wurden, kam es nur darauf an, welche von den zwei Parteien in der Mehrzahl der Wahlkreise die stärkere sei. Die liberale Partei war nur in den drei verkehrsreichsten Wahlkreisen in Mehrheit, in den übrigen 7 Wahlkreisen mehr ländlichen Charakters überwog stets die Zahl der Konservativen, und so liess sich denn voraussehen, dass die konservative Partei eher etwas günstiger wegkomme. Da nun beide Parteien fast genau gleich stark waren, bewirkte diese Verschiebung der Proportionalität zu gunsten der Konservativen zugleich, dass die konservative Minderheit die Mehrzahl der Sitze besetzen konnte.

Nachdem wir den proporzstörenden Einfluss der Wahlkreise kennen gelernt haben, müssen wir zur Frage der gänzlichen Abschaffung derselben Stellung nehmen.

Zu der Zeit, da unsere Grossen Räte in Volksvertretungen umgewandelt werden, war der Gegensatz zwischen Stadt und Land auf dem Kulminationspunkt. Damals hatte die Gruppierung der Bürger nach lokaler Zusammengehörigkeit ihre volle Berechtigung. In den ländlichen Kreisen gab es eigentlich nur *eine* Partei, welche sich die Vertretung der Interessen der Landschaft und des Kreises im besondern zum Ziele setzte. Wenn daher die Bürger in offener Versammlung einen Vertreter nach dem andern nach Hälftenmehr wählten, so hatte das durchaus nichts Stossendes: *Majorität und Minorität waren durchaus fluktuierende Grössen.*

Seither haben sich aber die Verhältnisse kolossal geändert. Die socialen, beruflichen, religiösen Interessen- und Ideengemeinschaften treten immer mehr in den Vordergrund und setzen sich gänzlich über die Grenzen der Wahlkreise hinweg. Es ist dies ja nur wünschens-

[1]) Dasselbe Phänomen wiederholt sich, wenn man die Frage prüft, ob es da, wo unter mehrere Listen eine Anzahl von Sitzen proportional zu verteilen ist, möglich ist, dass die Minderheit der Wähler die Mehrheit der Mandate erlangen könne. Die Frage muss auch hier bejaht werden, weil eben die Stimmenreste derjenigen Listen, welche zusammen die Majorität repräsentieren, im Durchschnitt viel grösser sein können als diejenigen, welche die Minderheit der Bürger ausmachen.

wert, denn es stärkt das nationale Zusammengehörigkeitsgefühl und macht den innerstaatlichen Eifersüchteleien zwischen den einzelnen Gegenden ein Ende[1]).

Namentlich solche Bürgergruppen, die durch das ganze Land einheitlich organisiert sind, wie z. B. eine socialdemokratische Partei oder Verbände von Handels- und Gewerbetreibenden, empfinden mit Recht ihre Zerstückelung in zahllose kleine Häufchen als eine Ungerechtigkeit und Naturwidrigkeit.

Karl Bürkli spricht sich in folgender drastischer Weise über die Wahlkreisfrage aus: „Die *Wahlfreiheit* bedingt Abschaffung des Wahlkreissystems, der sogenannten Wahlkreisgeometrie. Der freie Wähler soll nicht eingegrenzt sein in ein Revier, wie ein entlassener Zuchthaussträfling. Freizügigkeit des Wahlwillens durch das *ganze* Wahlgebiet, Emancipation oder Losmachung des Wählers vom Wahlkreise. Wie in den 30er Jahren die Stände- und *Berufs*gruppen, das heisst die politische Macht der Stadtzünfte, aufs Land hinaus in *Orts*gruppen, das heisst in Wahlkreise verlegt wurden, so sollen nun auch die engen Ortsgruppen in die weitverbreiteten *Meinungs-, Ideen-* und Interessengruppen hinaus verlegt werden. Das ist der tiefere Sinn der Proportionalvertretung *ohne* Wahlkreise; es ist der richtige Wahlmodus für Leute, die lesen und schreiben können, im Zeitalter der Eisenbahnen, Telegraphen, Telephone, Zeitungen, kurz des ganzen Apparates der heutigen Verkehrsmittel. Wir sind nicht mehr die Leute von 1830. Der freie Wähler soll mit seinen Gesinnungsgenossen im ganzen Kanton sich ungehemmt vereinigen, seinem Vertrauensmanne stimmen und ihn in den Rat wählen können. Wer das Gängelband der Wahlkreise noch bedarf, dem ist es ja nicht verwehrt, nicht verboten, innerhalb des Wahlkreisverbandes zu stimmen und seinen Vertreter um den Kirchturm herum zu suchen und zu wählen; aber lasse er doch den anderen die Freiheit, über den Kirchturm hinaus bis an die Kantonsgrenzen zu stimmen und zu wählen[2])."

Diesen von tiefem Verständnis der historischen Entwicklung der Proportionalvertretung zeugenden Worten stimmen wir im ganzen vollkommen bei. Wo einmal das lokale hinter oder neben das politische und berufliche Zusammengehörigkeitsgefühl der Bürger tritt, da hat das *Territorialitätsprinzip* keine oder wenigstens nicht alleinige Existenzberechtigung; es soll womöglich Gliederung nach *territorialen, politischen* und *beruflichen* Gesichtspunkten *zugleich* möglich gemacht werden, und dies ist nur vollkommen der Fall bei Proportionalwahlen innerhalb des Staatsganzen als einem einzigen Wahlkörper.

In allen Staaten, wo man das Proportionalwahlsystem eingeführt hat, hat man aber doch Wahlkreise beibehalten, selbst in dem territorial so kleinen Kanton Genf. Trotzdem man überall die mögliche Trübung der Proportionalität durch die Wahlkreise klar erkannte, wurde dieser Schritt nirgends gewagt. Man hätte ihn auch in der That noch nicht gut machen können. Der Fortschritt, namentlich auf politischem Gebiete, ist eben ein sehr langsamer und gleichmässiger und geht nur stufenweise vor sich, wenn auch vom theoretischen Gesichtspunkte alle Zwischenstufen zwischen zwei sich widersprechenden Prinzipien perhorresciert werden. Die Macht des Lokalgeistes war überall noch viel zu stark entwickelt, als dass man hätte versuchen können, gleich zum einzigen Wahlkörper überzugehen. Solange in der That die Radikalen des Kantons Zürich im Nationalrat lieber durch einen zürcherischen Socialdemokraten oder ein zürcherisches Mitglied des Centrums als durch einen radikalen Genfer sich vertreten lassen, und solange innerhalb des Kantons Zürich die Freisinnigen des Bezirkes Andelfingen lieber einem Andelfinger irgend welcher Richtung ihre Stimme geben, als einem Freisinnigen in Hinweil, so lange besteht auch kein dringendes Bedürfnis, dass Zürich und Genf, Andelfingen und Hinweil unbedingt dem gleichen Wahlkreise angehören müssen.

Die Stärke des lokal-politischen Elementes lässt sich nun freilich nicht genau messen. Immerhin liefern uns die Verbalprozesse der Gemeindewahlbureaux in den Kantonen Solothurn, Zug und Tessin einen drastischen Beweis dafür, dass er noch lange nicht im Verschwinden begriffen ist. Wenn wir in Solothurn und Zug bei Kantonsratswahlen und in Zug bei Regierungsratswahlen in irgend einer Gemeinde die Kandidaten nach der in derselben erhaltenen Stimmenzahl ordnen und sie in einer zweiten Rangordnung entsprechend der lokalen Entfernung ihres Wohnortes rangieren, so können wir konstatieren, dass mit wenigen Ausnahmen diese beiden Rangordnungen übereinstimmen. Die in der betreffenden Gemeinde wohnhaften Kandidaten haben am meisten Stimmen, dann folgen diejenigen der nächsten Nachbargemeinden u. s. f. Selbst in dem Kanton Tessin, wo doch die Parteidisciplin eine sehr straffe ist, erhielten bei den Grossratswahlen am 7. März 1897 von den 220 Kandidaten,

---

[1]) In trefflicher Weise schildert *Rosseels* (S. 5) die kleinlichen Gesichtspunkte, die in kleinen Wahlkreisen heute noch den Ausschlag geben. Er sagt: „Un candidat a toujours plus de succès en promettant une église nouvelle, une route inutile ou un bureau de poste superflu qui flattent le quartier, qu'en discutant les intérêts généraux du commerce, de l'industrie, de l'agriculture. Une gare à déplacer déplace en même temps la majorité."

[2]) *Bürkli*, „Meine Proporzperle". S. 23. — Auch *Schollenberger* (Bd. I. S. 105) ist ein Feind der Wahlkreiseinteilung. Er führt aus: „Der Wahlkreis ist ein Ring, nötig für die Wahlversammlung, in den sich das Stimmzettelprinzip ganz unnötig hineingefressen hat, wie in der Münchhausiade der Wolf in das Geschirr des von ihm aufgezehrten Hundes."

deren Wohnort aus der Liste ersichtlich ist und im Wahlkreise selbst liegt, 192 in den betreffenden Gemeinden je am meisten Stimmen. Die übrigen 28 Kandidaten wurden gewöhnlich nur von einem einzigen Kandidaten um wenige Stimmen überflügelt, während der Vorsprung der 192 sich ungefähr zwischen 5 % und 30 % bewegte.

Je weiter entfernt und damit je unbekannter ein Kandidat dem Wähler ist, um so mehr regt sich in letzterm der Lokalpatriotismus. Da, wo der Wähler lieber für einen politisch andersgläubigen Kandidaten aus seiner Nachbarschaft stimmt, als einem weiter weg wohnenden Gesinnungsgenossen, kann es für ihn persönlich gleichgültig sein, ob der Staat durch Errichtung einer Wahlkreisgrenze ihm überhaupt die Möglichkeit nimmt, für den entfernt wohnenden Kandidaten zu votieren.

Freilich ist für jeden einzelnen Wähler dieser individuelle Wahlkreis enger oder weiter, bei einem Teil der Wähler fällt er vielleicht mit den Staatsgrenzen zusammen. Bei andern wieder, wie z. B. bei tessinischen Arbeitern in Zürich, bei Studenten in einer Universitätsstadt u. a., fällt der ihrem individuellen Wunsche entsprechende Wahlkreis zwar nicht mit dem Staatsganzen zusammen, aber er liegt ausserhalb des wirklichen Territorial-Wahlkreises, in welchem sie zu wählen haben. Solche Gruppen, die in der heutigen verkehrsreichen Zeit in stetem Wachstum begriffen sind, werden sich an den Nationalratswahlen oft lieber nicht beteiligen wollen, als unbekannten Kandidaten ihre Stimme geben.

Noch drastischer zeigt sich die Wirkung der Wahlkreiseinteilung in den Kantonen, wo die Wahlkreise begreiflicherweise viel enger sind als im Bund. In der Stadt Zürich z. B. fühlt der einzelne Bürger im täglichen Leben nichts von der Einteilung der Stadt in 5 Kreise; heute wohnt er in diesem Kreise, ein halbes Jahr später in jenem; je nachdem er nun diesseits oder jenseits einer Strasse wohnt, ist er auf einmal nicht nur in einem andern städtischen, sondern auch in einem andern Kantonsratswahlkreis, in welchem nun seine Partei völlig unterdrückt ist. Eine stets wachsende Zahl von Arbeitern und Arbeitgebern wiederum wohnt aus ökonomischen oder hygieinischen Gründen in einer der allernächsten Umgemeinden; die Stadt ist das Centrum ihres beruflichen und gesellschaftlichen Lebens, und daher wäre es nur angezeigt, diese Umgemeinden da, wo es sich um Wahlen in den Kantonsrat oder in den Nationalrat handelt, zu einem Wahlkreis zu vereinigen. Thut man dies nicht, so beraubt man thatsächlich eine grosse Zahl von Bürgern ihres Wahlrechtes und treibt sie zu politischem Indifferentismus.

Die ganze Tendenz unserer verkehrsreichen Zeit steuert ohne Zweifel dem einzigen Wahlkörper zu. Wo aber diese Entwicklung noch nicht stark ausgeprägt ist, soll man nicht der Theorie zuliebe den Bürgern den einzigen Wahlkreis aufoctroyieren, sondern nur durch allmähliche Vergrösserung der Wahlkreise mit dem Bedürfnisse Schritt halten. Von diesem Gesichtspunkt aus betrachtet, sind die Resultate der tessinischen Verfassungsratswahlen vom Jahre 1892 gar nicht so ungeheuerlich. Man darf eine kleine durch die Wahlkreise verursachte Abweichung von der wahren proportionalen Vertretung der *Parteien* wohl in Kauf nehmen, wenn es deshalb geschieht, um eine den *thatsächlichen Bedürfnissen* entsprechende glückliche Kombination *lokaler und politischer* Vertretung zu schaffen. Freilich kann ja beim einzigen Wahlkreis der einzelne Wähler denjenigen Vertrauensmännern stimmen, die in seiner Nähe wohnen. Aber es schweben hierbei doch ganze Gegenden, und zwar gerade diejenigen, welche am wenigsten sich lokal-egoistischen Tendenzen hingeben, in Gefahr, überstimmt zu werden und keine Vertreter zu erhalten. Zwar werden die Parteikomitees in ihrem eigenen Interesse bei Aufstellung der Listen möglichst alle Gegenden berücksichtigen, ansonst die Parteigenossen aus der zurückgesetzten Gegend mit eigener Liste aufrücken würden. Wenn aber das Parteikomitee in dieser Beziehung seine Pflicht gethan hat, so haben die Bewohner der weniger bevölkerten Gegenden immer noch keine Garantie dafür, dass die Wähler der andern Teile des Wahlkreises ebenso liberal sein werden. Auch periodische Auswanderung in der einen Hälfte des Staates oder schwache Beteiligung ihrer Bürger aus irgend einem triftigen Grunde stellt immer die territoriale Vertretung sehr ins Unsichere.

Dies sind die Bedenken gegen den einzigen Wahlkreis, die sozusagen noch in allen Staaten zutreffen; denn noch nirgends ist der lokale Gesichtspunkt so stark in den Hintergrund getreten, dass die Bürger sich nicht um den Wohn- und Heimatsort der Kandidaten kümmerten.

Durch die von Hagenbach und Siegfried empfohlene Listenkoppelung werden diese Bedenken zum grössten Teile gegenstandslos gemacht. Wir werden weiter unten auf diese Verbesserung zu sprechen kommen.

b) Die Praxis. In der Schweiz ist man aus den berührten Gründen nirgends zur Abschaffung der Wahlkreise geschritten.

Man hat sogar Zweier- und Einerwahlkreise beibehalten, wo begreiflicherweise höchstens zwei resp. eine Partei zur Geltung kommen kann. So wählt im Kanton Zug, wo die Gemeinden zugleich Kantonsratswahlkreise sind, ein Wahlkreis nur einen Deputierten,

ein anderer nur zwei, die übrigen dagegen 3—15. In Schwyz ist, wie wir bereits im geschichtlichen Teile gesehen, die Bezeichnung der Gemeinden als Wahlkreise höchst hinderlich. Hier besteht wie in Zug die Anomalie, dass im Zweierwahlkreis auch das Hälftenmehr gilt; da nun von den 30 schwyzerischen Gemeinden 18 je bloss einen oder zwei Deputierte entsenden, ist leicht einzusehen, dass die Proportionalität nicht gehörig spielen kann. Ist eine Partei in den kleineren Gemeinden in der Regel in Mehrheit, die andere in den wenigen grossen, so erhält erstere einen grossen Vorsprung vor der letzteren.

Zwar sind die Gemeinden die natürlichsten Wahlkreise, die es geben kann. Ist man aber einmal so weit, dass grössere Wahlkreise sich einigermassen eingebürgert haben, so ist ein Zurückgehen auf die Gemeinden zu einer Zeit, wo das Verkehrswesen sich so rasch vervollkommnet, geradezu naturwidrig. Wenn man aber gleichzeitig mit dem Übergang zum proportionalen Wahlsystem diese Verkleinerung der Wahlkreise vornimmt, so darf man gewiss annehmen, dass man mehr durch Parteispekulationen als aus Gerechtigkeitsliebe dazu gekommen ist [1]).

In Neuenburg kann man, wie in Zug, die verhältnismässig kleine Zahl von Einer- und Zweierkreisen noch in Kauf nehmen, da dieselben vorher schon bestanden, und weil man nicht allzuviele Reformen mit einem Male einführen konnte. In Neuenburg gilt im Gegensatz zu Zug und Schwyz das proportionale Wahlverfahren in allen Wahlkreisen ohne Unterschied. Da aber der einfache Quotient hier noch in Anwendung ist, und die Restmandate unter die stärksten Listen verteilt werden, wird diese lobenswerte Konsequenz zum guten Teile wieder illusorisch gemacht. Wenn nämlich in einem Zweierkreis eine Liste A 600 Stimmen enthält und eine Liste B 580, so vollzieht sich die Ausrechnung in folgender Weise:

$$1180 : 2 = 590$$
$$600 : 590 = 1, \text{ Rest } = 10$$
$$580 : 590 = 0, \text{ „ } = 580$$

Der zweite Sitz wird ebenfalls der ersten Liste zugewiesen, weil diese die stärkste ist.

Das tessinische Verfassungsdekret vom 2. Juli 1892 bestimmt in Art. 3, Abs. 3, dass ein Gesetz den Kanton in Wahlkreise einteilen solle; die Zahl der Wahlkreise dürfe aber höchstens 12, diejenige der in einem Wahlkreis zu wählenden Deputierten mindestens 5 betragen, und letztere müsse zudem eine ungerade Zahl sein. Auf Grund der Erfahrung bei den bereits angezogenen Verfassungsratswahlen von 1892 war man auf diese Bestimmung gekommen. Von den damaligen 10 Wahlkreisen hatten 5 eine gerade Zahl von Deputierten in den Grossen Rat entsendet.

Da die Restmandate den stärksten Listen zugewiesen wurden, trugen die geraden Zahlen der Deputierten in diesen Kreisen zum Teil dazu bei, die Störung der Proportionalität zu vergrössern. Am besten lässt sich dies an Hand eines Beispieles darthun. Im Wahlkreis Malcantone waren damals 8 Deputierte zu wählen; zwei Parteien standen sich gegenüber. Das Resultat war folgendes:

Konservative Liste 1080
Liberale „ 908
1988 : 9 = 220.8; Quotient 221.

$$1080 : 221 = 4, \text{ Rest } = 196$$
$$908 : 221 = 4, \text{ „ } = 24$$

Beide Listen erhielten also gleichviel Sitze. Verschieben wir nun das Stärkeverhältnis um blosse 25 Stimmen zu gunsten der konservativen Partei, so erhalten wir

$$1105 : 221 = 5, \text{ Rest } = 0$$
$$883 : 221 = 3, \text{ „ } = 220$$

Es kann gar nicht bestritten werden, dass das Resultat in beiden Fällen sich, soweit dies mathematisch möglich ist, der Proportionalität nähert. Aber bei ungerader Zahl der Deputierten könnte eine so kleine Zahl von Stimmen niemals gleich eine Differenz von zwei Sitzen bewirken, sondern stets nur von einem.

Die Wahlkreise mit gerader Zahl von Deputierten sind somit zweifellos beim proportionalen Wahlverfahren möglichst zu vermeiden. Immerhin ist das Beispiel des Kantons Tessin doch nicht zur Nachahmung zu empfehlen. Diese strikte Verfassungsvorschrift hat nun zur Folge, dass nach jeder neuen Feststellung der Einwohnerzahl die Wahlkreiseinteilung geändert werden muss, was ja sonst bei Geltung des Proportionalwahlverfahrens durchaus nicht nötig ist. Dagegen ist die Fixierung eines Minimums der Deputiertenzahl für die Wahlkreise sehr nachahmenswert. Das tessinische Wahlkreisgesetz vom 2. Dezember 1892 ging noch weiter, als es die Verfassung verlangte, und schuf bloss 8 Wahlkreise; in einem einzigen derselben sind bloss 5 Deputierte zu wählen, in allen übrigen dagegen 9—17. — Die 10 solothurnischen Wahlkreise mit je 7—18 Deputierten, die sich an die Bezirkseinteilung anlehnen und in der Verfassung festgenagelt sind, sind in ihrer Grösse ungefähr richtig und werden jetzt, wo keine Wahlkreisgeometrie mehr nötig ist, um den Minoritäten gerecht zu werden, jahrzehntelang unverändert bleiben können.

[1]) Mit Bezug auf diese schwyzerische Wahlkreiseinteilung schreibt uns ein tessinischer gründlicher Kenner der Proportionalwahl mit vollem Recht: „Un système tel que celui qui vient d'être adopté à Schwitz est une mauvaise plaisanterie qui ne peut que nuire au principe."

Am grössten sind die drei Genfer Wahlkreise, in denen 26, 34 und 40 Deputierte gewählt werden. Hier hat man weniger wegen des Bestehens intensiver lokaler Gegensätze den einzigen Wahlkreis nicht eingeführt, als vielmehr wegen der praktischen Schwierigkeiten. Denn wenn man unbeschränktes Listenskrutinium und Verbot des Kumulierens hätte beibehalten wollen, dann wäre in der That der Wähler gezwungen gewesen, 60—100 Namen auf seinen Wahlzettel zu setzen. Man war sich in Genf wohl bewusst, dass man mit Beibehaltung der Kreise die volle Proportionalität in Bezug auf das Staatsganze stören werde, da so eine Partei, die vielleicht im einzigen Wahlkreis einen bis zwei Vertreter hätte erhalten können, gar keinen Sitz zur Besetzung zugewiesen erhielte. Aber man fand mit Recht, dass man diese Konzession den historisch überlieferten Wahlkreisen schon machen dürfe, zumal sie ja auch für die Wähler und die Wahlbureaux viel bequemer war [1]).

Wie sehr anderseits gerade im Kanton Genf der Gedanke der Einheit schon durchgedrungen ist, bewiesen die Grossratswahlen der Jahre 1892, 1895 und 1898, wo die Listen der radikalen, der demokratischen und der unabhängigen Gruppen stets in allen drei Wahlkreisen die gleichen Hauptkandidaten portierten, um ja sicher zu sein, dass sie gewählt würden. Die Liste der Arbeiterpartei trug bisher stets in allen drei Wahlkreisen genau dieselben Kandidaten in gleicher Reihenfolge, ebenso fast völlig auch die Liste der nationalen Gruppe.

In andern Kantonen dagegen mit mehr ländlichem Gepräge ist der lokale Geist immer noch stark entwickelt. Einen Beweis dafür liefert eine gegenwärtig noch pendente Petition der Gemeinden des Bleniothales (Tessin), welche verlangt, dass das Bleniothal zu einem selbständigen Wahlkreis erhoben werde.

Der achte tessinische Wahlkreis (circondario delle tre valli) umfasst nämlich die drei Thalschaften Leventina, Blenio und Riviera, er ist der grösste Wahlkreis und entsendet 17 Vertreter in den Grossen Rat. Bei den Wahlen vom 7. März 1897 wurden in diesem Wahlkreise 3690 gültige Wahlzettel in die Urne gelegt; sie verteilten sich folgendermassen auf die drei Gegenden

Leventina	1694
Blenio	1231
Riviera	765

Von den 17 Gewählten dagegen gehörten an

der Leventina	9
dem Blenio	3
der Riviera	5

[1]) Vgl. „Mémorial des séances du Grand Conseil 1891/92". S. 935, und *Frey*, „Les lois suisses" etc. S. 45.

Wegen dieser Zurücksetzung, die, beiläufig erwähnt, im Jahre 1893 den Leventinesern passierte, wurde von den Bleniesen die erwähnte Petition an den Grossen Rat gestellt. Wenn man dem Blenio entgegenkommen will, so muss man die Verfassung ändern, weil bei der Erhebung des Blenio zu einem besondern Wahlkreis dem Requisite der ungeraden Zahl der in einem Wahlkreis zu wählenden Deputierten nicht mehr entsprochen werden kann.

In der Diskussion der Presse über diese Petition wurde von verschiedenen Seiten die Einführung des einzigen Wahlkreises angeregt, der schon im Verfassungsrat eifrige Befürworter gefunden hatte.

Mit vollem Rechte opponierte Dr. Bertoni [1]) hiergegen, da gerade die Petition der Bleniesen zeige, wie starke Wurzeln der „Regionalismo" im Tessin noch habe. Er wies auf die Möglichkeit hin, dass eines schönen Tages, wie im Jahre 1870, die politischen Gegensätze den regionalen weichen müssten, z. B. in einem Streite wegen des Baues einer Eisenbahn, und dass dann eine ganze Thalschaft gar keine Deputierten erhielte.

Auf Grund der bisherigen 10jährigen Erfahrungen schlägt Bertoni im Gegenteil in einem Gutachten zu Handen des belgischen Abgeordneten Léon Defuisseau de lege ferenda vor, nur Wahlkreise mit mindestens 5 *und höchstens 9 Deputierten* zu schaffen, damit nicht die eine Gegend die andere unterdrücken könne.

Wenn sich auch offenbar die von Bertoni geäusserten Bedenken, namentlich auch bei Gestattung der Listenkoppelung zum grössten Teil widerlegen lassen, so muss doch gesagt werden, dass der Kanton Tessin für den einen und unteilbaren Wahlkreis heute noch nicht reif genug ist.

Die ganze neueste Bewegung zu gunsten desselben geht mehr von Parteiführern aus, die die Sicherheit einer lokalen Vertretung zu gunsten einer kaum erwähnenswerten Vervollkommnung der Proportionalvertretung opfern wollen. Es ist nicht wahrscheinlich, dass das tessinische Volk in eine diesbezügliche Verfassungsänderung einwilligen werde.

§ 4. Proportionale Wahl der Regierung.

In den Kantonen Tessin und Zug wird auch das 5- respektive 7köpfige Regierungskollegium nach proportionalem Verfahren gewählt. In keinem andern Staate hat man dem neuen Prinzip eine so ausgedehnte Anwendung zugestanden. In der ausländischen Litteratur ist die Frage der proportionalen Wahl der Exekutive namentlich deshalb, weil das Kollegialsystem nicht

[1]) Vgl. „Il Dovere" Nr. 71 und 93 vom 24. März und 20. April 1900, ferner „La Libertà" Nr. 69 und 71 vom 26. und 28. März und „La Voce del Popolo" Nr. 75 ff. vom 8. ff. März 1900.

weit verbreitet ist, fast völlig unbeachtet geblieben; wo sie aber berührt wird, wird sie durchwegs verneinend beantwortet. Auch fast alle schweizerischen Proportionalisten sind Gegner der proportionalen Wahl der Regierung [1]), und wenn neben dem wahren Anhänger des Prinzipes, Karl Bürkli, die grössten Gegner desselben, Hilty und Favon, erklären, der proportionalen Wahl der Volksvertretung entspreche notwendigerweise auch proportionale Wahl der Exekutive, so muss schon dies anspornen, die Frage scharf ins Auge zu fassen [2]).

Wir haben weiter oben gesehen, dass aus der Rechtsgleichheit allein das proportionale Wahlverfahren nicht gefordert werden kann, und dass wir bei jeder einzelnen Behörde uns von neuem die Frage vorlegen müssen, ob dasselbe irgendwie dazu beitrage, dass sie ihrer Aufgabe besser gewachsen sei als bisher.

Die direkte Aufgabe der Regierung, der Vollzug der Gesetze und die Leitung der Staatsverwaltung verlangen keine Vertretung von Meinungsgruppen. Wenn die Gesetze richtig ausgearbeitet sind, ist bei der Abfassung der Verordnungen keine Kompromissarbeit mehr nötig; ebensowenig bedarf man ihrer bei der Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen, sofern die Volksvertretung auf der Höhe ihrer Aufgabe steht. Ein Mitglied der Regierung braucht vor allem persönliche Befähigung zum Amt, damit es, und nicht ein Sekretär, Herr im Departement ist.

Unsere Frage lautet also hier nur, ob es eher möglich ist, tüchtige Leute in die Regierung zu wählen, wenn die Wahl nach Verhältnismehr, oder wenn sie nach Hälftenmehr erfolgt.

Eine Antwort hierauf ist sehr schwierig. Vor allem muss betont werden, dass das proportionale Wahlverfahren das Urteil der Menschen nicht bessern kann, und dass Missgriffe der Bürger in der Auswahl der Kandidaten unter beiden Wahlverfahren vorkommen können. In zweiter Linie muss man sich aber wiederum vergegenwärtigen, dass die Zugehörigkeit zur politischen Mehrheit oder Minderheit auf die persönliche Tüchtigkeit des einzelnen ohne Einfluss ist, dass die Minderheit sogar viel geeignetere Leute besitzen kann als die Mehrheit. Die Gegner der proportionalen Wahl der Regierung machen sich daher die Sache allzu leicht, wenn sie sagen, die Regierung müsse keine Vertretung von Wählergruppen sein, *also* sei proportionale Wahl derselbe ein Unding. Man kann nämlich mit dem gleichen Rechte sagen, die Wählbarkeit in die Regierung dürfe nicht von der Zugehörigkeit zur Mehrheitspartei abhängig gemacht werden, also sei das Majoritätssystem zu verwerfen.

Heute darf man es endlich wagen, die sogenannte homogene Zusammensetzung des Regierungskollegiums als Ideal zu verwerfen. Das wahre Ideal ist hier wirklich die Zusammensetzung aus den „Besten und Tüchtigsten", und eine solche lässt sich gewiss da am wenigsten präsumieren, wo alle Mitglieder der Regierung der gleichen Partei angehören. Die vielfach verfochtene Ansicht, dass eine nicht homogene Regierung ihre Aufgabe nicht richtig erfüllen könne, weil die der Minderheit angehörenden Mitglieder durch stete Opposition einheitliches Handeln und festes Auftreten derselben hinderten, ist durch die Praxis bereits widerlegt. Fast alle Regierungskollegien unserer Kantone und des Bundes sind sogenannte gemischte Regierungen, und sie arbeiten eher besser als die homogenen. Auch in den parlamentarischen Staaten sehen wir fortwährend, dass die ministères d'affaires mehr leisten als die ministères de combat. Die Verschiedenheit politischer Anschauungen bietet für die einzelnen Mitglieder, sofern sie persönlich unantastbar sind, kein unübersteigbares Hindernis, sich zu vertragen und gemeinsam zum Wohle des Ganzen zu arbeiten. Freilich kann das einträchtige Arbeiten hie und da durch die Parteien etwas erschwert werden, aber auch dann noch ist beständige Uneinigkeit im Regierungskollegium ein Armutszeugnis für die einzelnen Mitglieder. Eine politisch einseitig zusammengesetzte Exekutive bietet zudem in der Eidgenossenschaft keine unverbrüchliche Garantie für einheitliches Handeln, da hier die Nationalitätengegensätze oft weit schärfer sind als die politischen. Wie weiterhin da, wo im Volk und in der Vertretung keine einzige Partei die Majorität bildet, eine homogene Regierung ohne Nachteil für die Beziehungen zwischen ihr und der Volksvertretung bestehen kann, bleibt ein Rätsel.

In der Exekutive soll der Minorität das hier so wichtige Recht der *Kontrolle* nie entzogen werden. Eine solche hat überall heilsame Wirkungen, sorgt für geordneten Finanzhaushalt und verhindert Günstlingswirtschaft.

Trotz dieser grossen Wünschbarkeit einer Vertretung der Minoritäten in der Regierung kann aus praktischen Gründen die Einführung des proportionalen Wahlverfahrens für die Wahl derselben doch nicht empfohlen werden.

Vergegenwärtigen wir uns kurz die Einführung und Anwendung desselben.

Ein einmal gewähltes Regierungsmitglied wird in der Schweiz bei den Erneuerungswahlen in der Regel stets wiedergewählt. Mit dieser Praxis hat man im

---

[1]) Vgl. *Frey:* „Les lois suisses sur la représentation proportionnelle". S. 8; ferner *Hagenbach* und *Naville* in fast allen ihren Schriften; siehe auch namentlich *Saripolos* II, S. 221—228.

[2]) *Saripolos* (II, S. 223, Note 3) findet, dass Hilty nur deshalb erkläre, die proportionale Wahl des Bundesrates sei derjenigen des Nationalrates vorzuziehen, um das Prinzip zu diskreditieren.

ganzen keine schlechten Erfahrungen gemacht, da sie den Mitgliedern ermöglicht, sich in die Regierungsgeschäfte hineinzuarbeiten, und sie nicht zwingt, ängstlich darauf bedacht zu sein, ja keine klare und offene Meinung zu äussern, um nirgends anzustossen. — Gleich bei der ersten Anwendung des proportionalen Verfahrens wird diese alte Tradition durchbrochen. Denn da in den gemischten Regierungen des heutigen Systems die Minderheit stets ein wenig zu kurz kommt, wird nun ein der Mehrheitspartei angehöriges Mitglied zum Austritt gezwungen. Dass der Ausscheidende gerade der Unfähigste sei, ist mehr als zweifelhaft.

Doch dieses Übergangsstadium dürfte vernünftigerweise vor den Einführung des neuen Systems nicht abschrecken, da unter dem alten Verfahren noch schroffere Wechsel vorkommen können, wie uns die Geschichte des Kantons Tessin zeigt. Nehmen wir daher an, die Regierung sei einmal proportional gewählt, und verfolgen wir den Lauf der Dinge weiter.

Während der Legislaturperiode scheidet ein Mitglied aus. Wie schaffen wir Ersatz? Im Tessin, wie in Zug, rückt in diesem Falle derjenige nicht gewählte Kandidat der gleichen Liste nach, der am meisten Stimmen erhalten hat[1]). War der Ausscheidende Vorsteher eines wichtigen Departementes, z. B. des Finanzdepartements, und wurde er durch den Tod mitten aus schwierigen und weittragenden Finanzoperationen herausgerissen, so rückt also der erste Ersatzmann der betreffenden Liste nach, ganz unbekümmert darum, ob er zur Leitung des vakanten Ressorts befähigt sei. Es kann zwar nach dem Eintritt des neuen Mitgliedes eine neue Ressortverteilung stattfinden und das frisch eintretende Mitglied an einen Posten gestellt werden, den es voraussichtlich gut ausfüllen wird. Ein Aber verbleibt immerhin. Es ist der Fall möglich, daß überhaupt keines der bisherigen Mitglieder das ausgeschiedene richtig ersetzen kann, und dass der allgemein zum Nachfolger als prädestiniert erachtete Mann noch nicht dem Regierungskollegium angehört. Ist er aber nicht gerade Ersatzmann derjenigen Liste, auf welcher der Ausgeschiedene figurierte, so ist er für uns verloren. Denn diejenige Partei, die ein Anrecht auf Nachrücken eines der Ihrigen hat, wird sich dasselbe niemals nehmen lassen, da es ihr Egoismus nicht zulässt, zuzugestehen, dass eine andere Partei einen geeignetern Kandidaten besitze. Haben wir statt Nachrücken eigentliche Ersatzwahl, so sind die Übelstände etwas geringer. Die Bürger müssen aber notwendigerweise einen Angehörigen derjenigen Partei wählen, welcher das weggefallene Mitglied angehörte, da sonst bei der nächsten Erneuerungswahl diese den Sitz zurückerobern und ein Mitglied zum Austritt zwingen würde.

Das proportionale Wahlverfahren ist in seiner Anwendung auf die Wahl der Exekutive zu starr, es kann sich nicht mit der nötigen Elasticität den einzelnen Umständen anpassen.

Dieser Nachteil kommt dem System eines schwach limitierten Votums nicht zu. Ein solches System sichert der Minorität ein für allemal ihr Kontrollrecht, zwingt sie aber nicht, falls sie selbständig auftritt, fast wider ihren eigenen Willen sich der zweckmässigsten Besetzung der Vakanz zu widersetzen. Beim proportionalen Wahlverfahren kann da, wo eine Partei ein Recht auf einen neuen Sitz hätte, der bisherige Bestand des Kollegiums nur bewahrt werden, wenn die Parteien eine Kompromissliste gütlich vereinbaren.

Bei einem Minoritätensystem sind solche weitgehende Vereinbarungen nicht nötig; es genügt, wenn diejenige Partei, die ein Anrecht auf ein weiteres Mitglied hätte, keine neuen Kandidaten aufstellt, um die momentane Zusammensetzung des Rates unverändert zu lassen. Bei der Wahl der Regierung darf man nicht steif auf der Proportionalität beharren, sondern man soll den Verhältnissen Rechnung tragen und der Konvenienz einigen Spielraum lassen.

Da, wo die Volksvertretung proportional gewählt wird, steht auch in der Regel die politische Moral so hoch, dass man jeder Minorität eine proportionale Anteilnahme an der Regierung zugesteht, und nicht aus Brutalität davon abweicht, sondern nur da, und nur zeitweise, wo dies im Interesse der Stabilität und der Tüchtigkeit der Exekutive nötig ist.

Die bisherigen Erfahrungen. Die Erfahrungen in Zug und im Tessin sind nun zwar nicht derart, dass sie von proportionaler Wahl der Regierung förmlich abschrecken. Der Übergang vom alten zum neuen System war in Zug nicht mit Inkonvenienzen verbunden, da die liberale Minderheit wegen unrichtiger Zuteilung der Restmandate nicht mehr Sitze erhielt als zuvor. Auch der Wechsel in der Zusammensetzung war hier nicht intensiver wie früher. Im Tessin regierte in früheren Jahren fast durchwegs eine homogene Regierung. Einzig anno 1837, in den siebziger Jahren und im Jahre 1890 gestand die jeweilige Majorität der Minorität einen Sitz zu. Im Jahre 1891 (nach der Septemberrevolution von 1890) erhielt die Minorität 2 von den 5 Sitzen zugewiesen, und im Februar 1893 endlich wurde die Regierung nach proportionalem Verfahren gewählt. Die frühere liberale Minorität erlangte drei Regierungsstühle, die frühere konservative Mehrheit deren zwei. Seit dieser Zeit sitzen stets die

[1]) Im Tessin wurde erst nachträglich durch ein Decreto legislativo vom 28. April 1897 die Bestimmung von Art. 26, § 1, des Gesetzes vom 2. Dezember 1892 auch für die Schaffung des Ersatzes beim Staatsrat als massgebend erklärt.

gleichen Männer im Staatsrat, so dass sich unsere Bedenken bezüglich des Ersatzes Ausscheidender hier nicht auf ihre Richtigkeit prüfen lassen.

Mit der proportionalen Wahl der Regierung oder — besser gesagt — mit der proportional gewählten Regierung ist man im Tessin nicht allgemein zufrieden. Schon im Jahre 1894 beklagte man sich darüber, dass unter dem neuen System jede der beiden Parteien sich von den Mühen dispensiert glaube, die geeigneten Leute auszusuchen, die dieses oder jenes Departement richtig verwalten könnten. So könne es vorkommen, dass auf keiner der beiden Listen ein Finanzmann, oder auf keiner Liste ein Jurist figuriere. Auch wenn jede Liste (im Tessin werden stets vollständige Kandidatenlisten aufgestellt) durchaus den Anforderungen an ein ganzes Regierungskollegium entspreche, so könne es doch vorkommen, dass z. B. auf beiden Listen je der zur Leitung des Finanzdepartementes vorgesehene Kandidat nicht gewählt sei. Diesen Nachteil habe man bereits bei der Wahl vom 19. Februar 1893 gespürt. Als weitere Inkonvenienzen führte man an, dass die der Minorität angehörenden Staatsräte sich nicht als Mandatare des Volkes, sondern der Opposition zu betrachten geneigt seien, und dass das Verhältnis von drei Liberalen zu zwei Konservativen der Majorität eine zu schwache und zu unsichere Position zuweise [1]).

Der erste dieser Vorwürfe ist nicht unbegründet, und wenn vielleicht bei der Wahl von 1893 die Auslese eine nicht ganz glückliche war — was hier nicht behauptet werden soll — so wäre es begreiflich, wenn bis heute die Klagen nicht verstummten, da ja die Zusammensetzung stets dieselbe blieb. Von diesem Gesichtspunkt betrachtet, ist die gegenwärtig pendente Motion von Stoppa, Garbani und Konsorten vom Dezember 1899 nicht ohne Bedeutung. Dieselbe verlangt Abschaffung der proportionalen Wahl des Staatsrates und Ersetzung durch das von 5 auf 4 Stimmen limitierte Votum mit relativem Mehr, so dass die konservative Minderheit statt zwei nur noch einen Vertreter im Staatsrat hätte.

Dass auch die andern zwei Bedenken im Tessin nicht der Berechtigung entbehren, zeigen die lebhaften Debatten, die sich in der tessinischen Presse bei Besprechung der Motion Stoppa-Garbani entsponnen haben.

Die Diskussion wurde eröffnet durch einen bemerkenswerten Artikel des „Credente Cattolico" betitelt: „L'uomo compatibile" [2]). Hier wurde ausgeführt, dass dasjenige Mitglied einer Exekutivbehörde, welches der Minderheit angehöre, dann eine viel freiere und selbständigere Stellung habe, wenn es mit Hülfe des proportionalen Verfahrens oder auch des limitierten Votums von den eigenen Leuten gewählt worden sei, als wenn es unter dem Majoritätssystem durch *Gnade* der Mehrheit zu Sitz und Stimme gelange. In letzterem Falle müsse es verträglich, compatibile, sein, denn sobald es der Majorität unbequem werde, werde es wieder beiseite geschoben. Es sei daher besser für die Minorität, keinen Vertreter in der Regierung zu haben als nur einen uomo compatibile. Einen Beweis hierfür bilde u. a. Zemps Eintritt in die Bundesexekutive. Wenn dieser Vertreter der katholisch-konservativen Minderheit sich auch seine Selbständigkeit im Bundesrate habe wahren können, so sei dafür seine Partei in ihrer Oppositionsthätigkeit gehemmt und in gewisser Weise von der Majoritätspartei abhängig geworden. Mit Recht habe daher Segesser einst erklärt: „Wir dringen darauf, dass man uns eine Vertretung im Bundesrat zugestehe, bitten aber zugleich den Himmel, dass sie uns nicht gegeben werde."

Ein Teil der tessinischen Presse stellt nun die These auf, dass auch das vermittelst proportionalem Verfahren und limitiertem Votum gewählte Mitglied der Minderheit und dessen Partei genau dieselbe Stellung hätten wie beim System des „uomo compatibile". Regierung und Opposition seien eben Gegensätze, und es sei unlogisch und praktisch verfehlt, wenn die Minderheit darauf Anspruch mache, „di biasimare e vituperare il Governo e nell' istesso tempo di governare; di godere i vantaggi del potere, non solo evitandone la responsabilità, ma essendole perfino, lecito di scagliarsi contro il potere medesimo" [1]).

Auch die Organe der konservativen Minderheit waren wenigstens anfangs für Ersetzung des proportionalen Verfahrens durch das limitierte Votum, aber zum Teil aus andern Gründen.

Sie wiesen nach — und allem Anscheine nach ist dies richtig — dass die proportionale Anteilnahme der Minorität an der Landesverwaltung zu einem schönen Teil durch die Majorität faktisch verunmöglicht worden sei [2]).

Zwar sassen seit 1893 immer zwei — und zwar stets dieselben — Angehörigen der Minderheit im Staatsrat; daran konnte die Mehrheit nicht rütteln. Um aber doch ihr Übergewicht möglichst weitgehend geltend zu machen, schmälerte sie die Kompetenzen derjenigen Departemente, denen die zwei Vertreter der Minderheit vorstanden.

---

[1]) „Il voto proporzionale ed il Consiglio di Stato", Leitartikel der „Riforma" vom 23. November 1894.

[2]) Vgl. „Il Credente Cattolico" Nr. 35, 41, 42, 44, 46 vom Februar und März 1900.

[1]) „Il Dovere", Nr. 57 vom 8. März 1900. Vgl. ferner „La Libertà", Nr. 45 vom 25. Februar 1900.

[2]) Auch einer unserer Gewährsmänner aus dem Kanton Tessin macht hierauf aufmerksam und erklärt sich bereit, die Beweise dafür zu erbringen.

Am 28. Februar, bei der Konstituierung des neuen Staatsrates, erhielt das eine konservative Mitglied das Departement der öffentlichen Arbeiten zugewiesen, aber ohne die Leitung und Oberaufsicht des Forstwesens und der Landwirtschaft, die bisher auch zu diesem Departement gehört hatten. Das andere konservative Mitglied wurde Finanzdirektor, wobei man ihm aber die tipografia cantonale, die bisanhin dazu gehört hatte, wegnahm. Am 9. Januar 1894 entzog der Staatsrat dem Direktor der öffentlichen Arbeiten die Ernennung der cantonieri. Im Jahre 1897 wechselte der radikale Chef des Departements des Innern mit dem bisherigen Direktor der öffentlichen Bauten das Ressort. Das Departement des Innern zerfällt im Tessin in einen politischen und administrativen Zweig. Der Departementswechsel wurde nun benützt, um dem neuen konservativen Direktor des Innern nur den administrativen Zweig zuzuteilen; der politische Zweig blieb beim nunmehrigen Direktor der öffentlichen Arbeiten.

Im gleichen Jahre beschnitt der Staatsrat die Kompetenz des konservativen Finanzdirektors, indem er ein vom Finanzdepartement unabhängiges „Ufficio delle pubbliche contribuzioni“ einrichtete, und „so gelangte man dahin, die Vertreter der Minorität fast aller derjenigen Kompetenzen zu berauben, welche die Existenzberechtigung eines Mitgliedes des Staatsrates ausmachen“ [1]).

Gegen dieses Vorgehen wurde von seiten der Minorität mehrfach protestiert und im April 1895 auch der Grosse Rat interpelliert.

Nur aus diesem Grunde erklärte sich eine Zeit lang das konservative Organ „La Libertà“ für die Einführung des limitierten Votums. Denn, sagt es sich, wenn die Radikalen trotz allen Protestierens die Proportionalität unterbinden, so wollen wir lieber ganz darauf verzichten, zumal ja die Gegner, wenn wir einmal ans Ruder kämen und Wiedervergeltung üben wollten, doch grossen Lärm machen würden.

Andere wieder wollen von einer Veränderung des bisherigen Zustandes nichts wissen. Sie finden, die schlechte Regierung der letzten Jahre sei nicht Folge der proportionalen Wahlart, sondern der Fehler liege bei den Persönlichkeiten selber. Die letztere Behauptung ist unzweifelhaft richtig, nur kann man sich eben fragen, ob im Jahre 1893 wegen der neuen Wahlart die Auswahl schlecht war — wenn die Mitglieder wirklich nicht gut amten, was eben auch bestritten ist.

Dies wäre der einzige richtige Grund, um eine Änderung des bisherigen Zustandes zu verlangen; alle andern sind mehr oder weniger unstichhaltig.

Die Befürworter des limitierten Votums geben selbst zu, dass seit 1893 im Staatsrat niemals ein Mitglied der Minorität gegen die Handlungen der Majorität opponiert habe, oder dass es die persönliche Verantwortlichkeit für einen Akt der Regierung ablehnte [1]). Die Einheit der Regierung nach aussen hat also nicht gelitten.

Der Hauptfehler liegt eben in dem alten Grundübel der tessinischen Parteien oder Parteiführer, in der *Parteiausschliesslichkeit*. Die Minorität hält an der alten Gewohnheit fest, die Regierung als Organ der Majorität zu betrachten und deshalb bei jeder Gelegenheit anzugreifen. Die Majorität will sich dies nicht gefallen lassen; sie erklärt, wenn sie allein für die Handlungen der Regierung die Verantwortlichkeit tragen müsse, so wolle sie auch allein regieren. Sie verfällt aber in denselben Fehler wie die Minorität: hat sie an der Staatsverwaltung etwas zu loben, dann spricht sie von der „liberalen“ Regierung, hat sie zu tadeln, dann erst wird sie sich bewusst, dass das Regierungskollegium „gemischt“ ist, und schiebt ohne logischen Zusammenhang alles diesem gemischten System in die Schuhe [2]).

Auch in andern Kantonen hat man gemischte Regierungen, aber man hat sich dort eben daran gewöhnt, die Regierung nicht in die Parteihändel hineinzuziehen und für die gute und schlechte Verwaltung die einzelnen Departementsvorsteher verantwortlich zu machen, womit man in den meisten Fällen das Richtige trifft.

Die Motion Stoppa-Garbani ist daher etwas skeptisch anzusehen. Offenbar würde man sich nach deren Annahme beeilen, bei der nächsten Wahl, unbekümmert um die Befähigung der jetzigen konservativen Mitglieder, eines derselben durch einen Liberalen zu ersetzen, nicht aber zuzuwarten, bis ein Mitglied zum Ausscheiden käme, um dann, ohne auf Parteiangehörigkeit in erster Linie zu sehen, den richtigen Mann sich auszusuchen. — Übrigens sind die Aussichten, dass diese Motion vom Volke angenommen werde, wie man uns mitteilt, ziemlich unsicher.

Den Fehler ungenügender Auswahl könnte man jetzt, da die proportionale Vertretung einmal eingebürgert ist, dadurch mildern, dass die Parteien endlich einmal unvollständige Kandidatenlisten aufstellen würden, und dass statt Nachrücken eine Ersatzwahl angeordnet würde. In der Ersatzwahl müsste man notgedrungen diejenige Partei, welcher der Ausscheidende angehörte, berücksichtigen, da sie sich sonst bei den Erneuerungswahlen doch wieder schadlos halten würde.

---

[1]) „La Libertà“, Nr. 67, vom 8. März 1900.

[1]) Vgl. „Il Dovere“ vom 30. Mai 1900.

[2]) So spricht der „Dovere“ vom 31. Mai 1900, wo er die Finanzwirtschaft als befriedigend bezeichnet, auf einmal von den Segnungen des „Governo liberale“.

Im Tessin der Konvenienz grössern Spielraum zu lassen, ist heute noch sehr gefährlich, und unter solchen Umständen ist die proportionale Zusammensetzung der Regierung der einseitigen unbedingt vorzuziehen, zumal selbst derjenige unserer Gewährsmänner, der sich über das oben geschilderte Vorgehen der Majorität beklagt, erklärt, dass die Landesverwaltung trotzdem unter dem proportionalen System eine gute gewesen sei.

Im Kanton Zug, wo ja die Zusammensetzung der Regierung ungefähr dieselbe ist wie früher, hat das neue System zu keinen Klagen Anlass gegeben. Man findet das Regiment weder besser noch schlechter.

§ 5. Proportionale Wahl der Gerichte.

Im Kanton *Zug* werden die ordentlichen Gerichte wie die Geschworenen proportional gewählt. Im *Tessin* werden nur die Geschworenen nach diesem Verfahren gewählt, dagegen kommt man den Minderheiten auch bei den Wahlen der Gerichte so weit entgegen, dass diese mit limitiertem Votum zu wählen sind. Die Gerichte erster Instanz bestehen hier aus drei Richtern und sechs Suppleanten. Der Wähler darf aber nur zwei Kandidaten für das Amt des Richters und vier als Suppleanten wählen. Gewählt ist, wer das relative Mehr, aber immerhin mindestens eine Stimmenzahl erreicht, welche ein Viertel der Zahl der Wahlzettel ausmacht. Zwei Wochen nach der Wahl der Richter und Suppleanten wird aus den drei Richtern der Präsident nach absolutem Mehr gewählt.

Beim Appellationsgericht werden der Präsident und der Vorsitzende der Anklagekammer zuerst gewählt und nachher dann die sechs Richter und sechs Suppleanten. Hier ist die Stimmgebung bis auf ein Drittel beschränkt, so dass der Wähler nur zwei Kandidaten als Richtern und weiteren zwei als Suppleanten stimmen kann. Bei Ersatzwahlen mit je mindestens drei zu besetzenden Richter- oder Suppleantenstellen findet das auf zwei Drittel limitierte Votum Anwendung.

Im Kanton *Waadt* endlich werden die Geschworenen mit um die Hälfte limitiertem Votum gewählt, wobei dasselbe Quorum von einem Viertel der Wahlzettel gilt wie im Tessin [1]).

a) Die proportionale Wahl der Civilgerichte. Hier ist im wesentlichen dasselbe zu sagen wie im vorigen Paragraphen.

Während die Volksvertretung schöpferisch thätig ist und in direkter Weise unter Vorbehalt der Genehmigung durch die Bürger den Volkswillen setzt, ist die Thätigkeit der Gerichte, wie diejenige der Regierung, eine vollziehende. Es handelt sich deshalb bei der Wahl der Richter vornehmlich darum, nur solche Männer zum Richteramt zu berufen, welche den *im Gesetz niedergelegten* Volkswillen am besten erfassen und ihn in Anwendung auf specielle, ihnen vorgelegte Thatbestände möglichst unverfälscht wiedergeben können. Die Behauptung, dass proportionale Wahl des Gerichtes nötig sei, damit die Urteile mit dem Volkswillen zusammenfallen, ist unrichtig. Auch wenn sich nämlich der Richter genau sagen kann, dass dann, wenn das Volk das Urteil fällen würde, oder wenn er selbst frei urteilen dürfte, ein Rechtsfall anders entschieden würde, so darf er sich dadurch nicht beeinflussen lassen. Denn in allen Staaten ist der *gesetzte* Volkswille für den Richter massgebend; finden die Bürger, dass dem Gesetz entsprechende Urteile ungerecht sind, so sollen *sie* das Gesetz ändern, der Richter kann nichts dafür.

Die Aufgabe des Gerichtes an sich verlangt also nicht eine proportionale Vertretung der Bürgergruppen, und da wir dem Gesichtspunkte der Rechtsgleichheit, der diesem Prinzip zu Grunde liegt, keine ausschlaggebende Bedeutung zuerkennen, sind wir gezwungen, die Frage einzig und allein von ihrer praktischen Seite anzufassen und uns zu fragen, ob die proportionale Zusammensetzung wenigstens indirekt dazu beitrage, dass die Gerichte ihren Zweck möglichst gut erfüllen. Das Resultat kann nicht durchweg gleich ausfallen.

Werfen wir zuerst unsern Blick auf ein *Gericht erster Instanz eines Verkehrscentrums* wie Zürich, oder auf ein *Obergericht,* und wägen wir die Vor- und Nachteile der proportionalen Wahl derselben gegeneinander ab. — Bei einseitiger Zusammensetzung eines solchen Gerichtes besteht wenigstens bei uns nicht die Gefahr, dass die Richter wider besseres Wissen das Gesetz verkehrt anwenden, sondern vielmehr, dass sie sich in die Lebensverhältnisse ihnen fernstehender Gesellschaftsschichten nicht recht hineindenken können, an die vorgelegten Thatsachen einen falschen Massstab anlegen und so trotz bona fides ungerechte Urteile fällen. Der grösste Wert proportionaler Zusammensetzung liegt aber unzweifelhaft darin, dass der einfache Bürger mehr Zutrauen zum Gerichte hat. Jeder Bürger hat das Gefühl, dass im Gericht jemand sitzt, der ihn versteht und sich wehren wird, wenn man ihm Unrecht thun will. Unterliegt er, so wird er auch dann, wenn er die rechtlichen Erwägungen nicht würdigen kann, seine Niederlage nicht gleich der Parteilichkeit und dem Unverständnis der Richter zuschreiben, sondern dem notwendig strikten Charakter der Gesetze, die

[1]) In Pennsylvanien werden seit 1873 alle Gerichte nach limitiertem Votum gewählt; im Staate New-York, im Circuit Chicago und in Philadelphia kam es nur vereinzelt bei der Schaffung neuer Richterstellen zur Anwendung, weil ja dort lebenslängliche Wahl gilt und bei Ersatzwahlen gewöhnlich nur ein Richter zu wählen ist. Soviel vor dem Jahre 1888. (Vgl. „Représentation proportionnelle, Paris, S. 202—226.)

ja in einzelnen Fällen empfindliche Härten in sich schliessen können.

Anderseits hat die proportionale Wahlart hier auch ihre grossen Nachteile. — Wo viele Menschen zusammenwohnen, da werden die Kollisionen der Rechtssphären der Menschen oft so kompliziert, dass ein nicht juristisch gebildeter Richter trotz der grössten Dosis gesunden Menschenverstandes seiner Aufgabe nicht mehr gewachsen ist. Es ist dies auch natürlich. Jeder Handwerker, jeder Kaufmann, jeder Bureau-Angestellte muss heutzutage eine Lehrzeit durchmachen und womöglich Specialschulen besuchen, um in seinem Fache auf der Höhe der Zeit zu sein. Warum sollte es nun nicht auch eines Specialstudiums bedürfen, um sich zum Richter auszubilden? Wer ohne juristische Bildung heute in ein nicht ländliches Gericht gewählt wird, bedarf einer grossen Intelligenz und eines eisernen Fleisses, um sich durch Selbststudium in die Materie hineinzuarbeiten. Sehr oft gerät er in geistige Abhängigkeit seiner Kollegen und fällt diesen zur Last. Diejenigen Bürger, die in ihm denjenigen Mann sehen, der darüber wachen wird, dass ihnen kein Unrecht geschehe, befinden sich daher in grossem Irrtum.

Diese scheinbar undemokratischen Erwägungen sprechen zwar in erster Linie nur dafür, dass bloss derjenige in ein Gericht wählbar sei, der sich über gewisse Vorkenntnisse ausweisen kann.

Aber bei einem Vergleich der *praktischen* Vor- und Nachteile der proportionalen Wahl des Gerichtes darf wohl auch geprüft werden, ob sich diese Zustände unter der neuen Wahlart verschlimmern oder verbessern. Leider ist ersteres des Fall. Schon heute und so auch unter dem proportionalen Wahlverfahren gliedern sich die Wähler nach politischen und vielleicht auch nach lokalen Gesichtspunkten. Jede Partei stellt ihre Liste auf, und jeder Bürger stimmt für die Kandidaten seiner Partei. Nun kann es aber Zeiten geben, wo die eine Partei nicht über die genügende Anzahl geeigneter Kandidaten verfügt. So wenig wie bei proportionaler Wahl der Regierung wird sie dies eingestehen, sondern unbedingt die ihrer Stärke entsprechende Anzahl von „Vertretern“ beanspruchen und erhalten [1]).

Damit würde die Rücksicht auf die Befähigung allzu sehr in den Hintergrund gedrängt. Ein tüchtiger und fleissiger Jurist, der beispielsweise der liberalen Partei angehörte, müsste so vielleicht jahrelang Substitut bleiben und dürfte zusehen, wie weniger tüchtige Kandidaten rasch vorwärts rückten, aus dem einfachen Grunde, weil sie der Arbeiterpartei angehörten, welche verhältnismässig weniger geeignete Kandidaten besässe. Solche Zustände würden in den Verkehrscentren höchst wahrscheinlich eintreten, da diejenigen Kandidaten, welche die Rechtswissenschaft studiert haben, in der Regel nicht aus Arbeiterkreisen stammen und daher eher den mittel- oder rechtsstehenden Parteien angehören als der Arbeiterpartei.

Sie wären aber ungerecht und das beste Mittel, politische Heuchler grosszuziehen.

Das Richteramt soll ein Lebensberuf sein. Das proportionale Wahlverfahren ist auch dieser Auffassung nicht gewogen. Wenn eine Minorität heranwächst, so werden bei dessen Anwendung von einem grössern Richterkollegium stets Mitglieder, die den absterbenden Parteien angehören, ausgestossen. Bei der Volksvertretung ist dieses Wegschieben nötig, damit die Volksvertretung mit dem Volke in Einklang bleibe; *hier* aber ist dasselbe gegenüber einem pflichtgetreuen Beamten ein Undank, der, wenn er in privaten Anstellungsverhältnissen vorkäme, scharf gegeisselt würde. Die Folgen dieser Unsicherheit für einen tüchtigen und politisch glaubenstreuen Richter, eines schönen Tages zum alten Eisen gelegt zu werden, würde begreiflicherweise dazu beitragen, dass die Richterstellen noch mehr wie heute für die Juristen als Sprungbrett dienen müssten, um von da bei erster günstiger Gelegenheit in die Anwaltspraxis oder auf einen sicherern Posten bei privaten Anstalten zu gelangen.

Da nun ein nach proportionalem Verfahren gewähltes einem *parteimässigen* einseitigen Gericht doch zehnfach vorzuziehen ist, müssen wir, wie oben, nach einem Verfahren suchen, das die Majorität stimuliert, der Minorität entgegenzukommen, ohne dass es nötig ist, die Richterkandidaten ohne Rücksicht auf Befähigung zum Amte in zwei oder drei Reihen zu scheiden, in denen man ganz verschieden schnell vorwärts rückt.

Diesen Zweck erfüllt auch hier am besten ein System der Minoritätenvertretung. Bei hoch entwickelter politischer Moral könnte ja vielleicht auch das Hälftenmehr genügen, aber es mangelt demselben eben doch jedes Sicherheitsventil zu gunsten der Minderheiten.

Bei *ländlichen Gerichten erster Instanz,* wo man keine Juristen zur Besetzung der Richterstellen finden kann, weil das Richteramt hier bloss Nebenberuf und Ehrenamt ist, ist gegen die wirklich proportionale Wahl nichts einzuwenden.

Die Ausstossung eines Richters deswegen, weil seine Partei schwächer geworden ist, hätte hier nicht die geschilderten Nachteile. Der Einwand, dass bei Proportionalwahl jede Partei glaube, dass der im Gericht sitzende Parteigenosse selbstverständlich auf ihrer Seite stehen müsse, ist nicht stichhaltig, da heute, wo die Minoritäten im Gericht in der Regel zu schwach ver-

[1]) Dass eine solche Partei wenigsten ihre intelligentesten und tüchtigsten Anhänger vorschlage, ist zudem zu bezweifeln, zumal der Richter sich nicht mehr so intensiv am Parteileben beteiligen darf und daher für seine Partei in gewissem Masse begraben ist.

treten sind, diese Anmassung trotz der Mehrheitswahl auch schon einige Berechtigung hätte. Übrigens kommt es nicht auf diesen naiven Glauben einer Prozesspartei an, sondern auf den Richter selbst, und dieser wird auch da, wo er nach proportionalem Verfahren gewählt wird, nicht auf einmal einer solch traurigen Auffassung des Richterberufes huldigen. Bürger mit gesundem Menschenverstand sind aber in allen Bevölkerungsschichten zu finden, so dass man auch in dieser Beziehung keine Furcht haben müsste. Die Abhängigkeit der Richter vom juristisch gebildeten Gerichtsschreiber wäre zwar kaum viel geringer, jedenfalls aber auch nicht viel grösser als bisher, und die hie und da bei ländlichen Gerichten noch bestehende Gefahr von Parteiurteilen wäre hier wesentlich kleiner.

Die bisher mit der proportionalen Wahl gemachten *Erfahrungen* sind viel zu gering, als dass es möglich wäre, ein Urteil über deren Wirksamkeit auf Grund der Praxis zu fällen. Denn im Kanton *Zug,* wo sie allein und erst seit 1896 in Übung ist, bestehen nur zwei Gerichte zu 7 und 5 Mitgliedern. Die vor 1896 bestehende parteimässige Zusammensetzung war 5 : 2, beziehungsweise 4 : 1, jetzt 4 : 3 und 3 : 2. Die beim Übergang zum neuen System weggeschobenen Mitglieder waren gerade die tüchtigsten [1]). Unser Gewährsmann teilt uns mit, über den Einfluss der neuen Zusammensetzung kein Urteil abgeben zu können, jedoch müsse er der Wahrheit gemäss sagen, „dass auch unter dem neuen System Parteiurteile gefällt werden können, wie dies früher der Fall war".

Die Richtigkeit dieses Satzes kann nicht bestritten werden, denn diese bedauerliche Möglichkeit kann durch kein Wahlverfahren beseitigt, sondern nur verringert werden.

Im *Tessin* ist man mit dem limitierten Votum vollauf zufrieden. Zwar kam mit demselben zugleich die Volkswahl der Richter, und man kann daher die Zufriedenheit mit dem jetzigen Zustand zum Teil auch dieser Neuerung zuschreiben [2]).

b) Die proportionale Wahl der Geschwornen ist ohne weiteres zu empfehlen. Selbst die eifrigsten Vertreter des heutigen Systems, wie Woeste und Hilty, werden nicht behaupten wollen, dass die Geschwornen nur der Majorität zu entnehmen seien, was auch unter dem Majoritätssystem nie vorkam. Auch die eigentlich zu weitgehende Berücksichtigung der Minderheit im Kanton Waadt kann hier kaum von schädlichem Einfluss sein. Von eigentlichen Erfahrungen mit dem neuen System kann man selbstverständlich nicht reden.

§ 6. Die Proportionalität bei kommunalen Wahlen.

A. Proportionale Wahl der Gemeindevertretung. Die Bewegung für proportionale Wahl der Gemeindevertretung ist universell. In Spanien, Brasilien und Pennsylvanien werden die Gemeindevertretungen nach einem System der Minoritätenvertretung gewählt. In Belgien ist durch das Gesetz vom 15. September 1895 das proportionale Verfahren subsidiär eingeführt worden für den Fall, wo das Hälftenmehr nicht genügend Resultate liefert. In Norwegen ist dasselbe durch zwei Gesetze vom 27. Juli 1896 für die Wahl der städtischen und ländlichen Kommunalvertretungen eingeführt; es muss aber vor jeder einzelnen Wahl von einem vollen Viertel der Stimmberechtigten verlangt werden. In England und Amerika nimmt die Reformbewegung immer grössere Dimensionen an, namentlich in der Union, wo es so weit gekommen ist, dass die Bürger Massenversammlungen, Illuminationen und Freudenfeuer veranstalten, wenn der Stadtpräsident gegen einen Beschluss der Stadtvertretung sein Veto eingereicht hat [1]).

In Frankreich haben die Pariser Gemeinderatswahlen vom Mai 1900 den dortigen Reformbestrebungen frisches Leben verliehen.

Überall wird betont, dass die Proportionalvertretung zuerst in den Gemeinden sich einbürgern und ihre Probe bestehen müsse, bevor man zur proportionalen Wahl der Nationalvertretung übergehen könne.

In der Schweiz konnte die Entwicklung nicht diesen Weg einschlagen, weil, speciell in der deutschen und italienischen Schweiz, die Gemeindevertretung ein sehr junges Institut ist, indem man heute noch in der weitaus grössten Zahl der Gemeinden nur eine Gemeindeversammlung und einen Gemeinderat von ungefähr 3—9 Mitgliedern kennt.

Nur in grössern Gemeinwesen, wo sich die Gemeindeversammlungen als vollkommen unpraktisch erwiesen haben, ist man in neuester Zeit dazu gelangt, eine Gemeindevertretung ins Leben zu rufen. Eine solche war eigentlich schon in frühern Jahrhunderten da gewesen, aber sie hatte sich aus einem kommunalen in einen kantonalen Grossen Rat verwandelt.

In der französischen Schweiz, wo die Conseils communaux etwas ältern Datums sind, kann man dagegen die Tendenz der Wahlreform, vom Kleinen zum

[1]) So nach der Korrespondenz der „Neuen Zürcher Zeitung", vom 30. Dezember 1896.

[2]) So berichtet uns *Gabuzzi.* Auch *Pometta* findet, die Wahl der Richter mit limitiertem Votum habe vorzügliche Resultate geliefert, „poichè le discussioni in contradditorio impediscono molte ingiustizie e partigianerie".

[1]) Vgl. *Dudley-Foulke* in „Proportional Representation Review", Vol. III, Nr. 9, S. 12 und *Commons,* am gleichen Orte, Vol. I, Nr. 8. — Freilich scheint diese Bewegung zum Teil mehr auf Lahmlegung und Beseitigung des Kollegialsystems und Übertragung aller Verwaltungsbefugnisse an den Mayor, als auf Einführung des Proportionalwahlverfahrens abzuzielen.

Grossen, d. h. von der Gemeinde zum Staat, successive vorwärts zu schreiten, ganz genau erkennen. So gestattete man in Neuenburg durch Art. 24 des Gemeindegesetzes von 1888 zuerst die Wahl der Gemeindevertretungen (Conseils généraux) mit einem System, das den Minoritäten entgegenkam, und erst, als sich diese Neuerung als eine wahre Verbesserung herausstellte, ging man zur proportionalen Wahl des Grossen Rates über. In Freiburg hat man seit 1894 obligatorisch proportional gewählte Kommunalvertretungen, dagegen noch keinen proportional gewählten Grossen Rat. In Waadt und Genf datieren die Reformbestrebungen auf kommunalen Gebieten um Jahrzehnte zurück, und es ist wahrscheinlich, dass in ersterem zuerst die proportionale Wahl der Gemeindevertretungen eingeführt wird, und erst nachher diejenige des Grossen Rates, sofern wenigstens nicht beide Reformen gleichzeitig angenommen werden.

Von den Städten der deutschen Schweiz machte Bern den Anfang, indem es im Jahre 1888 das limitierte Votum und sieben Jahre später das proportionale Wahlverfahren einführte. In allen andern grössern Städten, wie Zürich, Basel, Luzern, St. Gallen und Winterthur beginnt man sich mit der Reform zu beschäftigen.

Als man im Tessin im November 1897 die Einführung der Consigli comunali in Gemeinden von gewisser Grösse gestattete, beschloss man ohne Diskussion, dass dieselben proportional zu wählen seien.

Die Gegner der proportionalen Wahl der Gemeindevertretungen betonen, diese Behörde sei rein administrativen und nicht politischen Charakters; die Parteien hätten damit nichts zu schaffen, also sei auch das proportionale Wahlverfahren nicht nötig.

Aber die Gemeindevertretung ist für die Gemeinde ganz genau das, was die Volksvertretung für den Staat ist. Sie stellt das Budget auf, setzt den Steuerfuss fest, überwacht die Gemeindeverwaltung, arbeitet die städtischen Verordnungen aus und nimmt eine Reihe von Wahlen vor. In Freiburg ist sie reine Repräsentativbehörde, in den andern Städten besteht Referendum und Initiative.

Wenn nun auch der legislativen Thätigkeit dieser Behörde durch die staatlichen Gesetze enge Schranken gezogen sind, so ist in derselben nichtsdestoweniger eine Vertretung aller Wählergruppen nötig, seien es nun politische Parteien oder berufliche Vereinigungen oder Quartierverbände.

Die Proportionalvertretung bringt die Parteien nicht in die Gemeindevertretung; diese sind bereits da, und man muss unumwunden zugestehen, dass sie hier auch in der That innert vernünftiger Grenzen ihre Existenzberechtigung haben. Gerade in der Gemeinde werden die grossen bevorstehenden Kämpfe zwischen Individualismus und Socialismus sich abspielen, da der Weg zum Staatssocialismus unzweifelhaft durch den Gemeindesocialismus hindurchführt. Heute schon sehen wir die Gemeinde in mannigfachen Gebieten des ökonomischen Lebens als Unternehmerin auftreten. Wir sind bereits daran gewöhnt, dass sie uns Wasser, Gas und elektrische Kraft liefert; wir sehen sie auch als Tram- und Grossgrundbesitzerin und Häuservermieterin. In einigen, freilich vereinzelten Städten ist die Gemeinde bereits Besitzerin von Ziegeleien, von Speisehäusern, Bäckereien, Apotheken, und Lieferantin von Milch, Fleisch und Kohlen.

Welche Aufgaben man ihr bereits in näherer Zukunft zuweisen will, zeigt uns das Programm, das die socialdemokratische Partei von Lugano bei Anlass der proportionalen Wahl der dortigen Gemeindevertretung vom 1. April 1900 den Bürgern vorlegte. Dasselbe verlangt Vergemeindlichung der Industrien, die Verwendung des Ertrages derselben für ökonomische und und sociale Reformen, Abgabe der allernötigsten Bedarfsartikel durch die Gemeinde zum Selbstkostenpreis, Unterstützung von Arbeitskammern etc.

Gehe die Entwicklung wie sie wolle: ob der Kommunalsocialismus immer mehr überhand nehme, oder ob eine anhaltende, individualistische Reaktion eintrete, immer bleibt die proportionale Vertretung aller Bürgergruppen wünschenswert. Nirgends wie in der Gemeinde sind nämlich rasche Regierungs- und Systemwechsel einer guten Entwicklung im Wege und mit schweren finanziellen Opfern verbunden. Freilich soll damit nicht gesagt sein, dass nun die kommunalen Wähler unbedingt in Parteien eingeschachtelt werden sollen; nein, wenn ein Verband von Ladenbesitzern oder Handelsleuten etc. eigene Vertreter haben will, so soll ihnen dies unverwehrt bleiben.

Im *neuenburgischen* Gemeindegesetz ist leider die Klausel enthalten, dass die Minorität mindestens einen Viertel der Vertretung erhalten müsse, wenn man vom Hälftenmehr zu einem System übergehe, das die Minoritäten berücksichtige. Dieses Quorum hat die Gemeinden abgehalten, ein proportionales Wahlverfahren einzuführen und sie gezwungen, sich mit dem auf drei Viertel limitierten Votum zufrieden zu geben. In den beiden grössten Gemeinden Chaux-de-Fonds und Locle kann man nicht einmal zu diesem System greifen, denn hier besteht je eine Partei, die nicht ganz einen Viertel der Wähler umfasst, die man aber nicht von der Vertretung ausschliessen möchte. Das limitierte Votum wurde im Jahre 1888 von 5 der 64 Gemeinden eingeführt (Neuchâtel, Couvet, Savagnier, Brévine, Ponts-de-Martel), im Jahre 1896 folgten Cortaillod und Corcelles-Cormondrèche, und vier Jahre später Colombier.

Vier weitere Gemeinden (La Sagne, Côte-aux-Fées, Bayards und Rochefort) haben dasselbe versuchsweise eingeführt; die zwei ersteren für eine, die dritte für zwei und die vierte für drei Wahlperioden.

Trotzdem das Quorum von einem Viertel der Stimmen der Proportionalität wenig Spielraum gewährt, ist man in Neuenburg mit dem gegenwärtigen Zustand weit zufriedener als mit demjenigen der Zeit vor 1888. Die proportionale Wahl des Grossen Rates wirkt eben in wohlthuender Weise auch auf diejenigen Gemeinden zurück, in denen man faktisch gezwungen ist, beim Hälftenmehr zu bleiben. Die Idee, dass man sich vertragen und gemeinsam am Wohle der Gemeinde arbeiten solle, ist der Bevölkerung schon in bedeutendem Masse in Fleisch und Blut übergegangen. In fast allen Gemeinden werden die Minoritäten in loyalster Weise berücksichtigt. Da die neuenburgischen Gemeinden immerhin verhältnismässig klein sind, spielt bei den Gemeindewahlen die Parteipolitik keine grosse Rolle; das limitierte Votum hat aber nicht im geringsten dazu beigetragen, dass dieselbe nun künstlich zu einem erhöhten Einfluss gelangt wäre.

In der Stadt *Bern* giebt es immer noch einen schönen Bruchteil von Gegnern der Proportionalität. Den besten Beweis dafür liefert das freilich resultatlose Initiativbegehren vom Jahre 1897 auf Abschaffung derselben. Die Feindschaft rührt aber da, wo sie nicht blosse Unzufriedenheit mit den Parteiverhältnissen ist, zum guten Teil von den weiter unten noch zu berührenden bisherigen Mängeln des Gemeindereglementes her. Eigentlich proportional zusammengesetzt ist der bernische (grosse) Stadtrat erst seit Dezember 1898, da ja seit 1895 jährlich nur je ein Viertel desselben proportional gewählt wurde. Immerhin warf schon seit 1895 die Gewissheit baldiger vollkommen proportionaler Vertretung ihre Schatten voraus.

Dr. *Moser*, Mathematiker am eidgenössischen Industriedepartement, schreibt uns, dass er sich zur Abgabe eines abschliessenden Urteils über die bisherigen Wirkungen des neuen Verfahrens nicht berechtigt halte; die gemachten Erfahrungen seien aber nach seinen Beobachtungen immerhin derart, dass, falls die prinzipielle Frage zur Abstimmung käme, er entschieden für Beibehaltung des Proportionalwahlverfahrens stimmen würde.

Auch der Finanzvorstand der Stadt Bern, Gemeinderat *Müller*, erklärt, dass man, von Ausnahmen abgesehen, mit dem neuen Verfahren zufrieden sei. Anlässlich der Revision des Gemeindereglementes leitete Gemeinderat Dr. *Graf* am 8. September 1899 im Stadtrat sein Referat mit den Worten ein: „Niemand wird heute bestreiten wollen, dass auch in Zukunft der Proporz für die Stadtratswahlen beibehalten werden soll[1]).“ Es wurde denn auch hier von keinem einzigen Mitglied des Rates Rückkehr zum alten System empfohlen.

Das selbständige Auftreten einer dritten Partei, das durch die Proportionalwahl ermöglicht wurde, brachte frisches Leben in den Stadtrat, so dass man sich bereits von gewisser Seite über „Motionssucht“ beklagte[2]).

Im Kanton *Freiburg* besitzen sechs Gemeinden eine Gemeindevertretung (Freiburg, Boll, Murten, Remund, Stäfis und Kastel-St. Dionis). Auch hier ist man im allgemeinen mit der neuen Ordnung zufrieden, wenn auch wie überall stets noch Anhänger derjenigen Partei, die mit Einführung des neuen Systems auch nur einen Sitz verloren hat, ihre Abneigung gegen dieselbe noch nicht abgelegt haben.

Im *Tessin* hat, wie bereits angedeutet, erst die Stadt Lugano seit 1. April 1900 eine proportionale Stadtvertretung.

In der Schweiz werden somit heute erst in 8 Gemeinden die Vertretungen nach proportionalem System gewählt und in 12 (wovon 4 bloss probeweise) nach limitiertem Votum.

B. Proportionale Wahl der Gemeindeexekutive. (Gemeinderat, municipalité, municipalità, seltener auch conseil communal.)

In der überwiegenden Mehrzahl der schweizerischen Gemeinden ist die Gemeindevertretung etwas Unbekanntes. Die wichtigeren Fragen werden durch die Gemeindeversammlung entschieden; die Verwaltung und die Entscheidung minderwichtiger Fragen steht dem Gemeinderat zu. Dieser Gemeinderat ist vornehmlich Exekutive, das Amt ist Ehrenamt und Nebenberuf. Die Anforderungen, die an die Mitglieder des Gemeinderates gestellt werden, sind nicht derartige, dass nicht jede bedeutendere Wählergruppe einen geeigneten Mann stellen könnte. Im Interesse der Kontrolle der Minderheit ist hier proportionale Wahl zu empfehlen. Wenn man stets betont, die Parteiangehörigkeit solle keine Rolle spielen, so stimmen wir dem prinzipiell zu; aber *faktisch* spielt sie eben in jeder Gemeinde doch eine Rolle, sei es auch nur in der Form, dass man als stillschweigend voraussetzt, dass ein Socialist nicht im Gemeinderat sitzen dürfe. Es giebt Gemeinden, wo ein Teil der Gemeinderatsmitglieder ständige Beamte sind; für die Wahl dieser Mitglieder, wie überall da, wo neben der Exekutive eine Gemeindevertretung besteht, ist das limitierte oder kumulative Votum vorzuziehen, aus denselben Gründen, die uns zur Empfehlung eines solchen Verfahrens für die Wahl der staatlichen Exekutive bewogen haben. In letzterem

[1]) Protokolle des Stadtrates von Bern. 1899. II. Halbjahr, S 69.
[2]) Protokolle des Stadtrates von Bern 1899. II. Halbjahr, S. 64.

Falle hat ja ohne Zweifel die proportionale Bestellung der Vertretung auch ihre Nachwirkungen auf die Wahl der Exekutive, so dass man, wenn möglich, die Parteien proportional berücksichtigt. So schrieb z. B. der Gemeinderat der Stadt Bern schon in seinem Verwaltungsbericht über das Jahr 1895 (S. 26): „Der Einfluss dieser Neuerung (proportionale Wahl der Vertretung) auf die Zusammensetzung der Behörden, auf die ganze Auffassung und Behandlung der Gemeindeangelegenheiten und auf das Gemeindeleben überhaupt ist unverkennbar. Freilich ist die proportionale Wahl laut Gemeindereglement einzig für den Stadtrat eingeführt; thatsächlich findet das System aber schon jetzt bei der Bestellung sowohl des Gemeinderates als auch der den Verwaltungsabteilungen beigegebenen Kommissionen Anwendung und es ist klar, dass der diesem neuen Wahlsysteme inne liegende Gedanke, dass jede Meinung angehört werden soll, in den Beratungen der städtischen Behörden nunmehr in vollem Umfange zur Geltung kommen wird."

In *Freiburg* wird jeweilen in der Gemeinde das proportionale Verfahren nur dann angewendet, wenn dies drei Wochen vor der Wahl schriftlich verlangt wird, und zwar (Art. 21):

in Gemeinden mit weniger als			100 Seelen	von		5	Bürgern
„	„	„	100—300	„	„	10	„
„	„	„	300—600	„	„	15	„
„	„	„	über 600	„	„	25	„

Bei den Wahlen von 1895 wurde in 27 von den 273 Gemeinden proportionale Wahl verlangt, im Jahre 1899 nur noch von 17. Man könnte aus diesen verhältnismässig geringen Zahlen schliessen, dass die Proportionalität hier keinem Bedürfnis entgegenkomme. Aber diese 27 Gemeinden sind gerade die grössten, in denen sich stets zwei bis drei Parteien gegenüberstehen; dass in den zahlreichen kleinen Gemeinden mit überwiegend ultramontaner Mehrheit das neue Verfahren nicht verlangt werden werde und nicht nötig sei, sah man schon bei Ausarbeitung des Gesetzes klar voraus; ja man machte ja gerade deswegen die Anwendung desselben von einem Petitum anhängig. Die Abnahme von 27 auf 17 Gemeinden von 1895 auf 1899 ist leicht erklärlich, denn in einigen Gemeinden wollte man im Jahre 1895 nur die Parteistärken feststellen, um dann im Jahre 1899 auf deren Grundlage in gütlicher Vereinbarung die Gemeinderatssessel zu verteilen. Unter den 17 Gemeinden des Jahres 1899 waren daher nur 11 solche, in denen schon vier Jahre zuvor die Anwendung des neuen Verfahrens verlangt worden war. Faktisch kommt also in Freiburg die Proportionalwahl überall da zur Anwendung, wo ein Bedürfnis dafür besteht. Namentlich die Wahlen vom 14. März 1899 bewiesen von neuem, dass das neue System die Bürger nicht künstlich in Parteien spaltet[1]).

Von den 11 *zugerischen* Gemeinden wurde im Jahre 1894 in drei und im Jahre 1898 in vier die Anwendung des neuen Verfahrens verlangt. In der Zwischenzeit fanden noch die Wahlen der Bürger- und Kirchenräte statt, bei denen dasselbe ebenfalls mehr oder weniger zur Anwendung kam.

Im Kanton *Solothurn* machten von den Gemeinden mit weniger als 7 Gemeinderatsmitgliedern im Jahre 1896 nur 5, im Jahre 1900 4 von dem eingeräumten Rechte Gebrauch, das Verfahren der Proportionalität einzuführen. Hier ist aber dasselbe zu sagen wie bei Freiburg: Alle grösseren Gemeinden, wo die Parteigegensätze am schärfsten waren, haben Gemeinderäte mit 7 und mehr Mitgliedern und müssen eben das Verfahren anwenden, während bei kleineren Gemeinden das Bedürfnis geringer ist[2]). Die bisherigen Erfahrungen sind befriedigend.

Von eigentlichen massgebenden Erfahrungen lässt sich heute eigentlich erst im *Tessin* sprechen, wo das proportionale Verfahren in 256 Gemeinden schon mindestens je zweimal, also schon über 512mal zur Anwendung gelangt ist und seit 8 Jahren seine Wirkungen äussert.

Lassen wir hierüber die regierungsrätlichen Rechenschaftsberichte über das Jahr 1892 (S. 36) sprechen:

„Wir können nicht in bestimmter Weise die guten Wirkungen der Zusammensetzung der Gemeindebehörden aus gemischten Elementen rühmen, da die Periode ihrer Thätigkeit noch zu kurz ist. Aber wir müssen anerkennen, dass sie schon heute das Vertrauen rechtfertigen, das wir diesbezüglich im letztjährigen Berichte

---

[1]) Vgl. „Gazette de Lausanne" vom 15. März 1899. Der „Fribourgeois" schreibt nach diesen Wahlen: „A Fribourg, l'entente a généralement satisfait. C'était beau déjà d'éviter les beuveries électorales et leurs funestes conséquences pour une population trop portée à l'oisiveté et à la boisson. On n'a d'ailleurs pas réveillé cette fois toutes les accusations plus ou moins justes ou injustes des jours de lutte. Enfin, le conseil issu de l'entente sera plus dégagé des considérations politiques dans ses décisions. Il est évident qu'on doit à la proportionnelle l'entente de Fribourg et d'ailleurs. C'est là un des meilleurs résultats de ce système électoral. On avait constaté durant la période précédente l'avantage d'avoir un conseil composé d'éléments variés . . ."

[2]) Im Jahre 1900 waren die Geltungsbereiche des proportionalen und des Majoritätssystems die nachstehenden:

Gemeinden	Zahl	Einwohner	Durchschnitt	Total	%	Vertreterzahl	Durchschnitt
Obligatorisches proportion. Verfahren	41	652—8317	1,316	54,958	64	7—30	11
Freiwilliges proportionales Verfahren	4	298—609	431	2,155	3	3—6	4.2
Majoritätssystem .	87	45—650	324	28.218	33	3—6	4

äusserten [1]). *Il controllo esercitato dalle minoranze, l' accomunamento d' idee, la discussione possibile per divergenza d' opinioni giovano certo non poco alla concordia nei Comuni e quindi al loro benessere, sopratutto al ordine nella amministrazione del pubblico danaro.*"

Der Rechenschaftsbericht des folgenden Jahres enthält (S. 105) folgende Bemerkungen: „Indem wir das bestätigen, was wir bereits im Berichte über das vorige Jahr über die guten Wirkungen der proportionalen Zusammensetzung der Gemeinderäte gesagt haben, nehmen wir neuerdings mit Vergnügen Vormerk von dem grossen Nutzen derselben mit Bezug auf die Gemeindeverwaltungen, welche viel korrekter geführt werden, oder wenigstens derart, dass es der überwachenden Behörde viel leichter gemacht ist, Unregelmässigkeiten, Missbräuche und Nachlässigkeiten festzustellen und die geeigneten Massnahmen zu treffen. Gerechterweise muss zum Schluss anerkannt werden, dass die Majoritäten der Gemeinderäte, zum Teil durch die Kontrolle der Minoritäten angefeuert, gewissenhaft ihre Pflicht zu erfüllen, *im allgemeinen bei diesen nötige Ermutigung und den nötigen Rückhalt finden.* Dies wenigstens steht für uns nach Überprüfung der Thätigkeit der kommunalen Behörden fest. Natürlich sagen wir dies unter Vorbehalt einiger obligater Ausnahmen."

Dr. Stefano *Gabuzzi* schreibt uns: „Die Anwendung des Proportionalsystems auf die Wahl der Gemeinderäte lieferte vorzügliche Resultate (ottimi risultati), da ja auf keinem Gebiete die Beseitigung der Parteiausschliesslichkeit, die in früheren Zeiten im Tessin herrschte, so nötig ist, wie auf demjenigen der kommunalen Verwaltung."

Redaktor Eligio *Pometta* kommt zu gleichem günstigen Urteil und findet, dass die *kommunalen Parteien viel ruhiger* seien, seitdem ihnen eine Anteilnahme an der Administration und das Kontrollrecht sicher stehen.

In der gesamten tessinischen Presse wurde während der animierten Diskussion über die Motion Stoppa-Garbani und später bei derjenigen über die eidgenössische Doppelinitiative von keiner Seite irgendwie die gute Wirkung der proportionalen Zusammensetzung der Gemeinderäte auf die Gemeindeverwaltungen in Frage gezogen.

§ 7. Weitere Anwendungsarten der Proportionalwahl und der Minoritätenvertretung.

Das proportionale Wahlverfahren ist überall da zu empfehlen, wo es sich um die Wahl einer Behörde handelt, der die Aufgabe zugewiesen ist, gewisse Interessen zu versöhnen oder andere Behörden und zugleich sich selbst zu kontrollieren.

Bei allen Wahlen aber ist allermindestens das Kumulativsystem, wenn man will mit dem Quorum des Hälftenmehres der Wähler, zu empfehlen, oder ein den Verhältnissen richtig angepasstes limitiertes Votum.

Im Kanton Solothurn werden die siebengliedrigen Bezirks-*Steuerkommissionen* durch die Bürger nach proportionalem Verfahren gewählt, und im Tessin ist für die Wahl der gleichen *kantonalen* Behörde das limitierte Votum vorgeschrieben [1]). Diese Kommission besteht im Tessin aus 9 Mitgliedern und 9 Suppleanten und wird vom Grossen Rate gewählt; jedes Ratsmitglied darf nur 5 Kandidaten als ordentliche Mitglieder der Steuerkommission und 5 als Suppleanten auf seinem Wahlzettel namhaft machen.

In Basel wird schon seit Jahren proportionale Wahl der *Kirchensynode* verlangt. Nirgends wie auf religiösem Gebiete zeigt sich die Brutalität der Mehrheitsherrschaft in klarerem Lichte; trotzdem hat man in Basel auch diesem Begehren noch nie Folge geleistet. Auch bei Wahlen der *Bezirks-* und *Gemeindekirchenpfleger* ist die Ersetzung des bisherigen Systems durch ein gerechteres Verfahren wohl am Platze.

In England wählt man schon seit 1873 die School-Boards mit kumulativem Votum; bei uns wäre — soweit möglich — proportionale Wahl der *Erziehungsräte* und Bezirks- und Gemeinde*schulpflegen* zu empfehlen, um so mehr, als man endlich das Beispiel Englands nachzuahmen beginnt und den Frauen bei derartigen Wahlen aktives und passives Wahlrecht zugesteht. In Solothurn, wo es den Gemeinden freigestellt ist, gemeindliche Kommissionen nach dem proportionalen Verfahren zu wählen, haben eine grössere Anzahl von solchen das neue System bereits auf die Wahl von kommunalen Steuerkommissionen, Schulkommissionen und *Waisenbehörden* ausgedehnt. Wenn man die zahlreichen, durch die Legislative zu wählenden Kommissionen allermindestens nach limitiertem Votum wählen liesse, würde ein weiterer Schritt zum Übergang von der Herrschaft der Hälfte + 1 zur Herrschaft möglichst vieler gethan sein. Als solche Kommissionen sind zu nennen: *Bankräte, Bankprüfungskommissionen,* kurz alle zu permanenter oder vorübergehender Uberwachung und Kontrollierung vom Staate monopolistisch betriebener Anstalten bestellten Kommissionen. Es würde damit nur eine im allgemeinen durchweg bestehende Praxis auf eine sichere Basis gestellt.

In privaten Vereinigungen ist das Prinzip der Proportionalität deswegen nur in ganz minimem Masse

[1]) Die Gemeindewahlen begannen nämlich schon im Dezember 1891. Vgl. Conto Reso 1891, S. 130.

[1]) Legge sulle imposte cantonali e comunali, del 4 dicembre 1894.

durchgedrungen, weil sie in der Regel nur Glieder *eines* Interessenkreises umfassen und daher hier bei jeder Abstimmung, wie bei jeder Wahl, Majorität und Minorität sich wieder völlig neu bilden.

In San Francisco wählt das Mechanics Institute seit mehreren Jahren seinen siebengliedrigen Vorstand nach dem Hareschen System [1]; in Frankfurt a. M. gab sich die alle Gewerbszweige und Betriebsarten umfassende Ortskrankenkasse ein proportionales Wahlsystem [2]). Dies sind die einzigen wichtigeren, uns bekannten Anwendungsfälle des Auslandes.

In der Schweiz wenden dagegen zwei grosse Verbände das proportionale Verfahren an.

Der *Allgemeine schweizerische Gewerkschaftsbund* bestimmte in Art. 10 seiner Statuten von 1891, dass die Wahl des 12gliedrigen Bundeskomitees alle 2 Jahre vermittelst des proportionalen Wahlverfahrens stattzufinden habe. In sieben kurzen Paragraphen wurde das Verfahren niedergelegt. Es beruhte auf dem System der Listenkonkurrenz, gestattete unbeschränkte Kumulation und schrieb die D'Hondtsche Verteilungsart vor. Jedem Wähler wurden gleichzeitig mit dem Wahlzettel auch die Listen zugestellt. An den Wahlen vom Juni 1892 nahmen 1534 Wähler teil. Nach 1892 wurden die Statuten wieder revidiert. In dem neuen Reglemente ist gar keine Bestimmung über die Wahlart enthalten, aber das proportionale Verfahren wird doch immer noch angewendet, wie man uns mitteilt.

Der *Schweizerische Grütliverein* wählte im März 1890 die 58 Delegierten, die er an den allgemeinen Arbeitertag in Olten entsandte, in der ganzen Schweiz als einem einzigen Wahlkreis nach dem Hareschen System. Alle Wähler sollen die Erläuterungen verstanden und die Wahlzettel mit wenig Ausnahmen richtig ausgefüllt haben [3]). In seine Centralstatuten (jetziger § 36) nahm nun der Grütliverein im Jahre 1893 die Bestimmung auf, dass die acht Vertrauensmänner, welche das aus der Vorortssektion gebildete Centralkomitee erweitern, nach einem proportionalen Verfahren gewählt werden sollten. Der Erlass näherer Bestimmungen wurde in die Hand des Centralkomitees gelegt. Seit sechs Jahren werden nun diese acht Vertrauensmänner nach dem Hareschen System gewählt. Bei der letzten Wahl vom Februar/März 1900 wurden 13 Kandidaten portiert, 7 bisherige und 6 neue; 3365 gültige Wahlzettel wurden eingelegt, drei Lesungen waren nötig [4]).

Die Statuten des *Allgemeinen Konsumvereins in Basel* vom 23. Februar 1900 enthalten in § 54 provisorische Bestimmungen über die erste Wahl des aus 100 Mitgliedern bestehenden Genossenschaftsrates, die dann nachher durch ein von diesem zu erlassendes Reglement ersetzt werden müssen. Die provisorischen Bestimmungen schreiben Anmeldung von Kandidaten vor. Jeder Vorschlag (Liste) muss eine Bezeichnung tragen, von 20 Mitgliedern unterzeichnet sein und darf höchstens 51 Kandidaten enthalten. Diese werden bereinigt, gedruckt und den Mitgliedern je in einem Exemplar zugestellt. Jeder Wähler hat das Recht, eine beliebige der ihm zugestellten Listen zu verwenden, in derselben Namen zu streichen und andere an deren Stelle zu setzen. Es entscheidet relatives Mehr. Wir haben es also hier mit auf $^{51}/_{100}$ limitiertem Votum zu thun.

In einer Reihe nordamerikanischer Staaten war in den sechziger Jahren die Wahlart der Direktoren und Verwaltungsräte von *Aktiengesellschaften* Gegenstand lebhafter parlamentarischer Debatten. Soweit uns bekannt, werden in Illinois seit 1. Juli 1872 alle Direktoren und Verwaltungsräte von Aktiengesellschaften mit Kumulativvotum gewählt, ebenso in Westvirginien (1872), Pennsylvanien (1873), Missouri (1875) [1]), Kalifornien [2]).

Das schweizerische Obligationenrecht (Art. 648) und das deutsche Handelsgesetzbuch (§ 251, Abs. 2) schreiben kein bestimmtes Wahlverfahren vor, und letzteres sagt sogar ausdrücklich, dass für die Wahlen andere Bestimmungen getroffen werden können, als für Abstimmungen.

Von dieser Erlaubnis scheint man keinen Gebrauch machen zu wollen [3]). Ohne Zweifel aber würde proportionale Wahl der *Aufsichtsräte* — hier am besten nach Hareschem System — sehr dazu beitragen, dass dieses wichtige Kontrollorgan seine Aufgabe ernster nehmen würde als bisher.

Kapitel II.

Das Verfahren im speciellen.

§ 1. Hälftenmehr und Verhältnismehr. Abstimmungen und Wahlen.

Nachdem bereits die Frage der politischen Notwendigkeit proportionaler Wahl der Volksvertretung erörtert worden ist, soll hier mehr die technische Seite des Problems und zugleich die Unterschiede und Ähn-

[1]) Vgl. *Cridge*. S. 9 und 16; ferner „San Francisco Tagblatt" vom 19. April 1896.

[2]) Vgl. *Brauns* „Archiv für sociale Gesetzgebung und Statistik". 1898. S. 739.

[3]) Vgl. „Züricher Post" vom 4. April 1890.

[4]) S. oben S. 160. Vgl. auch „Der Grütlianer" vom 6. Januar, 22. Februar und 7. April 1900.

[1]) Vgl. *„Représentation proportionnelle"*, Paris, S. 249 ff., und *Christophle*, Appendice, S. 155.

[2]) Aus *Cridge*. S. 13.

[3]) Nach *Christophle*, S. 158, sollen in Italien die Eisenwerke San Giovanni im Valle d'Anco, die Arbeiterbank und die Kooperativgesellschaft von Sampierdarena ihre Aufsichtsräte nach proportionalem Verfahren wählen lassen.

lichkeiten von Abstimmungen und Wahlen beleuchtet werden.

a) Die Abstimmung und das Hälftenmehr. Der Staat ist eine Vereinigung von Menschen und kein organisches Wesen, so wenig wie die Familie und die Gemeinde. Die Vereinigung der Menschen zum Staate geschieht zum Zwecke eines geordneten Zusammenlebens. Ideal ist, dass alle Staatsangehörigen über die Art der Regelung ihres Zusammenlebens immer vollkommen einig gingen. Da aber jeder einzelne Mensch, jeder Bürger eine psychologisch selbständige Species darstellt, ist eine derartige Harmonie unmöglich. In keiner Demokratie wird daher das Zustandekommen einer Verfassungs- oder einer Gesetzesbestimmung von der Zustimmung aller Bürger abhängig gemacht.

Wenn wir aber von der Forderung der Einstimmigkeit abgehen, wie tief dürfen wir dann die für einen Volksbeschluss nötige Stimmenzahl ansetzen?

Gehen wir auf drei Viertel aller Stimmen hinunter, so haben wir erfahrungsgemäss immer noch wenig Aussicht, dass sich eine so hohe Mehrheit von Bürgern für eine Gesetzesvorlage erkläre, weil immer ein schöner Prozentsatz derselben beim bisherigen Zustand verbleiben will, andere aber mit der *Art* der Neuregelung nicht einverstanden sind. Die Gesetzgebung würde also dem Bedürfnis viel zu langsam folgen.

Setzen wir die Grenze auf die Hälfte aller Stimmen hinunter, dann ist die Zahl der verneinenden Bürger eben so gross, wie diejenige der bejahenden: die Wage ist im Gleichgewicht. Es stehen sich zwei gleich starke Kollektivwillen gegenüber, die beide aus ebensoviel gleichberechtigten Willensatomen zusammengesetzt sind. In diesem Falle ist die Abstimmung resultatlos, und es bleibt beim bisherigen Zustand. Setzen wir die Grenze der nötigen Stimmenzahl noch weiter hinunter, dann sind statt einer einzigen fast stets zwei Willensäusserungen da, welche dem gestellten Requisite entsprechen — eine positive und eine negative — und wir stehen vor dem neuen Problem, welcher von beiden der Vorzug zu geben sei.

Wir müssen also mit der Grenze um eine Idee über die Hälfte der Stimmen hinaufrücken, zu der Hälfte + 1, respektive zu der der Hälfte aller Stimmen nächst höhern ganzen Stimmenzahl.

Hat eine Vorlage in der Abstimmung diese Zahl von Ja auf sich vereinigt, so ist jede Möglichkeit ausgeschlossen, dass die negative Willensrichtung ebensoviel Stimmen erhalten habe, und umgekehrt. Die Hälfte der Stimmen + 1 oder das sogenannte absolute Mehr oder Hälftenmehr, wie wir es hier nennen wollen, ist an sich kein Prinzip. Es ist nur die unterste Stufe einer langen Skala von Möglichkeiten, unter denen man auswählen kann, wenn man das Prinzip der Einstimmigkeit preisgiebt, aber doch nur *eine* Willensäusserung des Volkes erhalten will, und nicht zwei.

In privaten Gesellschaften und Vereinen kommt es in der Regel vor, dass tief einschneidende Beschlüsse der Zustimmung von mindestens zwei Dritteln oder drei Vierteln der Anwesenden oder überhaupt aller Mitglieder bedürfen. In solchen Fällen ist die Forderung einer erhöhten Majorität durchaus am Platze; denn in einer privaten Vereinigung ist das gemeinsame Interesse, das zur Gründung des Verbandes führte, verhältnismässig eng begrenzt, und es besteht viel eher die Möglichkeit, für eine angezeigt erscheinende Neuerung eine grosse Zahl von Mitgliedern zu gewinnen.

Etwas anders ist es beim Staat, der alle Lebensverhältnisse regelt. Hier ist die Interessenkollision eine viel intensivere. Es ist daher schon schwierig, nur die sogenannte einfache Majorität für eine Vorlage gewinnen zu können, welche eine nötige Reform bringt. Daher setzt man fast ohne Ausnahme gerade dieses Minimum als die nötige Stimmenzahl fest. Es gehört bereits zu den Seltenheiten, wenn man statt der Zustimmung der Hälfte + 1 der stimmenden Bürger diejenige der Hälfte + 1 aller Bürger verlangt. Die Gefahr ist selbst bei diesem Minimum immer noch gross genug, dass die Gesetzgebung hinter dem Bedürfnis bedenklich nachhinke.

Da man unbedingt nicht unter die Hälfte + 1 hinabgehen darf, so muss man eben auf dem Wege des Entgegenkommens, des Kompromisses bei der Ausarbeitung der Vorlagen selbst die Anhängerschaft der Mehrheit zu gewinnen suchen. Diese edelste aller Aufgaben im modernen Staat fällt, wie gesagt, der Volksvertretung zu [1]).

b) Wahlen- und Verhältnismehr. Bei den Wahlen ist im wesentlichen dasselbe zu sagen wie bei den Abstimmungen. Demokratisches Ideal ist auch hier,

---

[1]) Auf das grosse Problem der philosophischen Begründung der Herrschaft der Mehrheit treten wir hier nicht ein. Denn eine befriedigende Lösung dieser Frage ist nicht möglich, und es ist, wie Saripolos ausführt, das Urteil der altgriechischen Philosophen noch am richtigsten, welches dahin geht, dass die Herrschaft der Mehrheit in gewissen Fällen eine Notwendigkeit und dann gerechtfertigt sei. — Die oft brutale Herrschaft der Mehrheit ist immerhin der Herrschaft der Einzahl oder der Minderzahl über die Mehrzahl vorzuziehen. Dieses politische Gravitationsgesetz wird zudem dadurch gemildert, dass die Mehrheit kein ausgeschiedener Teil des Staatsganzen ist, sondern für jeden Fall sich neu bildet und sich daher nicht immer aus denselben Bürgern zusammensetzt. Auch hat man es vielfach durch das Zweikammersystem, Vetorecht, Vorschrift mehrfacher Beratung etc. abzuschwächen gesucht. Vgl. hierüber *Jellineks* treffliche Schrift über „das Recht der Minoritäten". Die Bezeichnung als „Recht" der Minoritäten scheint uns nicht besonders passend, auch wenn man den Begriff des Rechtes möglichst weit fasst; jedenfalls darf man ihn nicht vermengen mit der Forderung der Minoritäten- oder Proportionalvertretung, wie dies Hilty in seinem Gutachten vom Jahre 1883 passierte.

dass alle Bürger über die Art der Zusammensetzung der Volksvertretung einig seien, indem sie ohne Ausnahme einstimmig für jeden einzelnen Kandidaten stimmten.

Eine derartige Harmonie ist hier eine noch grössere Utopie als bei der Abstimmung; denn hier fehlt eine Behörde, welcher die Aufgabe zufiele, über die beste Art der Zusammensetzung der Volksvertretung zu beraten und dem Volke einen Vorschlag vorzulegen. Diese Zwischeninstanz ist auch unmöglich, da die Frage der Zusammensetzung der zu wählenden Behörde nun auf diese vorberatende Vertretung überginge, ähnlich wie bei der Wahl durch Wahlmänner.

Wie weit dürfen wir nun hier im Interesse eines positiven Resultates von dem Erfordernis der Einstimmigkeit abweichen, und in welcher Richtung sollen wir zurückgehen?

Bei der Abstimmung war die Grenze da, wo statt einer zwei gleich starke Willensäusserungen möglich wurden. Wenn man die Behörde wie ein Gesetz als unzertrennbares Ganzes betrachten würde, so käme man zu dem Schlusse, dass die Hälfte + 1 der Wähler bezüglich aller gewählten Kandidaten aus genau denselben Bürgern sich zusammensetze, damit sie als gewählt erklärt werden dürften. Aber diese Forderung ist nicht erreichbar, denn danach müsste mehr als die Hälfte der Wahlzettel *ganz genau denselben Inhalt haben.*

Diesen falschen Weg, auf den uns die Vorstellung der Einheit der Behörde brachte, ist von der Gesetzgebung auch nie eingeschlagen worden. Diese versteht unter dem Hälftenmehr bei Wahlen etwas ganz anderes. Sie betrachtet jeden einzelnen Kandidaten für sich und verlangt von ihm, dass er die Hälfte + 1 der Stimmen aller Wähler erhalte, unbekümmert, ob bei einem der Kandidaten die Mehrheit sich aus den Bürgern der Mehrheitspartei, bei dem andern aus der Minderheitspartei und einem Teil der Mehrheit zusammensetze. Es ist dies gerade ein Beweis dafür, dass man bei Einführung des sogenannten Majoritätssystems *gar nicht die Absicht hatte* und der Möglichkeit sich recht bewusst war, *dass so nur die Hälfte + 1 der Bürger vertreten sein sollte.* Leider erwies sich aber die Hoffnung, dass für jeden einzelnen Kandidaten sich eine besondere Majorität bilde und das ganze Volk homogen vertreten sei, als trügerisch.

Erst in neuester Zeit sind einige Theoretiker in den Fehler verfallen, den *thatsächlichen* Effekt dieses Systems, die Vertretung der Hälfte + 1 der Bürger, als das *Prinzip* dieses Systems, ja sogar als das Grundprinzip der Demokratie hinzustellen. Diese Übertragung des „Prinzipes" der Herrschaft der Hälfte plus einem von den Abstimmungen auf die Wahlen ist eine der bedenklichsten staatsrechtlichen Verirrungen, die je vorgekommen sind.

Ein gesunder Kern liegt immerhin in diesem Majoritätssystem bei den Wahlen, wir meinen die Teilung der zu wählenden Behörde in so viele Teile, als Mitglieder da sind, und den Gedanken der Einheit und Unteilbarkeit der Volksvertretung damit definitiv preisgiebt.

Auf dieser Basis müssen wir unsere Betrachtung aufbauen. Unter dem Majoritätssystem bildet jeder Kandidat für sich eine Einheit, eine Art Einerwahlkreis, und dementsprechend glaubt man, von ihm wie von einer Abstimmungsvorlage auch die Minimalgrenze der Hälfte aller Stimmen + 1 verlangen zu müssen.

Aber bei der Abstimmung sind wir zu der Minimalgrenze des Hälftenmehres gekommen, weil sie verhinderte, dass das Resultat reichlichern Segen liefere, als man wünschte. Bei der Wahl einer Mehrzahl von Personen versieht das Hälftenmehr diesen Zweck nicht mehr. Eine einfache Uberlegung zeigt uns dies. Wenn 10,000 Bürger zur Wahl von 7 Mitgliedern einer Behörde zur Urne schreiten, dann ist das verlangte absolute Mehr gleich $\frac{10{,}000}{2} + 1 = 5001$. Die mögliche Zahl der abgegebenen Stimmen ist aber 70,000. Da ein Kandidat bloss 5001 Stimmen haben muss, ist es möglich, dass 13 Kandidaten gewählt werden statt bloss deren sieben, denn $13 \cdot 5001$ ist kleiner als 70,000 (nämlich 65,013) [1]).

Die Ursache dieser auf den ersten Blick befremdenden Thatsache ist nicht schwer zu finden. Bis vor wenigen Jahrzehnten übten die Bürger ihr Wahlrecht in öffentlichen Versammlungen aus. Hatte eine Kreisversammlung 7 Deputierte zu wählen, so wählte sie zuerst einen Deputierten nach Hälftenmehr. Dann wurden Wahlvorschläge für einen zweiten gemacht und darüber „abgestimmt" u. s. f., bis die nötige Zahl voll war.

Diese Gepflogenheit hat man mit in das Wahlzettel-System hinübergenommen. Konsequenterweise sollte man aber bei dieser Annahme einer Reihe von Einzelbestimmungen *die Sitze numerieren* und jeden Sitz demjenigen zuweisen, der das „absolute" Mehr der gerade bezüglich der Besetzung *dieses* Sitzes abgegebenen Einzelstimmen erlangt hätte. Ein Bürger dürfte so auf jede Linie den gleichen Kandidaten schreiben, wenn er wollte.

Aber diese Analogie zu den frühern Wahlen in offener Bürgerversammlung hat man nirgend so weit

---

[1]) Ist die gewollte Zahl von Deputierten gleich a, so ist die mögliche Zahl von Deputierten, welche das Hälftenmehr erreichen stets $2a - 1$.

getrieben, weil man nie zu einem Wahlresultat gelangt wäre; denn hätte z. B. 1/3 der Bürger den Kandidaten A auf ihrem Wahlzettel als ihren ersten Deputierten vorgeschlagen, so wäre er nicht gewählt gewesen; ein weiteres Drittel hätte seinen Namen ebenso ohne Erfolg an zweiter Stelle hinschreiben können u. s. f. Gerade deswegen liess man einen Kandidaten mit allen seinen erhaltenen Stimmen bei der Besetzung eines jeden der Sitze mitkonkurrieren und schrieb inkonsequenterweise trotzdem noch das alte Hälftenmehr vor.

Das gegenwärtige Majoritätssystem ist daher als eine *hinkende Nachahmung* des früher und selbst noch heute in eigentlichen Versammlungen angewendeten Wahlverfahrens [1]).

Mit Recht werden in dem oben gebotenen Beispiele von den 13 Kandidaten, welche das Hälftenmehr erreicht haben, die zurückgewiesenen 6 „Gewählten“ mit den relativ niedrigsten Stimmensummen, entgegnen, man solle das absolute Mehr doch so festsetzen, dass man wisse, dass derjenige gewählt sei, der es erreicht habe.

Es passiert nun in der That ziemlich oft, dass zu viel Kandidaten das „absolute“ Mehr der Stimmen überschreiten, und dies um so häufiger, je grösser die Zahl der zu wählenden Mitglieder ist [2]). Die Wahlgesetze sehen denn auch allgemein diesen Fall voraus und bestimmen, dass unter denjenigen Kandidaten, die das Hälftenmehr erreicht haben, das relative Mehr massgebend sein solle.

Ein solches Verfahren verdient durchaus nicht mehr den Namen eines *absoluten* Mehrs, sondern ist relatives Mehr.

Wenn z. B. bei der Stipulierung einer Konventionalstrafe bestimmt wird, dass bei Nichterfüllung der Säumige den erwachsenen Schaden zu ersetzen, mindestens aber Fr. 100 zu zahlen habe, dann ist das Prinzip die Entschädigung entsprechend dem Schaden. Mit der Festsetzung des Mindestbetrages von Fr. 100 wird nur gesagt, dass bei einem Schaden von unter Fr. 100 dieses Prinzip cessiere.

Ganz analog verhält es sich mit unsern heutigen Wahlgesetzen. Hier ist auch das *relative Mehr* Prinzip, und das sogenannte absolute Mehr ist bloss eine Grenze, unterhalb welcher dieses Prinzip nicht mehr gilt.

Ob ich nun in dem vorigen Beispiel mit der Konventionalstrafe auch sage: „Die Konventionalstrafe beträgt Fr. 100; ist der Schaden höher, so muss die Entschädigung dem Schaden entsprechen“, oder ob ein Wahlgesetz sagt: „Gewählt ist, wer das absolute Mehr erreicht hat; erhält man aber auf diese Weise zu viel Kandidaten, so sind nur bis zur Erreichung der verlangten Zahl diejenigen gewählt, welche relativ am meisten Stimmen haben“, ändert an unserer Behauptung nichts. Bei dieser Ausdrucksweise ist eben die Limitierung des Prinzipes im Hauptsatz, das Prinzip erst im Nachsatz niedergelegt.

Das gegenwärtig übliche Wahlsystem ist daher relatives Mehr mit einem Quorum, das gleich der Hälfte der Wähler + 1 ist.

Wie wenig dieses Prinzip des pseudoabsoluten Mehres klar und grundlegend ist, beweist die Thatsache, dass man sich in der Schweiz heute noch streitet, welches eigentlich das richtige sogenannte absolute Mehr sei [1]).

Es bleibt uns die Aufgabe, das wahre absolute Mehr auch für die Wahlen zu suchen, das, wie bei der Abstimmung, verhindert, dass das Resultat mehr liefere, als man wollte, und immerhin soweit möglich das Ideal der Einstimmigkeit nicht aus dem Auge verliert. Ein solches wahres absolutes Mehr muss immer

---

[1]) Auch in unsern Volksvertretungen dürfte man endlich diese primitive Art der Wahl von Kommissionen etc. abschaffen. Es passiert dabei oft, dass ein Kandidat nicht gewählt wird, den man eigentlich gerne gewählt hätte. Wenn man einen solchen nämlich bei der Wahl des ersten, zweiten und dritten Mitglieds ohne Erfolg vorgeschlagen hat, so lässt man ihn hie und da fallen, während ihn die Mitglieder der Mehrheit auch gerne gewählt gesehen hätten, aber eben nur einen nach dem andern wählen konnten, und natürlich zuerst ihre Leute unter Dach bringen wollten.

[2]) In einer Wahlempfehlung der Stadt Zürich wurde jüngst besonders hervorgehoben, dass der Vorgeschlagene schon zweimal, wo er kandidierte, das absolute Mehr erreicht habe und trotzdem nicht gewählt gewesen sei. Im Kanton Zürich ist es sogar schon mehrfach vorgekommen, dass Kandidaten *mehr als die doppelte Zahl des absoluten Mehrs* erreichten. Bei der Wahl der Bezirksschulpflege vom 1. April 1900 in Zürich war das absolute Mehr 2133, während ein Kandidat 5005 Stimmen erhielt und 5 weitere ebenfalls über 4500 Stimmen blieben. Bei den Bezirksrichterwahlen gleichen Datums war das absolute Mehr 3491, während 4 Kandidaten über 7000 Stimmen erhielten. Gewiss lässt sich einem Bürger schneller der Mechanismus des Proportionalwahlverfahrens erklären, als solche Phänomena.

[1]) Im Bund ist das „absolute Mehr“ die um 1 vermehrte Zahl der Wahlzettel, die mindestens einen Namen tragen; im Kanton Zürich ist es die um 1 vermehrte Hälfte der durch die Zahl der zu Wählenden dividierten Summe aller Einzelstimmen; in Zug die um 1 vermehrte Hälfte aller eingelegten Wahlzettel, ob sie auch leer oder ungültig seien. In Genf war vor 1892 nur die Erreichung einer Stimmenzahl von einem Drittel der Wähler nötig, sofern diese zugleich relatives Mehr war. In der That besteht kein prinzipielles Hindernis mit der Grenze, so weit hinabzugehen, da man ja auch beim Hälftenmehr sowieso schon die Limite überschritten hat, wo die Möglichkeit beginnt, dass zu viel Kandidaten gewählt werden. Im Kanton Zürich ist man nicht ohne Grund zu der kleineren Formulierung des „absoluten“ Mehrs gelangt. Denn wenn hier dasselbe z. B. gleich der Hälfte + 1 der zur Urne schreitenden Bürger gewesen wäre, wie in Zug, so wären bei den oben erwähnten Bezirkswahlen in Zürich gewählt gewesen:

Statthalter	1	statt	thatsächlich	1
an Bezirksschulpflegern	0	„	„	32
„ Bezirksrichtern	2	„	„	25
„ Bezirksräten	0	„	„	4
„ Ersatzmännern des Bezirksrates . .	0	„	„	2

existieren, ob wir den Einer-, Zweier- oder Zehnerkreis vor uns haben; es muss also in einer Formel ausgedrückt werden können, in welcher bei gegebener Anzahl von Stimmen die Zahl der zu wählenden Deputierten als variable Grösse sich findet.

Um systematisch vorzugehen, müssen wir zunächst diese Formel für den Einerkreis suchen, dann für den Zweierkreis u. s. f., bis wir aus der Vergleichung der Einzelresultate die allgemeine Formel ableiten können.

Nehmen wir an, das Volk habe einen einzigen Beamten zu wählen, oder, was dasselbe ist, in einem Einerkreis sei ein Deputierter zu wählen. Hier müssen wir ganz dieselbe Überlegung anstellen wie bei einer Abstimmung. Ideal ist Einstimmigkeit; unterste Grenze, das heisst absolutes Mehr, ist Hälfte + 1; denn wenn wir tiefer hinuntergehen, so ist es möglich, dass zwei Kandidaten die verlangte Stimmenzahl erreichen. Der einzige Unterschied zwischen Abstimmung und Wahl eines Einzigen besteht in folgendem: Bei der Abstimmung wird dem Bürger nur die Wahl zwischen zwei Willensäusserungen gelassen, die eine für, die andere gegen die Vorlage. Hat die eine Willensrichtung nicht das absolute Mehr der wirklich Stimmenden erreicht, so hat es dafür unbedingt die andere, so dass hier relatives und absolutes Mehr zusammenfallen.

Bei der Wahl eines einzigen Bürgers hat jeder Wähler die Wahl zwischen so viel verschiedenen Willenserklärungen, als die Zahl der wählbaren, eventuell der als Kandidaten angemeldeten Personen beträgt. Erreicht ein Kandidat das absolute Mehr nicht, so ist damit nicht gesagt, dass es nun ein anderer erreicht habe, denn die Stimmen können sich auf 3, 4, 5 oder noch mehr Kandidaten verteilen. Hier ist also schon relatives Mehr möglich.

---

an Kirchenpflegern	0	statt thatsächlich	3
„ Bezirksanwälten	1	„ „	5

Selbst wenn das Quorum nur auf 1/3 der zur Urne schreitenden Wähler angesetzt gewesen wäre, wären im ersten Wahlgang gewählt gewesen:

Statthalter	1;	thatsächlich	1
Bezirksschulpfleger	6;	„	32
Bezirksrichter	23;	„	25
Berzirksräte	4;	„	4
Ersatzmänner derselben	2;	„	2
Kirchenpfleger	3;	„	3
Bezirksanwälte	4;	„	5

Hätte man sogar das Quorum auf 1/4 der zur Urne schreitenden Wähler hinabgesetzt, so wäre immer noch je 1 Bezirksrichter und 1 Bezirksschulpfleger nicht gewählt gewesen, die unter dem Zürcher Hälftenmehr gewählt waren.

Es ist zu bedauern, dass im Kanton Zürich die Zahl der ganz leeren Wahlzettel nicht festgestellt wird; man hätte dann noch zeigen können, wie das im Bund für den einzelnen Kandidaten angesetzte Quorum im Bezirke Zürich im ersten Wahlgang fast gar keine Gewählte geliefert hätte, und dass hier in der Regel erst der zweite Wahlgang mit einem relativen Mehr die eigentliche Wahl bedeuten würde.

Wenden wir uns nun dem Zweierkreise zu.

Wir haben bereits gesehen, dass die Deputiertenkammer nicht als eine unzertrennliche Einheit aufgefasst werden darf, um so weniger die zwei Deputierten, die gemeinsam in einem Wahlkreise gewählt werden. Da Listenskrutinium und uninominale Stimmgebung auf unsere Untersuchung keine verschiedenen Einflüsse ausüben, soll in den nachstehenden Beispielen vorausgesetzt werden, dass jeder Wähler nur einem Kandidaten stimmen dürfe. Gerade die uninominale Wahl zeigt am klarsten, dass der Gedanke der Einheit der zu wählenden Bürger unbedingt preiszugeben ist. Hier ist ein für allemal ausgeschlossen, dass alle Bürger zugleich dieselben zwei Kandidaten wählen. Die höchste Einigkeit, die hier wünschbar ist, besteht darin, dass je die Hälfte der wählenden Bürger ganz genau ein und demselben Kandidaten stimmt. Dieses Ideal wird so selten erreicht werden wie die *volle* Einigkeit im Einerwahlkreis. Gehen wir also auch hier mit der Grenze abwärts, so ist das Minimum da, wo die Möglichkeit sich einstellt, dass drei statt zwei Kandidaten gewählt erklärt werden müssten. Nehmen wir 1000 Wähler an, so ist diese Grenze bei 333 1/3. Die nächst höhere ganze Zahl — 334 — ist also die Minimalgrenze, zu der man hinabgehen darf, um im Zweierkreis womöglich zwei Kandidaten gewählt zu erhalten, aber auch nicht mehr als zwei. Im Zweierkreis ist somit derjenige als gewählt zu erklären, der die einem Drittel aller Stimmen nächst höhere ganze Zahl von Stimmen erhalten hat. Die vernachlässigte Stimmenzahl ist dann höchstens 332, giebt also, auch wenn sie einem einzigen Kandidaten zufällt, kein Anrecht auf ein Mandat. Die Anwendung des Listenskrutiniums ändert an dieser Regel, wie gesagt, nichts. Jeder Bürger hat dann zwei Wahlstimmen; daher ist auch die Gesamtstimmenzahl das Doppelte und das absolute Mehr ebenfalls doppelt so gross wie das oben genannte.

Das gegenwärtige Verfahren setzt die Grenze *tiefer,* fast auf einen Viertel aller Stimmen; daher ist bei demselben die Wahl von drei Kandidaten möglich.

Im Einerwahlkreis ist also das Verhältnismehr oder das absolute Mehr, wie es *Kern* [1]) sehr richtig nennt, gleich der Hälfte der Stimmen + 1, im Zweierwahlkreis gleich einem Drittel der Stimmen + 1.

Wenn in einem Proportionalwahlgesetz erklärt wird, dass im Einerwahlkreis nicht das proportionale Mehr, sondern das Hälftenmehr zur Anwendung ge-

---

[1]) Vergl. über dieses Kapitel die äusserst anregende und scharfsinnige Studie von Dr. *Ed. Kern:* „Über die Äusserung des Volkswillens in der Demokratie". Basel 1893.

lange, so giebt man damit der gleichen Sache nur einen andern Namen [1]).

Wenn aber von drei Proporzkantonen, Neuchâtel, Zug und Schwyz, welche auch noch Einerwahlkreise besitzen, deren 2 (Zug und Schwyz) zugleich vorschreiben, dass auch im Zweierwahlkreis das Hälftenmehr Anwendung finden solle, so versetzen diese damit den Zweierkreis in eine Ausnahmestellung, die jeder inneren Berechtigung entbehrt. Man ist eben heute noch vielfach von der Idee des Kampfes bei Wahlen umgarnt, dass man es nur gerecht findet, wenn auch im Zweierkreis immer nur eine Partei beide Sitze erhält, und zwar auch dann, wenn ihre Stärke 501 und diejenige der Minderheit 500 Stimmen beträgt.

Wer diese Idee nicht preisgeben kann, der ist kein wahrer Proportionalist. Der letztere sagt sich dann, wenn die Wählergruppe der Majorität 550 Anhänger zählt und diejenige der Minderheit 450, dass man der Gerechtigkeit viel mehr entspreche, wenn man der Minorität wie der Majorität einen Sitz zuweise. In diesem Falle sind, um so zu sprechen, 100 Stimmen der Majorität überflüssig gewesen; giebt man aber der ersten Gruppe alle beiden Vertreter, so sind 450 Stimmen ohne Einfluss geblieben.

In ersterem Falle stellt man ja freilich die Minorität der Majorität gleich; aber es ist damit noch nicht die Herrschaft der Minorität über die Majorität ausgesprochen. Immerhin sind aus diesem Grunde womöglich grössere Wahlkreise zu schaffen.

An der so weit verbreiteten Ansicht, dass im Einer- und Zweierkreise auch technisch von der Anwendung der Proportionalität nicht die Rede sein könne, sind zum guten Teile die Proportionalisten selbst schuld, indem sie dies teilweise selbst behaupteten, zum Teil wenigstens nicht gehörig widerlegten.

Solange man aber nicht betont, dass das Verhältnismehr im Einerkreise mit dem Hälftenmehr identisch sei, und dass es im Zweierkreise schon von letzterem abweiche, so lange ist es auch begreiflich, wenn man in guten Treuen gegen das Proportionalsystem als etwas Gekünsteltes Front macht. Denn ein wahres Prinzip ist auf alle Eventualitäten zugeschnitten, und dies ist beim Verhältnismehr der Fall.

Schreiten wir nun in unserer begonnenen Analyse weiter.

Im Dreierkreise kann man von dem Ideal, dass je ein Drittel aller Stimmen auf einen Kandidaten falle, so weit abgehen, bis statt drei Kandidaten deren vier gewählt werden können. Beim gewählten Beispiel rechnen wir also: 1000 : 4 = 250. Bei 250 als gefordertem Stimmenminimum können 4 Kandidaten gewählt werden; bei 251 schon nicht mehr, denn 4 · 251 = 1004. Also ist das Verhältnismehr = 251. Bei Listenskrutinium wären, unter der Voraussetzung, dass alle Wahlzettel voll ausgefüllt seien, die Zahlen verdreifacht. Also hätten wir: 3000 : 4 = 750; 750 + 1 = 751.

Anders beim Majoritätssystem. Hier wäre die Stimmenzahl zwar auch 2000, aber das Hälftenmehr wird von den Wahlzetteln berechnet, also 1000 : 2 = 500, 500 + 1 = 501, 501 ist in 3000 gut 5mal enthalten, also könnten im äussersten Fall 5 statt 3 Kandidaten dieses „absolute Mehr“ erreichen. Anderseits wäre es möglich, dass beinahe die Hälfte der Stimmen keinen Einfluss auf das Wahlresultat hätten.

Wir können nun nach den bereits gefundenen Formeln für das Verhältnismehr folgendes Schema aufstellen:

Zahl der zu wählenden Mitglieder	Wünschbares Maximum der Stimmenzahl eines Kandidaten	Minimale, nötige Stimmenzahl (Verhältnismehr, Quotient)
1	1 [1])	$\frac{1}{2}$ der Stimmenzahl + 1
2	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{3}$ „ „ + 1
3	$\frac{1}{3}$	$\frac{1}{4}$ „ „ + 1
4	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{5}$ „ „ + 1
n	$\frac{1}{n}$	$\frac{1}{n+1}$ „ „ + 1

[1]) Die Gesamtstimmenzahl zu 1 angenommen.

Algebraisch ist also das wünschbare Maximum der Stimmenzahl des einzelnen $\frac{S}{M}$ und das Minimum $\frac{S}{M+1}$, wo S die Gesamtzahl der Stimmen und M die Zahl der zu wählenden Mitglieder der Behörde bedeutet.

Das Verhältnismehr wird erhalten, wenn man die Gesamtstimmenzahl durch die um 1 vermehrte Zahl der zu wählenden Mitglieder dividiert und von dem Resultate zu der nächsthöhern ganzen Zahl geht.

Beim gegenwärtigen Majoritätssystem hätte die obige Tabelle folgende Gestalt:

Zahl der zu wählenden Mitglieder	Wünschbares Maximum		Minimum der nötigen Stimmenzahl	
	a) von der Gesamtstimmenzahl berechnet	b) von der Gesamtzahl der Wähler berechnet	a) von der Gesamtzahl der Stimmen berechnet	b) von der Gesamtzahl der Wähler berechnet
1	1	1	$\frac{1}{2}$ (+ 1)	$\frac{1}{2}$ (+ 1)
2	$\frac{1}{2}$	1	$\frac{1}{4}$ (+ 1)	$\frac{1}{2}$ (+ 1)
3	$\frac{1}{3}$	1	$\frac{1}{6}$ (+ 1)	$\frac{1}{2}$ (+ 1)
4	$\frac{1}{4}$	1	$\frac{1}{8}$ (+ 1)	$\frac{1}{2}$ (+ 1)
n	$\frac{1}{n}$	1	$\frac{1}{2n}$ (+ 1)	$\frac{1}{2}$ (+ 1)

[1]) *Naville* in „Représentation proportionnelle“, Bruxelles IV (1885), S. 271: „Il n'existe donc qu'un système juste pour toutes les élections, celui que j'appelle le système de la *majorité fractionnaire* . . . . *Ce même système portera le nom de „système de la majorité absolue“, s'il n'y a qu'un seul représentant à élire,* de „système de la représentation proportionnelle“, s'il y en a plusieurs.

Freilich ist diese Inkonsequenz insofern von Bedeutung, als man beim System des Hälftenmehrs zu einem zweiten Wahlgang schreitet, wenn kein Kandidat das „absolute“ Mehr erreicht, beim Verhältnisverfahren dagegen in der Regel zu einer subsidiären Zuweisung des „Restmandates“ Zuflucht nimmt.

Die Minimalgrenze ist hier immer viel tiefer als beim Verhältnismehr. Bei dem Verhältnismehr bewirkt die höhere Grenze, namentlich in Wahlkreisen mit viel Deputierten, dass fast immer zu wenig Kandidaten gewählt werden. Diesem Übelstande hilft man ab durch die Gestattung von Stimmenübertragungskartellen, d. h. von Listen.

§ 2. Das Vorbereitungsverfahren.

I. Die Anmeldung der Kandidaten.

In den meisten Staaten ist Anmeldung der Kandidaten bei einer Amtsstelle vorgeschrieben, sei es, dass sich der Kandidat selbst anmelden muss, sei es, dass dies durch eine Anzahl von Bürgern geschehen darf, die zugleich die schriftliche Erklärung der Vorgeschlagenen produzieren müssen, dass diese die Kandidatur und damit die allfällige Wahl annehmen [1]).

In der Schweiz bestand bisher keine solche Regelung, trotzdem deren Wünschbarkeit schon mehrfach betont worden ist.

Einerseits entspricht unsere schweizerische Gewohnheit einer etwas idealen Auffassung der politischen Wahlen. Der Bürger, der einer Wahl würdig ist, soll nicht den Wählern nachlaufen, indem er vor der Wahl sich selbst portiert oder eine schriftliche Erklärung abgiebt, dass er sich portieren lasse. Er bleibt im Gegenteil bescheiden und zugleich stolz zu Hause, und wenn man ihn will, so soll man ihn rufen, indem man ihn wählt. Dann erst erklärt er, ob er die Wahl annehmen wolle oder nicht. Diesem an sich schönen Zuge entspricht heute die Wirklichkeit nur noch in geringem Masse, und die äussere Bescheidenheit der Kandidaten, wie diejenige auf Seite der Wähler, zieht für beide Teile verschiedene unangenehme Folgen nach sich, so namentlich die Empfehlung neuer Kandidaten im letzten Moment, wo keine Diskussion mehr möglich ist, zugleich verbunden mit ehrenrühriger Herabsetzung der beizeiten portierten Kandidaten.

Es ist daher gewiss nicht sehr zu bedauern, wenn man auch in der Schweiz mit Einführung der Proportionalwahl endlich diesem wilden Zustande ein Ende bereiten muss. Es ist bei diesem System offizielle Anmeldung der Kandidaten deswegen unbedingt nötig, weil die Wähler vor der Wahl darüber genau ins klare gesetzt werden müssen, welche Kandidaten miteinander zu einer Liste verbunden sind, und damit der Wahlbeamte die Wahlvorbereitungen in möglichst erschöpfender Weise treffen kann.

[1]) Die Anmeldung der Kandidaten kennt man in Frankreich, England, Belgien, den Niederlanden, Griechenland, Dänemark, auch in der neuen Welt. Vgl. hierüber *Villey*, S. 195 ff.

Die Einreichung von Wahlvorschlägen bei der zuständigen Amtsstelle (Staatskanzlei, Statthalter, Gemeindekanzlei) muss eine gewisse Anzahl von Tagen vor dem Wahltage erfolgen, damit dem Wahlbeamten genügend Zeit bleibt zur Prüfung der Vorschläge, zur Bereinigung von Kollisionen von verschiedenen Vorschlägen, zur Prüfung der passiven Wahlfähigkeit der Vorgeschlagenen, zur Publikation der bereinigten Wahlvorschläge (Listen) und eventuell auch zum Drucke der Wahlzettel. Dieser Zeitraum zwischen den Endterminen für Einreichung der Wahlvorschläge schwankt in den schweizerischen Gesetzen zwischen drei und dreizehn Tagen, nur in Zug umfasst er volle 20 Tage. Bei der Ausarbeitung der Gesetze ging man von der Ansicht aus, dass dieses Intervall möglichst kurz sein solle, damit die Wahlversammlungen und die Pressfehden nicht allzulange andauerten. Die Differenzen der verschiedenen Gesetze hängen hauptsächlich zusammen mit der ungleichen territorialen Ausdehnung der Kantone, und davon, ob die amtlichen Publikationsorgane täglich oder bloss wöchentlich erscheinen; in Zug ist sie deshalb so lange, weil dort die Listen noch auf die amtlichen Wahlzettel gedruckt werden müssen.

Die Frist von bloss 5 Tagen, die in Neuchâtel, Genf und Bern vorgeschrieben ist, ist zu kurz bemessen; denn wenn irgendwie Differenzen zwischen den Einreichern einer Liste und dem Wahlbeamten entstehen, so steht der Oberbehörde zur Entscheidung einer Beschwerde fast gar keine Zeit zur Verfügung.

Im Tessin, wo bei Wahlen der Municipalitätsbehörden die Listen am sechsten Tage vor der Wahl präsentiert und am dritten Tage vor der Wahl publiziert werden müssen, hat diese kurze Frist zu Übelständen Anlass gegeben. Anfragen, Beschwerden und Proteste an Behörden bezüglich der Gültigkeit und Zulässigkeit bestimmter Listen konnten trotz Benutzung des Telegraphen oft nicht in genügender Weise beantwortet werden [1]).

Warum soll man überhaupt eine Diskussion über die Wahlvorschläge scheuen? In Belgien beträgt das Intervall bei gemeindlichen und staatlichen Wahlen je 14 Tage, ebenso in Norwegen bei den proportionalen Wahlen in die Städte- und Landgemeindevertretungen. Eine kleinere Frist wollte man in Belgien absichtlich nicht gestatten, weil man fand, es sei den Bürgern genügend Gelegenheit zu bieten, ihre Meinungen über die eingereichten Wahlvorschläge abzuklären [2]). Dieser Standpunkt ist im Interesse der Wahlfreiheit anzu-

[1]) Vgl. „Conto Reso del Consiglio di Stato", 1895, S. 18.

[2]) Vgl. *Mommaert:* „Le mécanisme de la représentation proportionnelle", d'après la loi du 29 décembre 1899 („Représentation proportionnelle", Bruxelles 1899, S. 313): „Nos lois électorales veulent avant tout que les luttes politiques soient loyales et franches sans surprises ni manœuvres de la dernière heure."

erkennen. Wenn die oben genannten Fristen in Genf, Neuenburg und Bern bis jetzt noch nie zu ernstlichen Klagen Anlass gegeben haben, so ist dies nur dem Umstande zu verdanken, dass die Wahlvorschläge durch die Presse den Wählern schon vor der Einreichung der Liste bekannt gegeben wurden. — Der Endtermin für die Einreichung der Listen sowohl als für deren Berichtigung und Ergänzung soll im Gesetze auf die Stunde genau angegeben werden [1]).

II. Die wesentlichen Bestandteile des Wahlvorschlages.

a) Die Unterschriften.

Anonyme Wahlvorschläge werden aus begreiflichen Gründen nicht angenommen. Da jeder einzelne Bürger prinzipiell einem ganz beliebigen Mitbürger eine Stimme geben darf, sollte auch jedem einzelnen das Recht eingeräumt werden, selbständig wenigstens einen Kandidaten vorschlagen zu dürfen.

Diese volle Freiheit hat man aber in fast allen Staaten, wo offizielle Anmeldung der Kandidaten vorgeschrieben ist, ein wenig eingeschränkt und eine Mehrzahl von Unterschriften für einen gültigen Wahlvorschlag verlangt. Man befürchtet nämlich mit Recht, dass sonst vereinzelte witzige oder bornierte Köpfe Vorschläge einreichen könnten, die von vornherein keine Aussicht auf Erfolg hätten, dagegen geeignet wären, den ernsten Charakter der Wahlen zu stören und den Behörden und Wahlbureaux unnütze Kosten zu verursachen. Eine solche Einengung kann, sofern sie nicht allzuweit geht, nicht ernstlich als eine Verletzung der in den Verfassungen garantierten Rechtsgleichheit oder des Rechtes der freien Meinungsäusserung aufgefasst werden [2]).

Andererseits wieder muss man bedenken, dass es nicht leicht ist, eine grössere Zahl von Bürgern zur Unterzeichnung einer Liste zu finden, und es darf daher das Minimum der nötigen Unterschriftenzahl nicht höher hinaufgeschraubt werden, als zur Erreichung des gekennzeichneten Zweckes notwendig ist.

Die Proporzkantone variieren in der Fixierung dieses Minimums ziemlich bedeutend. Bei den tessinischen Gemeinderatswahlen sind je nach Zahl der Mitglieder des Gemeinderates zwei oder fünf Unterschriften nötig, in den freiburgischen Gemeinden je nach der Zahl der Einwohner 5—25; in der Stadt Bern nur drei. Diese Zahlen sind eher zu tief als zu hoch, namentlich in der Stadt Bern mit ca. 10,000 Stimmberechtigten dürfte sie füglich auf 30—50 erhöht werden. Für die kantonalen Wahlen schwankt das gesetzliche Minimum stärker.

In den Wahlkreisen des Kantons Neuenburg werden nur zwei Unterschriften verlangt, und zwar im Wahlkreis La Chaux-de-Fonds mit seinen 17,152 Wahlberechtigten (1898) so gut wie in demjenigen von Lignière mit 158 eingeschriebenen Wahlberechtigten.

In den Genfer Wahlkreisen mit 6000—9000 Wahlberechtigten sind je 10 Unterschriften nötig; in Zug dagegen auch in Kreisen mit bloss 120 Stimmberechtigten volle 20, in Schwyz 12. Im Kanton Solothurn werden so viele Unterschriften verlangt, als Kandidaten auf dem Vorschlag figurieren.

Die Zahl von zwei und drei Unterschriften ist unbedingt zu klein. In Neuchâtel werden zwar zwei Gründe zu gunsten dieser minimen Forderung geltend gemacht. Einerseits findet man, dass eine höhere Zahl nicht nötig sei, weil ja die Gefahr, dass Kandidaten allzu schwacher Listen gewählt würden, durch die Fixierung eines Quorum ausgeschlossen sei. Diese Gefahr ist aber ohne Bedeutung, denn eine bloss zum Scherz eingereichte Liste hat auch ohne Quorum keine Aussicht auf Erfolg; die erwähnte Möglichkeit besteht aber ungehindert fort, dass völlig aussichtslose, vielleicht unbillige Wahlmanöver bezweckende Listen offiziell publiziert werden müssen und unnützerweise Verwirrung und Aufregung unter den Wählern hervorrufen. Diese Notwendigkeit einer Erhöhung des Minimums von zwei Unterschriften hat sich bei Anlass der letzten Erneuerungswahl des neuenburgischen Grossen Rates (1898) gezeigt.

In dem Wahlkreise St. Aubin, in welchem drei Deputierte zu wählen sind, waren zwei Listen deponiert worden, nämlich eine „liste rouge radicale“ mit drei Kandidaten und eine „liste verte libérale“ mit einem eigentlichen Kandidaten und einem Suppleantenkandidaten. Die erstere Liste hatte, wie in den Jahren 1892 und 1895, Aussicht auf zwei Sitze. Zwei Freunde des an dritter Stelle auf dieser Liste figurierenden Kandidaten, der am wenigsten Aussicht auf eine Wahl hatte, lancierten nun — wie berichtet wird — noch

---

[1]) Eine warnende Mahnung an die Parteikomitees, die Wahlvorschläge beizeiten einzureichen, enthält einerseits der Rekursfall des liberalen Komitees der freiburgischen Gemeinde Remund an den Bundesrat („Bundesblatt“ 1896, II, S. 83—129). Die liberale Partei wäre hier beinahe um jede Vertretung gekommen, wenn ihr nicht der Bundesrat durch eine etwas starke Einengung der Verordnungsgewalt des freiburgischen Staatsrates zu Hülfe gekommen wäre. Auch in Airolo kam im Jahre 1893 eine Partei mit der Einreichung der Liste, die nach einer „Dichiarazione governativa“ („Foglio officiale“ 1896, S. 130) bis abends 6 Uhr des sechsten Tages vor der Wahl erfolgen muss, zu spät. Die Gegenpartei besetzte daher alle Gemeinderatssessel selbst, da sie sich nicht herbeilassen wollte, innert der gesetzlichen Frist ihre Liste in eine gemischte Liste umzuwandeln. Siehe den weitern Verlauf dieser Episode im „Conto Reso“ 1893. S. 102. Weitere Fälle verspäteter Einreichung der Listen im „Conto Reso“ 1896, S. 20 und 21.

[2]) Vgl. die Ausführungen des Bundesrates im Rekursfall betreffend die bernischen Stadtratswahlen. „Bundesblatt“ 1896, IV, S. 710.

innert nützlicher Frist einen dritten Wahlvorschlag, auf welchem dieser als einziger Kandidat figurierte, nachdem zwei andere mit ihm auf die Liste gesetzte Bürger eine Kandidatur ausgeschlagen hatten. Hierdurch erlangte dieser Kandidat, der somit auf zwei Listen stand, die nötige Stimmenzahl und wäre gewählt gewesen, wäre seine Wahl nicht aus den weiter unten zu erwähnenden Gründen kassiert worden.

Der zweite, tiefer liegende Grund, weshalb in Neuenburg und auch in der Stadt Bern und in Genf nur so wenig Unterschriften verlangt werden, liegt in einer Inkonsequenz der dort bestehenden Wahlgesetze. Art. 61, Absatz 2, des neuenburgischen Gesetzes lautet nämlich: „Les listes sont formées par les partis politiques ou groupes d'électeurs . . . Cette présentation doit être signée par deux électeurs *au moins au nom du parti ou groupe.*"

Danach werden also die zwei oder mehreren Unterzeichner eines Vorschlages nur als Organe einer „Partei oder Wählergruppe" und nicht als selbständige und allein verantwortliche Initianten betrachtet [1]). Wie unhaltbar diese Annahme ist, geht schon daraus hervor, dass über die Grösse einer solchen den Behörden gegenüber unsichtbaren Partei oder Wählergruppe keine Bestimmung besteht und auch nicht bestehen kann. Im vorkommenden Falle muss daher eine Gruppe von zwei oder doch von drei Bürgern, von denen zwei den Vorschlag unterzeichnen, als „Partei oder Wählergruppe" im Sinne des citierten Gesetzesartikels anerkannt werden. Der einzig korrekte Weg ist, dass man die Unterzeichner eines Wahlvorschlages, ganz unbekümmert, ob hinter ihnen noch weitere Bürger stehen oder nicht, als wirkliche und einzige Eingeber kraft eigenen Rechtes behandelt, wie dies auch in Zug, Solothurn und Schwyz, auch nach den belgischen und norwegischen Gesetzen der Fall ist. Dann kommt man auch ohne weiteres zu der Ansicht, dass die Zahl der Unterschriften höher angesetzt werden muss.

Alphonse Frey [2]) ist der Ansicht, die mit ihm zahlreiche Genfer Bürger teilen sollen, dass in Genf das dort geforderte Minimum von 10 Unterschriften füglich auf 30 erhöht werden dürfte. Dieser Meinung kann man nur beipflichten, verlangt man doch in Belgien bei Gemeindewahlen 50 Unterschriften [1]). Nachträglich hat sie sich auch als begründet erwiesen. Denn bei den Wahlen von 1898 tauchten neben den fünf gewohnten Listen noch zwei neue auf, die in der That keinen grossen Rückhalt hatten. Die eine davon, die „Liste des Libertins", hätte offenbar auch die Unterstützung von 30 Bürgern erhalten; die andere aber, die „Liste de l'alimentation", wäre wahrscheinlich nicht präsentiert worden, wenn das Minimum der Unterschriften auf 30 angesetzt gewesen wäre.

Immerhin ist zugegeben, dass die Unterschriftenzahl niemals so hoch angesetzt werden darf, dass sie den Dienst eines Quorum versieht; es wäre dies eine ungehörige Beschränkung des Vorschlagsrechtes der Bürger.

Die Bestimmung des solothurnischen Gesetzes (§ 3), dass die Zahl der Unterzeichner eines Vorschlages mindestens der Zahl der portierten Kandidaten entsprechen müsse, ist ungenügend, denn es ist so möglich, dass ein einziger Bürger einen Vorschlag machen kann. Es sollte hier mindestens noch eine suppletorische Bestimmung beigefügt sein, dass die Zahl der Unterschriften z. B. nie unter 10 sinken dürfe.

Ein Wahlgesetz soll verlangen, dass die Unterzeichner genau ihre Namen, Vornamen, Beruf und Wohnort angeben müssen, damit keine Verwechslungen vorkommen können, wie es auch schon passierte [2]).

Ein jeder Bürger darf nur einen Wahlvorschlag unterstützen, und dies nur in einem Wahlkreis [3]).

Die vorgeschriebenen Unterschriftenzahlen gelten allgemein ausdrücklich oder stillschweigend als Minima. Es ist daher schon die Befürchtung geäussert worden, die Parteien würden möglichst viele Unterschriften auftreiben und damit vorläufige Achtungserfolge zu erringen suchen. Diese Furcht ist unbegründet, schon aus dem einfachen Grunde, weil in der Regel (Ausnahme: Tessin) die Unterschriften nicht publiziert werden, was dem Prinzip der geheimen Stimmabgabe und dem Gedanken entspricht, dass die Listen durch

[1]) Dass diese Ansicht in Neuenburg allgemein geteilt wird, beweisen die Grossratsverhandlungen vom 18. Mai 1898 bei Anlass der Kassation der oben erwähnten Wahl im Wahlkreis St. Aubin (vgl. „Bulletin officiel des séances du Grand Conseil", 1898, S. 16). Wegen dieser Auffassung wurde hier von keinem einzigen Mitgliede des Rates auf die Notwendigkeit der Erhöhung der Unterschriftenzahl hingewiesen. Der Vertreter der Regierung, Comtesse, erklarte im Gegenteil (S. 54, l. cit.): „Le Conseil d'Etat a admis que la loi a accordé une facilité aux électeurs en ne demandant que deux signatures pour appuyer une liste, il faut que ce soient des hommes de confiance et *c'est aux partis à prendre leurs mesures de précaution.*" Es steht aber gar nicht in der Macht der Parteien, solche Manöver zu verhindern.

[2]) „Les lois suisses" etc., S. 48. In dem gegenwärtig pendenten Vorschlag von Rutti ist ebenfalls Erhöhung der Stimmenzahl von 10 auf 30 beantragt.

[1]) In Norwegen verlangt man 20 Unterschriften; in Belgien für die Wahlen in die Kammern und den Senat 100.

[2]) In der Begründung zur Württemberger Verfassungsvorlage der Regierung betreffend Proportionalwahl der Landtagsabgeordneten wurde bemerkt, dass die Unterschriften beglaubigt sein sollen. Dies geht zu weit und erschwert den Bürgern die Ausübung ihres Vorschlagsrechtes Vgl. Siegfried, S. 100.

[3]) Die Basler Entwürfe von 1897 und 1898 gestatten zwar, dass derselbe Bürger in verschiedenen Wahlkreisen je einen Vorschlag unterzeichnen dürfe. Es ist dies nicht konsequent: wer sich an einer Wahl nicht beteiligen darf, soll auch keine Vorschläge dazu formulieren dürfen.

Tüchtigkeit und Beliebtheit der Kandidaten und nicht der Einreicher sich empfehlen sollen [1]).

Kann ein Unterzeichner eines Wahlvorschlages nach dessen Einreichung bei der Wahlbehörde seine Unterschrift wieder zurückziehen? Diese delikate Frage wurde bei den bereits erwähnten Wahlen vom Jahre 1898 im Wahlkreis St. Aubin akut. Ein von zwei Bürgern unterzeichneter Wahlvorschlag war hier in gültiger Weise deponiert worden. Noch bevor dieser Vorschlag als Liste publiziert wurde, zog einer der Unterzeichner durch schriftliche Erklärung an den Wahlbeamten seine Unterschrift zurück. Da das neuenburgische Gesetz nur den Fall einer Ergänzung der Vorschläge bezüglich der Kandidaten, nicht auch der Unterschriften ausdrücklich regelt, sagte sich der Wahlbeamte: Ein Wahlvorschlag muss unbedingt 2 Unterschriften tragen; durch den Rückzug der einen Unterschrift fällt ein Vorschlag ipso jure dahin. Die Ersetzung der zurückgezogenen Unterschrift durch diejenige eines andern Bürgers gestattete er nicht, da dies nach seiner Ansicht rechtlich Einreichung einer neuen Liste gewesen wäre, wozu aber der Termin bereits abgelaufen war. Im Grossen Rat [2]) war man über die Zulässigkeit der Zurückziehung einer Unterschrift verschiedener Ansicht. Jeanhenry erklärte sie als unzulässig, da dadurch eine grosse Partei von der Teilnahme an der Wahl faktisch ausgeschlossen werden könnte. Der Staatsrat dagegen zog aus dem positivrechtlichen Zustand im Kanton Neuenburg den Schluss, dass dies statthaft sei; dagegen müsse man dem Parteikomitee, in dessen Auftrag er gehandelt habe, das Recht zugestehen, einen neuen Unterzeichner herbeizuschaffen. Die Frage ist in der That nicht unerheblich und sollte von jedem Wahlgesetze, welches Anmeldung der Wahlvorschläge vorschreibt, ins Auge gefasst werden.

Am einfachsten ist es, man behafte einen jeden Unterzeichner bei seiner einmal gegebenen Unterschrift, sofern er nicht glaubhaft machen kann, dass er dieselbe unter dem Einfluss von Zwang, Irrtum oder Betrug oder im Zustande der Unzurechnungsfähigkeit abgegeben habe. Eventuell kann man auch etwas weniger rigoros sein und bestimmen, dass während der Frist, wo die Vorschläge geändert werden dürfen, auch Unterschriften zurückgezogen werden können. Nach Ablauf dieser Frist, wo eine Benachrichtigung und Ergänzung nicht mehr möglich ist, kann man einen derartigen Rückzug nicht mehr gestatten. Das Recht, einen neuen Unterzeichner herbeizuschaffen, muss konsequenterweise den thatsächlichen Eingebern der Liste zugestanden werden, nicht einem hinter diesen stehenden, unsichtbaren Parteikomitee. — Der Rückzug einer ganzen Liste ist im Tessin nur mit Einwilligung aller auf derselben figurierenden Kandidaten gestattet, was nur zu billigen ist [1]).

Die Unterzeichner einer Liste haben stets einen oder zwei Mandatare aus ihrer Mitte zu bezeichnen, mit denen die Behörde bei Anständen von Wahlvorschlägen zu verkehren hat. Die Bestimmung der Kompetenz dieser Mandatare ist Sache der Einreicher. Im Zweifel gilt der erste Unterzeichner als Bevollmächtigter [2]).

b) Die Kandidaten.

Die auf einem Wahlvorschlag vorgeschlagenen Kandidaten sind so zu bezeichnen, dass über ihre Identität kein Zweifel bestehen kann. Jeder Wahlvorschlag darf höchstens so viel Kandidaten vorschlagen, als im betreffenden Wahlkreise Deputierte zu wählen sind. Einzig die schwyzerische Verordnung gestattet, mehr Namen auf die Liste zu setzen, damit in den Fällen, wo nur eine Liste zur Veröffentlichung gelange, oder nur eine die Wahlzahl erreiche, doch noch Ersatzkandidaten da seien. Wenn aber 2 Parteien eine Einigungsliste vereinbaren, ist es nicht praktisch, von dieser Erlaubnis Gebrauch zu machen, da sonst die Anhänger der einen Partei doch ihre eigenen Kandidaten bevorzugen könnten zu ungunsten der ehrlicheren Gegenpartei. Nur in einem der 8 schwyzerischen Wahlkreise, wo bei den Wahlen vom Mai 1900 die Parteien eine Kompromissliste einreichten, machte man von der genannten Freiheit Gebrauch und portierte für die Wahl von 3 Kantonsräten 4 Kandidaten in der stillschweigenden Voraussetzung, dass die Anhänger jeder Partei nur für ihre zwei Kandidaten stimmten.

Im tessinischen Gesetz über die Wahlen der Gemeinderäte figuriert eine Vorschrift, dass ein Wahlvorschlag mindestens eine Anzahl von Kandidaten enthalten müsse, die nicht unter einem Drittel der Zahl der zu wählenden Gemeinderäte steht; bei kan-

---

[1]) Die verhältnismässig grösste Zahl von Unterschriften, die wir bis jetzt auf einem Wahlvorschlag gesehen, fanden wir im Wahlkreise Thierstein, wo im Jahre 1896 die freisinnige Partei 8 Kandidaten vorschlug und statt der gesetzlich verlangten 8 Unterschriften deren 47 lieferte. Wenn man aber bedenkt, dass in diesem Wahlkreis über 1400 Wähler zur Urne schritten, lässt sich auch hier nicht von einem Streben nach einem Achtungserfolg oder gar vorläufigem Sich-Messen der Parteien sprechen. — Das norwegische Gesetz schreibt die Publikation der Einreicher der Listen vor; auch Siegfried befürwortet eine solche Vorschrift. (S. 73, Note 2.)

[2]) Séances du Grand Conseil 1898. S. 51 und 53.

[1]) Vgl. Conto Reso. 1896. S. 24.

[2]) In Neuenburg sind die beiden Unterzeichner Mandatare, aber nicht ihrer selbst, sondern der hinter ihnen stehenden Partei. In Solothurn und Schwyz ist neben dem einzelnen Bevollmächtigten noch eine Kommission zu bezeichnen, welche allein das Recht hat, wegfallende Kandidaten zu ersetzen.

tonalen Wahlen dagegen muss jeder Wahlvorschlag mindestens 2 Kandidaten portieren. Solche Bestimmungen sind nicht zu empfehlen. Unter dem heutigen System tritt ja jeder Kandidat rechtlich für sich auf, ohne mit einer Anzahl weiterer Kandidaten vereinigt zu sein. Diese bisher bestehende Freiheit einer selbständigen Kandidatur muss unbedingt gewahrt werden. In Belgien, wo die Anmeldung der Kandidaten schon seit 1877 vorgeschrieben ist, ist man überhaupt nie auf den Gedanken gekommen, in dieser Beziehung irgendwie die Freiheit der Wähler zu beschneiden. Im neuenburgischen Gesetz von 1893 (Art. 5, Abs. 3) war sogar vorgeschrieben, dass jeder Wahlvorschlag mindestens eine Anzahl von Kandidaten portieren müsse, die der Hälfte der Kandidaten gleich komme. Bei der Revision des Gesetzes im Jahre 1894 liess man diese unpraktische Bestimmung gänzlich fallen.

Entsprechend der in der Schweiz herrschenden Gepflogenheit, die Kandidaten vor der Wahl möglichst in Ruhe zu lassen, wird keine schriftliche Annahmeerklärung der Kandidaten als Annex zum Wahlvorschlag verlangt. In Tessin, Genf und Neuenburg wird präsumiert, dass der auf einem Vorschlag figurierende Kandidat sich portieren lassen wolle; es steht aber jedem derselben frei, innert nützlicher Frist durch eine Erklärung an den Wahlbeamten die Präsumtion umzustossen. Freiburg und Schwyz sind noch galanter, indem sie bestimmen, dass die Gemeindekanzlei sofort nach Einreichung der Vorschläge die Kandidaten benachrichtige und von ihnen eine Erklärung über Annahme und Verweigerung der Kandidaten zu verlangen. Schweigen gilt als bejahende Antwort. Zug, Solothurn und die norwegischen Gesetze haben keine diesbezüglichen Bestimmungen nötig, da sie am passiven Wahlzwang, wenigstens bei der Wahl der Vertretung, festhalten. Auch in Bern fehlt eine Regelung, da man hier annimmt, dass man die Kandidaten selbstverständlich zuerst anfrage, bevor man sie auf einen Vorschlag setze.

Schlägt ein Bürger eine Kandidatur gültig aus, oder muss er wegen Tod oder Verlust der passiven Wahlfähigkeit von der Vorschlagliste gestrichen werden, so wird der Bevollmächtigte benachrichtigt, und es darf innert ganz genau festgesetzter Frist der gestrichene Kandidat durch einen andern ersetzt werden.

Die Reihenfolge der Kandidaten auf den Listen steht im Belieben der Einreicher; denn da bekanntermassen die an der Spitze einer Liste stehenden Kandidaten stets etwas höhere Chance haben, gewählt zu werden, soll dieser Vorzug nicht davon abhängig gemacht werden, ob der Name eines Kandidaten mit A oder mit Z beginne. Begreiflicherweise stellt daher jede Partei in der Regel, wie bisher, diejenigen Kandidaten an die Spitze ihrer Vorschlagsliste, die bei den Wählern am beliebtesten sind.

c) Gemeinsame Kandidaten.

Lebhaft umstritten ist die Frage, ob es gestattet sein solle, dass ein und derselbe Kandidat auf mehreren Listen figurieren könne.

„Reinliche Scheidung“ postulieren die einen, denn das proportionale Wahlverfahren verlange Verteilung der Sitze unter die Parteien, und diese sogenannten gemeinsamen Kandidaten seien Zwitterfiguren, die mit diesem Prinzip in offenem Widerspruch stünden. Von anderer Seite dagegen wird geltend gemacht, es habe in der Schweiz bisher fast durchweg der schöne Brauch bestanden, dass die Parteien gemeinsame Kandidaten in ihre Wahlvorschläge aufgenommen hätten, und dass die Wahlkämpfe eigentlich bloss „Grenzstreitigkeiten“ gewesen seien. Durch das Verbot gemeinsamer Kandidaten aber zwinge man die Parteien zu rücksichtsloser Ausschliesslichkeit, zur Preisgabe der idealen freiwilligen Proportionalität.

Das letztere Argument fällt nicht mehr ins Gewicht, wenn einmal die Proportionalität eingeführt ist, da die zweifelhafte freiwillige Proportionalität durch die legale ersetzt ist.

Die Auffassung der Liste als ein Stimmenübertragungskartell [1]) zwischen den Kandidaten derselben zwingt uns zur Gegnerschaft gegen die gemeinsamen Kandidaten. Dieselben haben eine Existenzberechtigung da, wo der Wähler nur für ganze Listen stimmen darf, ohne Panaschieren. Beim richtigen System der Einzelstimmenkonkurrenz wie bei der belgischen Variante sind sie zurückzuweisen. Entweder verbinde man einen Kandidaten mit dieser Gruppe oder mit jener; wenn auch begreiflich eine Angehörigkeit eines Kandidaten zu mehreren miteinander konkurrierenden Listen nicht undenkbar ist, so widerspricht dies doch einer gesunden, klaren Auffassung der Liste.

In der Praxis komplizieren die gemeinsamen Kandidaten das Verfahren und diskreditieren es zugleich, da die Regelung der Verteilung der von einem gemeinsamen Kandidaten erhaltenen Stimmen unter die Listen, auf welchen er steht, stets empirischen Charakters ist. Die Hauptsache ist und soll doch sein, dass ein Kandidat vorgeschlagen ist; wer ihn gewählt sehen will, soll sich gerade bei unserem System der mehrnamigen Wahl so viel männliche Selbständigkeit wahren, demselben seine Stimme zu geben, auf welcher Liste er auch stehe. In Belgien, wo die Einreicher der Wahlvorschläge selbst auch die Annahmeerklärungen der Kandidaten vorweisen müssen, ist die

[1]) S. den folgenden Paragraphen.

Frage der gemeinsamen Kandidaten auch unter dem Majoritätssystem nie eigentlich aufgetaucht; denn man fand es zu natürlich, dass ein Bürger nur *einer* Gruppe seine schriftliche Annahmeerklärung aushändige.

In Tessin, Zug, Solothurn, Bern und Schwyz sind die gemeinsamen Kandidaten strikt verboten. Die Wahlbeamten sind hier verpflichtet, einen auf mehreren Vorschlägen figurierenden Kandidaten sofort anzufragen, auf welchem von denselben er stehen bleiben wolle. Hat er sich innert der im Gesetz vorgeschlagenen Zeit für einen Vorschlag erklärt, so wird er auf den andern gestrichen, und die Bevollmächtigten der Eingeber davon benachrichtigt. Giebt der gemeinsame Kandidat keine Erklärung ab, so wird von Amtes wegen durch das Los entschieden, auf welchem Vorschlag er stehen bleiben soll [1]).

Genf, Freiburg und Neuenburg scheuen vor dieser einfachen und klaren Lösung zurück. Sie schreiben aber vor (Neuenburg nur fakultativ), dass ein Kandidat *vor* der Wahl erklären müsse, welcher derselben er nach der Wahl mit *allen* von ihm erhaltenen Stimmen zugewiesen werden wolle. Das Resultat dieser Option, eventuell der Losziehung, wird den Wählern noch vor der Wahl durch die Wahlbehörde bekannt gegeben.

Bei den Genfer Grossratswahlen vom November 1892 portierten im Wahlkreis Rive gauche die demokratische Liste und die unabhängige Liste 6 gemeinsame Kandidaten. Drei derselben optierten bezüglich der Zuweisung ihrer Stimmen für die erstere, drei für die letztere der beiden Listen. Da beide Gruppen annähernd gleich stark waren und die gemeinsamen Kandidaten sich gleichmässig mit ihren Stimmen auf dieselben verteilten, war die Gefahr der Bereicherung der einen Liste auf Kosten der andern nur gering, und die Anhänger beider Listen stimmten daher ziemlich kompakt für alle 6 Kandidaten. Trotz dieser günstigen Konstellationen erhielten immerhin die 3 Kandidaten, welche für die demokratische Liste optiert hatten, je etwa 100 Stimmen mehr als die andern drei — ein Beweis dafür, dass die Anhänger der demokratischen Liste nicht so kompakt für alle 6 gemeinsamen Kandidaten votiert hatten, wie die Anhänger der unabhängigen Liste.

Hätten die beiden Listen mit Bezug auf ihre Stärke mehr differiert, als dies thatsächlich der Fall war, und hätten sich die gemeinsamen Kandidaten nicht gleichartig auf die beiden Listen verteilt, so hätten die Bürger genau so gestimmt, wie wenn sie nur auf der Liste gestanden hätten, für die sie optierten.

[1]) In Norwegen hat man nicht so viel Zartgefühl, sondern streicht den gemeinsamen Kandidaten, der nicht für einen Vorschlag optiert, zugleich auf allen Vorschlägen.

Dass dieser erste, verhältnismässig noch günstige Versuch nicht behagte, und dass die gemeinsamen Kandidaten überhaupt keinem Bedürfnis entsprechen, erhellt zur Evidenz aus der Thatsache, dass bei den Wahlen von 1895 und 1898 in keinem der Genfer Wahlkreise mehr gemeinsame Kandidaten vorkamen. Wenn also Genf dem Beispiel von Tessin folgen und gemeinsame Kandidaten kurzweg verbieten würde, so würde es damit einem bereits bestehenden Zustand gesetzliche Sanktion erteilen.

Werfen wir nun einen Blick auf die Erfahrungen, die man im Kanton Neuenburg machte [1]). Wenn hier ein Kandidat, der auf mehreren Vorschlägen steht, bezüglich der Zuweisung seiner Stimmen nicht vor der Wahl optiert, so entscheidet nicht — wie in Genf — das Los, sondern er bleibt auf allen Listen stehen (Art. 62 und 64 des Gesetzes vom 22. November 1894). Erst nach vollzogener Wahl wird er dann mit allen erhaltenen Stimmen derjenigen Liste zugeteilt, deren Kandidaten zusammen (mit Ausschluss der Stimmen des gemeinsamen Kandidaten) am meisten Stimmen erhalten haben. Da aber die mutmassliche Stärke der Parteien in der Regel vorauszusehen ist, so werden sich diejenigen Anhänger der schwächeren Listen, welche kompakt für diese stimmen wollen, wohl hüten, auf ihren Wahlzetteln den Namen des gemeinsamen Kandidaten stehen zu lassen. Im Jahre 1892 wurden im Wahlkreis Fleurier, der in den Grossen Rat sieben Mitglieder entsendet, zwei Vorschlagslisten mit 3 gemeinsamen Kandidaten präsentiert. Alle 3 Kandidaten optierten vor der Wahl für Zuweisung ihrer Stimmen an die grössere Liste; soweit dies aus dem kantonalen Verbalprotokoll ersichtlich ist, stimmten die Anhänger der kleineren Liste gar nicht für dieselben. Ein zweites Mal existierte im Wahlkreis St. Aubin im Jahre 1898, wenigstens scheinbar, ein gemeinsamer Kandidat; auch dieser optierte *vor* der Wahl für eine der Listen. Wir haben also auch hier denselben Zustand wie in Genf und müssen daraus die gleichen Schlüsse ziehen [2]).

d) Bezeichnung der Listen.

Die verschiedenen Listen, wie man die definitiv bereinigten Wahlvorschläge nennt, müssen auf irgend eine Weise voneinander unterschieden werden, damit unter den Wählern keine Verwirrung vorkommen kann.

[1]) Von einem Vorkommen gemeinsamer Kandidaten in *freiburgischen* Gemeinden ist uns nichts bekannt.

[2]) Die Besprechung der verschiedenen mehr oder weniger rationellen Zuteilungsarten der Stimmen gemeinsamer Kandidaten und der diesbezüglichen Erfahrungen beim Genfer Wahlversuch vom 13. Dezember 1891 lassen wir beiseite und verweisen auf den ausführlichen Bericht von Alphonse Frey im „Annexe au Mémorial des séances du Grand Conseil". 1891/92. S. 317—344.

Das nächste und einfachste Mittel ist Numerierung derselben entsprechend der Reihenfolge ihres Einganges bei der Wahlbehörde. Doch diese in Belgien übliche und auch von Hagenbach in seinem Vorschlag von 1892 empfohlene Art der Kenntlichmachung ist in keinem unserer Kantone angenommen worden. Überall hat man gefunden, dem Wähler bleibe die Bezeichnung viel besser im Kopfe, wenn sie statt einer Zahl ein charakteristisches Schlagwort sei. In der Regel ist dieses Schlagwort eine Bezeichnung der Parteirichtung der Unterzeichner der Liste. Die Stadt Bern schreibt ausdrücklich vor (Art. 18), dass die Wahlvorschläge „eine deutliche Bezeichnung ihres Ursprungs (Partei, Verein, Versammlung, Gruppe)“ enthalten sollen. Auch anderwärts giebt ohne eine derartige Vorschrift die Bezeichnung in der Regel die Parteirichtung der Vorschlagenden und der Vorgeschlagenen an; fast überall finden wir demokratische, liberale, konservative und Arbeiterlisten; im Tessin allein ist man in der Benennung der Listen etwas freier; die beiden historischen Parteien setzen ihren Listen stets die Titel „Giustizia-Economia“ und „Ordine-Libertà“ vor; daneben finden sich auch Bezeichnungen, wie Accordo-Solidarità, Avvenire, Egualianza, Concordanza, Gruppo Lugano etc. [1]).

Tragen zufällig zwei eingereichte Wahlvorschläge gleiche oder ähnliche, zu Verwechslungen Anlass bietende Benennungen, so fordert der Wahlbeamte die Einreicher der zuletzt eingereichten Vorschlagsliste auf, den Titel derselben innert Frist abzuändern. Wird dieser Aufforderung nicht Folge geleistet, so werden in Genf, Solothurn, Neuenburg und Schwyz gleichlautende Listen einfach entsprechend der Zeit ihres Einganges beim Wahlbeamten, numeriert. So figurierten beim Genfer Wahl*versuch* vom Dezember 1891 unter den 7 Listen 3 radikal-liberale Listen, die numeriert waren; Verwirrung entstand deshalb keine.

Die tessinischen Gesetze, die wegen der dort herrschenden scharfen Parteigegensätze durch ihre formale Strenge von andern Wahlgesetzen abstechen, betrachten einen Wahlvorschlag als nicht eingereicht, wenn der Aufforderung auf Abänderung des Titels keine Folge geleistet wird.

In verschiedenen Kantonen wird die einmal von einer Gruppe angenommene Bezeichnung ihrer Liste deren geistiges Eigentum, so dass keine andere Gruppe dieselbe usurpieren kann, solange sie nicht freiwillig preisgegeben worden ist. Eine solche Vorschrift ist nicht gerade empfehlenswert, weil sie wieder der irreführenden und juristisch unhaltbaren Anschauung entspricht, dass nicht die Unterzeichner der Liste, sondern die hinter ihnen stehenden Parteien und Vereine die wahren Einreicher seien. Dieser Irrtum ist überall konsequent zu bekämpfen; ein Parteikomitee, das eine Liste unterzeichnet hat, kann in dem gewöhnlichen Intervall von 3 Jahren zwischen zwei Wahlen sich in seiner Zusammensetzung teilweise oder gänzlich verändern. Die Unterzeichner der Liste sind dann nicht mehr dieselben; die „Nachfolger“ aber haben keinen rechtlichen Anspruch auf eine Listenbezeichnung, die eine andere (wenn auch der gleichen Partei angehörende) Gruppe von Vorschlagenden früher anwendete.

Zu Inkonvenienzen führt die Auslassung einer derartigen Bestimmung nicht, denn wenn eine Partei versuchen wollte, durch irreführende Bezeichnung illoyale Wahlkonkurrenz zu treiben, so würde das Vorgehen schon eine gebührende Würdigung finden, und die Wähler würden auch genügend aufgeklärt, ein wahlrechtlicher Markenschutz ist dazu nicht nötig. In den Kantonen, wo dieser Schutz nicht besteht, ist auch noch nie ein solcher Versuch gemacht worden [1]).

Eine Besonderheit des neuenburgischen Wahlgesetzes (Art. 45) besteht darin, dass nicht nur die Listentitel geistiges Eigentum der Gruppen werden, sondern auch gewisse *Farben,* die jede Gruppe für ihre Affichen und gedruckten Wahlzettel wählen darf. Diese äusserlich sichtbare Unterscheidung der zu gunsten verschiedener Listen lautenden gedruckten Wahlzettel durch bestimmte Farben erleichtert natürlich dem Wahlbureau das Sortieren der Wahlzettel ein wenig. Mit vollem Rechte hat aber kein anderer Kanton, so wenig wie Norwegen, diese Singularität angenommen; denn wenn nicht ganz unzweifelhafte Garantien für die Wahrung des *Geheimnisses* der Stimmabgabe bestehen, so ist diese äusserliche Kenntlichmachung sehr geeignet und lockt förmlich dazu, die Stimmabgabe der einzelnen Bürger zu kontrollieren. In Neuenburg erhalten nun freilich die Wähler eine Enveloppe, in welche sie den Wahlzettel hineinlegen müssen; aber bis man aus jeder Enveloppe den Wahlzettel herausgenommen hat, hätte man auch die unverschlossenen, einfach zusammengefalteten Wahlzettel nach ihren Listentiteln sortiert, sofern dies im Interesse der schnellen Bewältigung der Arbeit des Wahlbureaus nötig ist [2]).

---

[1]) In Serbien (Gesetz vom 25. März 1890) muss jede Liste den Namen des zu oberst stehenden Kandidaten als Bezeichnung tragen. Dies ist dort ganz empfehlenswert, da dort das System der Wahl von unveränderlichen Listen gilt, wobei ja in erster Linie der oberste Kandidat gewählt ist. Verwerflich ist dagegen eine andere Bestimmung des serbischen Gesetzes, wonach in jedem Wahllokale jede Liste ihre eigene Urne haben solle. (!)

[1]) Vgl. übrigens *Siegfried,* S. 80, der sich auf den entgegengesetzten Standpunkt stellt.

[2]) Im Grossen Rat von Neuenburg wurde bei Beratung über die schon mehrfach citierten Wahlen im Kreise St. Aubin von M. Chabloz, dessen Wahl angefochten war, der Vorwurf gegen das Wahlbureau erhoben, dasselbe habe kontrolliert, wer die drei-

e) Das Prüfungsrecht der Wahlbeamten.

Die Prüfung der Wahlvorschläge bezüglich der 3 Hauptteile, der Kandidaten, der Unterschriften und der Listentitel, ist nur eine summarische. Durch die Publikation derselben werden allfällige Mängel, die nicht bemerkt wurden, nicht saniert, und es kann deswegen nachträglich immer noch Kassation der ganzen Wahl verlangt werden.

Etwas sonderbar ist die Praxis im Kanton Tessin. Dort nimmt der Wahlbeamte die innert richtiger Frist präsentierte und äusserlich mit genügenden Unterschriften versehene Liste an und publiziert sie. Auf Formfehler, die die Ungültigkeit der Liste zur Folge haben müssen, muss er nicht aufmerksam machen. Sache des Wahlbureaus, und im Falle eines Rekurses der Rekursinstanz, ist es, die Listen auf ihre Gültigkeit zu prüfen [1]). Diese al'zu formelle Praxis hat sich nur deshalb eingebürgert, weil die Frist zwischen der Einreichung der Listen und dem Wahltage bei Municipalitätswahlen zu kurz ist, als dass alle Anstände richtig erledigt werden könnten. Immerhin sollten doch die Behörden soweit wie möglich die Präventive spielen, da sonst leicht nicht die ganze Wahl kassiert, sondern, was viel schlimmer ist, die Liste einer grossen Partei als ungültig erklärt werden muss, so dass diese für eine ganze Amtsperiode von einer Mitwirkung an der Gemeindeverwaltung ausgeschlossen sein kann. Dies ist bei mehreren der bis jetzt erfolgten 530 proportionalen Wahlen der Gemeinderäte vorgekommen.

III. Die Behandlung nicht angemeldeter mehrnamiger Wahlvorschläge und der „Wilden".

Die bei der Wahlbehörde nicht angemeldeten Wahlvorschläge dürfen natürlich bei der Verteilung der Sitze unter die Listen niemals als Listen angesehen werden, da so alle möglichen Wahlmanöver inscenieret werden könnten. Für die Wahlbehörde sind daher die auf einem solchen Wahlvorschlag stehenden Kandidaten in keiner Weise miteinander verbunden; sie bleiben jeder für sich sogenannte „Wilde", d. h. nicht angemeldete Kandidaten.

Alle bestehenden Gesetze ohne Ausnahme sind den Wilden nicht hold, sie erklären sie als nicht wählbar und die auf sie gefallenen Stimmen als nichtig. Dies mag auf den ersten Blick befremden, denn bei uns kennt man unter dem heutigen Majoritätssystem rechtlich überhaupt *nur* wilde Kandidaten. Die Anmeldung der Wahlvorschläge haben die schweizerischen Gesetze nur deshalb vorgeschrieben, um unzweifelhaft feststellen und den Bürgern mitteilen zu können, welche Kandidaten zusammen ein Stimmenübertragungskartell eingegangen, d. h. sich zu einer Liste vereinigt haben. Wird ein Bürger allein oder mit andern Kandidaten in einem nicht angemeldeten Wahlvorschlag als Wilder portiert, so wird damit eigentlich nur stillschweigend erklärt, dass er für sich allein konkurrieren und sich keinem Stimmenübertragungskartell anschliessen will. Konsequenterwiese sollte er daher gewählt sein, wenn er mit seiner Stimmenzahl die Höhe der Verteilungszahl erreicht hat; er sollte mit andern Worten wie eine aus einem einzigen Kandidaten bestehende Liste behandelt werden.

Diesen logischen Schluss ziehen die schweizerischen Proportionalwahlgesetze nicht, und dies mit vollem Rechte. Da man nun doch Anmeldung der Wahlvorschläge vorschreiben muss, wollen sie auch gleich den zweiten Zweck dieser Vorschrift, die Verhinderung von Kandidaturen der letzten Stunde, voll erreichen. Unter der Herrschaft des Majoritätssystems hat man selbst in dem so freiheitlich organisierten England und in der amerikanischen Union Anmeldung der Kandidaten bei einer Behörde vorgeschrieben. In der Schweiz hat man den bisherigen „wilden" Zustand schon vielfach getadelt; die Übelstände waren aber doch nicht so gross, um allein deswegen mit der Tradition zu brechen.

Es wäre unklug, wenn man bei Einführung des proportionalen Verfahrens nicht zugleich auch diese Reform verwirklichen würde.

Der Regierungsrat von Basel-Stadt geht viel zu weit, wenn er in seinem „Ratschlag und Entwurf eines neuen Wahlgesetzes" vom 22. Februar 1900 die Vorschrift der Anmeldung aller Kandidaten als einen Verstoss gegen die Rechtsgleichheit bezeichnet, da damit in Wirklichkeit nicht mehr jeder stimmfähige Bürger wählbar sei, sondern nur diejenigen, die auf einer Parteiliste ständen. Mit der schwachen Ausnahme des Kantons Tessin ist es zudem überall gestattet,auch Einzelkandidaten zu portieren, wo von einer eigentlichen Parteiliste nicht mehr die Rede sein kann, namentlich bei der geringen Anzahl von Einreichern, die bei uns gefordert wird.

Gleich hier mag die Frage erörtert werden, wie man verfahren müsse, wenn, wie es bei den Berner Stadtratswahlen vom 15. Dezember 1895 in grösserem Massstabe vorgekommen ist, der Titel eines *ausseramtlichen* Wahlvorschlages wie ein gültiger Listentitel

---

farbigen Wahlzettel der liste indépendante, auf welcher Chabloz allein figurierte, in die Urne lege. Beweise, dass dies wirklich geschehen sei, und auf welche Weise, wurden nicht produziert, aber man sieht hieraus, dass die farbigen Wahlzettel in aufgeregten Zeiten leicht zu Misstrauen gegenüber dem Wahlbureau führen. Vgl. „Bulletin officiel des séances du Grand Conseil". 1898. S. 49.

[1]) So nach der „Dichiarazione governativa circa la validità delle liste per le nomine municipali", vom 26. Januar 1896. („Fogl. offic." 1896. S. 130.)

auf einem Wahlzettel steht, der im übrigen nur angemeldete Kandidaten enthält. In der Regel ist ein solcher Wahlzettel ungültig. Einzelne Gesetze sagen dies ausdrücklich; bei den andern folgt es aus der Bestimmung, dass ein Wahlzettel ausser dem Listentitel und den Namen der Kandidaten nichts weiteres enthalten dürfe, namentlich aber keine Erkennungszeichen. Das Hinsetzen eines nicht amtlich zugelassenen Titels qualifiziert sich aber geradezu als ein Erkennungszeichen par excellence [1]).

Beim Berner Rekursfall liegen aber die Verhältnisse etwas anders, und hier muss man sagen, dass die erste Instanz (Regierungsstatthalter) die Verhältnisse viel richtiger erfasst hat, als die zweite und die letzte Instanz (Regierungsrat und Bundesrat). Das alte Gemeindereglement von 1887 stellte den Wählern frei, „entweder die amtlichen Wahlzettelformulare auszufüllen oder sich ausseramtlicher, gedruckter oder geschriebener Wahlzettel zu bedienen. Die ausseramtlichen Wahlzettel müssen aber bei Folge der Ungültigkeit genau in Grösse, Form und Papier dem amtlichen Formular entsprechen und *dürfen keine äusserlich bemerkbaren Zeichen haben*". Über die letzte Bestimmung setzte sich aber die *Praxis* zum Teil hinweg, indem die ausseramtlichen Wahlzettel stets ein äusserlich bemerkbares Zeichen tragen dürfen, wie z. B. den Titel „Wahlvorschlag der freisinnigen Partei", oder aber auch — da zu einer solchen Bezeichnung nicht mehr die wirklichen Parteien ein Privileg haben konnten — die Bezeichnung mit „Wahlvorschlag eines Sonderlings" oder „Wahlvorschlag eines Schwerenöters", wie Brüstlein und Konsorten in ihrem Rekurs an den Bundesrat völlig richtig ausführten.

Im Jahre 1895 wurde nun durch die ergänzenden Bestimmungen zum Gemeindereglement das proportionale Wahlverfahren eingeführt. Den Art. 9 des bisherigen Reglementes liess man *absichtlich* bestehen. Bei der ersten Anwendung des neuen Wahlverfahrens vom Dezember 1895 wurden 3 Wahlvorschläge präsentiert und als „Listen" veröffentlicht. Bei der Wahl selbst legten wie bisher die meisten Wähler Wahlzettel ihrer Parteivorschläge, jetzt ihrer „Listen", mit eventuellen kleinen Abänderungen ein. Bei der Ermittlung des Wahlresultates fand das Bureau neben den „amtlichen", d. h. denjenigen Wahlzetteln, welche gar keine Überschrift trugen, und neben denjenigen „ausseramtlichen" Wahlzetteln, welche als Bezeichnung den Namen einer offiziellen Liste trugen, noch 73 gedruckte Wahlzettel mit der Überschrift: „Unabhängiger Wahlvorschlag für die Wahl von 22 Stadträten". Auf diesen Zetteln fanden sich Kandidaten aus allen 3 angemeldeten Listen, was ja in Bern prinzipiell gestattet ist (Art. 10 der ergänzenden Bestimmungen).

Das Wahlbureau betrachtete diese Wahlzettel als gültige sogenannte „panaschierte" Wahlzettel und zählte vorschriftsgemäss die darauf stehenden Stimmen den betreffenden Kandidaten und damit auch ihren Listen zu. Hiergegen wurde beim Regierungsstatthalter rekurriert und behauptet, diese 73 Wahlzettel seien keine panaschierten Wahlzettel, sondern ganz ungültig, weil sie die Bezeichnung eines nicht offiziellen Wahlvorschlages am Kopfe trügen. Der Regierungsstatthalter wies die Beschwerde ab, da im Gemeindereglement sich keine Bestimmung finde, welche eine derartige Bezeichnung des Wahlzettels verbiete [1]). Regierungsrat und Bundesrat waren anderer Ansicht; ihre Ausführungen sind nicht klar und beweiskräftig. Beide Behörden geben zu, dass unter dem alten System nach althergebrachter Praxis ein Titel auf dem Wahlzettel nicht gegen Art. 9 des Reglements verstosse; sie suchen aber darzuthun, dass die „Ergänzenden Bestimmungen" diese Praxis geändert hätten. Namentlich der Bundesrat schaut hierbei [2]) die Listen und gedruckten Wahlzettel als etwas Identisches an, wobei dann freilich der Schluss, dass die angefochtenen 73 Wahlzettel ungültig seien, auf der Hand liegt. In den meisten Kantonen mit Proportionalwahlverfahren wären solche Wahlzettel, selbst bei Fehlen einer ausdrücklichen Bestimmung, deswegen ungültig, weil *vorher* keine Bezeichnungen gestattet waren, und weil zudem der Titel auf dem Wahlzettel andeuten soll, dass die nicht vergebenen Einzelstimmen der Liste gleichen Namens zugewiesen werden müssten.

Aber das bernische Wahlverfahren kennt gar keine Zuweisung nicht vergebener Stimmen an eine Liste. *Das Hinsetzen eines Listentitels auf einen Wahlzettel ist hier ganz irrelevant.* Daher müsste auf Grund des Gemeindereglementes entweder *jede Bezeichnung* eines Wahlzettels verboten werden, oder aber man müsste die bisherige Praxis beibehalten und jeden nicht injuriösen oder unsittlichen Titel auf dem Wahlzettel zulassen. Eine Ungültigkeit derjenigen Wahlzettel, die den Titel eines nicht amtlichen Wahlzettels tragen, kann somit aus dem positiven Wortlaut des bernischen Gemeindereglementes nicht herausgefunden werden; will man dies aber, so soll man es ausdrück-

[1]) Im Tessin ist man in dieser Beziehung peinlich genau. So wurden bei den Municipalitätswahlen in der Gemeinde Sorengo im Jahre 1892 2 Wahlzettel ungültig erklärt, weil sie die Bezeichnung „Gruppo Economia" trugen, während der Titel der betreffenden Liste „Lista economia" lautete. Vgl. hierüber Conto Reso 1892. S. 34/35.

[1]) S. Verwaltungsbericht der Gemeinde Bern. 1895. S. 23.

[2]) „Bundesblatt" 1896. IV. S. 709 und 711.

lich statuieren. — Die neue Gemeindeordnung vom November 1899 bestimmt daher in Art. 24, Abs. 3, endgültig: „Gedruckte Wahlzettel mit Namen von Kandidaten aus verschiedenen Listen sind ungültig.“ Genau ist damit die vorliegende Streitfrage noch immer nicht entschieden.

IV. Die Wahlzettel.

Die Zulassung gedruckter Wahlzettel, die Regelung des Ausweises der Wahlberechtigung, die Vorkehrungen zur Wahrung des Wahlgeheimnisses u. s. w. sind alles Fragen, die unter dem proportionalen Wahlverfahren im grossen ganzen keine veränderte Gestalt annehmen.

Ein jeder Kanton hat sich in dieser Beziehung an die bereits überlieferten und eingebürgerten Gewohnheiten angelehnt.

Einzig auf die Form der Wahlzettel hat das neue Verfahren einigen Einfluss, so dass es angezeigt ist, die diesbezüglichen Normen kurz wiederzugeben.

In allen Kantonen mit Proportionalvertretung hat man der Bequemlichkeit und dem heutigen Bildungszustand so weit Rechnung getragen, dass man gedruckte Wahlzettel zulässt. Man hat seiner Zeit eigenhändig geschriebene Wahlzettel namentlich deshalb verlangt, um Analphabeten von der Teilnahme an der Wahl fernzuhalten. Heute, wo diese Furcht beseitigt ist, glaubt man, dass die Parteidisciplin grösser würde; auch diese Furcht ist übertrieben, denn im Kanton Zürich z. B., wo man noch geschriebene Wahlzettel verlangt, ist die Parteidisciplin nicht geringer als in denjenigen, wo gedruckte Zettel gestattet sind; ist sie aber einmal geringer, so ist gewiss nicht das Verbot gedruckter Wahlzettel daran schuld. In unsern Nachbarstaaten und in Amerika hat man sich schon längst über diese kleinlichen Bedenken hinweggesetzt.

Namentlich in der Stadt Zürich, wo der Bürger heute im Durchschnitt jeden Monat einmal zur Urne schreiten muss, trotzdem jeweilen stets mehrere Wahlen und Abstimmungen zusammengenommen werden, macht sich dieses Verbot immer fühlbarer [1]). Dem Bürger wird das Ausfüllen ellenlanger Wahlzettel zu mühsam; er geht daher nicht zur Urne oder legt leere Zettel ein, was gewiss weit schlimmer ist, als wenn er den Vorschlag derjenigen Partei unverändert annimmt, zu welcher er auch bei Abstimmungen sich hält.

Im Tessin und in Zug kommt man den Wählern am meisten entgegen. In ersterm Kanton wird jedem Bürger vor der Wahl ein Verzeichnis aller Listen zugestellt und dazu so viel weisse Wahlzettel, als Listen da sind, auf deren jedem je eine Liste mit ihren Kandidaten genau in der beim Wahlbeamten eingereichten Form gedruckt ist. Der Wähler kann dann nach Belieben in einer ebenfalls von der Behörde auszuhändigenden Enveloppe einen dieser gedruckten Wahlzettel einlegen, auf dem er nach Belieben Änderungen und Streichungen vornehmen darf.

In Zug werden ähnlich wie in Belgien alle Listen nebeneinander auf ein und denselben Wahlzettel gedruckt und dieser den Bürgern zugestellt. Der Bürger kann dann in der oben skizzierten Weise (S. 177) seinen Wahlwillen kundgeben. Die Thätigkeit der Wähler ist hier zu wenig einfach, als dass dieses Verfahren empfohlen werden könnte; auch eine schnelle, exakte Arbeit des Wahlbureaus ist hier erschwert. Wenn man, wie in Belgien, nur das Hinsetzen eines Zeichens zum Namen einer Liste oder dann eines einzigen Kandidaten gestattet, dann erst ist diese Methode praktisch.

In andern Kantonen geht man nicht so weit wie im Tessin und in Zug. Der Staat, respektive die Gemeinde, beschränkt sich darauf, dem Wähler, wie bisher, einen leeren Wahlzettel zuzustellen. Sache der Parteigruppe ist es dann, den Wählern gedruckte Wahlzettel mit ihren Listen zuzusenden oder in den Isolierzellen des Wahllokals zur Verfügung zu stellen, wo solche existieren. Diese ausseramtlichen gedruckten Wahlzettel müssen überall bei Strafe der Nichtigkeit von gleichem Format und — mit Ausnahme von Neuchâtel — von gleicher Farbe sein. In Bern wird in nachahmenswerter Weise zur Erleichterung dieser Pflicht das Papier von der Stadtkanzlei zum Selbstkostenpreis zur Verfügung gestellt. Zudem wird hier im Interesse der Freiheit der Bürger vorgeschrieben, dass die gedruckten Wahlzettel so gebildet sein müssen, dass Veränderungen auf denselben leicht vorgenommen werden können.

Zwar hat ja der Staat das Recht, sich auf den Standpunkt zu stellen, dass das Ausfüllen und damit auch das Bedrucken der Wahlzettel unbedingt Sache der Bürger sei, und daher jede offizielle Zustellung von Wahlzetteln mit den darauf gedruckten Listen ablehnen. Diese Argumentation ist nicht zu billigen. Man kann den Parteien nicht zumuten, ihre Listen in

[1]) Ein drastisches Beispiel liefern die bereits erwähnten Bezirkswahlen in Zürich vom 1. April 1900. Damals hätte jeder Bürger, um seiner Bürgerpflicht zu genügen, 73 Namen auf verschiedene Wahlzettel schreiben müssen. Die Folge dieser allzu grossen Zumutung war eine erschreckend schwache Wahlbeteiligung, wie aus den weiter unten (S. 258) angeführten Resultaten sich ergiebt. Im Arbeiterquartier der Stadt Zürich (Kreis III) waren selbst von den eingelegten Wahlzetteln für die Bezirksrichterwahlen, welche noch am meisten die Bürger interessierten, mindestens 45% ganz leer. Die Erfüllung der obligatorischen Stimm- und Wahlpflicht soll eben nicht für den Bürger zu einer förmlichen „Kalligraphiestunde“ werden, in welcher er den Vorschlag einer Partei aus einer Zeitung *abschreibt*, namentlich da nicht, wo der Bürger so häufig zur Urne schreiten muss.

alle Häuser vertragen zu lassen, und daher kann man auch nur da, wo die Wähler ihre Wahlzettel in Isolierräumen ausfüllen oder unter den gedruckten Wahlzetteln auslesen müssen, sich auf diesen Standpunkt stellen.

Das tessinische Verfahren ist das zusagendste; es vergrössert zwar etwas die Kosten und die Arbeit der Behörden, was aber nicht in Anschlag gebracht werden darf, wenn es sich darum handelt, ein gutes und für das Wahlgeheimnis möglichst bürgendes Verfahren zu schaffen.

§ 3. Die Listen.

I. Beim Verfahren der Einzelstimmenkonkurrenz.

Beim bisherigen System trat jeder Kandidat selbständig auf den Plan; erreichte er die verlangte Stimmenzahl, so war er gewählt. Wenn man trotz der grossen Zahl der bei diesem Verfahren vorkommenden verlorenen und überflüssigen Stimmen doch in der Regel genügend Kandidaten erhielt, so ist dies nur dem Umstande zuzuschreiben, dass das sogenannte absolute Mehr so tief angesetzt ist, dass stets die um 1 verringerte doppelte Zahl von Deputierten dasselbe erreichen könnte.

Da beim proportionalen Wahlverfahren das absolute Mehr bedeutend höher ist als das Hälftenmehr des bisherigen Verfahrens, so würden im ersten Wahlgange sehr oft zu wenig Kandidaten gewählt sein, wenn man jeden für sich an der Konkurrenz teilnehmen liesse.

Durch das Institut der Liste soll diese Unzulänglichkeit möglichst gehoben werden.

„Die Liste dient gewissermassen als Stimmenübertragungskartell zwischen den auf derselben Liste stehenden Bewerbern, indem die zu Starken das Zuviel ihrer Stimmen auf die Nächstschwächern überschieben, und indem ferner die auf die ganz Schwachen gefallenen Stimmen der Partei nicht verloren gehen, sondern auf die vorher rangierenden Bewerber, die diesen Zuschuss von Stimmen wohl auch noch gut werden brauchen können, heraufgeschoben werden [1])."

Ganz genau wie in dem in der Einleitung zur Erläuterung des Hareschen Systems gebrauchten Beispiele muss auch die Stimmenübertragung beim System der Listenkonkurrenz sich gedacht werden. In den schweizerischen Gesetzen ist dieser Charakter der Liste sehr ungenau gekennzeichnet. Den besten Beweis dafür liefert die Antipathie gegen Listen mit wenig Kandidaten. Die amerikanischen Vertreter des proportionalen Listenskrutiniums sind in dieser Beziehung viel klarer und konsequenter. Sie nehmen als Ausgangspunkt das selbständige Kandidieren jedes einzelnen Bewerbers und bezeichnen die Liste ausdrücklich als eine *erlaubte* Vereinigung von mehreren Kandidaten [1]).

Das Stimmenübertragungskartell der Liste hat in der Schweiz zwei Formen angenommen; die eine finden wir beim Verfahren der sogenannten Einzelstimmenkonkurrenz, die andere bei demjenigen der sogenannten Listenstimmenkonkurrenz.

Die erstere Form ist unzweifelhaft die richtige. Danach bleibt bei der Wahl selbst jeder der kartellierten Kandidaten selbständig in der Weise, dass die Wähler nicht gezwungen sind, ihn durchaus in Verbindung mit seinen Kartellgenossen auf den Wahlzettel zu setzen. Der Wähler kann das Kartell ganz ignorieren und daher Kandidaten seine Stimme geben, die den verschiedensten Listen angehören (Panaschieren). „Any voter may give all or any of his votes to any list so formed, and may also give all or any of his votes to any candidates on any list, *just as if they had stood separately* [1])."

Bei dieser richtigen, freiheitlichen Auffassung der Liste ist es geradezu selbstverständlich, dass ein Kandidat nicht auf mehreren Listen stehen darf, und dass Panaschieren unbedingt erlaubt sein muss.

Erst nach dem Wahlakt zeigt das Kartell seine Wirkung. Denn nachdem der Quotient, d. h. das Verhältnismehr, festgesetzt ist, kommt dem Wahlbureau die Aufgabe zu, diejenigen als gewählt zu erklären, welche den Quotienten erreicht haben. Die kartellierten Kandidaten erklären nun, das Wahlbureau solle alle Stimmen, die sie erhalten haben, zusammenwerfen und dann ihrem Verbande so viele Sitze zuweisen, als es auf diese Gesamtzahl treffe. Die Verteilung der Sitze unter den kartellierten Bewerbern ist dann eine Art interne Sache des Kartells; wie sie sich zu denken ist, haben wir bereits gesehen. Äusserlich kommt zwar dieses Übertragen der Stimmenüberschüsse und das Aufrunden von zu kleinen Stimmenzahlen durch die Stimmen der aussichtslosesten Kandidaten der Litse dem relativen Mehr gleich. Man kann also nur die Kandidaten entsprechend den erhaltenen Stimmen ordnen und dann die Sitze den obersten mit den meisten Stimmen zuweisen; theoretisch aber darf man die darunter versteckte und zwar gewollte Stimmenübertragung nicht aus den Augen lassen.

---

[1]) *Siegfried*, S. 20.

[1]) So lautet z. B. These II von Westlakes Vorschlag (in Contemporary Review, März 1892): „Any two or more candidates *may* be nominated together as a list, in which their names appear in a certain order. The name of no candidate can appear on more than one list." Ebenso Seebohm und Parker in ihrem Vorschlag (reproduziert bei Lubbock) in ihrer These 2: „Any two or more candidates *may* be nominated as joint candidates. The names of such candidates shall be bracketed together upon the voting-paper."

Das theoretisch vollkommenste Verfahren ist nun freilich das Haresche, wo jeder Wähler selbst erklären darf, wem *eventuell* seine Stimme übertragen werden soll. Der einzige essentielle Unterschied zwischen dem Hareschen System der Eventualstimmen und dem Listenskrutinium besteht also darin, dass bei letzterem zum *voraus* durch die Einreicher der Wahlvorschläge und präsumtiv auch durch die Kandidaten bestimmt wird, zwischen welchen Bewerbern eine Stimmenübertragung stattfinden solle, während dagegen bei ersterem jeder Wähler in gewissem Sinne eine eigene Liste aufstellt und daher als Resultante in der Regel eine einzige grosse Liste verbleibt, bei welcher in buntem Durcheinander die Stimmen übertragen werden.

Man thut freilich dem Willen der Wähler etwas Gewalt an, wenn man die Listen durch kleine Gruppen von Bürgern (Parteikomitee) bilden lässt und präsumiert, dass auch die Wähler die Art der Zusammenkoppelung der Kandidaten billigen. Wenn man sich aber den heutigen Zustand, der unter dem Hareschen System eher verschärft würde, vergegenwärtigt, so muss man sich gestehen, dass das Gestatten von Listen keine ungebührliche Zumutung an die Wähler stellt. Bei der Wahl einer Deputiertenversammlung schauen letztere doch in der Regel vor allem auf die politische Richtung der Kandidaten, und daher ist die Annahme, dass derjenige, der einem Parteiführer gestimmt habe, den überschüssigen Rest seiner Wahlkraft den andern Kandidaten der gleichen Liste zukommen lassen wolle, sehr natürlich, und sie ist um so annehmbarer, als sie die hie und da ausgesprochene, tausendfach brutalere Präsumtion, dass die Minderheit durch die Gewählten der Mehrheit vertreten sei[1]), und dass alle Wähler eines Wahlkreises ein Herz und eine Seele seien, beseitigen hilft.

Wo mehrmalige Wahl gilt und es den Wählern richtigerweise gestattet wird, so viel Namen auf den Wahlzettel zu schreiben, als Deputierte zu wählen sind, da ist zudem die übertragene Quote sehr gering. Nehmen wir beispielsweise an, es seien in einem Wahlkreis 5 Deputierte zu wählen. Der Wähler X gebe 2 Kandidaten der Liste A je eine Stimme, 2 Kandidaten der Liste B ebenfalls und die fünfte Einzelstimme einem Kandidaten der Liste C. Hat der Kandidat der Liste C, dem er gestimmt hat, statt 1000 1500 Stimmen erhalten, so wird ein Drittel der von ihm erhaltenen Stimmen seinem Kartell zugewiesen. Der Wähler X hat diesem Kandidaten $^1/_5$ seiner Wahlkraft zugewendet, $^1/_3$ davon, also $^1/_{15}$ seiner persönlichen Wahlkraft, kommt nun ohne ausdrückliche Befragung auf Grund einer Fiktion andern Kandidaten der betreffenden Liste zu gute. Darf nur einem Kandidaten gestimmt werden, so kann dieser Bruch freilich etwas grösser sein.

[1]) Vgl. *Naville*, „Progrès de la réforme électorale en 1873". S. 40—44: „Réflexions sur le transfert des suffrages".

II. Beim Verfahren der Listenstimmenkonkurrenz.

Es giebt Abarten des Proportionalwahlverfahrens, die dem Kartell der Liste eine allzu hohe Bedeutung verleihen. Wir meinen das System der gebundenen Liste, wie es in Serbien in Kraft ist, und die Abschwächung desselben, das Verfahren der Listenkonkurrenz, wie es in Solothurn, Zug und Schwyz besteht.

Bei diesen beiden Verfahren tritt der Kandidat hinter dem Kartell zurück; die Liste ist von Anfang an eine unzertrennbare Einheit wie heute der Wahlkreis; der Wähler muss sich für eine Liste in globo erklären, wenn er einem Kandidaten, der auf derselben steht, wirklich zur Wahl verhelfen will. In Serbien stellen sogar, wie im Genfer Vorschlag von 1861, die Einreicher der Liste die Reihenfolge der Kandidaten fest; auch hieran dürfen die Wähler nichts ändern. In den 3 schweizerischen Kantonen hat man dagegen gefühlt, dass dadurch die Freiheit des einzelnen zu stark geschmälert werde, und man hat hier zum Teil recht zweifelhafte Konzessionen gemacht.

Der Unterschied dieses Verfahrens von demjenigen der Einzelstimmenkonkurrenz lässt sich am besten an Hand des Beispiels eines wirtschaftlichen Kartells veranschaulichen.

Die Einzelstimmenkonkurrenz entspricht einem wirtschaftlichen Produktionskartell, wo die kartellierten Betriebe selbständig mit dem Publikum verkehren, Bestellungen entgegennehmen und dieselben innert gewissen Schranken selbst ausführen.

Die Listenstimmenkonkurrenz entspricht dagegen einem wirtschaftlichen Produktionskartell, wo die Centralstelle allein mit dem Publikum verkehrt, von diesem Bestellungen entgegennimmt und die Arbeiten in geregelter Weise unter die einzelnen Betriebe verteilt.

Am vollkommensten ist diejenige Variante des Systems der Listenstimmenkonkurrenz, die im tessinischen Gesetze für die Wahl des Verfassungsrates enthalten war und heute im Kanton Schwyz zu Recht besteht.

Hier muss auch jeder Bürger für eine Liste stimmen, womit sein eigentliches Wahlrecht sich erschöpft; daneben darf er aber innerhalb der Liste seinen Vorzug dieses oder jenes Kandidaten dadurch ausdrücken, dass er nur ihre Namen auf den Wahlzettel schreibt, wodurch deren Reihenfolge und damit auch deren Wahl beeinflusst wird. Heute betrachtet man es mit Recht als eine starke Zumutung an den Bürger, wenn er für Listen, oder

politisch gesprochen, für Parteien stimmen muss, und sein Wahlrecht verliert, wenn er nur für Kandidaten stimmen will. Vielleicht ist die Zeit gar nicht mehr fern, wo man von jedem Bürger strikte verlangt, dass er sich einer Wahlpartei anschliesse, wenn er von seinem Wahlrechte Gebrauch machen will, so gut wie er heute nur in einem Wahlkreis wählen darf. Heute aber ist man noch nicht so weit; man denkt noch viel zu individualistisch, als dass man sich einen solchen Parteizwang gefallen liesse. Diese Trennung der Thätigkeit des Wählers in ein „Bekennen“ für eine Partei und ein „Wählen“ von Kandidaten ist daher durchaus verwerflich, wenn man nicht zu einnamiger Wahl übergeht, wo diese beiden Willensäusserungen bezüglich der Partei und der Kandidaten völlig zusammenfallen [1]).

In Solothurn und Zug hat man auch richtig gefühlt, dass die Listenstimmenkonkurrenz die Wahlfreiheit der Bürger zu sehr einenge. Man suchte diesen Zwang zu mildern, geriet aber hierbei auf einen durchaus verfehlten Ausweg.

Diese beiden Gesetze gestatten nämlich, dass der Wähler, der für eine Liste gestimmt hat, Kandidaten aus *beliebigen* Listen auf seinen Wahlzettel schreibe. Eine solche Konzession verfehlt von vornherein ihren Zweck. Die Fesselung der Freiheit bei diesem System liegt ja darin, dass man einer Liste als *Ganzes* seine Wahlkraft zuwenden muss, und dies besteht auch unverändert fort trotz des Zugeständnisses.

Letzteres ist zudem sehr unlogisch und geeignet, den Anhängern einer Liste die Freiheit, diesen oder jenen Kandidaten aus derselben zu bevorzugen, geradezu *illusorisch* zu machen und damit zu schlimmeren Resultaten zu führen als das in Serbien geltende System. Das Panaschieren kann man beim System der Listenstimmenkonkurrenz nicht milder bezeichnen als ein Sich-Einmischen in Dinge, die einen nichts angehen. Wenn ein Anhänger einer kleinen Partei für die unvollständige Liste derselben votiert und sogar noch alle Kandidaten derselben auf seinen Wahlzettel geschrieben hat, so bleiben auf dem Wahlzettel immer noch verschiedene leere Linien. Die Versuchung liegt dann für den Wähler, der unter dem alten System volle Zettel einzulegen gewohnt war, allzunahe, auf die leeren Linien Kandidaten anderer Listen zu schreiben und damit die Reihenfolge der Kandidaten dieser andern Liste zu ändern, *trotzdem* er mit *keinem* Atome zum Erfolg dieser Listen an sich beiträgt.

Unser ungünstiges Urteil gegen dieses Panaschieren wird deshalb nicht gehoben, dass alle Bürger bona fide für Kandidaten anderer Listen stimmen, nachdem sie einmal ihre ganze Wahlkraft einer einzigen Liste zugewendet haben.

Aber die Absicht dieses *Gratis-Panaschierens* ist zudem nicht immer die edelste; es kann Wähler geben, welche auf die leeren Linien ihres Wahlzettels gerade die Namen der unfähigsten Kandidaten der Gegenlisten schreiben. Begegnen sich mehrere Wähler in diesem unmoralischen und unpatriotischen Manöver, so können von der Gegenliste gerade diejenigen Kandidaten gewählt werden, welche von den eigentlichen Anhängern der Liste am wenigsten Bevorzugungsstimmen erhalten haben.

Im Kanton Solothurn zeigte sich bei der Wahl vom 3. Mai 1896 so gut wie bei derjenigen vom 6. Mai 1900, dass fast ausnahmslos in jeder Gemeinde die in der Gemeinde wohnhaften Kandidaten viel mehr Stimmen erhielten als ihre Liste Listenstimmen. Wir begegnen hier Fällen, wo Kandidaten in gewissen Gemeinden 160—200, ja sogar 345 % [1]) (bei ganz kleinen Wahlbureaubezirken bis auf 500 und 1000 %) der Zahl der in der gleichen Gemeinde auf die betreffende Liste gefallenen Listenstimmen betrugen. In letzterem Falle

[1]) Vgl. *Hagenbach-Bischoff* in „Basler Nachrichten“ vom 25. Februar 1900: »Ich war von jeher Feind des Bekenntniszwanges, so gut auf politischem als auf kirchlichem Gebiete, und kann schon deshalb meine Zustimmung dem vorgeschlagenen Systeme (Basler Abstimmungsvorlage 1898) nicht geben.“ — *Baggio* (S. 70 ff.) ist zwar des Lobes zu gunsten der Listenstimmenkonkurrenz voll und findet kaum genug Ausdrücke, um seine Verachtung gegenüber der Einzelstimmenkonkurrenz auszudrücken, welche „une concession irraisonnée, mais peut-être forcée, aux préjugés et à la confusion des cerveaux populaires“ sei (S. 73). Er nennt dieses System „le vice capital“ der schweizerischen Proportionalwahlgesetze.

[1]) So in der Gemeinde Balsthal, wo im Jahre 1896 die Liste der Oppositionellen 55 Stimmen erhielt, während auf einen in dieser Liste figurierenden Balsthaler Bürger 190 Kandidatenstimmen fielen. Eine kleine Auslese von Verhältnissen der abgegebenen Listenstimmen zu den zu gunsten einzelner Kandidaten abgegebenen Stimmen aus den Wahlen vom 6. Mai 1900 mag hier angefügt werden: 4 : 43 — 9 : 55 — 12 : 31 — 13 : 27 — 17 : 55 — 23 : 74 — 33 : 72 — 44 : 89 — 55 : 85 — 68 : 124 — 77 : 178 — 89 : 179 — 107 : 188 — 222 : 307.

Die jeweilige Stimmenzahl desjenigen Kandidaten einer Liste, der am meisten Stimmen erhalten hatte, war in % der Listenstimmen in den *ganzen* Wahlkreisen folgende:

Wahlkreise	Liberale Liste		Konservat. Liste		Arbeiterliste	
	1896	1900	1896	1900	1896	1900
	%	%	%	%	%	%
Solothurn	101	101	108	106	147	118
Lebern	104	103	112	118	108	110
Bucheggberg	100	99	146	—	—	—
Kriegstetten	108	104	120	120	123	104
Balsthal-Thal	108	105	130	119	—	158
Balsthal-Gäu	103	103	120	112	—	—
Olten	101	101	111	115	128	111
Gösgen	99	98	107	121	100	119
Dorneck	108	99	110	112	—	—
Thierstein	109	99	100	97	—	—
Durchschnitt	*104*	*101*	*116*	*113*	*121*	*120*

rühren also von 345 Vorzugs- oder Kandidatenstimmen volle 245 von Bürgern her, welche die Stärke der Listen dieses Kandidaten auch nicht um eine Idee vergrösserten. Leider lässt sich der Einfluss der „Panacheurs“ auf die Reihenfolge der andern Listen nicht feststellen; wir schätzen denselben aber nach dem Eindruck, den wir bei Durchsicht der Solothurner Wahlprotokolle gewonnen haben, ziemlich hoch.

Wenn dies in Solothurn bisher eigentlich nie zu Klagen geführt hat, so ist es nur dem Umstande zu verdanken, dass das Panaschieren (mit einer einzigen Ausnahme) stets in guten Treuen geschah, und dass daher das Resultat im wesentlichen so ausfiel, wie wenn das System der Einzelstimmenkonkurrenz gegolten hätte. Aber wenn diese Ehrlichkeit der Solothurner Wähler anerkannt werden muss, so kann sie doch niemals zur Entschuldigung des falschen Verfahrens dienen. Wenn ich mir um teures Geld einen wertvollen Gegenstand kaufen will, so will ich doch gewiss denselben auch selbst auswählen. Wenn analogerweise eine Anzahl Bürger durch Einsatz ihrer vollen Wahlkraft sich das Recht auf zwei Vertreter erworben haben, so haben sie das Recht, sie selbst auszulesen und sich nicht von andern Bürgern in wohl- oder übelwollender Absicht aufdrängen zu lassen.

Bei der Beratung des solothurnischen Gesetzes hatte Fürholz mit aller Energie gegen Einführung der unlogischen Gestattung des Panaschierens gestimmt unter Hinweis auf das mögliche böswillige „Köpfen“ der Listen durch die Gegner. Dieses Köpfen besteht, wie angedeutet, darin, dass die Anhänger einer unvollständigen Liste die leeren Linien ihrer Wahlzettel mit Namen unfähiger Kandidaten der Gegenpartei ausfüllen, um diesen einen Vorsprung vor den Führern der Gegenpartei, dem „Kopf“ der betreffenden Liste zu geben und die Wahl des Kopfes zu vereiteln.

Wer kann es den solothurnischen Socialdemokraten verargen, wenn sie in Anwendung des Sprichwortes: „Wer nicht hören will, muss fühlen“, im Wahlkreis Lebern im Jahre 1896 den Liberalen die bestrittene Möglichkeit des Köpfens in etwas empfindlicher Weise demonstrierten [1])? Das betreffende Manöver scheint aber wirklich mehr demonstrativen Zweck verfolgt zu haben, denn im Jahre 1900 wurde es von keiner Partei und in keinem Wahlkreis wiederholt.

In Zug muss ein Wähler für wenigstens die Hälfte der Kandidaten derjenigen Liste votieren, für welche er sich ausgesprochen hat. Dieser Einschränkung der unbeschränkten Freiheit des Panaschierens ist keine grosse Bedeutung beizulegen. Denn trotz derselben erhielt, wie wir bereits oben erwähnt haben, bei den Regierungsratswahlen von 1898 in Oberägeri die „freisinnige und Arbeiterliste“ 66 Listenstimmen, während auf einen Kandidaten dieser Liste 196 Kandidatenstimmen fielen. Mindestens 130 Wähler verschafften also hier dem betreffenden Kandidaten einen bedeutenden Vorsprung, ohne auch nur eine einzige Stimme der betreffenden Liste zuzuwenden. Im ganzen Kanton erhielt der gleiche, offenbar beliebte Kandidat 1505 Stimmen, von denen mindestens 25 % von Wählern herrührten, die für andere Listen votiert hatten. Der Zwang, mindestens die Hälfte der Kandidaten auf eine Seite zu schreiben, verhindert zudem wirksames Bevorzugen einzelner Kandidaten.

Diese Beispiele genügen, um zu beweisen, einerseits, dass Listenstimmenkonkurrenz und Panaschieren nicht miteinander vereinbar sind, anderseits, dass heute der Einzelstimmen- vor der Listenstimmenkonkurrenz entschieden der Vorzug zu geben ist.

Wie gesagt, sind zwar eigentliche Übelstände in diesen beiden Kantonen wegen der Inkonsequenz nie entstanden, weil in ehrlicher Weise panaschiert wurde, und zwar von seiten beider oder aller drei Parteien ungefähr in gleichem Masse. Immerhin hätten bei Ausrechnung nach Einzelstimmenkonkurrenz in Solothurn im Jahre 1896 die Freisinnigen drei Sitze mehr erhalten, und dafür die Konservativen zwei und die Arbeiter einen Sitz weniger. Im Jahre 1900 war das Vertretungsverhältnis 66 : 33 : 9, bei Ausrechnung nach Einzelstimmenkonkurrenz wäre es, unter Annahme, dass genau gleich gestimmt worden wäre, gewesen: 70 : 32 : 6.

Die Verteilung der Sitze unter die Listen nach Massgabe der Listenstimmen entspricht freilich mehr den Stärkeverhältnissen der Parteien, denn im Zweifel stimmt der Wähler doch für die Liste derjenigen Partei, mit welcher er am meisten sympathisiert, wenn auch auf andern Listen Kandidaten stehen, zu deren Wahl er gerne effektiv beitragen würde. Allein nicht die politischen Parteien sollen in Betracht fallen, sondern die *Kandidaten* mit den von ihnen erhaltenen Stimmen, ob diese nun ihnen von den Wählern aus Gründen der Parteiangehörigkeit, oder der lokalen oder beruflichen Gemeinschaft zugewendet worden sind. Das Verfahren der Listenstimmenkonkurrenz, wie es in folgerichtiger Weise in Schwyz angewendet wird, unterdrückt somit den Einfluss des lokalen und beruflichen Elementes; in Solothurn und Schwyz aber kann sich derselbe durch das Hinterthürchen des Panaschierens wieder einschleichen, und zwar in einem unkontrollierbaren, bei aller Wahlehrlichkeit oft ungehörig hohen Masse.

[1]) Den Umfang dieses uns vom Führer der liberalen wie demjenigen der Arbeiterpartei mitgeteilten Manövers können wir an Hand der Wahlvorschläge und Wahlprotokolle nicht feststellen, da die Kandidaten auf dem liberalen Wahlvorschlag alphabetisch geordnet waren.

§ 4. Die Ausübung des Wahlrechtes.

Wir haben weiter oben gesehen, dass beim proportionalen Verfahren so gut wie bei demjenigen des Hälftenmehres auch Wahlvorschläge mit wenigen und bloss einem Kandidaten gestattet sein solllen.

Der sogenannten unvollständigen Liste entspricht aber auch ein mehr oder weniger unvollständig ausgefüllter Wahlzetttel. Da nun bei dem von uns als richtig anerkannten Verfahren der Einzelstimmenkonkurrenz nicht der Wahlzettel, sondern die auf demselben angegebenen Einzelstimmen zu Grunde liegen, so geraten wir in ein schwieriges Dilemma: Jeder Wähler soll das Recht haben, mit dem gleichen Atome zur Resultante des Wahlresultates beizutragen, auch wenn er bloss einen einzigen Kandidaten auf seinen Zettel schreibt. Zahlreiche Mittel sind vorgeschlagen worden und werden angewendet, um jedem Wähler die volle Auslösung seiner Wahlkraft zu ermöglichen, ohne ihn zu zwingen, gerade so viele Kandidaten auf den Wahlzettel zu schreiben, als Deputierte zu wählen sind. Bevor wir dieselben einer Prüfung bezüglich ihrer Zweckmässigkeit und Einfachheit unterziehen können, müssen wir uns eine Antwort geben auf die Frage, ob es *prinzipiell* nicht verfehlt ist, bei Listenskrutinium dem Wähler zu erlauben, ohne Nachteil für seine Wahlkraft für weniger Kandidaten zu stimmen, als Deputierte zu wählen sind. Es ist dies eine Frage, die auch für das Majoritätssystem grosse Bedeutung hat.

I. Die freiwillig beschränkte Stimmgebung unter dem Majoritätssystem.

Das Majoritätssystem setzt voraus, dass jeder Wähler so viele Kandidaten auf seinen Wahlzettel schreibe, als Deputierte oder Beamte zu wählen sind. Scheinbar unkluger- oder geradezu pflichtwidrigerweise macht eine stets wachsende Zahl von Wählern nicht von ihrer vollen Wahlkraft Gebrauch, sondern legt bloss teilweis ausgefüllte Wahlzettel in die Urne.

Leider ist der heutige Stand der Wahlstatistik noch nicht derart, dass es möglich wäre, diese Behauptung auf eine möglichst breite Basis positiver Beweise zu stützen. Immerhin soll hier versucht werden, wenigstens zum Teil an die Stelle blosser Vermutungen Thatsachen zu setzen.

Einige schwache Anhaltspunkte gewährt uns in dieser Hinsicht schon Tabelle XIX in Stüssis Schrift über die Wahlen im Kanton Zürich von 1869—1896, welche uns darüber belehrt, wie viele von den bei Bezirkswahlen in die Urne gelegten „Linien“ [1]) ausgefüllt und wie viele leer waren.

Diese Tabelle zeigt uns, dass im Mittel der Bezirke das bezügliche Verhältnis sich folgendermassen stellte:

	Ausgefüllte Linien %	Leere Linien %
1. Von 1869—1878	71	29
2. „ 1878—1890	62	36
3. „ 1890—1896	54	45
(4. Bezirkswahlen im Bezirk Zürich 1900)	(46)	(55)

Leider ist diese Statistik für unsern Zweck nicht vollkommen genügend, weil die leeren Stimmen, die sich auf *ganz leeren* Wahlzetteln befinden und diejenigen nur teilweise ausgefüllter Wahlzettel in den zürcherischen Wahlprotokollen nicht von einander geschieden sind.

Immerhin erklärt auch Stüssi, dass die Zahl der leeren Wahlzettel nicht in demselben Masse zugenommen habe wie diejenige der leeren Linien, dass mit andern Worten die Zahl der nur teilweise ausgefüllten Wahlzettel zugenommen habe. Wie der Prozentsatz der leeren Stimmen bei den zürcherischen Bezirkswahlen fortwährend zunimmt, beweist nachstehende Statistik der Bezirkswahlen im Bezirk Zürich vom 1. April 1900. Die in Klammern hinter den prozentualen Beträgen der ausgefüllten Linien gebotenen Zahlen bedeuten hierbei, wieviele Prozent die Zahl der ausgefüllten Linien von denjenigen der *ausgegebenen* Linien beträgt:

Behörden	Zahl der Funktionäre	Ausgefüllte Linien %	Leere Linien %
1. Statthalter	1	47.83 (20.98)	52.17
2. Bezirksanwälte . .	5	57.76 (23.39)	42.24
3. Bezirksräte	4	44.92 (16.85)	55.08
4. Ersatzmänner des Bezirksrates	2	41.95 (15.75)	58.05
5. Bezirksrichter . . .	25	47.83 (20.98)	52.17
6. Bezirksschulpfleger .	32	32.20 (12.09)	67.80
7. Bezirkskirchenpfleger	3	42.69 (16.28)	57.31
Durchschnitt . .		*45.53 (18.02)*	*54.47*

Selbst wenn wir annehmen, dass im Durchschnitt 40 % aller eingelegten Wahlzettel gänzlich leer waren, so ergiebt sich aus dieser Tabelle, dass die andern Wahlzettel doch nur zu $^3/_4$ ausgefüllt waren ($54.47 - 40 = 14.47$; $45.53 : 14.7 = 3 : 1$). Dass es in der That sehr viele unvollständige Wahlzettel bei dieser Wahl gab, zeigen die grossen Stimmenunterschiede der einzelnen Kandidaten. Von den 25 im ersten Wahlgang gewählten Bezirksrichtern erhielten 4 über 7000 Stim-

[1]) Es ist darunter die Zahl der *möglichen* Einzelstimmen verstanden, die man hier erhält, wenn man die Zahl der in die Urne gelegten Wahlzettel mit der Zahl der zu wählenden Mitglieder multipliziert.

men (Maximum 7695), 18 über 6000, 2 über 4000, einer über 3000 (3495). Von den 32 ebenfalls im ersten Wahlgang gewählten Bezirksschulpflegern erhielt einer über 5000 Stimmen (5005), 7 über 4000, 23 über 3000 und einer über 2000 (2242). Selbst wenn wir noch annehmen, was *bei weitem nicht* zutrifft, dass die Zahl der ganz und teilweise ausgefüllten Wahlzettel jeweilen bloss gleich der Stimmenzahl des Kandidaten mit den meisten Stimmen gewesen sei, so wäre bei beiden Behörden der an letzter Stelle gewählte Kandidat doch nur auf 45 % dieser Wahlzettel gestanden.

Auf dem Gebiete der eidgenössischen Wahlstatistik gelangen wir auf etwas sichereren Boden. Es lohnt sich wohl, etwas eingehend auf diese Frage einzutreten, da ihre Beantwortung von grösster Wichtigkeit für die Würdigung des gegenwärtigen Systems ist.

Durrer [1]) frägt sich in seinem Referate über die eidgenössischen Nationalratswahlen vom Jahre 1884, ob die Wahlbeteiligung in den verschieden grossen Wahlkreisen gleich stark oder verschieden sei, und kommt zu folgendem Resultat:

Von den *ausgegebenen* „Linien“ wurden folgende Prozentsätze *ausgefüllt* in die Urne gelegt:

Bei ziemlich sicher voraussehbaren Wahlresultaten		Bei weniger sicher voraussehbaren Wahlresultaten	
	%		%
6 Einerkreise .	50	2 Einerkreise .	64
5 Zweierkreise .	60	8 Zweierkreise .	72
6 Dreierkreise .	53	4 Dreierkreise .	70
5 Viererkreise .	51	4 Viererkreise .	64
3 Fünferkreise .	48	6 Fünferkreise .	57

Das eidgenössische statistische Bureau in seiner Statistik über die Nationalratswahlen von 1890 (Statistisches Jahrbuch 1893, S. 409) stellte sich neuerdings dieselbe Frage. Es unterschied nicht mehr zwischen Wahlkreisen mit bestrittenen und unbestrittenen Wahlen und gelangte mit Zuhülfenahme von Durrers Statistik [2]) zu nachstehender Tabelle:

	Beteiligung in % der ausgegebenen Stimmen (Linien)			
	1890	1887	1884	1881
Einerkreise . . .	63	35	54	52
Zweierkreise . . .	66	59	68	70
Dreierkreise . . .	59	54	60	60
Viererkreise . . .	47	51	57	50
Fünferkreise *) . .	52	46	54	50

*) Inklusive ein Sechserkreis.

[1]) Zeitschrift für schweizerische Statistik 1884, S. 233.

[2]) Zeitschrift für schweizerische Statistik 1882, 1884 und 1887.

Der Verfasser dieser Statistik erklärt sich die Thatsache, dass die Beteiligung an der Wahl nach Massgabe der ausgegebenen Linien vom Zweier- bis zum Fünferkreise immer abnimmt, in richtiger Weise. Mit den Einerwahlkreisen, wo diese Beteiligungsziffer stets unter derjenigen der Zweierkreise ist, dagegen wusste er nichts anzufangen und sprach die Vermutung aus, dass in denselben die Zufälligkeiten eine grössere Rolle spielen dürften.

Im Einerwahlkreis aber ist der Zufall nicht grösser als in den mehrplätzigen Wahlkreisen. Der wahre Grund liegt in der Thatsache, dass im Einerkreis kein freiwillig limitiertes Votum möglich ist, denn hier ist durch Hinsetzen eines einzigen Namens der Wahlzettel ganz ausgefüllt. Gehen nun z. B. im Einerkreis von 100 Wählern 70 zur Urne und können sich 20 davon nicht entschliessen, dem bisherigen unangefochtenen Kandidaten ihre Stimme zu geben, wollen sie aber einen andern Namen nicht hinschreiben, weil dies nutzlos wäre, dann ist der Prozentsatz der Wahlbeteiligung = 50 %. Gehen aber im Zweierkreis von 100 Wählern ebenfalls nur 70 zur Urne und können sich von diesen 20 nicht entschliessen, einem von den beiden bisherigen Kandidaten zu stimmen, so schreiben sie nur einen Namen auf den Wahlzettel; dann ist die Beteiligung nicht 50, sondern 60 % $(70 - \frac{20}{2})$. Erst im Zweierkreis ist eben limitiertes Votum möglich, im Einerkreis fällt es mit Wahlenthaltung zusammen.

Dass vom Zweierkreis bis zum Fünferkreis das freiwillig limitierte Votum immer zunimmt, ist leicht erklärlich.

Nun sind aber in der obigen Zusammenstellung die Prozentsätze der ausgefüllten Linien von den ausgegebenen und nicht von den in die Urne gelegten Wahlzetteln berechnet; sie sind daher viel zu klein.

Die politische Statistik im statistischen Jahrbuch von 1899 und zum Teil schon Durrers Zusammenstellungen gestatten uns, den Grad des freiwillig limitierten Votums ganz genau festzustellen. Aus den letzteren ergiebt sich, dass im Jahre 1881 mit Ausschluss der Einerkreise in 36 Wahlkreisen die Wahlzettel (mit Ausschluss der leeren) im Durschnitt zu 95.23 % ausgefüllt waren, im Jahre 1884 in der gleichen Anzahl von Kreisen zu 96.84 % und im Jahre 1887 zu 96.82 %. Für die Jahre 1887—1893 fehlt hierüber eine Statistik. Im Jahre 1899 betrug der Grad dieser Wahlbeteiligung aller Wahlkreise mit Ausschluss der Einerkreise noch 90 %.

Diese Prozentsätze sind sehr hoch und scheinen zu beweisen, dass man heute noch durchaus an volles Ausfüllen der Wahlzettel gewöhnt sei. Aber wenn wir bezüglich der Nationalratswahlen vom Jahre 1899 aus

der bereits erwähnten politischen Statistik für jeden einzelnen Wahlkreis den Grad des Ausfüllens der Wahlzettel feststellen und einigermassen die speciellen Verhältnisse ins Auge fassen, so gewährt die ganze Zusammenstellung ein durchaus verändertes Bild.

In Tabelle A (Anhang) findet sich diese Statistik. Sie zeigt, dass die Voraussetzung vollständigen Ausfüllens der Wahlzettel heute nicht mehr zutrifft. Wenn einmal, wie wir aus dieser Tabelle ersehen, in Vierer- und Fünferwahlkreisen bei einigermassen lebhaftem Parteikampf die Wahlzettel nur zu 66.57 und 56 % ausgefüllt werden, dann ist es Zeit, diese Thatsache ins Auge zu fassen und auf ihre Bedeutung und Berechtigung zu prüfen, gleichgültig ob Hälftenmehr oder proportionales Mehr angewendet werde.

Warum füllt ein Wähler den Wahlzettel nicht ganz aus? Diese erste Frage lässt sich am besten an Hand eines Beispieles beantworten. Nehmen wir an, es seien in einem Wahlkreise 4 Deputierte zu wählen, 3 Sitze seien unbestritten, um den vierten streiten die Kandidaten A, B und C. Ich möchte dem Kandidaten A zum Siege verhelfen und überlege, wie ich dies am besten bewerkstellige. Ich nehme an, ich sei der letzte Wähler, der zur Urne schreitet, die unbestrittenen Kandidaten hätten zusammen schon 300 Stimmen erhalten und seien gewählt. Mein Günstling A aber habe 52 Stimmen, B 51 und C bloss 19.

Nach dem zürcherischen Recht wird das Hälftenmehr nicht von den Wahlzetteln, sondern von den abgegebenen Einzelstimmen berechnet. Die Gesamtzahl derselben beträgt 422, die massgebende Zahl (422 : 4) ist 105.5, also das „absolute Mehr“ 53.

Nun frage ich mich: soll ich den 3 unbestrittenen Kandidaten und A stimmen, oder überhaupt nur A und im übrigen den Wahlzettel unausgefüllt lassen? Ich mache für jeden der beiden Fälle meine Rechnung. Schreibe ich auf meinem Wahlzettel 4 Namen, dann steigt die Zahl der Einzelstimmen auf 426, die massgebende Stimmenzahl auf 106.5, also das absolute Mehr auf 54. A kommt auf 53 Stimmen, B bleibt bei seinen 51; aber auch mein Günstling A ist nicht gewählt, es fehlt ihm auch jetzt eine Stimme, da das Hälftenmehr auch um eine Einheit gewachsen ist.

Schreibe ich dagegen A ganz allein auf den Wahlzettel, dann wächst die Gesamtstimmenzahl auf 423, die zur Berechnung des Hälftenmehrs massgebende Zahl geht von 105.5 auf 105.75. Das absolute Mehr bleibt 53 und A ist mit 53 Stimmen gewählt.

Diese Kopfrechnung ist im Kanton Zürich genugsam bekannt. Namentlich die socialdemokratische Partei hat schon längst daraus ihre Lehre gezogen und fordert bei jeder Wahl, wenn auch mehr indirekt und verschleiert, ihre Parteigenossen auf, nur die Namen derjenigen Kandidaten auf den Wahlzettel zu schreiben, die ihrer Partei angehören.

Bei eidgenössischen Wahlen wird trotz Limitierung der Stimmgebung das absolute Mehr nicht tiefer gesetzt, als wenn man die Wahlzettel gänzlich ausfüllt. Auch dies ist den Parteikomitees der Minderheiten genau bekannt und daher stellen sie öfters *volle* eigene Listen auf. Sie riskieren dabei nichts und können anderseits damit eine zuverlässige Zählung der Parteianhänger verbinden. *Nur diesem Umstande ist es zu verdanken,* wenn in unserer statistischen Tabelle *die Prozentsätze der ausgefüllten Linien* auf den Wahlzetteln *nicht noch bedeutend tiefer sind* [1]).

Gegen diese Praxis der freiwillig beschränkten Stimmgebung ist vom Standpunkt der Proportionalität aus nichts einzuwenden, da sie in höherem oder geringerem Grade wie ein gesetzliches limitiertes Votum der Minderheit einigermassen entgegenkommt. Derjenige freilich, der in der alleinigen Vertretung der Mehrheit die höchste Gerechtigkeit sieht, muss dieselbe notwendigerweise verdammen.

Die Tendenz, den Wahlzettel nur noch teilweise auszufüllen, nimmt immer mehr überhand. Sie ist heute schon da, wo die Wahl nicht eine blosse Bestätigung der bisherigen Inhaber der Mandate bedeutet, *zur Regel* geworden, nicht bloss in der Schweiz, sondern in noch höherm Grade in andern Staaten mit Listenskrutinium [2]).

In der That ist auch objektiv das an den Wähler gestellte Verlangen der vollständigen Ausfüllung der Wahlzettel unpraktisch und unlogisch. Man hat so wie so schon grosse Mühe, um die Wähler so weit zu einigen, dass gleich im 1. Wahlgang ein volles Wahlresultat erzielt werde, anderseits soll jeder Wähler aber doch nur diejenigen Männer auf den Wahlzettel schreiben, auf die er voll vertraut und die er womöglich persönlich als die „Besten und Tüchtigsten“ kennt. Wenn aber z. B. in einem Wahlkreis mit 30 Abgeordneten jeder Wähler genau für 30 ihm persönlich als tüchtige Männer bekannte Bürger stimmen würde, so würde dies zu einer endlosen Stimmenzersplitterung führen. In welcher Richtung muss man die Forderung einschränken? Gewiss nicht in dieser,

---

[1]) Würde im Bund das zürcherische System gelten, so hätten die Socialdemokraten bei den Wahlen vom Herbst 1899 im 1. Wahlkreis offenbar nur 2 Kandidaten, Vogelsanger und Greulich, aufgestellt, und der Prozentsatz der ausgefüllten Linien wäre dann statt auf 95 auf 60 zu stehen gekommen.

[2]) Der belgische Professor *Tibbaut* schrieb bereits im Jahre 1884 in „Représentation proportionnelle“, Bruxelles, Jahrgang III, S. 145: „On ne verra pas un homme quelque peu intelligent commettre la maladresse de voter pour plus de candidats que le parti n'a l'espoir d'en voir passer, et de diminuer ainsi l'effet de son propre choix.“

dass der Wähler nicht für die ihm als die besten Bürger erscheinenden Kandidaten stimmen soll; also muss man ihm gestatten, *weniger* Namen auf den Wahlzettel zu schreiben als Deputierte zu wählen sind. Soll nun aber derjenige, der nur wirklichen Vertrauensmännern gestimmt hat, *minderen* Rechtes sein als derjenige, der den Zettel gedankenlos ausfüllt? Die heutige Gesetzgebung bejaht noch diese Frage; aber es ist zu wünschen, dass sie sich möglichst bald auf einen vernünftigern Standpunkt stelle. Das schweiz. Bundesgesetz von 1892 kommt der Forderung wahlrechtlicher Gleichstellung aller Bürger, ob sie den Wahlzettel ganz oder teilweise ausfüllen, nur scheinbar entgegen, indem es vorschreibt, dass bei Ausmittelung des Hälftenmehres alle Wahlzettel, auf denen mindestens ein Name stehe, in gleicher Weise berücksichtigt werden müssen. Nicht auf die Höhe des Mehres, sei es nun Hälftenmehr oder Verhältnismehr, will der Wähler einwirken, sondern auf die *Wahl* der Kandidaten, auf die Zusammensetzung des Volksvertretungskörpers. Wenn er aber heute im Sechser-Wahlkreis bloss 3 Kandidaten auf den Wahlzettel schreiben kann, weil er nicht mehr tüchtige Bürger kennt, so kann er nur *halb* so intensiv auf das Wahlresultat einwirken wie ein anderer Bürger, der in der Lage ist, 6 ihm geeignet erscheinende Kandidaten zu kennen, die vorgeschlagen sind und damit einigermassen Aussicht auf Erfolg haben.

Sehen wir zu, wie dieses Problem gelöst werden kann, und zwar speciell beim proportionalen Wahlverfahren.

II. Die Wahlkraft des Einzelnen und ihre Auslösung.

A. Vorbemerkungen.

Jeder Bürger hat prinzipiell die gleiche Wahlkraft wie jeder andere, sei das Wahlsystem wie es wolle. In einem Wahlkreis von 1000 Wählern ist sie ein Tausendstel der Gesamtwahlkraft des ganzen Wahlkörpers, und diese Grösse bleibt sich vollkommen gleich, ob der Wahlkreis einen oder zwanzig Deputierte wähle, und ob der Wähler in letzterm Falle nur einem oder zwanzig Kandidaten stimmen dürfe, vorausgesetzt, dass er seine Wahlkraft voll ausnütze.

In Bezug auf die Form, in welcher die Bürger ihre individuelle Wahlkraft verwenden dürfen, bestehen in den heutigen Gesetzen zahlreiche Divergenzen.

In einzelnen Ländern ist die Idee der Wiedergabe des Wahlkörpers in verjüngtem Massstabe so weit durchgedrungen, dass man sich sagt, jeder Deputierte sei Repräsentant einer Mehrzahl von Bürgern, also sei es eine Inkonsequenz und störe den Charakter der Verjüngung, wenn man einem Bürger gestatte, mehr als einem Kandidaten zu stimmen. Auf diesem Gedanken ruht die einnamige Wahl und zum Teil auch die Einteilung des Landes in lauter Einerwahlkreise.

Anderwärts tritt der Gedanke mehr in den Vordergrund, dass jeder Volksvertreter von möglichst allen Bürgern als solcher gewollt sein solle. Der Bürger soll daher bei der Wahl eines jeden Deputierten mitwirken dürfen. Dies ist das System des Listenskrutiniums und auch des einzigen und ungeteilten Wahlkörpers, oder, in abgeschwächter Form, der mehrplätzigen Wahlkreise.

Zwischen diesen beiden Extremen der Auslösung der Wahlkraft zu gunsten eines einzigen oder so vieler, als zu wählen sind, giebt es eine Unmasse von Zwischenstufen.

Nehmen wir z. B. das Listenskrutinium zum Ausgangspunkt und nähern wir uns allmählich der einnamigen Wahl, so stossen wir zunächst auf eine unseres Wissens nur in der Theorie bestehende Modifikation, dass der Wähler zwar auch für die volle Zahl der zu wählenden Deputierten stimmen soll, wenn er sein Wahlrecht ganz ausnützen will, dass er aber seine Wahlkraft zu ungleichen, durch das Gesetz vorgeschriebenen Quoten verteilen muss, welche sich z. B. zu einander verhalten wie $1 : {}^1/_2 : {}^1/_3 : {}^1/_4 : \ldots \frac{1}{x}$ (System der graduierten Stimmgebung).

Weiter kann man dem Wähler vorschreiben, dass er die Wahlkraft zu gleichen Quoten auf die Kandidaten, für die er stimmt, verteilen soll, dass aber die Zahl der letztern nur einen gewissen Bruchteil, z. B. ${}^4/_5$, ${}^3/_4$, ${}^2/_3$, ${}^1/_2$, oder sogar ${}^1/_3$ oder ${}^1/_4$ der Zahl der zu wählenden Vertreter ausmachen dürfe. Diese Methode nennt man das System der beschränkten Stimmgebung, des limitierten Votums. *Limitiert* ist vom Gesichtspunkt des Listenskrutiniums aus die Zahl der Kandidaten, für die der Einzelne votieren darf; *kumuliert* aber ist vom gleichen Gesichtspunkt aus betrachtet gewissermassen die Wahlkraft, und zwar auf diese beschränkte Zahl von Kandidaten. Limitierung und Kumulation sind nur zwei verschiedene Ausdrücke für ein im Grunde gleiches Phänomen. Wo die Limitierung am stärksten ist, nämlich bei der einnamigen Wahl, da ist auch die sogenannte Kumulation der Wahlkraft auf ihrem Kumulationspunkt. Doch gehen wir auf unserm Wege weiter.

Eine weitere Zwischenstufe besteht darin, dass in einem Wahlkörper mit x Deputierten der Wähler für eine beliebige zwischen x und $\frac{x}{2}$ stehende Anzahl von Kandidaten votieren und denselben je $\frac{1}{x}$ oder $\frac{2}{x}$

der individuellen Wahlkraft zuwenden darf. Fakultatives Kumulieren von höchstens 2 Einzelstimmen auf einen Kandidaten heisst man dies in der Litteratur. Wenn man aber die Kandidaten ins Auge fasst, so ist es fakultatives, bis auf die Hälfte limitierbares Votum, mit der Besonderheit, dass man dem einzelnen Kandidaten eine oder zwei Einzelstimmen zuwenden müsste.

Andere Gesetze gehen weiter: sie gestatten dem Wähler, ohne Verlust für sein Wahlrecht auch bloss $\frac{x}{3} \ldots \frac{x}{x}$ von Kandidaten zu stimmen oder, in die Sprache der Wahllitteratur übersetzt, auf einen Kandidaten 3, 4, 5 . . . . x Einzelstimmen zu häufen. Schreibt der Wähler die Namen von zwei Kandidaten auf den Wahlzettel, so kann ihm gestattet werden, einem derselben $\frac{1}{x}$ der Wahlkraft oder eine Einzelstimme zuzuwenden, dem andern $\frac{x-1}{x}$ oder dem einen $^1/_2$ und dem andern $^1/_2$ derselben etc. Alle diese Methoden, die sich auf zahlreiche Arten ändern und kombinieren lassen, sind nicht etwa nur auf das wahrhaft absolute, d. h. das Verhältnismehr, sondern auch auf dasjenige des relativen Mehres anzuwenden. Zum Hälftenmehr passen sie nicht alle, aus dem einfachen Grunde, weil dieses, wie gezeigt, dem Wesen nach relatives Mehr ist, mit der speciellen, auf Listenskrutinium zugeschnittenen Modifikation, dass hier noch ein bestimmtes Stimmenquorum von der Hälfte + 1 der Wähler oder etwas Ähnlichem verbunden ist.

Die Anwendung dieser Varianten der Ausübung des Wahlrechtes bietet beim relativen Mehr, wo man sie in der Regel als Verfahren der Minoritätenvertretung bezeichnet, kein besonderes Interesse.

Unsere vergleichende Prüfung derselben auf ihre Nützlichkeit beschränkt sich daher auf diejenigen Verfahren, welche das Verhältnismehr zur Grundlage haben.

B. Mehrnamige Wahl.

Da in der Schweiz die mehrnamige Wahl noch allgemein in Übung ist, soll dieselbe der Betrachtung der einnamigen Wahl vorangesetzt und überhaupt am eingehendsten behandelt werden.

Selbstverständlich schreibt beim proportionalen Wahlverfahren der Wähler in der Regel nicht mehr so viele Namen auf den Wahlzettel, wie ihm das Gesetz gestattet. Aber gerade bei dieser Gelegenheit tritt beim rationellen proportionalen Wahlverfahren eine Schwierigkeit sofort zu Tage, die beim prinziplosen bisherigen System, wie wir oben ausführlich zu zeigen versucht haben, zwar auch schon existierte, aber einfach ignoriert wurde. Wir meinen den ungleichen Wert des durch den Wahlzettel repräsentierten Wahlwillens.

Erst beim proportionalen Wahlverfahren, wo die Zahl der den Kandidaten zugewendeten Stimmen zur Feststellung der Stärke der einzelnen Listen verwendet wird, wird es offensichtlich, dass alle Wahlzettel als die verkörperten individuellen Wahlkräfte gleichen Wert haben müssen, gleichgültig, wie viele Kandidaten auf denselben namhaft gemacht sind.

Dieses Bedürfnis hat man allgemein gefühlt und ist ihm auf verschiedene Arten entgegengekommen. Einzig der stadtbernische Gesetzgeber fand dies unnütz und künstlich [1]), weshalb denn auch das bernische Wahlverfahren bis jetzt nicht recht befriedigte und den (grossen) Stadtrat im Jahre 1899 zwang, dasselbe in diesem Punkte zu ändern.

Der Fehler des bisherigen bernischen Gemeindereglementes lässt sich am deutlichsten durch ein Beispiel veranschaulichen. Wir wollen annehmen, es seien in einem Wahlkreis 10 Deputierte zu wählen; die Partei A mit 6000 Anhängern portiert 10 Kandidaten, die Partei B mit 4000 Anhängern findet, sie erhalte, da ja das proportionale Wahlverfahren eingeführt sei, offenbar 4 Sitze und schlägt daher nur 4 Kandidaten vor. Der Einfachheit halber nehmen wir an, beide Parteien stimmten völlig kompakt. Die Kandidaten der Liste A erhalten zusammen $10 \times 6000 = 60{,}000$ Stimmen, diejenigen der Liste B $4 \times 4000 = 16{,}000$ Stimmen. Das bernische Gesetz schaut nun nicht auf die Zahl der Wähler, die hinter den Kandidaten stehen, und betrachtet eine Stimme der ersten 60,000 als genau gleichwertig mit einer der 16,000 Stimmen. Es rechnet daher das Wahlresultat folgendermassen aus:

$76{,}000 : 11 = 6909.09$; Quotient $= 6910$.
$60{,}000 : 6910 = 8$.
$16{,}000 : 6910 = 2$.

Also erhält die Partei A mit 6000 Anhängern 8 Vertreter, die Partei mit 4000 dagegen bloss 2. Um diese Ungerechtigkeit zu verhindern, waren in Bern die Minderheitsparteien stets gezwungen, bei der Wahl von 20 Mitgliedern des Stadtrates auch dann 20 Mitglieder vorzuschlagen, wenn sie ganz sicher waren, ein Anrecht auf nur 2 Vertreter zu besitzen.

Die Gleichstellung der Wähler, unbekümmert darum, ob ihr Wahlwille über einen oder x Kandidaten sich erstrecke, kann auf verschiedene Arten erfolgen, die wir der Reihe nach betrachten wollen.

1. Gleichmässige Verteilung der Wahlkraft unter die auf dem Wahlzettel stehenden Kandidaten. Ein treff-

[1]) Vgl. Vortrag des Gemeinderats betreffend Einführung des proportionalen Wahlverfahrens für die Wahlen in den Stadtrat, Verhandlungen des Stadtrates, 1895, I, S. 85.

liches Verfahren, ohne Zwang für den Wähler, sich einer bestimmten Liste anzuschliessen, doch die Gleichheit der Wahlkraft zu wahren, wurde im Jahre 1882 von Prof. Viktor d'Hondt vorgeschlagen [1]). Dasselbe beruht auf nachstehenden Erwägungen:

Wäre einnamige Wahl vorgeschrieben, so wäre so wie so jeder Wahlzettel von gleichem Wert wie jeder andere. Kann aber der Wähler beliebig viele Namen auf den Wahlzettel schreiben, so teilt sich die Einheit seiner Wahlkraft in 2, 3 . . . x Teile, je nachdem er 2, 3 . . . x Kandidatennamen auf den Wahlzettel gesetzt hat. Daraus folgt, dass sich der Wert einer jeden auf dem Wahlzettel vergebenen Kandidatenstimme je nach der Zahl der auf dem gleichen Zettel stehenden Kandidaten richten und derselben umgekehrt proportional sein muss. Sind daher in einem Wahlkreise 4 Deputierte zu wählen, so sortiert das Wahlbureau gleich bei Beginn seiner Arbeit die abgegebenen Wahlzettel in der Weise, dass es vier Haufen bildet, von denen der eine nur Wahlzettel umfasst, welche vier Namen tragen, der zweite solche mit bloss drei Namen, der dritte solche mit zwei, und der vierte endlich solche mit nur einem Namen.

Für jede dieser Kategorien von Wahlzetteln findet zunächst eine getrennte Feststellung der Stimmenzahlen der Kandidaten statt und nachher werden die Resultate in richtiger Weise vereinigt nach folgendem Beispiel:

Ein Kandidat steht auf 25 Wahlzetteln allein, auf 53 zu zweit, auf 39 zu dritt und auf 87 zu viert. Diejenigen Wähler, die seinen Namen allein auf den Wahlzettel gesetzt haben, haben ihm ihre ganze Wahlkraft zugewendet, die andern nur je die Hälfte, einen Drittel, einen Viertel. Also erhält unser Kandidat an Stimmen:

25 ganze Stimmen	25
53 halbe „	26.50
39 Drittelstimmen	13
87 Viertelstimmen	21.75
	86.25

Diese Zahl von 86.25 ist die Summe der von den Wählern dem Kandidaten zugewendeten vollen individuellen Wahlstimmen, welche 345 (86.25 × 4) Einzelstimmen in der heutigen Bedeutung dieses Wortes entsprechen. Die Summe dieser Wahlzahlen aller Kandidaten oder — was dasselbe bedeutet — die Summe aller gültigen Wahlzettel wird nun durch die um 1 vermehrte Zahl der Deputierten, also durch 5 dividiert und die dem mathematischen Quotienten nächst höhere ganze Zahl als Verhältnismehr erklärt. Die Verteilung der Sitze ist wie bei den andern Methoden.

[1]) „Système pratique et raisonné de représentation proportionnelle". Bruxelles 1882. S. 33.

Dieses Verfahren, das einige Jahre lang eine grosse Rolle in der Proporzlitteratur spielte, ist in neuerer Zeit einigermassen in Vergessenheit geraten, offenbar, weil man es für zu kompliziert hielt. Der Vorwurf hat einige Berechtigung bei Wahlkreisen mit einer grössern Anzahl von Kandidaten, da dann das Klassifizieren der Wahlzettel etwas umständlich wäre. Aber schliesslich könnte man es auch ohne dies machen. Man muss nur die Zählformulare für die Unterbureaux so gestalten, dass alle Kategorien (ganze, halbe etc.) auf denselben aufgetragen werden können. Auf den Wahlzetteln wären die Linien numeriert, so dass dann, wenn z. B. 13 Linien ausgefüllt wären, der Stimmenzähler dies sofort sehen und wissen würde, dass er in der Rubrik 1/13 die erhaltenen Stimmen den Kandidaten zu gute schreiben müsste. Wollte man aber, wie Bertoni es vorschlägt, im Interesse der Lokalvertretung Wahlkreise mit höchstens 9 Deputierten schaffen, so würden wir keinen Augenblick zögern, dieser Ausrechnungsart vor allen andern den Vorzug zu geben.

Die Vorteile derselben sind verschiedener Natur. Der Wähler könnte ganz wie heute wählen und brauchte keinen Listentitel auf seinen Wahlzettel zu setzen; der einzige Unterschied wäre, dass seine Wahlkraft stets ungeschmälert bliebe. Das Stimmenübertragungskartell tritt hier wirklich erst bei Ausrechnung des Wahlresultates auf den Plan; der Wähler darf es vorher ohne irgend welchen Nachteil völlig ignorieren.

Hier mag gleich die Bemerkung eingeschaltet werden, dass auch beim Majoritätssystem, namentlich bei den Nationalratswahlen, wo höchstens 6 Deputierte in einem Wahlkreise gewählt werden, diese Methode im Interesse der Rechtsgleichheit zu empfehlen wäre, zumal ja das freiwillig limitierte Votum immer mehr überhand nimmt. Wenn man von einer wirklichen Verletzung der Rechtsgleichheit der Bürger durch das heutige System ernstlich reden kann, so liegt sie in dieser Ungleichheit der Behandlung des Wahlwillens. Jeder Mitbürger soll doch heute das Recht haben, mit demselben Atome zur Bildung des Gesamtresultates beizutragen. Dieses Recht ist ihm versagt. Zwar wirkt — wie bereits erwähnt — im Bunde jeder Wahlzettel in gleicher Weise auf die Höhe des Hälftenmehres ein, aber die Einwirkung auf das Wahl*resultat* ist nicht dieselbe. Schreibe ich nur einen Namen auf den Wahlzettel, so wird dem betreffenden Kandidaten trotzdem im Zweierkreis nur die Hälfte, im Dreierkreis nur ein Drittel, im Kreise mit x Kandidaten nur ein xtel meiner Wahlkraft zugewiesen.

Wenn wir diese belgische Ausrechnung der Stimmenstärke ins Auge fassen, so sehen wir, dass wir nichts anderes als eine Kumulation vor uns haben. Schreibe ich hier im Fünferwahlkreis einen Namen auf den

Wahlzettel, so habe ich auf meinen Kandidaten fünf sogenannte Einzelstimmen kumuliert; stimme ich für zwei, so habe ich auf jeden derselben $2^1/_2$ Einzelstimmen gehäuft.

Die Verteidiger des Majoritätssystems werden einwenden, daraus ersehe man gerade, dass man dieses System vom Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit nicht fordern könne, denn damit gehe man vom Majoritätssystem zu einem Minoritätssystem über. Dagegen ist zu betonen, dass diese Methode freilich die Minoritäten nicht gerade unterdrückt, aber dass es an dem Prinzip des Hälftenmehres *nichts* ändert; man kann nach wie vor verlangen, dass ein Kandidat eine Summe von Einzelstimmen haben müsse, welche der Hälfte + 1 der Wähler entspricht. Wenn dabei auch nicht bloss Vertreter der Mehrheit gewählt werden, so darf man vom Standpunkt des Majoritätssystems dagegen nichts einwenden, *denn dieses ist bei weitem nicht identisch mit dem Prinzip der Vertretung der Hälfte + 1 der Bürger,* welch letzteres erst aufgekommen ist zu einer Zeit, da das Prinzip des Hälften*mehres* bei Wahlen schon längst in Übung war. Gerade beim heutigen zürcherischen System des Hälftenmehres, das ja offensichtlich prinzipiell nicht den Wahlzettel als solchen, sondern den durch denselben repräsentierten Wahlwillen als massgebend annimmt, ist diese Art kumulativen Votums nur die Konsequenz der Gleichwertigkeit der Wahlwillen der einzelnen Bürger.

Einzig die Zuger Verordnung (vom 1. September 1894 bis 21. September 1896) adoptierte den Gedanken dieser Methode gleichmässiger Verteilung der Wahlkraft unter die *auf dem Wahlzettel* namhaft gemachten Kandidaten. Sie schrieb in § 13 vor:

„Wenn ein Wähler für eine geringere Anzahl von Kandidaten gestimmt hat, als Mitglieder zu wählen sind, so werden die nicht abgegebenen Stimmen im Sinne von § 10, Abs. 2, von oben nach unten und von rechts nach links vom Wahlbureau *von Amtes wegen auf die vorhandenen Kandidaten verteilt.*“

Freilich hängt diese Verordnung noch zu sehr an dem Gedanken des bisherigen Systems, dass sich die Wahlkraft überhaupt nicht in andere Quoten als die sogenannten Einzelstimmen teilen lasse. Daher kann sie auch die prinzipiell gleichmässige Verteilung der Wahlkraft nicht genau bewerkstelligen Sind z B. 7 Mitglieder zu wählen, und schreibt ein Wähler nur die drei Namen A, B und C auf seinen Wahlzettel, so erhält nicht gleich jeder einen Drittel der Wahlkraft, sondern zunächst nur einen Siebentel, der vierte Siebentel wird ex officio A zugewiesen, der fünfte dem B, der sechste dem C und der siebente wiederum dem A. A ist somit gegenüber B und C im Vorteil, denn er erhält drei Siebentel, B und C nur je zwei Siebentel der Wahlkraft. Immerhin ist dieser Vorsprung so klein, als es bei diesem Verfahren möglich ist, und die Zuger Verordnung kommt zugleich durch diese kleine Abweichung von der mathematisch genauen Teilung der Wahlkraft um die verschiedenen Klassen von Stimmen und die hierbei nötige Umrechnung herum.

Trotzdem bei diesem Verfahren das Hinsetzen eines Listentitels auf den Wahlzettel nutzlos ist, hat dies die Zuger Verordnung, wie ja auch das bernische Gemeindereglement, doch gestattet. Es ist dies ja auch nicht gerade zu tadeln, da diejenigen Wähler, welche gedruckte Wahlzettel einlegen wollen, dann weniger getäuscht werden können.

Ob sich diese Art von Kumulation in Zug bewährt habe, lässt sich nicht sagen, da neben derselben auch noch die gewöhnliche Art des Kumulierens gestattet war. Es scheint, dass die Wähler diese mehr versteckte Kumulation überhaupt nicht recht beachtet haben. Es liegt vielleicht gerade darin, dass der Wähler hier ohne äusserliche Zeichen, wie Zahlen und wiederholtes Hinschreiben, kumulieren kann, eine Gewähr dafür, dass er nicht allzusehr und geradezu vernunftwidrig von dieser Freiheit Gebrauch macht.

2. Freie Verteilung der Einzelstimmen unter beliebig viele Kandidaten. (Gewöhnliches Kumulieren.) Bei der oben erwähnten Art der Kumulation wird die Wahlkraft zu gleichen Teilen auf die Kandidaten verteilt. Die hier zu besprechende Methode lässt dem Wähler die Freiheit, seine Wahlkraft zu verschieden grossen Quoten auf verschieden viele Kandidaten zu verteilen; immerhin müssen diese im Interesse der Einfachheit stets ein Vielfaches der sogenannten Einzelstimme oder diese selbst sein. Die Einheit und Gleichheit der individuellen Wahlkraft ist auch hier gewahrt, nur tritt sie nicht so klar zu Tage, weil scheinbar die Einzelstimme zur Grundlage genommen ist.

Diese Kumulation kann auf verschiedene Arten auf dem Wahlzettel ausgedrückt werden. Entweder schreibt der Wähler die Namen wiederholt hin, oder er schreibt neben den Namen in Worten oder in Zahlen, wie viele Einzelstimmen auf den Kandidaten zu werfen sind, oder statt des wirklichen wiederholten Hinschreibens kann er auch blosse Wiederholungszeichen machen. In Norwegen ist nur wirkliches wiederholtes Hinschreiben gültig, in Zug auch das Hinsetzen eines Wortes oder einer Zahl, welche den Grad der Kumulation ausdrückt; im letzten Basler Entwurf vom Juni 1900 (1. Beratung) auch das blosse Hinsetzen von Wiederholungszeichen, denn § 25 dieses Entwurfes sagt, dass die Kumulation durch jede den Willen des Wählers deutlich ausdrückende Bezeichnung geschehen kann.

Ganz unbeschränktes Kumulieren ist in der Schweiz nirgends gestattet; in Zug bestand es von 1894—1896,

dagegen ist es in Norwegen erlaubt und war im Basler Entwurf vorgesehen. In der Stadt Bern hat die neue Gemeindeordnung vom Jahre 1899 (Art. 29) nur beschränktes Kumulieren eingeführt.

Über die Erfahrung, die man in Norwegen bei der ersten Anwendung des Gesetzes im Jahre 1898 machte, ist uns nichts Näheres bekannt, dagegen muss es befremden, dass Zug die Kumulationsfreiheit so schnell beseitigte. Man war mit derselben unzufrieden, weil die Wähler allzusehr davon Gebrauch machten, und so die Reihenfolge der Kandidaten ganz anders ordneten, als sie auf den Listen standen. An sich wäre es ja nur erfreulich, wenn nicht die Parteikomitees, sondern die Wähler selbst deutlich den Rang der Kandidaten selbst machten. Aber die Motive der starken Kumulation sind etwas bedenklicher Natur. Nicht gerade aus innerer Überzeugung, dass dieser oder jener Kandidat zum Amte besser befähigt sei, wurde kumuliert, sondern in erster Linie deswegen, weil die betreffenden Kandidaten in der gleichen Gemeinde wohnten, wie die Wähler selbst. Ein drastisches Beispiel liefern hierfür die Regierungsratswahlen vom 18. November 1894. Ein in Unterägeri wohnhafter Regierungsrat erhielt in dieser Gemeinde 1553 Stimmen, während alle andern Kandidaten der gleichen und der gegnerischen Liste nur zwischen 81 und 245 Stimmen erhielten. Diese bedeutende Konkurrenz des lokalen Elementes mit dem parteipolitischen darf man sich gefallen lassen da, wo es sich um die Wahl der Repräsentativbehörde handelt, da es dort mit Recht die Verhältnisse so wiederspiegelt, wie sie sind. Immerhin erheben sich auch hier schon einige Bedenken. Der Bürger, der eben einem persönlichen Freund, Nachbar, Berufs- oder auch Wirtshausgenossen zur Wahl verhelfen will, kumuliert zu dessen Gunsten, soweit es geht, und tröstet sich mit dem Gedanken, seine Parteigenossen würden ja schon ohne seine Mitwirkung die Parteiführer wieder wählen.

Wenn aber eine grosse Zahl von Wählern solche Specialfreunde unter den Kandidaten hat, so stehen nach der Wahl die Parteien schliesslich vor dem verblüffenden Resultat, dass sie ihre eigenen Führer preisgegeben haben.

Dies passierte einst bei den Wahlen der „Association libérale“ von Gent (Belgien), zum Teil aber auch schon in Zug, bei den Regierungsrats- und Richterwahlen, wo ein Regierungsrat und drei tüchtige Richter neuen Kandidaten Platz machen mussten. Namentlich dann, wenn eine Partei glaubt, einen neuen Sitz erobern zu können, und daher zwei bis drei neue Kandidaten auf die Liste setzt, sind viele Wähler geneigt, da ihnen die Wahl der bisherigen gesichert erscheint, unter den neuen auf denjenigen zu kumulieren, der ihnen am besten gefällt, und schliesslich sind alle neuen Kandidaten gewählt und alte müssen ihnen Platz machen.

Bei Wahlen der Exekutive und namentlich der Gerichte sind solche Ereignisse sehr zu bedauern, und man darf sich hier allen Ernstes fragen, ob es nicht am Platze sei, die Kumulationsfreiheit einigermassen einzudämmen. Damit könnte ein Bürger seinen Lieblingskandidaten einen Vorsprung verschaffen, ohne dabei die Wahl anderer, nach seiner Ansicht ebenfalls tüchtiger Kandidaten den andern Wählern und damit dem Zufall zu überlassen. Eine solche Einengung kann in gewissem Masse vielleicht den ihr zugedachten Zweck erfüllen, ganz aber niemals, und kann zudem leicht für kleine Parteien hinderlich werden. Der Bereich eines Wahlverfahrens kann und darf eben nie so weit gehen, den Wähler zu zwingen, die „wirklich tüchtigen“ Kandidaten zu wählen und sich partikularistischer Tendenzen zu begeben. Die einzige Remedur gegen diesen bei *allen* Wahlsystemen vorhandenen Übelstand liegt bei den Wählern selbst; *sie* sollen die wirklich gewollten Kandidaten hinschreiben, dann sind diese auch gewählt, und es kommt nicht mehr vor, dass man unschuldige Gegenparteien verdächtigt, um die selbstbegangenen Fehler zu verdecken, wenn statt der Parteiführer die Vertreter kleiner Sonderinteressen gewählt sind. Wenn sich die Bürger einmal ans Kumulieren gewöhnt wären, würden diese Nachteile von selbst verschwinden.

Eine Einengung der Kumulation kann auf folgende Arten erfolgen:

α) Man setzt eine *Minimalzahl von Kandidaten* fest, für welche jeder Kandidat unbedingt stimmen muss. Dem Wähler steht in diesem Falle frei, seine Wahlkraft beliebig unter die Minimalzahl zu verteilen. Aber wie gross soll diese Minimalzahl sein? Setzen wir sie auf die Hälfte der Deputiertenzahl an, so zwingen wir z. B. in einem Wahlkreis mit 15 Deputierten die kleinste Partei, welche nur einen Kandidaten durchzusetzen hofft, 7—8 Kandidaten zu portieren. Wollen wir daher die kleinen Wählergruppen nicht schlechter stellen, als die grossen, so kommen wir dazu, die Mindestzahl auf eins anzusetzen, und sind damit wieder glücklich bei der unbeschränkten Kumulation angelangt.

β) Die zweite, etwas sicherer ihr Ziel erreichende Massnahme besteht darin, dass man ein *Maximum von Einzelstimmen* festsetzt, das der Wähler einem einzelnen Kandidaten zuwenden darf. Diese von Alphonse Frey [1]) befürwortete Limitierung der Kumulation ist, wie erwähnt, in Bern eingeführt worden, wo sie im Dezember 1900 ihre Feuerprobe bestehen wird. In Bern ist die Einschränkung der Kumulation zu weit-

[1]) Les lois suisses etc. S. 51.

gehend. Der Wähler darf nämlich einem Kandidaten höchstens 3 Einzelstimmen zuwenden. Nun sind aber in Bern stets je 20—23 Mitglieder zu wählen, und es ist daher eine Partei, die einen Kandidaten wählen will, gezwungen, 7 Kandidaten auf die Liste zu setzen, damit ihre Anhänger nichts von ihrer Wahlkraft verlieren müssen. Entweder sollte in Bern unbeschränkte Kumulation eingeführt werden oder doch neben der jetzigen beschränkten Kumulation noch die sofort zu besprechende generelle Zuweisung des Restes der Wahlkraft an eine Liste gestattet werden. — Wo zahlreiche Wahlkreise von verschiedener Grösse bestehen, ist es angezeigt, die beschränkte Kumulation mit der Zahl der zu wählenden Vertreter variieren zu lassen [1]).

3. Generelle Zuweisung eines Teiles der Wahlkraft an eine Liste. Von den Gesetzen mit dem Verfahren der Listenstimmenkonkurrenz zunächst abgesehen, lassen alle schweizerischen Proportionalwahlgesetze mit Ausnahme der stadtbernischen Gemeindeordnung eine Art genereller Zuweisung der nicht vergebenen Einzelstimmen an eine Liste zu.

Diese Methode ist theoretisch und praktisch nicht anfechtungsfrei.

Wie beim Majoritätssystem kann man danach jedem Kandidaten nur eine sogenannte Einzelstimme zuwenden, weil auch hier der Gedanke der verschiedenen Teilbarkeit der individuellen Wahlkraft nicht recht zum Durchbruch gekommen ist. Hat nun ein Wähler seinen Zettel nicht ganz ausgefüllt, so kann er den verbleibenden Rest der Wahlkraft, die sogenannten „nicht vergebenen Einzelstimmen“ (suffrages non exprimés — suffragi non emessi), einer ganzen Liste zuwenden.

In Neuchâtel kann er dies in der Weise thun, dass er unter den zuletzt geschriebenen Namen seines unvollständig ausgefüllten Wahlzettels die Bemerkung setzt: „Les suffrages non exprimés nominativement sont attribués à la liste X“ (Art. 44). Diese Bemerkung darf auch wie die Namen der Kandidaten gedruckt sein.

In Freiburg und Genf kann der Bürger auf lakonischere Weise die gleiche Erklärung abgeben, indem er einfach auf eine am Kopf des Wahlzettels sich vorfindende Linie den Namen derjenigen Liste hinsetzt (schreibt oder druckt), welcher die nicht vergebenen Stimmen zuzuweisen sind. Dasselbe ist der Fall im Tessin; aber im Gegensatz zu Genf, Freiburg und Neuchâtel *muss* er den Stimmenrest einer Liste zuwenden, denn das Hinsetzen eines Listentitels an den Kopf des Wahlzettels ist hier obligatorisch.

In Solothurn, Zug und Schwyz sind derartige Bestimmungen nicht nötig, denn die ganze durch den Wahlzettel repräsentierte Wahlkraft wird hier der auf dem Zettel namhaft gemachten Liste zugewiesen, und das Hinschreiben von Kandidatennamen bedeutet nur noch ein Ausdrücken des Vorzuges der bezüglichen Kandidaten.

Betrachten wir zunächst diese Zuweisung der nicht vergebenen Stimmen an Listen vom theoretischen Standpunkte aus, so ist zunächst zu beachten, dass der Wähler dabei nicht mehr indirekt durch das Mittel des Stimmens für Kandidaten für die Listen stimmt, sondern dass er seine Wahlkraft auf zwei Arten ausnützen kann:

1. Er wendet einen Teil der Wahlkraft einzelnen Kandidaten und damit auch indirekt deren Listen zu.
2. Den andern Teil lässt er einer Liste als Einheit zu gute kommen, und zwar einer beliebigen, gleichgültig, welcher Liste die auf den Wahlzettel geschriebenen Kandidaten angehören.

Die Stellung des Kandidatenkartells wird damit etwas geändert. Es ist jetzt ein Mittelglied zwischen dem bei dem reinen Verfahren der Einzelkonkurrenz bestehenden Kartell und demjenigen des Systems der Listenstimmenkonkurrenz. Es ist das Analogon desjenigen gewerblichen Kartells, wo der Kartellverband nicht mehr hinter den Coulissen bleibt, und wo die Centralstelle *neben* den einzelnen Betrieben mit dem Publikum in Verkehr tritt und Bestellungen entgegennimmt. In gleicher Weise ist das Kandidatenkartell nicht mehr bloss Stimmenausgleichungsorgan für die Kartellierten, sondern es nimmt — um bei dem Gleichnis zu bleiben — gewissermassen auch „Bestellungen von Deputierten“, d. h. Stimmen entgegen, die es selbst zweckmässig unter die kartellierten Mitglieder verteilt.

Dieses selbständige Auftreten des Kartells kann man nicht gerade tadeln, sofern dem Wähler das Zuweisen von Stimmen an dasselbe nicht vorgeschrieben ist. Aber gerade hier liegt der Haken! Ein eigentlicher Zwang besteht ja freilich nicht; aber wer es nicht thun will, kann eben seine Wahlkraft nicht vollgeltend machen. Nehmen wir z. B. an, in der Stadt Lugano schreibe bei der Wahl der 50 Gemeindevertreter ein Wähler 10 Namen auf seinen Wahlzettel. Damit hat er erst $^{10}/_{50}$ seiner Wahlkraft vergeben; die übrigen $^{40}/_{50}$ darf er nicht diesen Kandidaten zuweisen. Was soll er nun thun? Gehören die 10 Kandidaten der liberalen Liste an, so schreibt er auf einen Wahlzettel den Namen der liberalen Liste und weist damit die restierenden $^{40}/_{50}$ dem Kartell in toto zu; dann kann er doch vielleicht bewirken, dass diese Liste einen Vertreter mehr erhalte, und vergrössert damit auch die

[1]) Vgl. § 10, Absatz 2, des Kommissionsentwurfes zur zugerischen Verordnung von 1894.

Wahlchancen seiner Kandidaten. Stehen aber von den 10 Kandidaten 5 auf der liberalen und 5 auf der konservativen Liste? Wenn der Wähler die ihm verbleibenden Einzelstimmen nicht fahren lassen will, und das kann er ja überhaupt nicht im Tessin, so muss er sie einer der beiden Listen zuwenden. Am liebsten hätte er sie gewiss seinen 10 Kandidaten gegeben, so dass jeder davon $^1/_{10}$ seiner Wahlkraft erhalten hätte. Weist er nun alle 40 nicht vergebenen Stimmen der konservativen Liste zu, so vergrössert er trotzdem die Wahlchancen der 5 konservativen Kandidaten nicht in dem Masse, wie wenn er jedem derselben 5 Einzelstimmen hätte zuwenden dürfen.

Da heute der Prozentsatz der Panacheurs bereits sehr gering ist, so könnte man sich vielleicht über dieses Bedenken hinwegsetzen, wenn im übrigen die Praxis zufriedenstellend wäre.

Dies ist aber, offen gestanden, nicht ganz der Fall. Zwar ist bis heute in den Proporzkantonen durch diese Mitkonkurrenz der Liste als Ganzes neben den einzelnen Kandidaten von den Bürgern ihr quantitatives Wahlrecht bis auf das letzte Atom ausgenützt worden, und die Parteien erhielten stets genau diejenige Anzahl von Vertretern, welcher die Summe der von ihren Kandidaten in specie und von der Liste in genere erhaltenen Stimmen entspricht.

Allein der schwache Punkt liegt nicht hier, sondern bei der Reihenfolge der Kandidaten innerhalb der Liste.

Der hier näher zu erörternde Fehler steht in innigem Zusammenhang mit der Frage der Parteidisciplin und der Häufigkeit des Panaschierens. Schon unter dem Majoritätssystem ist die Parteidisciplin eine straffe; dies ersieht man am deutlichsten aus der Statistik über die Ergebnisse der Nationalratswahlen vom 29. Oktober 1899, wo jeweilen die Stimmenzahlen der Kandidaten der gleichen Partei nur schwach differieren [1]).

Dass unter dem proportionalen Wahlverfahren, wo weder Parteikoalitionen noch das persönliche Gerechtigkeitsgefühl des einzelnen Wählers dazu führen, für Kandidaten verschiedener Parteien zu stimmen, der Unterschied zwischen den Stimmenzahlen von Kandidaten der gleichen Partei eher geringer ist als grösser, ist selbstverständlich. Es ergiebt sich dies aus der Tabelle H im Anhang.

Da diese prozentualen Differenzen zwischen der Stimmenzahl des ersten und derjenigen des letzten Kandidaten einer Liste so minim sind, so besteht die Möglichkeit, dass eine nur geringe Anzahl von Panacheurs oder von „abkommandierten Wählern“ einer Gegenpartei die Reihenfolge der Kandidaten einer Liste völlig ändern kann.

[1]) S. unten Kap. III, § 1, Ziffer II.

Gerade bei den Staatsratswahlen im Tessin vom Jahre 1893 wäre es einer Anzahl von Wählern, die nicht 1 % aller Wähler ausgemacht hätten, gelungen, die Reihenfolge der Kandidaten auf den Kopf zu stellen. Es kam dies aber nie vor, schon aus dem einfachen Grunde, weil die Parteien einander stets fast ebenbürtig waren und daher keine einzige Stimme vergeuden wollten.

Immerhin ist es etwas bedenklich, wenn es, wie wir zum Teil aus Tabellen F und H ersehen, je kaum 5 % der Wähler braucht, um die Reihenfolge der Kandidaten völlig umzukehren.

An einem schematischen Beispiel mag diese Gefahr beleuchtet werden. 6000 Wähler stimmen kompakt für eine Liste von 5 Kandidaten A—E. 2 % von Wählern anderer Gruppen erlauben sich, auch einige wenige Stimmen den Kandidaten dieser Liste zuzuwenden, so dass das Resultat sich folgendermassen stellt:

A 6000 + 2
B 6000 + 5
C 6000 + 7
D 6000 + 10
E 6000 + 12.

Die 6000 kompakt stimmenden Wähler kommen also bezüglich der Reihenfolge ihrer Kandidaten nicht im geringsten zur Geltung; ob sie nur durch ein Zeichen ihre Adhärenz zur Liste ausgedrückt hätten, oder aber alle Namen der Kandidaten hinschrieben, bleibt sich völlig gleichgültig. Man kann nicht eigentlich sagen, dass sie zu kurz kommen; sie haben ja durch ihr kompaktes Stimmen stillschweigend ausgedrückt, dass ihnen alle Kandidaten gleich willkommen sind. Die wenigen Stimmen der Panacheurs üben einen ganz legitimen Einfluss aus; daran, dass sie nun faktisch den Ausschlag geben, sind sie nicht allein schuld, sondern auch die 6000 andern Wähler. Wie man bei einer Abstimmung im Schosse einer Behörde vielfach der Meinung ist, der Stimme des gewöhnlich nicht mitstimmenden Präsidenten komme bei Stimmengleichheit eine erhöhte Bedeutung zu, so findet man auch den Einfluss der Panacheurs übertrieben gross und geradezu illegitim.

Nun könnte doch jeder der 6000 Anhänger der Liste auch nur einem einzigen Kandidaten stimmen und die übrigen 4 Einzelstimmen der Liste in globo zuweisen.

Aber wenn man sich in die Lage eines solchen Wählers hineindenkt, kann man ganz wohl begreifen, wenn er kompakt stimmt. Einmal drückt ihm die eigene Partei einen Wahlzettel in die Hand, auf dem alle Kandidaten der Liste figurieren. Liest er nun die

gut zusammengestellte Liste durch, so denkt er bei jedem Namen, der Träger desselben verdiene auch gewählt zu werden. Am liebsten würde er alle gewählt sehen, und daher votiert er auch für alle und denkt, er wolle die andern darüber entscheiden lassen, welche von denselben wirklich gewählt sein sollen. Findet er aber unter den Kandidaten doch einen, den er in erster Linie gewählt sehen möchte, so geht es ihm doch wider die Hand, die Namen aller andern Kandidaten, denen er auch volles Zutrauen entgegenbringt, durchzustreichen. Weil dieses Bevorzugen äusserlich in *negativer* Weise geschehen muss, eben durch das Durchstreichen der nicht Bevorzugten, wird es so wunderbar selten praktiziert.

Ein zweiter, nicht minder wichtiger Grund des kompakten Wählens aller Kandidaten einer Liste ist eine Folge des natürlichen Trägheitsgesetzes. Unter dem bisherigen System konkurrierte jeder einzelne Kandidat für sich; hatte also ein Wähler 10 Lieblingskandidaten, so stimmte er — namentlich im Bund, wo das Wahlzettelsystem gilt — für alle 10, auch wenn er gerne einem derselben einen Vorsprung verschafft hätte, wenn dies möglich gewesen wäre. Denn wenn er allen 10 Kandidaten stimmt, hat er jedem die Wahlchance um einen Tausendstel vergrössert, wo 1000 Bürger zur Urne gehen; keinem derselben aber durch das Stimmen für die andern 9 den Weg zur Wahl erschwert.

Diese Gewohnheit kompakten Stimmens steckt den Wählern der Proporzkantone heute noch im Blute, und zwar am meisten im Tessin, wo das neue Wahlverfahren bereits seit 10 Jahren in Geltung ist. In diesem Kanton werden mit äusserst seltenen Ausnahmen bei allen kommunalen und kantonalen Wahlen von allen Parteien *volle* Listen präsentiert, so dass die Wähler gar nicht von ihrer alten Gewohnheit lassen müssen. Wie wenig Bürger einzelne Kandidaten bevorzugen, geht daraus hervor, dass bei den Staatsratswahlen die suffragi non emessi im Jahre 1893 bloss 0.76 resp. 0.72 % der Gesamtstimmenzahlen der Listen betrugen, im Jahre 1897 1.54 und 1.46 %. Bei den Grossratswahlen von 1897 kamen auf 312,600 Einzelstimmen bloss 14,480, d. h. 4.63 % nicht vergebene Stimmen, ein Beweis für kompaktes Stimmen für alle Kandidaten der zudem vollständigen Listen.

Es scheint beinahe, als ob die tessinischen Parteikomitees gerade deshalb vollständige Listen aufstellen, um die Wähler von dem Panaschieren abzuhalten. In Neuenburg und Genf hat man sich in dieser Beziehung schon mehr an das neue System gewöhnt; es wäre auch in der That lächerlich, wenn in dem genferischen Wahlkreis Rive Gauche jede der 5—6 Parteigruppen 40 Kandidaten vorschlagen wollte. Trotzdem wird auch hier ungefähr ebenso kompakt gestimmt wie im Kanton Tessin.

In der Stadt Bern werden die Parteien zu ganz kompaktem Stimmen für *alle* Kandidaten gezwungen, da sie sonst zu kurz kommen.

Nachdem wir die *Möglichkeit* des leichtesten Hineinregierens einer Partei in die Listen der Gegenparteien konstatiert haben, wollen wir zunächst einen Blick auf die thatsächlichen Erfahrungen machen, und erst am Schlusse dieses Paragraphen die eventuellen Abhülfsmittel ins Auge fassen.

Die Möglichkeit eines *malitiösen* Hineinregierens beim solothurnischen Verfahren wurde, wie wir gesehen, einmal praktisch nachgewiesen. Dieselbe Gefahr existiert auch bei dem System der Einzelstimmenkonkurrenz; immerhin ist sie bei weitem geringer als bei ersterm Verfahren, denn das Hineinregieren ist hier nicht mehr gratis, weil jede Einzelstimme, die ein Anhänger der Liste zum Zwecke von Wahlmanövern einem Kandidaten einer andern Liste zuwendet, die Stärke dieser Gegenpartei erhöht. Dies wissen die Parteien ganz genau, und deshalb sind bei diesem Verfahren mit genereller Zuweisung des Restes der Wahlkraft an eine Liste *sozusagen nie Wahlmanöver vorgekommen.*

Das so viel citierte „Wahlmanöver“ der 73 Wahlzettel mit der Überschrift „Unabhängiger Wahlvorschlag“, das am 17. Dezember 1895 in Bern ausgeführt wurde, gehört eigentlich nicht hierher. Denn in Bern kennt man weder Zuweisung von nicht vergebenen Einzelstimmen an eine Liste, noch irgend eine andere Methode zur Gleichstellung der unvollständig ausgefüllten Wahlzettel mit den voll ausgefüllten. Will daher ein Wähler dem Kandidaten einer Liste vor seinen Mitkandidaten einen Vorsprung verschaffen, so kann er dies nur, wenn er den grössten Teil seiner Wahlkraft unbenützt lässt. Die genannten 73 Wahlzettel stammten von Socialdemokraten. Diese verfolgten in erster Linie den Zweck, innerhalb der socialdemokratischen Liste die Wahl von 6 Kandidaten sicherzustellen dadurch, dass sie nur deren Namen auf die Wahlzettel setzten. Dabei verblieben auf jedem dieser 73 Wahlzettel 16 leere Linien, und die socialdemokratische Liste verlor demnach $73 \cdot 16 = 1168$ Einzelstimmen. Die 73 Wähler wollten nun diese 16 für die Partei freilich verlorenen Stimmen nicht ganz unbenützt lassen, sondern verteilten sie auf Kandidaten anderer Listen, die ihnen als die würdigsten erschienen. Der Erfolg dieses „Manövers“ war nicht derart, dass er zur Nachahmung reizte. Denn durch diese Wahlzettel wurden nur, sowohl auf der konservativen wie auf der liberalen Liste, je 2 Kandidaten, die sonst erste Ersatzmänner gewesen wären, so weit vorge-

schoben, dass sie nun gewählt waren und die Zurückgesetzten ihre Nachmänner wurden [1]). Dagegen hätte es leicht passieren können, dass eine dieser Listen durch den Zuschuss der socialdemokratischen Stimmen gerade *auf Kosten* der socialdemokratischen Liste einen weitern Sitz hätte zugeteilt erhalten können.

Der geistige Urheber des geschilderten Wahlmanövers, Dr. Brüstlein, der offen dafür eintrat, erklärte, man habe dadurch den Bürgern nur zeigen wollen, wie zweckwidrig das indirekte Verlangen vollständiger Listen sei [2]). Dieser Zweck wurde zum Teil erreicht, indem man am 26. November 1899 wenigstens beschränkte Kumulation zu gestatten beschloss.

In den Kantonen Tessin, Genf, Neuenburg und Freiburg, wo das eigentliche hier besprochene Verfahren der generellen Zuweisung von Einzelstimmen an Listen in Geltung ist, sind aus den bereits erwähnten Gründen nie derartige Manöver vorgekommen. Einzig im Wahlkreis La Chaux-de-Fonds soll im Jahr 1892 bei Anlass der neuenburgischen Grossratswahlen das Haupt einer Partei durch Detachierung von Wählern anderer Parteien, welche den andern Kandidaten dieser Liste stimmten, gestürzt worden sein [3]).

Die Gefahr malitiöser Wahlmanöver ist hier also bei weitem nicht so gross, wie man aus der relativ geringen Zahl der panaschierten Stimmen zu schliessen versucht ist.

Man kann sich aber nun doch die Frage vorlegen, ob man nicht die Anhänger der Parteien auf irgend eine Weise veranlassen solle, selbst zu zeigen, welche Kandidaten ihnen am teuersten sind, und damit die Rangordnung nicht allein in die Hände derjenigen zu legen, welche, wenn auch in guten Treuen, panaschieren.

In der Gestattung unbeschränkten Kumulierens liegt ein Palliativ. Ein zweites läge darin, wenn man den Wähler zwingen könnte, für weniger Kandidaten zu stimmen, als auf der Liste stehen; aber da auch Listen mit bloss zwei und einem Kandidaten vorkommen können, wäre man gezwungen, den Wählern nur zu gestatten, einem einzigen Kandidaten zu stimmen. So gelangen wir zum zweitenmal in dieser Untersuchung unwillkürlich zur einnamigen Wahl.

[1]) S. Verwaltungsbericht der Gemeinde Bern, 1895, S. 17 ff.

[2]) Vgl. „Berner Tagblatt“ vom 11. Januar 1896.

[3]) An Hand der Verbalprotokolle lässt sich diese Behauptung nicht auf ihre Richtigkeit prüfen, aber wie im Genfer Grossen Rat (vgl. Mémorial 1891/92, Seite 1379) bei Beratung des dortigen Wahlgesetzes betont wurde, scheint der betreffende Parteiführer zum guten Teil von seinen eigenen Leuten preisgegeben worden zu sein. In der That hätte eine Nichtwahl dieses Kandidaten nur wegen detachierten Stimmen viel zu viel Kräfte der abkommandierenden Partei in Anspruch genommen.

C. Einnamige Wahl.

Bis in die neueste Zeit hinein verstand man unter einem proportionalen Verfahren mit einnamiger Stimmgebung unwillkürlich das Andræ-Haresche System. Wie aber bereits in der einleitenden Übersicht dargethan wurde, sind einnamige Wahl und das Institut der Eventualstimmen nicht unzertrennbar miteinander verbunden, und an die Stelle der Eventualkandidaten kann ganz wohl trotz einnamiger Wahl ein im voraus genau umschriebenes Kandidatenkartell, eine Liste, treten.

Diese Kombination wurde im Jahre 1892 von Hagenbach-Bischoff für die proportionale Wahl des Nationalrates vorgeschlagen, in neuester Zeit auch von Siegfried für die Wahlen in den württembergischen Landtag [1]). Sie ist auch für die Wähler fakultativ in dem belgischen Gesetz vom 29. Dezember 1899 enthalten.

Sowohl Hagenbach wie auch Siegfried sind erst nach langjährigen Studien auf diesen Vorschlag gekommen, und auch in Belgien hat man vor der Empfehlung der uninominalen Wahl alle andern Varianten in der Theorie absolviert.

Die uninominale Wahl an sich ist eine einfache und natürliche Konsequenz aus der Natur der Volksvertretung. Jede mehrnamige Wahl teilt den individuellen Wahlwillen in Atome und kompliziert das Verfahren. Man kann sagen, dass es einem Bürger schwer fallen könne, von einer Reihe von Lieblingskandidaten einen einzigen zu begünstigen und damit zugleich auch seine Wahlkraft einzig und allein diesem zuzuwenden. Dieses Bedenken hat, wie Siegfried treffend ausführt [2]), einige Berechtigung da, wo es einen Vertreter auf eine nur kleine Anzahl von Wählern trifft, wo daher auch jeder Wähler die Vorgeschlagenen mehr oder weniger persönlich kennt. Dies ist nun freilich in einer grossen Zahl der schweizerischen Kantone der Fall, vor allem aber im Kanton Zug mit seinen 23,000 Einwohnern, wo in 11 Wahlkreisen 67 Deputierte gewählt werden. Hier hat eine vorläufige Konzession an die alte, mehrnamige Zahl noch ihre volle Berechtigung. Auch bei kommunalen Wahlen ist einnamige Wahl nicht ohne Nachteile, und wenn man hier nicht gerade vollkommenes Listenskrutinium beibehalten will, so könnte man die Wähler doch für eine beschränkte Zahl von Kandidaten in Verbindung mit Kumulation votieren lassen.

[1]) *Hagenbach-Bischoff*, „Die Anwendung der Proportionalvertretung bei den schweizerischen Nationalratswahlen“. Basel 1892. — *Siegfried*, „Die Proportionalwahl“. 2. Auflage, 1897, S. 24 ff.

[2]) *Siegfried*, „Die Proportionalwahl“. 2. Auflage, 1897, S. 24 ff.

Im Bunde aber, bei den Wahlen in den Nationalrat, ist die einnamige Wahl unbedingt vorzuziehen. Der einzelne Wähler kennt hier sowieso nicht viele Kandidaten und wäre bei Listenskrutinium kritiklos an die Parteivorschläge gebunden. Die Möglichkeit der oben geschilderten Wahlmanöver ist hier beseitigt, die Frage des Panaschierens endgültig aus der Welt geschafft; ebenso das schwierige Problem der Gleichstellung unvollständig ausgefüllter Wahlzettel. Wer *einen* Namen auf den Wahlzettel schreibt, hat sein Wahlrecht ausgeübt. Ein Mann, eine Stimme!

Die Freiheit des Wählers ist hier freilich etwas geringer als bei mehrnamiger Wahl; ein Stimmen zu gunsten von Angehörigen verschiedener Parteien ist hier nicht mehr möglich, es sei denn, dass der einzige Kandidat, dem man stimmt, mehreren Listen angehöre, was sehr unwahrscheinlich ist.

Aber diese Einengung der Freiheit des Wählers, die in kleinen Verhältnissen sehr empfindsam werden kann, verliert vollends an Bedeutung da, wo die Zahl der Wähler in die Zehn- und Hunderttausende geht. Hier muss man eben auf möglichste Konzentration der Wahlkräfte bedacht sein und kann nicht wie in einem kleinen Verbande dem Einzelnen in einer allzu weitgehenden und geradezu an Spielerei grenzenden Weise entgegenkommen.

Der primäre Wille des Wählers muss ja zur Geltung kommen, und wenn man mit Bezug auf seinen eventuellen Willen über die Zuweisung des Restes seiner Wahlkraft eine Präsumtion aufstellt, die nach den bisherigen Erfahrungen in vollen 95 % der Fälle zutrifft, so hat man in der That die Gegensätze der Freiheit des Wählers und der Einfachheit des Verfahrens in glücklicher Weise vereinigt.

D. Die Methode des belgischen Gesetzes vom 29. Dezember 1899.

In Belgien erhält jeder Wähler einen Wahlzettel, auf welchem nebeneinander die verschiedenen Listen gedruckt sind, gerade wie im Kanton Zug, nur dass die Listen numeriert sind und keine Titel tragen. Über jeder Liste ist ein schwarzes Viereck mit einem weissen Punkt in der Mitte; ein gleiches Viereck befindet sich neben dem Namen eines jeden Kandidaten [1]).

Der Wähler kann nun zweierlei machen: entweder füllt er den weissen Punkt des Vierecks über der ganzen Liste mit einem Bleistiftpunkte aus, oder aber er schwärzt einen solchen weissen Punkt in einem Viereck neben dem Namen eines Kandidaten. Durch die erste Thätigkeit drückt er aus, dass er der ganzen Liste in der Reihenfolge, wie sie präsentiert worden ist, zustimme. Seine Wahlstimme ist, soweit nötig, zu gunsten des ersten Kandidaten zu verwenden, dann für den zweiten und so fort, ganz, wie wenn das Haresche System in Geltung wäre und er einen Wahlzettel einlegen würde, der genau die Form der bevorzugten Liste hätte.

Durch die zweite Thätigkeit giebt der Wähler kund, dass er die Reihenfolge der Kandidaten auf der Liste ändern will zu gunsten desjenigen Kandidaten, bei welchem er den weissen Punkt des Vierecks ausgefüllt hat. Hierbei ist es nicht nötig und daher verboten, dass er auch den weissen Punkt des Vierecks über der Liste schwarz mache. Seine Stimme gilt dann nur zu gunsten dieses bevorzugten Kandidaten.

Die Bedeutung dieser zwei Arten von Wahlstimmabgabe wird am deutlichsten veranschaulicht durch die Beschreibung der Thätigkeit des Wahlbureaus.

Nehmen wir an, eine Liste trage die Namen von 4 Kandidaten: Paul, Hans, Albert und Xaver. 24,000 Wähler füllen entweder das Viereck über der Liste oder eines der seitlich der Kandidaten stehenden Vierecke aus.

18,500 davon füllen das Viereck *über* der Liste aus, die übrigen 5500 je ein seitliches Viereck, und zwar fallen von diesen „Vorzugszeichen“

300 auf Paul
700 „ Hans
4000 „ Albert
500 „ Xaver

Um die definitive Rangordnung der Kandidaten festzustellen, giebt man einem nach dem andern derselben von den „devolutiven“ Stimmen diejenige Anzahl, die nötig ist, damit er den D'Hondtschen Quotienten erreicht. Ist z. B. der Quotient 8000, so stellt sich die Rechnung folgendermassen:

	Nominelle Stimmen		Devolutive Stimmen			Definitive Rangordnung
Paul . . .	300	+	7,700	=	8,000	1
Hans . . .	700	+	7,300	=	8,000	2
Albert . .	4000	+	3,500	=	7,500	3
Xaver . .	500		—		500	4
			18,500		24,000	

Hier kann also der Sechstel von Anhängern der Liste, welche speciell für Albert gestimmt haben, die definitive Rangordnung nicht verändern. Immerhin ist derselbe gewählt, da die Liste 3 Sitze zugewiesen erhält, und so haben denn diese 4000 Wähler wenigstens verhindert, dass Xaver statt Albert als Dritter gewählt sei.

[1]) Diese Vierecke, „cases de tête“ und „cases latérales“, existieren in Belgien schon seit 1877, wo man die Präsentation der Kandidaten vorschrieb.

An einem zweiten Beispiel soll die Möglichkeit einer Veränderung der Rangordnung gezeigt werden. Eine Liste hat 2 Kandidaten; es fallen auf die Liste selbst 4250 Stimmen; von den nominellen Stimmen erhält

Valerius	500
Arthur	6250

Der Quotient sei wieder 8000. Die Ausrechnung der definitiven Rangordnung stellt sich wie folgt:

	Nominelle Stimmen		Devolutive Stimmen			Rangordnung
Valerius . .	500	+	4250	=	4750	2
Arthur . .	6250		—		6250	1

Diese Liste erhält nur einen Sitz zugewiesen, also ist Arthur gewählt, trotzdem er auf dem offiziellen Wahlvorschlag an zweiter Stelle stand [1]).

Man kann dieses belgische Verfahren als das System mit gebundener Liste und mit fakultativer Bevorzugung eines einzigen Kandidaten bezeichnen, im Gegensatz zu dem von Hagenbach-Bischoff und Siegfried empfohlenen System der gebundenen Liste mit obligatorischer Bevorzugung eines einzigen [2]). Man kann es eventuell auch eine Kombination des serbischen Systems der völlig gebundenen Liste mit der uninominalen Wahl mit Listenkonkurrenz nennen.

E. Resumé.

Die Entscheidung zu gunsten eines der skizzierten Verfahren ist nicht leicht; sie muss auch für jedes Land, je nach den bisherigen Wahlgewohnheiten und auch nach dem Temperament und der politischen Bildung der Bürger, anders ausfallen. Am besten scheint uns das Hagenbachsche Verfahren der uninominalen Wahl in Verbindung mit der weiter unten noch zu besprechenden Koppelung der Listen.

Aber auf Adoption desselben dürfen wir vorläufig in unsern Kantonen nicht stark hoffen; auch im Bunde ist seine Annahme bei Einführung der Proportionalität fraglich. Man muss sich mit dieser Thatsache abzufinden suchen. Ist einmal das proportionale Listenskrutinium eingeführt, so gewöhnen sich die Bürger daran, nur für ihre eigenen Vertrauensmänner zu stimmen, wenn deren Zahl auch noch so gering ist. Stellt sich dann die uninominale Wahl als wünschenswert heraus, so ist der Schritt zu derselben nicht mehr weit, und es werden demselben keine grossen Hindernisse entgegentreten.

Bei allen Verfahren der mehrnamigen Wahl besteht mehr oder minder die Gefahr, dass die Panacheurs eine zu bedeutende Rolle spielen.

Das belgische Wahlverfahren ist in dieser Beziehung besser, weil es die „suffrages de liste“ im dortigen Sinne nicht allen Kandidaten der Liste zu gleichen Teilen und damit effektiv überhaupt nur der Liste als Gesamtheit zuwendet, wie dies in der Schweiz mit den nicht vergebenen Einzelstimmen gemacht wird, sondern dieselben zunächst dem ersten Kandidaten zuweist, dann dem zweiten u. s. w.

Zwar werden damit, wie wir aus unsern zwei Beispielen ersehen, in der Regel diejenigen Kandidaten gewählt, welche an der Spitze der Wahlvorschläge stehen, und erst dann hat eine Anzahl von Wählern die Gewissheit, einen Kandidaten, der am Schwanz der Liste steht, durchzubringen, wenn ihre Zahl beinahe gleich der Verteilungszahl ist.

Hagenbach und Siegfried fürchten bei diesem System gerade das Gegenteil wie beim schweizerischen, dass nämlich die Parteikomitees die Rangordnung machen, und empfehlen daher ohligatorische Bevorzugung eines Einzigen. In Belgien hat man aber das Hagenbach-Siegfriedsche Verfahren auch gekannt, und es ist vorgeschlagen worden; man wies es aber aus zwei Gründen zurück: einmal, weil auch bei obligatorischer uninominaler Wahl es passieren könne, dass der einzelne Wähler denke, die Parteihäupter würden schon gewählt, und andern Kandidaten stimme, so dass das Endresultat die Partei selbst nicht befriedige.

Der zweite Vorwurf gegen dieses System beruht auf folgenden Erwägungen [1]):

In grösseren Wahlkreisen bestehen innerhalb grosser Parteien sehr verschiedene Nuancierungen Das Parteikomitee muss allen derselben gerecht werden und es muss namentlich in der Reihenfolge der Kandidaten auf den Wahlvorschlägen eine möglichst harmonische Kombination derselben herstellen, so dass z. B. an erster Stelle der Vertreter städtischer Interessen figuriert, an zweiter Stelle ein solcher agrikoler, an dritter ein solcher industrieller Interessen etc. Passt diese Kombination den Wählern, so können sie ihr beim belgischen System ihre wirksame Sanktion erteilen. Bei obligatorischer Auszeichnung eines einzigen Kandidaten ist dies nicht möglich, und es kann dabei eine Parteinuance gänzlich beiseite gesetzt werden. Diesem zweiten Vorwurf kann man bis zu einem gewissen Grade die Vorteile der Koppelung der Listen entgegenstellen.

---

[1]) Dieses Beispiel entnehmen wir *Mommaerts* Aufsatz: Le méchanisme de la représentation proportionnelle d'après la loi du 29 décembre 1899 in „Représentation proportionnelle“. Bruxelles 1899, p. 344 ff.

[2]) Vergl. *Hagenbach-Bischoff*, „Die Anwendung“ etc., S. 8, und *Siegfried*, S. 26 ff.

[1]) Vgl. Rede des Justizministers *Van den Heuvel* im belgischen Senat, gehalten am 21. Dezember 1899, in „Représentation proportionnelle“. Bruxelles 1899. S. 426/27.

Man hat in Belgien den Einwand, dass die Freiheit der Wähler beschnitten und die Macht der Parteikomitees erhöht werde, der eingehendsten Würdigung unterzogen, namentlich auch nach einem Mittel gesucht, das Panaschieren in das Gesetz aufzunehmen; man kam aber zu keiner andern Lösung als derjenigen des gegenwärtigen Gesetzes.

Der treffliche Bericht der „Commission de l Intérieur et de l'Instruction publique“ [1]) führt aus, der Angriff auf die Freiheit des Wählers sei denn doch nicht so gewaltig, und man habe bis heute letztere gegen alle Verbesserungen auf dem Gebiete des Wahlrechtes ins Feld geführt, so gegen die eigenhändig geschriebenen Wahlzettel, dann gegen die amtlich gedruckten Wahlzettel, gegen die alphabetische Reihenfolge der Kandidaten, gegen die Verpflichtung der Kandidaten, schriftlich die Annahme ihres Vorschlages zu erklären, gegen die zur Einreichung von Vorschlägen gesetzten Fristen etc., alles Reformen, die in Belgien vor Einführung des proportionalen Wahlverfahrens Eingang fanden und sich bewährten.

Wir sehen, dass bei diesem Verfahren das Misstrauen gegen die Wähler, bei jenem wieder dasjenige gegen die Parteikomitees überwiegt.

Ob es angezeigt ist, die bisherigen Wahlgesetze der Schweiz dahin abzuändern, dass man den „suffrages non exprimés“ dieselbe devolutive Funktion zuweisen würde wie den belgischen „suffrages de liste“, möchten wir bezweifeln. Bis jetzt sind die Übelstände eines allzu grossen Einflusses der Panacheurs, wie gesagt, minim gewesen.

Dagegen ist es angezeigt, durch Gestattung von womöglich unbeschränktem und leicht gemachtem Kumulieren das schweizerische System einigermassen auszubauen und damit die nicht vergebenen Stimmen allmählich in den Hintergrund zu drängen und schliesslich ganz verschwinden zu lassen.

Dringend *der Reform* bedürftig sind:

1. die Gesetze von Solothurn und Zug, welche trotz des Systems der Listenstimmenkonkurrenz das Panaschieren gestatten. Wollen sie letzteres beibehalten, was nach den bisherigen Erfahrungen angezeigt erscheint, so sollen sie zur Einzelstimmenkonkurrenz übergehen;
2. die Gemeindeordnung der Stadt Bern, weil sie durch die auf drei Stimmen beschränkte Kumulation den kleinen Listen nicht genügend entgegenkommt.

[1]) Sénat de Belgique. Réunion du 28 novembre 1899, n° 5, page 15.

§ 5. Die Verteilung der Sitze unter die Listen.

I. Der richtige Quotient.

Wir haben weiter oben gesehen, dass man die richtige Verteilungszahl erhält durch Division der Gesamtzahl der Stimmen durch die um 1 vermehrte Zahl der Sitze, und dass man zu der diesem mathematischen Quotienten nächst höheren ganzen Zahl gehen soll.

Diese von dem englischen Juristen H. R. Droop im Jahre 1871 [1]) vorgeschlagene Berechnungsweise hat sich nur langsam bei den Proportionalisten die verdiente Achtung und Anerkennung erworben.

Im Jahre 1882 wurde sie der Vergessenheit, in die sie geraten war, durch den belgischen Rechtsgelehrten D'Hondt endgültig entrissen. In der Schweiz, wo zwar Karl Bürkli, der beredte Vertreter des Hareschen Systems, diese Verbesserung schon längst kannte und bei Gelegenheit befürwortete, wurde sie erst im Jahre 1888 durch die Broschüre Hagenbachs eigentlich bekannt. Heute ist sie bei allen denjenigen, die sich einigermassen eingehend mit der Frage der Proportionalwahl beschäftigen, allgemein als richtig anerkannt.

Aber Hagenbachs Schrift kam bereits zu spät. In die meisten schweizerischen Proportionalwahlgesetze (Ausnahme: Bern, Solothurn, Tessin) wurde der sogenannte einfache Quotient aufgenommen, weil er in der schweizerischen Reformlitteratur eingebürgert war, und weil in der That der wahre Quotient dem einfachen Bürger nicht leicht verständlich gemacht werden kann.

Wenn wir nun nach der Feststellung der Stimmenzahlen die Sitze unter die Listen verteilen, indem wir jeder Liste so viele Sitze zuweisen, als ihre Stimmenzahl ein Vielfaches des Quotienten ist, so passiert es oft, dass nicht alle Sitze verteilt werden können. Beim einfachen Quotienten ist dies geradezu immer der Fall. Denn unter tausenden von Fällen kommt es kaum einmal vor, dass die Stimmenzahl einer jeden der konkurrierenden Listen genau gleich dem Quotienten oder ein Vielfaches davon sei.

Beim wahren Quotienten tritt der Fall, dass noch sogenannte Restmandate verbleiben, weit seltener ein. Stehen sich in einem Wahlkreis nur zwei Listen gegenüber, so ist es gar nicht möglich, dass solche verbleiben, der Quotient geht immer eine genügende Anzahl von Malen in den beiden Stimmensummen auf. Ob ein Wahlkreis einen oder 50 Deputierte wähle, bleibt sich in diesem Falle völlig gleich. Stehen sich aber drei und mehr Listen gegenüber, so ist immer dann ein

[1]) In seinem Memorandum in Simon Sternes Werk: „On representative government and personal representation“, S. 129, citiert bei Hare, 4. Auflage, Appendix E, S. 305.

Restmandat übrig, wenn alle Listen zusammen eine Summe von sogenannten verlorenen Stimmen aufweisen, welche gleich dem Quotienten minus 1 ist und deren zwei, wenn die Stimmenreste gleich dem zweifachen Quotienten minus 2 sind u. s. f.

Je grösser die Zahl der Listen, um so eher ist die Möglichkeit da, dass Restmandate verbleiben. Ein schönes Beispiel für die Überlegenheit des echten Quotienten über den einfachen liefert uns der Kanton Neuenburg. Bei den Grossratswahlen von 1892, 1895 und 1898 musste hier in allen Fällen, wo zwei oder drei Listen sich gegenüberstanden, zu dem Hülfsmittel der empirischen Zuweisung der Restmandate Zuflucht genommen werden, wodurch die radikale Mehrheitspartei einen bedeutenden Vorsprung erhielt. Bei Anwendung des richtigen Quotienten dagegen wäre in der Regel dieses Hülfsmittel überflüssig gewesen, indem die Division stets die genügende Anzahl von Deputierten geliefert hätte. Im Jahre 1892 wäre einzig in Locle (12 Deputierte), in den Jahren 1895 und 1898 nur in Chaux-de-Fonds (32 beziehungsweise 34 Deputierte) nötig gewesen, je ein Restmandat zuzuweisen.

In Genf, wo die Zahl der Listen stets mindestens 5 beträgt, wäre auch bei Anwendung des richtigen Quotienten stets eine Verteilung von Restmandaten nötig gewesen. Ähnliches wie in Neuchâtel lässt sich dagegen im Kanton Zug und in den freiburgischen Gemeinden beobachten. Wohlthuend stechen dagegen Tessin und Solothurn ab, wo höchst selten eine Restzuteilung stattfinden muss. Gerade in letzterem Kanton war bei den neuesten Wahlen von 1900 in allen zehn Wahlkreisen kein einziges Restmandat zuzuweisen, trotzdem die Zahl der zu wählenden Deputierten 18, 16, 14 etc. betrug und in sieben Wahlkreisen je drei Listen einander gegenüberstanden.

II. Die Verteilung der Restmandate beim Verfahren mit einfachem und mit echtem Quotienten.

Die schwierigste und umstrittenste Frage ist nun gerade die Verteilung der Restmandate.

Die Gegner der Proportionalvertretung erweisen diesem Problem eine besondere Aufmerksamkeit und suchen daraus eine Existenzfrage für das ganze Prinzip der proportionalen Wahl zu machen. Sie entwickeln hierbei oft auch einmal ein so feines, ungeahntes Gerechtigkeitsgefühl, dass sie es nicht über sich bringen, eventuell eine kleine Abweichung von der mathematischen Proportionalität mit in Kauf zu nehmen, sondern lieber gleich bei dem Majoritätssystem bleiben.

Bürkli und Campagnole haben deswegen schon Beseitigung dieses ganzen Problems befürwortet. Sie schlagen nämlich vor, an Stelle der fixen Zahl von Deputierten und variablem Quotienten einen fixen „Quotienten“ mit variabler Zahl der Vertreter zu setzen. Diese Regelung wäre nichts Neues, denn sie ist schon längst mit Bezug auf die Zuteilung der Sitze an die Wahlkreise in Übung, da fast alle Länder mit Listenskrutinium jedem Wahlkreis auf eine fixe Quote von Einwohnern je einen Sitz zuweisen, so dass von einer Legislaturperiode zur andern oder mit jeder Volkszählung die Zahl der Deputierten sich ändert. Aber solange noch Wahlkreise bestehen, ist keine Aussicht vorhanden, dass diese einfache Methode auch auf die Zuweisung der Sitze angewendet werde.

Ein anderer Ausweg wurde von Cassel [1]) vorgeschlagen. Danach soll jeder Kandidat, der ein bestimmtes Minimum von Stimmen erreicht hat, eine Stimmkraft haben, welche der Anzahl der von ihm erhaltenen Stimmen entspricht. Gerade wie ein Besitzer von 10 Aktien ein zehnfach höheres Stimmrecht hat wie der Besitzer einer einzigen, so sollte der Abgeordnete, der 10,000 Stimmen erhalten hätte, ein zehnfach höheres Stimmrecht haben wie derjenige mit bloss 1000 Stimmen. Hierbei wäre ein Stimmenübertragungskartell, eine Liste, nicht mehr nötig, und damit auch keine Verteilung von Restmandaten. Die aus dieser Methode sich ergebende Möglichkeit des dominierenden Einflusses eines Einzigen (Boulangismus) will Cassel zwar durch möglichst natürliche Wahlkreiseinteilung beseitigen. Aber diese geradezu absurde Konsequenz des Repräsentationsgedankens ist zu verwerfen. Ein Deputierter kann während einer Legislaturperiode an Anhängern gewinnen und verlieren, je nachdem er die auf ihn gesetzten Hoffnungen erfüllt oder nicht erfüllt; er kann auch deswegen viel Stimmen erhalten haben, weil er als Autorität in einem bestimmten Fache bei der bevorstehenden Ausarbeitung eines Gesetzes, das in seine Materie einschlägt, gilt; seinen Wählern wäre es selbst nicht recht, wenn er in Fragen, wo er nicht kompetent wäre, ein so grosses Gewicht auf die Abstimmungswage legen könnte.

Am sichersten fährt man, wenn man alle Deputierten einander gleichstellt und die jeweils kompetenten Männer in jeder Frage ihr natürliches Übergewicht durch das Mittel schlagender Argumente geltend machen lässt. In der Praxis wäre zudem die Ausführung von Cassels Idee nicht so einfach. Man denke nur an den Fall des Ausscheidens eines Mitgliedes, das sehr viel Wähler repräsentierte; soll der an dessen Stelle tretende Bürger dieselbe Stimmkraft haben, oder soll man den Sitz unbesetzt lassen?

Wir müssen also an das Problem der zweckmässigen Besetzung der Restsitze herantreten.

---

[1]) Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 1898, S. 597 ff.

A. Nachwahlen.

Zunächst wird man daran denken, wie beim Majoritätssystem zur Kompletierung der fixen Zahl der Deputierten zu einem zweiten und dritten Wahlgang zu schreiten.

Aber solche weitere Wahlgänge sind mit dem Prinzip der Proportionalwahl nicht vereinbar, ob nun bei denselben das proportionale oder das reine relative Verfahren Anwendung finde. Denn auch in ersterem Falle würde wegen der geringen Zahl der zu verteilenden Mandate, so gut wie in letzterem Falle, der zweite Wahlgang stets zu gunsten der grossen Listen ausfallen.

Die Nachwahlen sind schon unter dem bisherigen System seit alters ein Schmerzenskind gewesen; man konnte sie aber nicht preisgeben, sofern man nicht gänzlich zu dem allzu unsicheren reinen relativen Mehr übergehen wollte.

Beim proportionalen Wahlverfahren, wo in der Regel jede Liste einen oder mehrere Kandidaten zu viel vorschlägt, liegt nun der Gedanke auf der Hand, endlich den supplementären Wahlen (Ballotagen) mit ihren lügnerischen Resultaten auszuweichen, und an Hand der Ergebnisse des ersten und einzigen Wahlganges die noch zu vergebenden Mandate unter die Listen zu verteilen.

Diese Zuweisung erfolgt auf drei Arten:

a) an die relativ stärkste Liste oder stärksten Listen,

b) an diejenige Liste, welche am meisten sogenannte verlorene Stimmen hat,

c) an diejenigen Listen, welche nach dem Grundsatz der Proportionalität wirklich am meisten Anrecht auf die Restsitze haben, sofern man bei dieser Methode überhaupt noch von einer Verteilung von Restmandaten sprechen kann.

B. Zuweisung der Restmandate an die stärkste Liste oder an die stärksten Listen.

Nachdem im Tessin bei der Wahl des Verfassungsrates im Januar 1891 die Zuweisung der Restmandate an die Listen mit den stärksten Brüchen sich wenigstens scheinbar nicht bewährt hatte, bestimmte das neue tessinische Gesetz vom 24. Dezember 1891 in Art. 19, Abs. 3, dass die Restmandate derjenigen Gruppe zuzuteilen seien, welche am meisten Stimmen erhalten. Die gleiche Bsstimmung fand sich auch im neuenburgischen Gesetz vom 28. Oktober 1891.

Am 6. März 1892 kam das neue tessinische Gesetz zum erstenmal zur Anwendung. Da sich stets nur zwei Parteien gegenüberstanden, war trotz des einfachen Quotienten stets nur ein einziges Restmandat zu vergeben. Trotzdem wurde durch diese Zuteilungsart die Proportionalität erheblich gestört. Im Wahlkreis Valle Maggia z. B. mit seinen fünf Deputierten wiesen die beiden Listen folgende Stärke auf:

Konservative Liste . .	614	
Liberale Liste	399	
	1013 : 5	= 202,6
614 : 202	= 3, Rest	8
399 : 202	= 1, „	196.

Weil die konservative Liste die stärkere war, wurde ihr auch der fünfte Sitz zugewiesen, so dass auf 614 konservative Wähler 4 Vertreter kamen und auf 399 liberale bloss einer.

In einem zweiten Wahlkreis Malcantone war das Stärkeverhältnis der Konservativen und Liberalen 1080 : 908. Infolge der Zuweisung des Restmandates an die stärkste Liste erhielten die Konservativen fünf und die Liberalen drei Sitze, während bei möglichst genauer Proportionalität jede Liste 4 Sitze erhalten hätte. Da die Liberalen in 7 von den 10 Wahlkreisen in Minderheit waren, wurde, wie wir oben Seite 203 gesehen haben, die Proportionalität so gestört, dass im Kanton die konservative Minderheit 5 Sitze mehr erhielt, als die liberale Mehrheit.

Die Erfahrungen in Neuenburg waren bei den Maiwahlen von 1892 nicht besser. Im Wahlkreis La Chaux-de-Fonds verblieben 2 Restsitze nach der Zuteilung entsprechend dem einfachen Quotienten. Das Resultat war folgendes:

Arbeiterliste	65,390 : 4964	= 13,	Rest:	858
Radikale Liste	53,990 : 4964	= 10,	„	4350
Liberale Liste	29,523 : 4964	= 5,	„	4703.

Die zwei Restmandate mussten der Arbeiterliste zugeteilt werden, so dass diese mit 45 % aller Stimmen die Hälfte der Mandate zugewiesen erhielt. Es hätte leicht passieren können, dass sie die Mehrheit erlangt hätte, und dann wäre man vor einem Resultat gestanden, das man durch diese ungeschickte Normierung gerade hatte verhindern wollen: einer Minderheit der Wähler hätte die Mehrheit der Mandate zugewiesen werden müssen.

Die Möglichkeit, dass einer starken, kompakten Minderheit bei Zerstückelung der Mehrheit die Mehrzahl der Mandate zufalle, ist ja freilich immer vorhanden. Wenn nämlich in einem Einwahlkreise drei Listen sich gegenüber stehen, von denen die erste $^3/_7$, die zweite $^2/_7$ und die dritte $^2/_7$ der Stimmen erhält, so erhält bei allen proportionalen Verfahren bei der Zuweisung der Restmandate schliesslich die Liste mit $^3/_7$ der Stimmen, also eine Minderheit, den einzigen Sitz. Diese Möglichkeit nimmt immer mehr ab, je grösser die Zahl der zu wählenden Deputierten ist. Durch die Zuweisung der Restmandate an die stärksten Listen wird sie aber wieder herbeigezogen.

In den beiden genannten Kantonen sah man gleich nach dem ersten Versuch ein, dass diese Zuweisungsart der Restsitze nicht empfehlenswert sei.

Im Tessin ging man daher im neuen Gesetz vom Dezember 1892 klugerweise zunächst zum richtigen Quotienten über, damit die Notwendigkeit der Verteilung von Restmandaten nur noch in seltenen Fällen eintrete. Da man aber seit den Erfahrungen vom Januar 1891 der Zuweisung an die stärksten Brüche keinen Gefallen mehr abgewinnen konnte, und das System D'Hondt für den Bürger zu wenig verständlich fand, liess man doch noch die relative Stärke entscheiden, nur dass jetzt an die Stelle der „stärksten Liste" die „stärksten Listen" traten.

In Neuenburg begnügte man sich ebenfalls mit dieser Abschwächung, aber leider ohne durch Einführung des richtigen Quotienten der Verteilung der Restmandate ihre Bedeutung fast gänzlich zu nehmen. Solothurn folgte glücklicherweise dem Beispiel Tessins insofern, als es den richtigen Quotienten einführte: dagegen wies es alle Restmandate trotz der anderweitigen schlechten Erfahrungen der stärksten Liste zu. Aber bis jetzt wurde in Solothurn nur im Jahre 1896 in drei grossen Wahlkreisen eine Zuweisung von Restmandaten nötig. Da sich hier aber höchstens 3 Listen gegenüberstehen, kann nie mehr als *ein* Restmandat zu vergeben sein.

Auch die abgeschwächte Form der Zuweisung der Restmandate *an die stärksten Listen,* welche heute im Tessin, in Neuenburg, Genf und Freiburg gilt, hat sich nicht bewährt. Ein einziges von einer Menge von Beispielen aus der Praxis mag dies beweisen.

Im neuenburgischen Wahlkreis Val-de-Travers fielen bei den Grossratswahlen von 1895 von den 1010 abgegebenen Stimmen auf die liberale Liste deren 677 und auf die radikale Liste 333.

Die Rechnung für die Verteilung der drei Sitze stellte sich folgendermassen:

$$1010 : 3 = 336$$

Liberale Liste $677 : 336 = 2$, Rest 5
Radikale „ $333 : 336 = 0$, „ 333

Die liberale Liste als die stärkere erhielt auch den dritten Sitz zugewiesen, trotzdem man sofort sieht, dass der wahren Proportionalität das Verhältnis von 2 zu 1 entsprochen hätte.

Eine solche Konzession zu gunsten der stärksten Listen, die ja bei weitem nicht immer die Mehrheit repräsentieren, ist zu verwerfen. Wenn man in Verfassung und Gesetz den Grundsatz der Proportionalität ausspricht, so soll man ihn nicht durch eine falsche Zuweisung der Restmandate wieder — namentlich in kleinen Wahlkreisen — zum Teil illusorisch machen.

In Neuenburg mit seiner grossen Anzahl kleinerer Kreise mit bloss zwei Parteien macht sich diese Begünstigung der stärksten Liste für die liberale Partei, welche in den meisten Kreisen die Minderheit bildet, in empfindlicher Weise bemerkbar. Der Einfluss der Wahlkreiseinteilung wird damit wieder künstlich gehoben, so dass die Parteien auch hier noch teilweise ihre Hoffnung auf die Kompensation legen müssen.

C. Zuweisung der Restmandate an die Listen mit den stärksten Stimmenresten.

In dem letzten Beispiele hatte die liberale Partei genau genommen ein Anrecht auf $2^5/_{336}$ Vertreter und die radikale ein solches auf $^{333}/_{336}$ Vertreter. Da die Deputierten sich nicht in Teile zerlegen lassen, weist man den ersten Restsitz nun derjenigen Liste zu, die den grössten Bruch oder, was dasselbe ist, den grössten unberücksichtigten Stimmenrest aufweist.

Diese Verteilung der Restmandate ist bedeutend besser, als die bereits skizzierte, namentlich da, wo der richtige Quotient zur Anwendung kommt. Immerhin wird auch hier noch die Proportionalität einigermassen gestört. Denn für die Zuweisung der Restmandate gilt eben auch hier eine *separate* Ausrechnung auf Grundlage der Reststimmen, und auf die Gesamtzahl der Stimmen und die bereits verteilten Mandate wird nicht gesehen, so dass durch die Verteilung der Restmandate eine ziemlich bedeutende Differenz zwischen dem Wert der Einzelstimmen bewirkt werden kann, je nachdem sie zu gunsten der Kandidaten dieser oder jener Liste lauten. Beispiel:

Liste A erhält 11,490 Stimmen
„ B „ 1,510 „

13 Sitze sind zu besetzen, der Quotient ist $14{,}000 : 14 = 1000 + 1 = 1001$.

Liste A $11{,}490 : 1001 = 11$, Rest 479
„ B $1{,}510 : 1001 = 1$, „ 509

Die Liste B hat den grössten Stimmenrest, also erhält sie nach dieser Methode 2 Sitze und die Liste A 11 Sitze.

Nun kommt aber bei der Liste A ein Vertreter auf 1045 Stimmen und bei der Liste B ein Vertreter auf 755 Stimmen.

Die Vertreter der Liste A können nun sagen, wenn die Liste B auf 755 Stimmen einen Vertreter erhält, so soll man auch uns dieses Recht gewähren, dann erhalten wir aber volle 12 Sitze, denn $12 \times 755 = 9060$, während wir sogar 11,490 Stimmen haben.

Anerkennen wir diese Argumentation und geben wir der Liste A 12 Sitze, so erhält die Liste B nur einen Sitz.

Die Liste A hat dann einen Vertreter auf 958 Stimmen, und die Liste B hat einen Vertreter auf 1510 Stimmen.

Nun kommt die Liste B etwas zu kurz gegenüber der Liste A; aber wenn sie auch geltend macht, dass sie wie die Liste A auch auf 958 Stimmen einen Vertreter haben wolle, so hat sie doch nicht auf 2 Vertreter vollen Anspruch, wie vorher die Liste A auf 12, denn sie verfügt nicht über $2 \times 958 = 1916$ Stimmen.

Wenn also auch dieses Verfahren in der Regel der Proportionalität entspricht, so bürgt es uns doch nicht *vollkommen* für dieselbe.

D. Die Kombination von § 33 des zugerischen Gesetzes vom 21. September 1896.

Eine unpassende Kombination über die Zuteilung der Restmandate finden wir in § 17 der zugerischen Verordnung von 1894, welche durch § 33 des Gesetzes vom 21. September 1896 abgelöst wurde.

Das erste Restmandat fällt ohne weiteres „der stärkeren Partei“ zu, sofern diese über das „absolute Mehr der Stimmen“ verfügt; allfällige weitere Restmandate werden der Reihe nach unter die Listen mit den grössten Stimmenresten verteilt.

Da in Zug der einfache Quotient gilt, und sich in verschiedenen Wahlkreisen, namentlich aber auch bei Wahlen der kantonalen Exekutive und der Gerichte, stets drei Listen gegenüberstehen, kommt es hier öfters vor, dass zwei Restmandate nach der primären Verteilung übrig bleiben.

Die beste Illustration zu dieser Regelung bilden die Regierungsratswahlen vom Herbst 1898, wo der konservativen Liste das erste Restmandat deshalb zufiel, weil sie über die absolute Mehrheit der Stimmen verfügte, und das zweite Mandat deshalb, weil sie zugleich auch den grössten unberücksichtigten Stimmenrest aufwies [1]).

Den Grund dieser Bestimmung bildete die unbestreitbare Thatsache, dass bei Anwendung des einfachen Quotienten eine Liste, die die Hälfte + 1 der Stimmen umfasst, möglicherweise infolge der Zuweisung der Restmandate an die stärksten Brüche weniger Sitze erhalten kann als die Minderheiten. Beispiel:

Liste A 1230 : 342 = 3, Rest 204
„ B 570 : 342 = 1, „ 228
„ C 590 : 342 = 1, „ 248

Statt 7 haben wir bloss 5 Sitze besetzt. Weisen wir den 6. und 7. Sitz den Listen mit den stärksten Stimmenresten zu, so erhalten die Listen B und C mit zusammen 1160 Stimmen 4 Vertreter und die Liste A mit 1230 Stimmen bloss 3.

Vorerst ist darauf hinzuweisen, dass bei Anwendung des richtigen Quotienten dieses Resultat nie möglich ist. Nehmen wir z. B. folgenden extremen Fall an, wo 5 Sitze zu vergeben sind:

Liste A 2837 : 946 = 2, Rest 945
„ B 946 : 946 = 1, „ 0
„ C 1890 : 946 = 1, „ 944

Wir können die Parteien B und C kombinieren, wie wir wollen, immer fallen der Partei A mit ihren 2837 Stimmen drei Sitze zu und den Parteien B und C mit zusammen 2836 Stimmen nur zwei Sitze.

Einzig folgender äusserster Fall lässt sich denken:

Liste A 2837 : 946 = 2, Rest 945
„ B 945 : 946 = 0, „ 945
„ C 1891 : 946 = 1, „ 945

Hier hat jede der drei Listen denselben Anspruch auf eines der beiden Restmandate; wenn man daher das Los entscheiden lässt, so kann es passieren, dass B und C doch zusammen drei Sitze erhalten.

Diesem Fall kann das Gesetz vorbeugen, indem es erklärt, dass bei solchem gleichen Anrecht die stärkeren Listen vorgehen.

In Zug wollte man aber bei Beratung des Gesetzes von dem echten Quotienten nichts wissen; man bezeichnete die Ausrechnung desselben als eine „Rechnungskünstelei“, die dazu führe, „dass in manchen Fällen mehr Wahlen zu stande kommen, als zu treffen sind“ [1]). Um aber doch zu verhindern, dass die Minderheit der Bürger die Mehrheit der Sitze erlange, wurde die bereits erwähnte kombinierte Bestimmung geschaffen. Den höchst einfachen Vorschlag der Kommissionsminderheit, die Restmandate den stärksten Brüchen zuzuweisen, aber die Klausel beizufügen, dass diejenige Liste, welche über die Mehrheit der Stimmen verfüge, auch die Mehrheit der Sitze erhalten solle, wies man zurück. „Der Antrag ist grundsätzlich unannehmbar, indem auch er den Minderheiten in der Regel eine verhältnismässig stärkere Vertretung in den Behörden als der Mehrheit sichert“, sagt diesbezüglich der Kommissionsbericht.

Der zugerische Gesetzgeber scheint in der That sonderbare Begriffe von Verhältnismässigkeit zu besitzen, sonst hätte er solchen unverständlichen Behauptungen keinen Glauben schenken können.

---

[1]) Die Ausrechnung war folgende: Gültige Wahlzettel: 3429 : 2 = 1715 (absolutes Mehr), 3429 : 7 = 489 (Wahlzahl).
Konservative und Arbeiterpartei . . 1809 : 489 = 3, Rest 342
Freisinnige Partei . . . . . 1250 : 489 = 2, „ 272
Unabhängige . . . . . 140 : 489 = 0, „ 140
Da die konservative Liste zugleich das absolute Mehr der Wahlzettel repräsentierte und den grössten Stimmenrest aufwies, fielen ihr beide Restmandate zu, so dass sie mit 1809 Stimmen 5 Sitze erhielt und die freisinnige Liste mit 1250 bloss 2.

[1]) Kommissionalbericht zum Gesetzesentwurfe betreffend das Verfahren bei Abstimmungen und Wahlen vom 29. Mai 1896. — Ein Beweis für diese unrichtige Behauptung wurde nicht versucht.

Der Minderheitsantrag wäre in seiner Fassung freilich nicht gut annehmbar gewesen, aber deshalb, weil er der *Majorität* ein zu starkes Übergewicht gegeben hätte. Im Kanton Zug giebt es nämlich auch Wahlkreise mit gerader Zahl von Deputierten, und da fordert die Proportionalität hie und da, dass eine sehr starke Minorität gleich viel Sitze erhalte, wie die schwache Majorität. Es hätte derselbe die negative Fassung erhalten müssen, dass eine Liste mit der Mehrheit der Stimmen nie bloss eine Minderheit von Sitzen erhalten dürfe.

Im Effekt läuft also der § 33 des zugerischen Gesetzes oft auf die Zuweisung zweier Restmandate an die stärkste Liste hinaus, weil diese den einen Sitz *im voraus* erhält und dann erst noch bei der Verteilung des zweiten Restmandates konkurriert und dasselbe zugewiesen erhält, wenn sie den grössten Stimmenrest aufweist, wie dies bei den Regierungsratswahlen von 1894 und 1898 der Fall war. Leider hält, wie im geschichtlichen Teil bereits bemerkt, auch der neue Kommissionalentwurf vom März 1900 an dieser ungerechten Bestimmung fest.

E. Anhang.

Die drei schweizerischen Proporzkantone, welche den richtigen Quotienten eingeführt haben, fassen alle auch den Fall ins Auge, dass die Verteilung der Sitze mehr Deputierte liefere, als das Gesetz dem Wahlkreis zuspreche. Bern (Stadt) bestimmt, dass in diesem Falle der Liste mit dem kleinsten Stimmenrest ein Mandat wegzunehmen sei, wenn nötig, derjenigen mit dem zweitkleinsten Rest ein weiteres Mandat. Solothurn nimmt entsprechend seinem Prinzip der Begünstigung der stärksten Liste das überschüssige Mandat der relativ kleinsten Liste weg.

Wir haben weiter oben als einen Hauptbeweis für die Prinziplosigkeit des Majoritätssystems die Möglichkeit angeführt, dass fast das Zweifache der gewünschten Zahl von Deputierten gewählt werden könne. Besteht nun derselbe Mangel auch bei der Anwendung des von uns so gepriesenen ächten Quotienten? — Diese Frage muss entschieden verneint werden. Die erwähnten Gesetze sind nur etwas ungenau. Sie erklären, dass man den Quotienten erhalte, wenn man die Gesamtstimmenzahl durch die um 1 vermehrte Zahl der Deputierten dividiere. Sie vergessen aber, zu sagen, dass eine Liste ein unbestreitbares Anrecht auf einen Sitz erst *dann* habe, wenn sie eine Stimmenzahl aufweist, die gleich der diesem mathematischen Quotienten *nächst höheren ganzen Zahl ist* [1]). So gut wie eine Abstimmungsvorlage nicht angenommen ist, wenn sich Ja und Nein die Wage halten; so gut wie im Einerwahlkreis nicht gewählt ist, wer die Hälfte der Stimmen erhalten hat, so ist auch im Zweierkreis nicht derjenige gewählt, der einen Drittel der Stimmen erhalten hat, sondern erst derjenige, der die nächst höhere Zahl von Stimmen erhalten, wie wir dies weiter oben ausführlich erklärt haben.

In den beiden Kantonen Solothurn und Tessin und in der Stadt Bern hat man aber fälschlicherweise den mathematischen Quotienten und wo dieser keine ganze Zahl war, die *nächst tiefere* ganze Zahl als Verteilungszahl bezeichnet. Zur Veranschaulichung dieses Fehlers mögen folgende Beispiele dienen:

Im Wahlkreis Pont-de-Martel waren bei den Wahlen von 1898 4 Deputierte zu wählen. Die liberale Liste erhielt 1167 Stimmen, die radikale Liste 777. Wäre im Kanton Neuenburg der richtige Quotient anzuwenden, dann wäre die Ausrechnung gewesen:

$$1944 : 5 = 388.8.$$

Die bisherige unpräcise Praxis hätte nun 388 als Quotienten angenommen und hätte bei der Verteilung der Sitze folgendes Resultat erhalten:

1167 : 388 = 3 Sitze, Rest: 3 Stimmen
777 : 388 = 2 „ „ 2 „

Somit hätte man fünf anstatt vier Deputierte erhalten. Setzt man aber die Verteilungszahl richtigerweise auf 389 an, so hat man:

1167 : 389 = 3 Sitze, Rest: —
777 : 389 = 1 Sitz, „ 388

Im solothurnischen Wahlkreis Bucheggberg wurde bei den Kantonsratswahlen vom 6. Mai 1900 und bei den Wahlen in die Bezirkssteuerkommission vom 8. Juli 1900 je nur eine Liste mit acht Kandidaten präsentiert. Die Zahl der gültigen Wahlzettel betrug im ersteren Falle 765; durch neun geteilt erhielt man die Zahl 85 als Quotienten. Da alle 765 Stimmen auf die einzige Liste fielen, ergab die Verteilung: 765 : 85 = 9 Vertreter. Hätte man auch in Solothurn den Quotient richtigerweise auf 86 angesetzt, dann hätte man nicht neun Vertreter erhalten und den letzten gemäss § 18 des Gesetzes müssen wegfallen lassen.

Dem tessinischen Gesetzgeber scheint die Ungenauigkeit der bisherigen Praxis vorgeschwebt zu haben, denn statt wie Bern und Solothurn auf empirische Weise einer Liste einen Sitz wieder wegzunehmen, bestimmt er einfach und richtig in Art. 21, § 2, des Gesetzes über die politischen Wahlen, dass dann, wenn zu viel Kandidaten gewählt wären, der Quotient um 1 erhöht werden solle (che il quoziente per fare il raparto sarà aumentato di una unità).

Die bernische Gemeindeordnung, welche sogar den Fall regelt, da zwei Kandidaten zu viel gewählt seien, schiesst weit übers Ziel hinaus.

[1]) Der Bequemlichkeit halber haben wir diese Zahl stets als den „richtigen Quotienten“ bezeichnet.

III. Das D'Hondtsche Verteilungsverfahren.

Während bei den schweizerischen Verfahren mit einfachem und richtigem Quotienten zuerst mit dem Massstabe des Verhältnismehres jeder Liste die Zahl ihrer Vertreter zugemessen wird, und dann, wenn weitere Sitze verbleiben, diese besonders verteilt werden, griff Professor Victor D'Hondt in Brüssel das Problem der proportionalen Verteilung von einer andern Seite an. Er fasste gleich die proportionale Verteilung *aller* Sitze ins Auge und die Frage hatte daher für ihn nur noch die Form:

Wie verteilt man eine fixe Anzahl unteilbarer Mandate proportional unter Listen verschiedener Grösse. Die Verteilungszahl, auf die es einen Vertreter trifft, muss also so sein, dass sie in die Stimmensummen der einzelnen Listen hineindividiert genau die gewollte Zahl der Vertreter liefert, nicht mehr und nicht weniger. Die Verteilungszahl ist hier mit andern Worten der gemeinschaftliche Divisor (Diviseur commun), der so oft in den Stimmenzahlen der Listen ganz enthalten ist, als die Zahl der Vertreter beträgt.

Die proportionale Verteilung einer bestimmten Zahl von unteilbaren Einheiten auf gegebene Summen, welche nicht genaue Vielfache dieser Zahl sind, ist ein mathematisches Problem, das bisher nur wenig Beachtung fand. D'Hondt löste dasselbe in seiner bereits citierten Schrift vom Jahre 1882 mit Bezug auf die Verteilung der Mandate auf die Listen. Wir wollen die Lösung desselben aber lieber durch das Beispiel, das Camberousse in seinem „Cours des mathématiques" anführte und von Gelin [1]) in sein Lehrbuch aufgenommen wurde, veranschaulichen.

Dieses Beispiel lautet ungefähr folgendermassen:

Drei Kantone haben ein Kontingent von 112 Soldaten zu liefern. Die Bevölkerung des ersten Kantons zählt 36,914 Einwohner, diejenige des zweiten 25,847 Einwohner und diejenige des dritten deren 42,503. Die 112 Soldaten sollen von den drei Kantonen im Verhältnis zu ihrer Bevölkerung aufgebracht werden.

Wenn man die Zahl 112 in drei Teile teilt, welche den Bevölkerungsziffern der drei Kantone proportional sind, so findet man für den ersten Kanton 39.276, für den zweiten Kanton 29.501, für den dritten Kanton 45.223.

Nun kann aber nur zu ganzen Zahlen verteilt werden. Berücksichtigt man also zunächst die Reste nicht, so erhält man bloss 111 Soldaten. Welcher Kanton muss den 112. Soldaten stellen?

Weist man ihn dem ersten Kanton zu, so bewirkt es für diesen eine Erhöhung der Last um 0.724 $(40 - 39.276)$ und für jeden seiner Einwohner

$$0.724 : 36{,}914 = 0.0000196$$

Weist man ihn dem zweiten Kanton zu, so beträgt für diesen die Erhöhung der Last 0.499 und für den Einwohner

$$0.499 : 25{,}847 = 0.000193$$

Beim dritten Kanton beträgt die Vermehrung 0.777 und für jeden Einwohner

$$0.777 : 42{,}503 = 0.0000183$$

Die Erhöhung der Last ist somit für die Bewohner des dritten Kantons relativ am geringsten und daher muss dieser statt 45 nun 46 Soldaten stellen, womit das Kontingent von 112 Mann voll wird.

Setzen wir nun an die Stelle der Kantone Listen, an Stelle der Einwohner die Stimmen, an Stelle der Soldaten die Deputierten, und endlich an Stelle der *Pflicht,* Soldaten zu stellen, das *Recht* auf gleichmässige Vertretung, so haben wir das Problem, das sich D'Hondt gestellt hat, gelöst.

Wie der zweite Kanton mit dem grössten Bruchteil doch nicht den restierenden 112. Soldaten stellen muss, wie man auf den ersten Blick glauben möchte, so erhielte eine Liste mit analogem Stimmenrest dieses auch nicht zugewiesen, sondern diejenige Liste, welche so viele Stimmen erhielt, wie der dritte Kanton Einwohner zählte.

D'Hondt schlug in seiner Schrift eine einfache Methode vor, die es gestattet, in jedem einzelnen Fall möglichst schnell und sicher eine solche proportionale Verteilung zu bewerkstelligen, welche die wahlrechtliche Rechtsgleicheit der Bürger so weit als dies mathematisch möglich ist, wahrt.

Die Erwägungen, auf denen diese Methode ruht, sind für jedermann leicht verständlich.

Versetzen wir uns in einen Wahlkreis mit fünf Deputierten. Die Radikalen, Liberalen und Socialdemokraten reichen drei Listen I, II und III ein und diese erhalten folgende Anzahl von Stimmen (ob Einzel- oder Listenstimmen ist hier gleichgültig):

Liste	I 1500
„	II 800
„	III 600

Wem sollen wir nun den ersten Sitz zuweisen?

Der Liste I, denn sie erhält offenbar mindestens einen Sitz. Wem nun den zweiten? Geben wir ihn der Liste I, dann trifft es auf 750 Stimmen je einen Vertreter; aber die Liste II hat 800 Stimmen, daher weisen wir ihr den zweiten Sitz zu. Den dritten Sitz können wir nicht der dritten Liste zuweisen, da es hier auf 600 Stimmen einen Vertreter treffen würde, während die Liste I mit zweimal 750 Stimmen erst einen Sitz zur Besetzung zugeteilt erhalten hat, also kommt der dritte Sitz der Liste I zu. Geben wir den vierten Sitz ebenfalls der Liste I, so haben die Radikalen auf je 500 Stimmen je einen Vertreter, teile ich ihn der Liste II zu, so kommen hier auf ein Mandat 400 Stimmen.

[1]) „Traité d'arithmétique élémentaire". 2e éd., Bruxelles 1886, n° 494, Problème VII, reproduziert in „Représentation proportionnelle", Bruxelles 1895, S. 73 ff.

Die Liste III hat aber immer noch 600 Stimmen und keinen Vertreter, also erhält sie endlich auch einen Sitz. Das fünfte Mandat gebe ich nun der ersten Liste, weil es dann hier auf 500 Stimmen ein Mandat trifft, bei der zweiten und dritten aber erst auf 400 resp. 300, wenn man es einer von ihnen zuweisen würde.

Nun sind wir endlich mit der Verteilung fertig. Das Resultat lautet:

	Stimmen	Vertreter
Liste I	1500	3
„ II	800	1
„ III	600	1

Diese Verteilung ist so proportional, als es bei der Unteilbarkeit der Mandate überhaupt möglich ist.

Freilich nehmen sich auch hier noch die Proportionen

$$800 : 600 = 1 : 1$$
$$\text{und } 1500 : 800 = 3 : 1$$

etwas sonderbar aus. Aber kein Mathematiker kann eine mehr proportionale Verteilung der Sitze vornehmen.

Sagen wir uns z. B., 1500 verhalte sich zu 800 doch eher, wie 2 zu 1, statt wie 3 zu 1, und versuchen wir die Verteilung dem entprechend zu ändern, so bleibt uns nur ein Weg offen: Wir geben der Liste I zwei Sitze und der Liste II einen Sitz. Wir müssen aber 5 Vertreter haben und können doch nicht der kleinsten Liste die weiteren zwei Mandate zuweisen, sonst kämen wir zu der wirklich abstossenden Proportion 800 : 600 = 1 : 2, oder stört mich die erste Proportion, welche sagt, dass 800 gleich 600 sei, und weise ich der zweiten Liste 2 Sitze zu, damit sie laute 800 : 600 = 2 : 1, so komme ich vom Regen in die Traufe, denn nun schaffe ich zwischen der ersten und zweiten Liste die Proportion 1500 : 800 = 2 : 2, welche eine noch viel grössere Lüge enthält, als diejenige, welche ich beseitigen wollte.

Vom mathematischen Gesichtspunkt ist die D'Hondtsche Methode durchaus unanfechtbar.

Auf welch einfache mechanische Weise kann man nun diese Verteilung ausrechnen?

D'Hondt schlägt hierfür vor, eine Tabelle anzufertigen, auf welcher für jede Liste sofort ersichtlich ist, wie viele Stimmen es auf einen Deputierten trifft, wenn man ihr 1, 2, 3 etc. Sitze zuweist.

In unserem Beispiele hätte also diese Tabelle den nachstehenden Inhalt:

	Liste I	Liste II	Liste III
1 Sitz	*1500*	*800*	*600*
2 Sitze	*750* $\left(\frac{1500}{2}\right)$	400	300
3 Sitze	*500* $\left(\frac{1500}{3}\right)$	266⅔	200
4 Sitze	375	200	150
5 Sitze	300	160	120

Setze ich den Quotienten auf 1500 fest, so erhalte ich nur einen Vertreter, setze ich ihn auf 800 an, so erhalte ich zwei, und gehe ich auf 500 hinunter, so erhalte ich fünf Vertreter. Würde ich ihn auf 400 ansetzen, so erhielte die Liste II einen zweiten Sitz, und wir hätten im ganzen 6 Vertreter statt bloss 5. Gehen wir dagegen auf 401, so erhalten wir, wie beim Quotienten 500, fünf Sitze; ob wir also 401 oder 500 oder irgend eine dazwischen liegende Zahl als Verteilungszahl bezeichnen, bleibt sich im Effekt gleich. 500 ist nur der grösste gemeinschaftliche Divisor, der, von Brüchen abgesehen, 5 ganze Einheiten liefert; 401 ist der kleinste gemeinschaftliche Divisor, der dieser Anforderung entspricht. Sind vier Vertreter zu wählen, so sehen wir aus der Tabelle, dass die Verteilungszahl zwischen 501 und 600 liegen darf.

Es ist nun nicht nötig, für jede Liste diese Tabelle *ganz* auszufüllen.

In unserem Beispiel schreibe ich von jeder Liste zunächst nur die eigentliche Stimmenzahl. Zur grössten derselben setze ich die Ziffer 1; nun dividiere ich diese Stimmenzahl 1500 durch 2 und schreibe zu der höchsten der drei Zahlen 750, 800 und 600 die Ziffer 2, dividiere nun 800 durch 2, vergleiche die neuen drei Zahlen 750, 400, 600, setze zu 750 die Ziffer 3, dividiere nun 1500 durch 3, sehe, dass von den neuen Zahlen 500, 400, 600 die letzte die grösste ist, etc., bis ich genügend Sitze habe [1]).

Wenn 30, 50, ja sogar vielleicht 200 Deputierte zu wählen sind, nimmt immerhin das Herstellen einer so langen Tabelle etwas Zeit in Anspruch.

Prof. Hagenbach-Bischoff hat daher diese Methode rechnerisch sehr trefflich vereinfacht.

Er sagt sich: bei dem fortschreitenden Herabsetzen des Quotienten kommen wir stets auch bei dem einfachen Quotienten vorbei und oft auch bei dem richtigen Quotienten; jedenfalls aber bekommen wir bei dem richtigen Quotienten nie zu viel Sitze.

Daher fange ich mit dem Herabsetzen der Zahlen nicht bei der Stimmenzahl der stärksten Liste an, sondern erst beim richtigen Quotienten; zu klein kann dieser, wie wir gezeigt haben, nie sein; ist er aber zu gross, so setzen wir ihn bei D'Hondt successive tiefer, bis wir genügend Sitze erhalten haben.

---

[1]) Unsere Rechnung macht somit folgende Entwicklungsstadien durch:

	Liste I	Liste II	Liste III
1. Stadium:	*1500* (1)	800	600
2. Stadium:	*1500* (1)	*800* (2)	600
	750		
3. Stadium:	*1500* (1)	*800* (2)	600
	750 (3)	400	

u. s. f.

Wir wollen diese Abkürzungsweise an Hand eines praktischen Beispiels erläutern.

Bei der Partialerneuerung der stadtbernischen Gemeindevertretung vom Dezember 1899 standen sich drei Listen gegenüber:

Freisinnige Liste	mit	43,249 Stimmen
Socialdemokratische Liste	„	25,561 „
Konservative Liste	„	24,530 „

Es waren 20 Vertreter zu wählen. Nach D'Hondt hätte man folgende Tabelle anfertigen müssen:

Dividiert durch	Freisinnige Liste		Socialdemokratische Liste		Konservative Liste	
1	*43,249*	(1)	*25,561*	(2)	*24,530*	(3)
2	*21,624*	(4)	*12,780*	(6)	*12,265*	(7)
3	*14,416*	(5)	*8,520*	(10)	*8,176*$^2/_3$	(11)
4	*10,812*	(8)	*6,390*	(13)	*6,132*$^1/_2$	(15)
5	*8,649*$^4/_5$	(9)	*5,112*$^1/_5$	(17)	*4,906*	(18)
6	*7,208*$^1/_6$	(12)	4,260$^1/_6$		4,088$^1/_3$	
7	*6,178*$^3/_7$	(14)				
8	*5,406*$^1/_8$	(16)				
9	*4,805*$^4/_9$	(19)				
10	4,324$^9/_{10}$					

Nach der von Hagenbach-Bischoff proponierten Abkürzung wäre die Rechnung wie folgt:

93,340 : 21 = 4444.76, also Quotient = 4445 [1]).

Freisinnige Liste	43,249 : 4445 =	9,	Rest:	3244
Socialdemokr. Liste	25,551 : 4445 =	5,	Rest:	3326
Konservative Liste	24,530 : 4445 =	5,	Rest:	2306
		19		

Erst 19 Sitze sind verteilt, und es taucht die Frage auf, wem der 20. zugewiesen werden soll.

Man dividiert nun die Stimmenzahl jeder Liste durch die um 1 vermehrte Zahl der ihr zugewiesenen Sitze; die Resultate zeigen an, auf wie viele Stimmen es bei jeder Liste einen Vertreter trifft, wenn man ihr einen weitern Sitz zuteilen würde. Die Ausrechnung ergiebt:

Freisinnige Liste	43,249 : 10	=	4324$^9/_{10}$
Socialdemokratische Liste	25,561 : 6	=	4260$^1/_6$
Konservative Liste	24,530 : 6	=	4088$^1/_3$

Wir haben oben in der D'Hondtschen Tabelle absichtlich den 20. Sitz noch nicht zugewiesen. Wir wollen dies nachträglich noch thun und vergleichen zu diesem Zwecke die letzten Zahlen der drei Rubriken miteinander.

[1]) In Bern wurde genau durch 4444.76 dividiert; dies ist falsch, denn so könnte vielleicht ein Deputierter zu viel gewählt werden. Die Verteilungszahl soll die nächsthöhere ganze Zahl sein, eventuell wenigstens 4444.77.

Wir sehen dabei, dass der letzte Sitz der freisinnigen Liste zuzuweisen ist, weil 4324$^9/_{10}$ offenbar grösser ist als 4260$^1/_6$ und 4088$^1/_3$.

Die Hagenbachsche Methode liefert uns zur Eruierung, wem der 20. Sitz zuzuweisen sei, ganz genau dieselben drei Zahlen: 4324$^9/_{10}$, 4260$^1/_6$, 4088$^1/_3$. Auch sie weist daher den letzten Sitz der freisinnigen Liste zu.

Diese Abkürzungsmethode ist in der That weit bequemer und daher auch empfehlenswerter als der weitere Weg der D'Hondtschen Tabelle.

Man darf freilich nie vergessen, gleich bei derjenigen Liste, welcher man ein Mandat zugewiesen hat, *vor* Zuweisung eines weiteren Mandates die Stimmenzahl dieser Liste durch die um 1 vermehrte *neue* Zahl der zugewiesenen Sitze zu dividieren, weil auch dieser zweite Quotient grösser sein kann, als einer der beiden anderen Listen [1]).

Der kleinste Quotient, der in unserem Beispiel noch dasselbe Resultat liefert wie der Quotient 4324, ist 4261 (nächsthöhere Zahl von 4260$^1/_6$). Theoretisch könnte aber dieser *Diviseur minimum* noch viel tiefer sein. Nehmen wir z. B. mit D'Hondt [2]) an, drei Sitze seien auf drei Listen A, B und C zu verteilen, welche 400, 400 und 200 Stimmen erhalten haben. Verteilen wir nun an Hand der D'Hondtschen Tabelle, so erhalten wir:

	A	B	C
geteilt durch 1	*400* (1)	*400* (2)	200
„ „ 2	200	200	

Mit einem Divisor, der höher ist als 200, erhalten wir bloss 2 Sitze; gehen wir auf 200 hinunter, so haben alle drei Listen ein gleiches Recht auf den dritten Sitz. In diesem äussersten Fall muss man entweder das Los entscheiden lassen oder, wie D'Hondt es vorschlägt, denjenigen der noch nicht gewählten Kandidaten der drei Listen als gewählt erklären, der am meisten Individualstimmen hat [3]). Minimaldivisor ist also 200.

Hier ist die Zahl der sogenannten verlorenen Stimmen 2 · 200 oder mit andern Worten gleich dem Minimaldivisor multipliziert mit der um 1 verminderten

[1]) Die Hagenbachsche Abkürzung ist vielfach nicht recht verstanden worden. *Gayeur* z. B., ein eifriger Verfechter der D'Hondtschen Methode, bezeichnet sie als willkürlich und mit tastenden Versuchen verbunden (S. 78—81). *Baggio* nennt dieselbe eine Kombination der sogenannten Methode des + 1 und des D'Hondtschen Verfahrens, betont aber, dass die Resultate stets die gleichen sein müssen.

[2]) „Représentation proportionnelle", Bruxelles 1883, S. 123 ff.

[3]) *Bernatzik* (S. 53) sucht auch hieraus einen Vorwurf gegen das Proportionalsystem zu machen; aber beim Majoritätssystem ist es im äussersten Fall sogar möglich, dass z. B. da, wo 5 Deputierte zu wählen sind, nicht nur 2, sondern sogar 9 Kandidaten gleich viel Stimmen und zwar über dem Hälftenmehr er-

Zahl der konkurrierenden Listen. Maximaldivisor ist also $\frac{S}{M}$ und Minimaldivisor nicht wie beim Verfahren des echten Quotienten $\frac{S}{M} + 1$, sondern $\frac{S}{M} + L - 1$, wo S die Gesamtzahl der Stimmen, M die Anzahl der Mandate und L die Zahl der konkurrierenden Listen bedeutet.

Im Minimaldivisor ist somit die Zahl der Listen als variable Grösse im Nenner enthalten; daraus folgt, dass je grösser die Zahl der Listen, um so geringer der mögliche Minimaldivisor.

Werden also bei der Wahl von 5 Vertretern 1000 Stimmen in die Urne gelegt, und verteilen sie sich auf 2 Listen, so ist der Minimaldivisor $\frac{1000}{5} + 2 - 1 = \frac{1000}{5} + 1$, also gleich dem echten Quotienten. Sind fünf Listen da, so ist derselbe $\frac{1000}{5} + 5 - 1 = 111.{}_{11}$; ist die Zahl der Listen 20, was freilich in Wirklichkeit bei der Wahl von 5 Deputierten nie passieren wird, so fällt er auf $\frac{1000}{5} + 20 - 1 = 41.{}_{6}$ herab.

Man muss sich die Bedeutung der Aufnahme der Zahl der Listen in den Minimaldivisor und den daraus folgenden Unterschied der D'Hondtschen Methode von den anderen Wahlverfahren wohl vergegenwärtigen. Um dies in richtiger Weise thun zu können, müssen wir zum Teil auf bereits Gesagtes zurückgreifen. Wir haben oben in unserer Untersuchung über Hälftenmehr und Verhältnismehr ausgeführt, dass es eigentlich nur zwei Wahlverfahren gebe:

I. relatives Mehr,
II. wirklich absolutes, d. h. Verhältnismehr.

Durch die Einführung des Stimmenübertragungskartells, der Liste, in das Wahlsystem scheidet sich jedes dieser beiden Hauptverfahren in zwei Zweige. Wir haben jetzt:

I. *a) Relatives Mehr,* wo *jeder Kandidat für sich konkurriert* (sogenanntes einfaches relatives Mehr). Variation davon Hälftenmehr.

I. *b) Relatives Mehr* mit *Gestattung von Stimmenübertragungskartellen,* das ist Listenkonkurrenz mit D'Hondt-Hagenbachscher Verteilungsart.

II. *a) Absolutes,* d. h. *Verhältnismehr,* wo *jeder Kandidat für sich konkurriert,* das ist das Haresche System in seinen Grundgedanken.

II. *b) Absolutes,* d. h. *Verhältnismehr,* wobei *Stimmenübertragungskartelle gestattet sind,* das sind die schweizerischen Proportionalverfahren in ihrer Grundidee.

Diese Erkenntnis, dass die Listenkonkurrenz mit D'Hondtscher Verteilung nur *relatives Mehr* in Verbindung mit der Gestattung von Stimmenübertragungskartellen ist, ist äusserst wichtig. Die scheinbar gegen diese Auffassung streitende Zuweisung von mehreren Sitzen an die Listen proportional ihrer Stärke ist nur die Konsequenz aus der Gestattung von Listen und ändert an dem Prinzip der Relativität nichts. Ein Beispiel mag dies erläutern.

In einem Wahlkreise sind 6 Deputierte zu wählen. Sechs Kandidaten werden isoliert vorgeschlagen, also bildet jeder für sich eine Liste. Es erhält

A	700	Stimmen
B	600	„
C	500	„
D	400	„
E	300	„
F	200	„

Total 2700 Stimmen : 7 = 385.$_7$ = *386.*

Der Einfachheit halber wenden wir die Hagenbachsche Abkürzung an und erhalten:

A	700 : 386 = 1 (1);	dividiert durch 2 = 350	keine Kandidaten mehr vorhanden
B	600 : 386 = 1 (2);	„ „ 2 = 300	
C	500 : 386 = 1 (3);	„ „ 2 = 250	
D	400 : 386 = 1 (4);	„ „ 2 = 200	
E	300 : 386 = —	„ „ 1 = 300 (5)	
F	200 : 386 = —	„ „ 1 = 200 (6)	

Mit dem echten Quotienten erhalten wir nur 4 Vertreter. Wir setzen daher denselben nach der D'Hondtschen Methode tiefer. Da aber A, B, C und D nur Einzelkandidaten waren, so fallen sie hierbei ausser Betracht; also sind als fünfter und als sechster Vertreter E und F gewählt. Hier haben wir also das gewöhnliche relative Mehr.

Dieser Fall ist theoretisch möglich sowohl nach den belgischen wie norwegischen Gesetzen [1]). In Wirklichkeit wird es zwar nie vorkommen, und daher war es auch nicht nötig, dass die Gesetzgebung sich darauf einrichte; mit der Vorführung desselben ist nur der rein demonstrative Zweck verbunden, den wahren Charakter der D'Hondtschen Verteilungsverfahren zu veranschaulichen.

halten können. Eine analoge Anwendung all der Vorwürfe, die Bernatzik gegen die Proportionalwahl konstruiert, auf das Majoritätssystem wäre überhaupt eine leichte und doch äusserst interessante Studie, da sie auf eine geradezu vernichtende Kritik dieses Systems hinauslaufen und die Überlegenheit des proportionalen Systems klar darthun würde.

[1]) Vgl. belgisches Gemeindegesetz, Art. 45, und Gesetz für die Wahlen der Deputierten und Senatoren, Art. 265 in Verbindung mit Art. 263, und norwegisches Gesetz betreffend die Wahl der Gemeindevertretung in Städten, § 6, Ziffer 7.

IV. Resumé.

Nach dieser etwas weitläufigen Erklärung der D'Hondtschen Methode ist es nötig, resümierend noch kurz zu den verschiedenen Verteilungsverfahren Stellung zu nehmen.

Dass die Zuweisung der Restmandate an die stärksten Listen rein empirisch ist, haben wir bereits gesehen; wir verwerfen sowohl das Verfahren mit einfachem und echtem Quotienten, sofern es mit *dieser* Verteilung der Restmandate verbunden ist.

Die Zuweisung der Restsitze an die Listen mit den stärksten Stimmenresten beruht auf einer falschen Überlegung. Man denkt hier bei den Stimmenresten an die Zahl der hinter den Stimmen stehenden Wähler. Wenn die Wähler je 10 Einzelstimmen abgegeben haben und von einer Liste mit 1000 Stimmen 100 nach der Division durch den Quotienten als Rest verbleiben, so schliesst man daraus, dass 10 Wähler noch nicht zur Geltung gekommen seien, und wenn die Reste anderer Listen geringer sind, so teilt man dieser das Restmandat zu. Man soll aber *alle* Wähler ins Auge fassen, da es unmöglich wäre, zu sagen, welche 10 wirklich ihr Wahlrecht noch nicht haben ausnützen können, dann muss man auch richtigerweise sagen, *jeder* Wähler der Liste habe sein Wahlrecht bereits zu $^9/_{10}$ verbraucht.

Die Verteilung muss dann folgerichtig, wie wir am Beispiel mit den 112 Soldaten gesehen haben, so erfolgen, dass die Wähler aller Listen ihre Wahlkraft möglichst gleichmässig verwerten können [1]).

Das Prinzip der Relativität, das in dem D'Hondtschen Verfahren versteckt ist, kann bei näherer Betrachtung kein Grund sein, dasselbe zu verwerfen, *denn alle absoluten Systeme,* das Haresche so gut wie die schweizerischen, *müssen doch auch entweder zur Relativität oder zu einem gänzlich empirischen Mittel Zuflucht nehmen.*

Den Anhängern des Verfahrens mit einfachem oder echtem Quotienten mit irgend welcher Zuteilungsart der Restmandate gegenüber ist zu betonen, *dass auch beim System D'Hondt jede Liste, die den einfachen, und jede Liste, die den echten Quotienten erreicht hat, unbedingt einen Sitz dafür zugewiesen erhält* und für jedes Vielfache davon eine entsprechende Anzahl von Sitzen.

Nur die Verteilung der Restmandate ist bei D'Hondt eine andere, eine gerechtere.

Ob man das D'Hondtsche Verfahren als das Verfahren mit einfachem Quotienten mit solcher Zuweisung der Restmandate, dass das Endresultat möglichst proportional ist, oder ob man es als das Verfahren des echten Quotienten mit gleicher Zuweisung der Restmandate, oder endlich als dasjenige des gemeinschaftlichen Divisors (diviseur commun) bezeichnet, bleibt sich völlig gleich.

Wenn nun im Verfahren von D'Hondt, *wenn nötig,* gleich in der ersten Ausrechnung zum Prinzip der Relativität Zuflucht genommen wird, so thun ja dies die anderen Verfahren wenigstens in einer zweiten Ausrechnung, was sich doch vollkommen gleich bleibt.

Solange man also die *fixe* Zahl der Vertreter beibehält, so lange ist das D'Hondtsche Verfahren das richtigste; geht man einmal zu einem wirklich absoluten System über, was nur dann der Fall, wenn die Zahl der Vertreter variabel ist, dann darf man zu dem Prinzip des echten Quotienten *ohne* jede Berücksichtigung der Stimmenreste zurückkehren.

V. Detailfragen.

A. Quorum.

Eine viel umstrittene Frage ist, ob man bei der Verteilung der Mandate und speciell der Restmandate auch die Listen und Kandidaten mit minimen Stimmenzahlen konkurrieren lassen, oder ob man nach unten eine Grenze, ein sogenanntes Quorum setzen solle.

Ein Quorum kann statuiert werden für jeden einzelnen Kandidaten, unbekümmert um dessen Angehörigkeit zu einer Liste, oder nur für die Listen, oder für beide zusammen.

1. Quorum für die einzelnen Kandidaten. Da jede Liste zum Zwecke der Stimmenübertragung unter ihren Kandidaten aufgestellt wird, verlangt man vernünftigerweise nirgends, dass jeder einzelne Kandidat einer Liste den Quotienten erreicht haben müsse, um *gewählt* sein zu können [1]).

Dagegen schreibt das neuenburgische Gesetz vom 22. November 1894 in Art. 64, Ziffer 1, vor, kein Kandidat dürfe gewählt erklärt werden, der nicht mindestens ein Quorum von Stimmen erreicht habe, welches gleich 15 % der gültigen Wahlzettel sei. Jede Liste, auf welcher kein einziger Kandidat dieses Quorum erreicht hat, wird daher vor der Verteilung der Sitze unter die Listen eliminiert, und die auf die Kandidaten einer solchen Liste gefallenen Stimmen werden als nicht geschrieben betrachtet.

---

[1]) Wie sehr die Zuweisung der Restmandate an die Listen mit den grössten Stimmen die kleinen Listen begünstigt, mögen Tabellen B, C und D im Anhang beweisen.

[1]) („Représentation proportionnelle", Bruxelles, Bd. III, 1884, S. 91—99) kämpft gegen Windmühlen, wenn er in Westlakes Vorschlag in der Contemporary Riview, March 1884, eine derartige Bestimmung sieht, denn Westlake schreibt eben genau vor, dass innerhalb der Liste die überflüssigen und verlorenen Stimmen von einem Kandidaten auf den andern übertragen werden, und daher ist seine Forderung nur ein Quorum für die Liste in der Höhe des echten Qnotienten.

Zu dem Ansatze von gerade 15 % der Wahlzettel bestimmten den Gesetzgeber die besonderen Verhältnisse im Wahlkreis La Chaux-de-Fonds. Ein Quorum wollte man auf alle Fälle. Da aber in Chaux-de-Fonds (damals 30 Deputierte) die liberale Partei gerade $^1/_7$—$^1/_5$ der Bürger als Anhänger zählte, durfte man das Quorum nicht höher als auf 15 % der gültig Wählenden ansetzen, um diese Partei nicht ihres Anspruches auf 4—6 Vertreter zu berauben. Tiefer hinunter wollte man aber mit dem Quorum nicht gehen, um es nicht seiner Wirksamkeit zu berauben.

In den kleinen neuenburgischen Wahlkreisen ist dieses Quorum bedeutungslos, weil zu niedrig. In den Wahlkreisen La Chaux-de-Fonds (1898: 34 Deputierte) und Neuchâtel (20 Deputierte) involviert es eine weitgehende, durchaus verwerfliche Beschränkung der Proportionalität.

Wie leicht könnte es sich ereignen, dass schon im Jahre 1901 oder vielleicht im Jahre 1904, wo Chaux-de-Fonds 35—40 Deputierte entsenden wird, dass die liberale Partei nur noch 13 % der Wähler umfassen würde; sie hätte dann immerhin eigentlich einen Anspruch auf 4—5 Vertreter, erhielte aber wegen des Quorums keinen einzigen. Dieses neuenburgische Quorum für die einzelnen Kandidaten hat in Chaux-de-Fonds gerade so viel Wirkung, wie ein Stimmenquorum *für die Listen* in der Höhe des *5—6fachen Quotienten*. Bis heute hat dasselbe zwar noch nie Unheil angerichtet, denn es kam nie wirklich zur Anwendung[1]); aber es wäre doch angezeigt, dasselbe möglichst bald zu beseitigen.

2. Quorum für die Listen. Ein Quorum für die Listen hätte viel eher eine Berechtigung, da ja die Liste bei der Verteilung als Einheit auftritt. Namentlich bei der Verteilungsmethode der Restmandate an die Listen mit den grössten Stimmenresten darf man allen Ernstes die Frage prüfen, da hier die Möglichkeit besteht, dass zufälligerweise einmal einer Liste mit minimaler Stimmenzahl ein Mandat zugewiesen werden muss. Sind in einem Wahlkreise fünf Deputierte zu wählen, und werden vier Listen eingereicht, so kann bei einfachem Quotienten folgendes Resultat herauskommen:

Liste	Stimmen	Quotient		Rest	Vertreter
A	760	: 337	= 2;	86	2
B	420	: 337	= 1;	83	1
C	410	: 337	= 1;	73	1
D	95	: 337	= —;	95	1

[1]) Im Wahlkreis Val-de-Ruz mit 9 Deputierten wurde zwar im Jahre 1895 die Arbeiterliste mit ihrem einzigen Kandidaten von der Verteilung ausgeschlossen. Aber auch ohne dieses Quorum würde der betreffende Kandidat mit seinen 395 von 17,631 Stimmen kein Mandat erhalten.

Weist man den fünften Sitz einfach der Liste mit dem grössten Stimmenrest zu, so muss ihn die Liste D erhalten. Mit Recht werden sich die Anhänger der anderen Listen hiergegen verwahren, denn würde man den Quotienten nur auf 253 hinuntersetzen, so wäre der letzte Sitz bereits vergeben, ohne dass eine solche Disproportion entstanden wäre.

3. Der Quotient als Quorum. Im Tessin und in Freiburg wird jede Liste, die nicht mindestens den Quotienten erreicht hat, von der Konkurrenz bei der Verteilung der Sitze ausgeschlossen.

Wenn *ein* Quorum gerechtfertigt ist, so ist es dieses; freilich meinen wir hierbei den echten Quotienten und nicht den einfachen, da letzterer als Quorum in kleinen Wahlkreisen zu hoch wäre.

In Genf mit seinen grossen Wahlkreisen wäre dieses Quorum vollkommen berechtigt. Die Wahlen vom 6. Dezember 1898 haben dies zur Genüge gezeigt, indem der isolierte Kandidat William Vogt in zwei Wahlkreisen gewählt wurde nur auf Grund des grössten Stimmenrestes[1]). Das eine Wahlbureau erklärte, da die Liste den Quotienten nicht erreicht habe, sei sie auch bei der Verteilung der Restmandate nicht mehr zu berücksichtigen, im andern Wahlkreis wurde entgegengesetzt entschieden und Vogt als gewählt erklärt.

Die in dieser Beziehung herrschende Lücke des Gesetzes wurde vom Genfer Grossen Rat in der Weise ergänzt, dass auch Listen mit weniger Stimmen, als dem Quotienten entspreche, an der Verteilung der Restmandate participieren dürfen, und bestätigte daher die Wahl von William Vogt. Dieser Entscheid ist zu billigen, denn wenn auch eigentlich nur der Quotient ein Anrecht auf einen Sitz giebt, so gilt eben doch in Genf, wie in Freiburg und Schwyz, bei der Verteilung der Restmandate das relative Mehr der sogenannten nicht berücksichtigten Stimmen der Listen, und bei Mangel einer gesetzlichen Bestimmung soll die Wahlprüfungsinstanz kein restringierendes Quorum in das Gesetz hineininterpretieren.

Ein Führer der früheren künstlichen Mehrheitspartei, Favon, und zahlreiche Organe der proporzfeindlichen Presse bauschten diese Episode in einer unpassenden Weise auf und behaupteten, sie sei ein schlagender Beweis für die Verkehrtheit des proportionalen Wahlverfahrens. Es tauchte sogar der Gedanke auf, deswegen ein Initiativbegehren auf Abschaffung des proportionalen Wahlsystems zu formulieren; Favon hätte die Bewegung zu gunsten desselben auch offenbar

[1]) Im Wahlkreis Ville de Genève war der Quotient 4930, W. Vogt erhielt nur 2712 Stimmen, im Wahlkreis Rive Gauche war der Quotient 6156, W. Vogt erhielt 3305 Stimmen.

an Hand genommen, wenn er dessen Erfolglosigkeit nicht hätte voraussehen können [1]).

Begrüssenswert ist immerhin der Vorschlag von M. Rutty, der heute noch pendent ist, für die Listen ein Quorum, das gleich dem Quotienten ist, vorzu schreiben, sofern man sich nicht entschliessen kann, lieber gleich zum D'Hondtschen Verteilungsverfahren überzugehen.

4. Rein empirische Quora für die Listen bestehen in der Schweiz glücklicherweise nirgends, ausser in Neuchâtel, wo ja jede Liste, auf der kein Kandidat das Quorum erreicht hat, bei der Repartition der Sitze ausgeschlossen ist. In Genf wurde zwar bei der Beratung des dortigen Gesetzes vorgeschlagen, dass keine Liste, die nicht mindestens $^1/_{15}$ *aller Einzelstimmen* auf sich vereinigt habe, ein Anrecht auf Vertretung geltend machen dürfe.

Im Durchschnitt wäre dieses Quorum ungefähr gleich dem *doppelten* Quotienten gewesen. Man wies es aber zurück, weil es die Proportionalität störe.

Die magische Kraft der Zahl 15, die in dem neuenburgischen Quorum enthalten ist, machte sich auch in der Stadt Bern bemerkbar, wo in dem Müllerschen Entwurf (Art. 12, Abs. 3) die Bestimmung sich fand, dass dann, wenn auf einer Liste kein Kandidat eine Stimmenzahl von mindestens *15 % der Wahlzahl* (Quotient) erhalten habe, dieser Liste kein Vertreter zuerkannt werden dürfe.

Dieses Quorum ist eine misslungene Nachahmung des neuenburgischen. Es wurde bei den Beratungen im Stadtrat eliminiert. Wie wohl man daran gethan hat, beweist die bisherige Praxis. Denn in den Jahren 1896—1898 waren die Socialdemokraten in zwei Lager geteilt, von denen stets jedes mit eigener Liste aufrückte. Die eine derselben erhielt stets nur zwei Vertreter zugewiesen; wäre aber das vom Gemeinderat vorgeschlagene Quorum angenommen worden, so wäre diese Liste bei der Verteilung immer ignoriert worden. Ihre 600 Anhänger wären in einer peinlichen Notlage gewesen, in der sie vielleicht nichts anderes gewusst hätten, als das Beispiel der 73 Wähler vom Jahre 1895 nachzuahmen.

In Solothurn und Neuenburg haben wir ein *verstecktes* Quorum für die Listen, das in der Regel mindestens die Höhe des Quotienten erreicht. Denn nach der Verteilung der Mandate entsprechend dem Quotienten werden ja die Restmandate den stärksten Listen zugewiesen, ohne Rücksicht auf die Stimmenreste.

5. Quorum der D'Hondtschen Methode. Gerade in diesem Kapitel zeigt sich wieder die Überlegenheit der D'Hondtschen Methode. Hier fällt das Quorum mit dem gemeinsamen Divisor zusammen, da man ja letzteren absichtlich so wählt, dass keine weiteren Mandate mehr zu verteilen sind. Dieses *natürliche* Quorum [1]) ist wie der D'Hondtsche Divisor so gross wie der echte Quotient; nur wo man so zu wenig Sitze erhielte, wird es mit dem Quotienten so weit herabgesetzt, als dies unumgänglich nötig ist.

Dasselbe hätte in Genf auch billigerweise verhindert, dass William Vogt gewählt gewesen wäre, der in dem einen Wahlkreis mit 34 Deputierten bloss $^1/_{62}$ und in dem andern mit 40 Vertretern bloss $^1/_{74}$ der Gesamtstimmenzahl erhalten hatte [2]).

Das belgische Gesetz betreffend die Gemeindewahlen vom 12. September 1895 (Art. 45) enthält ein über dem natürlichen Quorum stehendes künstliches Quorum. In Wahlkreisen mit weniger als 4 Mitgliedern ist dasselbe $^1/_3$ aller Stimmen, in solchen mit 7—12 Deputierten $^1/_5$ und endlich in solchen mit über 12 Deputierten $^1/_6$ der Gesamtstimmenzahl. In ihrem Entwurf zum jetzigen Gesetz über die Wahlen in die Deputiertenkammer und den Senat wollte die Regierung von einem solchen Quorum nichts mehr wissen, das im Gemeindegesetz etwelche Berechtigung hatte, weil ja dort in erster Linie das Hälftenmehr entschied. In den Kommissionen und in den Räten nahm gerade diese Frage wegen der Furcht vor Parteizersplitterung die Diskussion am meisten in Anspruch. Die einen verlangten, dass wie im Kanton Tessin der wahre Quotient als Quorum angenommen werde; andere verlangten rein empirische Quora von $^1/_4$, $^1/_3$ etc. der Stimmenzahl. Der tessinische Quotient hatte, weil nicht empirisch, noch am ehesten Aussicht auf Erfolg, aber man wollte doch lieber gleich zu dem in der Regel gleich hohen und nur wenn nötig etwas tieferen natürlichen Quorum des gemeinsamen Divisors übergehen [3]).

---

[1]) Vgl. die ausführliche Darstellung der damaligen Debatten in der westschweizerischen Presse bei *Saripolos* II, S. 403 ff. — Die „Basler Nachrichten" schrieben: „Der Proporz machte Fiasko. Herr Vogt kann sich das Zeugnis ausstellen, dass er mit seiner Liste des libertins, auf der er als einziger Kandidat figurierte, *den Todesstoss versetzen half.*" (!)

[1]) „Vous remarquez qu'aucun parti, qu'aucune liste, n'est écarté a priori ou par des mesures spéciales du partage des sièges. Il n'y a point de quorum dans le texte de la loi qui vous est soumis. *Je devais dire, pour être exact qu'il n'y a pas de quorum artificiel, il y a un quorum naturel.*" Rede von M. *Van den Heuvel*, Justizminister, im belgischen Senat, vom 21. Dezember 1899. Extrait des Annales parlementaires, S. 5 ff., und „Représentation proportionnelle", Bruxelles 1899, S. 421 ff.

[2]) Damit soll durchaus nicht gesagt sein, dass der Entscheid des Genfer Grossen Rates, der sich eben auf das positive Gesetz stützen musste, nicht richtig gewesen sei.

[3]) Auf die äusserst lehrreichen Debatten über diesen Punkt einzutreten, würde zu weit führen. Am wichtigsten sind diesbezüglich der Bericht der von Beernaert präsidierten „Section Centrale" (Annales parlementaires, Chambre des Représentants, Séance du 25 août 1899, n° 267) und die bereits citierten Reden des Justizministers Van den Heuvel in Kammer und Senat.

In den beiden norwegischen Gesetzen, welche die Hagenbachsche Abkürzung von D'Hondts Methode vorschreiben, findet sich auch kein künstliches Quorum. Aber dafür findet sich hier ein unter Umständen sehr hohes *verstecktes* indirektes Quorum. Denn das Begehren auf Anwendung des proportionalen Verfahrens muss hier stets von einem Viertel der eingeschriebenen Wähler schriftlich gefordert werden. Eine Partei, die nicht einen Viertel der Wähler umfasst, kann deshalb ohne den Willen der anderen Parteien nie zu proportionaler Vertretung gelangen. Freiburg und Zug sind in dieser Beziehung, wie wir gesehen, viel loyaler.

B. Eine Liste enthält zu wenig Kandidaten.

Erhält eine Liste mehr Sitze zugewiesen, als die Anzahl ihrer Kandidaten beträgt, so sind eben nur diese gewählt und das Stimmenübertragungskartell nicht voll ausgenützt. Man könnte nun den weiteren Sitz, den diese Liste hätte besetzen dürfen, für die ganze Legislaturperiode leer lassen. Dies ist in Gemeinden, wo für die Wahl der Vertretung die ganze Gemeinde einen Wahlkreis bildet, durchaus angemessen. Wo aber Partei- und Lokalvertretung miteinander verbunden sind, z. B. da, wo das ganze Land in Wahlkreise geteilt ist, da will auch die Gegend ihre volle Vertretung haben. Deshalb ist hier der leere Sitz einer andern Liste zuzuweisen. Es geschieht dies am besten so, dass man mit Ausschluss derjenigen Liste, welche zu wenig Kandidaten erhalten hat und ihren Vertretern, unter den Listen eine ganz neue Verteilung der Mandate vornimmt; auf diese Weise wird wenigstens unter diesen andern Listen die Proportionalität nicht gestört. Dieses von Hagenbach-Bischoff in seinem Gutachten von 1892 vorgeschlagene Verfahren ist in die Gesetze von Genf [1]), Freiburg, Norwegen und Belgien aufgenommen worden.

In Neuenburg gestattet man in Voraussicht dieser Eventualität und der weitern Möglichkeit, dass eine Liste auch zu wenig Ersatzmänner habe, die selbständige Wahl von „Députés suppléants“, die von den gewöhnlichen Ersatzmännern (remplaçants éventuels) wohl zu unterscheiden sind. Ihre Zahl ist höchstens gleich der Hälfte der Deputierten und ihre Wahl fakultativ. Im Jahre 1895 wurden in zwei, im Jahre 1898 in vier Kreisen solche „Députés suppléants“ gewählt.

Es sind uns zwei einzige Fälle bekannt, wo eine Liste zu wenig Kandidaten vorschlug. Im Wahlkreis La Brévine (Neuenburg) nämlich, wo die beiden Parteien fast gleich gross sind, fanden es dieselben bei den Wahlen nur billig, dass eine jede eines von den zwei Mandaten erhalte. Jede Liste trug daher einen einzigen Kandidaten. Der Kandidat der Radikalen erhielt 148 Stimmen, derjenige der Liberalen 136. Da nun aber in Neuenburg der einfache Quotient und Zuweisung der Restmandate an die stärksten Listen vorgeschrieben sind, wären den Radikalen beide Sitze zugefallen. Sie hatten aber nur einen Kandidaten und daher schritt man zu einer Nachwahl. Hierbei scheint die radikale Partei mehr Gerechtigkeitsgefühl gehabt zu haben, als das Gesetz, und die Wahl des zweiten Vertreters den Liberalen überlassen zu haben. Im Jahre 1898 kehrten wegen diesen Erfahrungen die beiden Parteien wieder zu der schon im Jahre 1892 angewendeten gemeinsamen Liste zurück. Der zweite hierher zu zählende Fall kam in Genf vor. Hier optierte der Einzelkandidat William Vogt, der in zwei Wahlkreisen gewählt war, für den einen. Im andern musste daher der Sitz einer andern Liste zugewiesen werden.

C. Gleiches Anrecht mehrerer Listen auf ein Mandat.

Bei allen Verfahren ist es, wie wir mehrfach gesehen haben, möglich, dass zugleich zwei oder mehrere Listen denselben Anspruch auf ein Mandat haben. Bei den schweizerischen Verfahren giebt man hier am besten der grössten Liste den Vorzug; beim D'Hondtschen System aber ist Entscheidung durch das Los empfehlenswerter [1]).

§ 6. Die Koppelung von Listen.

Es wäre im Verlaufe dieser Untersuchung schon mehrfach die Gelegenheit dagewesen, von der neuesten Verbesserung des proportionalen Wahlsystems, der Listenkoppelung oder Listenverbindung zu sprechen. Allein es ist angezeigt, dieses Institut einer kurzen separaten Betrachtung zu unterwerfen. Der Gedanke, welcher diesem „System“ der vereinigten Listen zu Grunde liegt, ist höchst einfach. Während bei der gewöhnlichen Liste nur einzelne Kandidaten miteinander zu einem Stimmenübertragungskartell verbunden sind, sollen nun nach dieser Verbesserung ganze Kandidaten*gruppen* zum gleichen Zwecke miteinander verbunden werden dürfen. Bei der Feststellung des Wahlresultates werden dann zunächst der Hauptliste die ihr zukommenden Vertreter zugewiesen, und hierauf werden diese unter die gewöhnlichen Listen, die wir hier als *Teillisten* bezeichnen wollen, proportional verteilt. Ob man diese Methode mehr als Gestattung der Teilung einer Liste in für sich abgeschlossene Teillisten auffasse, oder aber,

[1]) In Genf, wo der Text des Art. 14, Abs. 2, dies nicht genau sagte, wurde vom Grossen Rate aber entschieden, dass die Stimmen derjenigen Liste, die ein Anrecht auf den Sitz gehabt hätte, auch mitzuzählen seien. Hiergegen rekurrierten Triquet und Konsorten beim Bundesrat. Sie wurden aber wegen Inkompetenz abgewiesen (s. „Bundesblatt“ 1899, II, S. 529).

[1]) Vgl. Siegfried, S. 88.

von letzteren ausgehend, als eine Vereinigung von Listen zu einem höhern Verbande, bleibt sich gleich.

Zum erstenmal wurde die Koppelung von Listen [1]) vorgeschlagen in dem Gesetzesvorschlag der Association réformiste belge, der am 23. Dezember 1887 von de Smedt, de Borman und Pirmez der belgischen Kammer unterbreitet wurde [2]).

Nummer VII dieses Vorschlages lautet folgendermassen:

„VII. *Listes réunies.* — Les candidats appartenant à un parti peuvent être divisés en listes distinctes réunies sous une dénomination commune, à condition que le nombre total des noms inscrits sur ces listes ne dépasse pas celui des sièges à conférer.

Chacune des listes réunies doit faire l'objet d'une présentation et peut avoir une qualification spéciale.

L'acte de présentation et l'acte d'acceptation doivent, pour chacune des listes, contenir une déclaration expresse, réclamant la réunion.

Les colonnes réservées à des listes réunies sont juxtaposées dans l'ordre alphabétique des premiers noms des listes . . .

Les sièges dévolus dans la répartition générale à un parti présentant des listes réunies, seront ensuite attribués aux diverses listes, proportionnellement à leurs chiffres électoraux respectifs et en suivant les règles tracées ci-dessus."

Dieser Vorschlag ist ohne wesentliche Veränderungen im Jahre 1896 von Hagenbach-Bischoff für die Wahlen des schweizerischen Nationalrates [3]), im folgenden Jahr von Siegfried für die württembergischen Landtagswahlen und von Rosseels für die Wahlen in die Deputiertenkammer und den Senat von Belgien empfohlen worden.

Vor Hagenbach hatte in der Schweiz Advokat Plinio Perucchi (Stabio) im tessinischen Verfassungsrat am 24. Mai 1892 einen auf dem gleichen Grundgedanken beruhenden, wenn auch noch nicht so ausgebildeten Vorschlag gemacht, ohne von dem belgischen Gesetzesentwurf von 1887 etwas zu wissen. Man diskutierte nämlich im damaligen Verfassungsrat eifrig darüber, ob man die Wahlkreise beibehalten, oder aber durch den einzigen, ungeteilten Wahlkörper ersetzen wolle. Perucchi schlug nun einen Mittelweg vor. Die Wahlkreise sollten beibehalten werden, innerhalb derselben sollten die Parteien für jede dem Quotienten entsprechende Stimmenzahl je einen Vertreter erhalten. Wenn aber Restmandate übrigblieben, dann sollten die Stimmenreste der Listen aller Wahlkreise zusammengeworfen werden. Danach müsste zur Verteilung aller Restmandate ein neuer Quotient festgestellt werden und diese unter die „Listen", d. h. unter die Vereinigungen aller Listen gleicher Bezeichnung verteilt werden. Innerhalb dieser kantonalen Listen sollten dann die Sitze denjenigen Wahlkreisen zugewiesen werden, welche ein Anrecht auf weitere Mandate hätten [1]).

Nach ernster Diskussion verwarf der Verfassungsrat diesen Antrag mit 52 gegen 39 Stimmen. Die praktische Ausführung desselben hätte nicht gerade Schwierigkeiten geboten; immerhin hätte man nicht einfach die Stimmenreste der Listen verschiedener Wahlkreise zusammenwerfen können, da eben in einem Siebnerwahlkreis die Einzelstimme einen Siebentel der Individualwahlkraft bedeutet, im Siebzehnerkreis dagegen bloss einen Siebzehntel. Man hätte daher notwendigerweise eine Umrechnung machen müssen, um nicht diejenigen Parteien, die in den grössern Wahlkreisen grössere Stimmenreste aufwiesen, ungerechterweise zu bevorzugen.

In seinem Vorschlage von 1892 hatte Hagenbach-Bischoff die ganze Schweiz als einen und ungeteilten Wahlkörper angenommen, trotzdem er wohl einsah, dass in der Regel in jedem Kanton die kantonalen Parteien für sich eigene Listen aufstellen würden, so dass eigentlich nur sehr disciplinierte und kleine Parteien, sowie vereinzelte Wähler die Vorteile der Unteilbarkeit des Wahlkörpers sich zu nutze machen könnten.

Die Listenkoppelung sollte nun auch den grössern Parteien die Vorteile des einzigen Wahlkreises zukommen lassen, ohne sie zu zwingen, die lokale, d. h. kantonale Vertretung ausser acht zu lassen.

Hagenbach erläutert dies an folgendem Beispiel:

Wir nehmen an, dass bei der Verteilung der Sitze auf 1000 Stimmen ein Vertreter komme. Die Kandidaten der Freisinnigen des Kantons X sind; A, B, C, D und E; die Kandidaten der Freisinnigen des Kantons Y sind a, b, c, d und e. Die Ermittlung des Wahlresultates ergiebt folgendes:

Freisinnige des Kantons X		Freisinnige des Kantons Y	
A	1413	a	812
B	779	b	774
C	623	c	724
D	511	d	650
E	474	e	640
Total	3800	Total	3600

[1]) Andere Namen sind: listes associées, verbundene Listen, listes réunies, sistema della fusione delle frazioni.

[2]) Vgl. „Représentation proportionnelle", Bruxelles 1886. S. 245 bis 356; „Représentation proportionnelle", Paris, S. 431 und „L'Indépendance belge" vom 5. Mai 1898.

[3]) Vgl. oben S. 210. — *Siegfried* S. 42 ff. — *Rosseels*, „Le vote uni-provincial-réversible". Janvier 1897. — Ferner *Baggio* S. 86, *Besson* S. 301 und *Einhauser* in „Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft", 1898, S. 720 ff.

[1]) Vgl. Atti della Costituente eletta il 6 marzo 1892, S. 159 ff.

Wenn die Koppelung der Listen nicht gestattet ist, so können entweder die beiden Gruppen jede selbständig eine besondere Liste eingeben, oder z. B. alle 10 Kandidaten auf die gleiche Liste setzen. In ersterem Falle sind je 3 von einer Liste gewählt und zwar

A, B, C, a, b, c,

im zweiten Falle A, B, a, b, c, d, e.

Bei der Vereinigung kommen also die Freisinnigen des Kantons X zu kurz. Bei Listenkoppelung erhält die Gesamtliste 7 Sitze, also behalten die Freisinnigen des Kantons X 4 Vertreter und diejenigen von Y 3; gewählt sind:

A, B, C, D, a, b, c,"

Siegfried regelt in seinem Entwurfe die Vereinigung der Listen bis in die feinsten Details. Er stützt seinen Vorschlag, ganz Württemberg in einen einzigen Wahlkreis zu verwandeln, vornehmlich auf diese Verbesserung, welche in geschickter Weise die lokale und die Parteivertretung miteinander aussöhnen soll.

Rosseels wollte nicht gerade Belgien in einen einzigen Wahlkörper verwandeln, sondern die Deputierten und Senatoren in den 9 Provinzen mit 5—28 resp. 3—14 Vertretern als Wahlkreisen wählen lassen. Innerhalb der Wahlkreise sollte die Listenkoppelung gestattet sein. Dieser Vorschlag wurde bei der Ausarbeitung des belgischen Wahlgesetzes eingehend erwogen, aber man fand es doch für geratener, durch Einsetzung der Arrondissements mit 3—18 (durchschnittlich 5) Deputierten zu Wahlkreisen die lokale Vertretung auf eine sichere Basis zu stellen. Gewiss nicht ganz mit Unrecht führte der Bericht des Komitees der belgischen Association réformiste aus: „Ce procédé, séduisant au premier abord, apparaît après examen comme assez peu pratique: comment résoudre les difficultés qui se présenteront si les partis n'usent pas de la faculté qu'on leur donne?" [1])

Der zweite Zweck der Listenkoppelung, Dissidentengruppen zu veranlassen, sich nicht zum Nachteil der Hauptpartei und ihrer selbst von ersterer völlig zu trennen, ist auch nicht sichergestellt. Denn nicht selten würde es vorkommen, dass die Hauptpartei, die in dem Verlangen einer Gruppe auf eine Teilliste den Vorläufer einer ihr unangenehmen allmählichen Lostrennung erblicken würde, dem Begehren nicht entspräche und damit die Gruppe zwänge, doch selbständig aufzutreten.

Die Listenkoppelung ist jedoch ohne Zweifel ein vortreffliches Mittel, um den Übergang vom Wahlkreissystem zum einzigen Wahlkreise zu mildern.

Abgesehen von den Städten Genf und Basel mit ihrem ausgesprochen städtischen Charakter ist aber unseres Erachtens trotz dieser Erleichterung des Überganges heute noch kein einziger Kanton reif genug, um seine Repräsentative in einem einzigen Wahlkreise wählen zu können.

Die Bedeutung der Listenkoppelung auf eidgenössischem Boden soll weiter unten kurz berührt werden.

In Tabelle E des Anhanges findet sich ein Beispiel über die Anwendung gekoppelter Listen, wie sie sich in der Praxis gestalten würde.

§ 7. Ersatz ausscheidender Mitglieder.

Verschieden von dem Problem der Vervollständigung der Zahl der zu wählenden Mitglieder durch Nachwahlen oder Zuweisung an die Listen ist die Frage des Ersatzes.

I. Ersatzwahlen.

Wenn ein Mitglied demissioniert, stirbt, die passive Wahlfähigkeit verliert, oder wegen Wegzug etc. vor Beendigung der Legislaturperiode ausscheidet, so findet unter dem heutigen System eine Ersatzwahl statt, sofern man nicht die Lücke offen lässt.

Beim proportionalen Wahlverfahren erheben sich gegen die Ersatzwahlen gewichtige Bedenken. Der bei der Erneuerungswahl geäusserte Gesamtwille über die Zusammensetzung der Volksvertretung soll durch die Ersatzwahlen möglichst wenig getrübt werden. Stehen sich aber zwei Parteien gegenüber und scheidet ein der Minorität angehörendes Mitglied aus, dann hat man eben keine Garantie dafür, dass die Majorität nicht einen eigenen Kandidaten portiere und dessen Wahl durchsetze. Dadurch würde namentlich in kleinen Kreisen die Proportionalität gestört und bei der nächsten Erneuerungswahl der von der Mehrheit usurpierte Sitz wieder zurückerobert.

Der Hagenbachsche Vorschlag vom Jahre 1892 und die Basler Abstimmungsvorlage von 1898 suchen diesem Mangel etwas abzuhelfen. Nach Hagenbach soll in der Eidgenossenschaft als einzigem Wahlkreis jeweilen erst eine Ersatzwahl angeordet werden, wenn 10 Sitze frei sind; in Basel sollen alljährlich einmal, im März, die bestehenden Vakanzen erledigt werden. In diesen Fällen ist dem proportionalen Wahlverfahren immerhin etwas Spielraum gelassen.

Von den bestehenden Gesetzen hat aber kein einziges Ersatzwahlen an erster Stelle vorgesehen, sondern erst für den Fall, wo andere Regelung nicht mehr ausreicht.

II. Vorgängige Wahl von Suppleanten.

In Belgien hat man an der bisher üblichen Praxis vorgängiger Wahl von Suppleanten festgehalten.

Für die Gemeindevertretungen werden diese in Gemeinden mit über 20,000 Einwohnern jede zweite

[1]) „Représentation proportionnelle". Bruxelles. 1899. S. 5.

Legislaturperiode (alle 8 Jahre) am Sonntag nach der eigentlichen Wahl gewählt. Bei den Wahlen in die Deputiertenkammer und den Senat werden gleichzeitig mit den „candidats titulaires“ und auf den gleichen Wahlzetteln, jedoch mit besonderer Ausrechnung, auch die Ersatzmänner, die „députés suppléants“, gewählt.

Die neuenburgischen „Députés suppléants“ sind nicht ganz dasselbe. Ihren primären Zweck haben wir bereits kennen gelernt. Daneben werden sie nun freilich auch in die Liste der Ersatzmänner aufgenommen, aber erst hinter den eigentlichen Ersatzmännern (remplaçants éventuels). Wenn aber in Neuenburg eine Partei auf ihrer Liste auch députés suppléants vorschlägt, so setzt sie auf die Liste der eigentlichen Kandidaten nur soviele, als sie durchzubringen hofft. Dann werden die députés suppléants zu eigentlichen Ersatzmännern. Bei diesem Vorgehen kann die Partei das Hineinregieren von Panacheurs gänzlich verunmöglichen; sie nimmt aber dabei ihren Anhängern zugleich die Freiheit, zu bestimmen, wer gewählt und wer bloss suppléant sein solle.

III. Nachrücken der nicht gewählten Kandidaten der Listen.

Alle schweizerischen Gesetze bezeichnen die Nichtgewählten der Listen als Ersatzmänner der Gewählten.

Die Ersatzmänner werden entsprechend ihrer Stimmenzahl listenweise geordnet, so dass für jede Liste derjenige mit der grössten Stimmenzahl erster Ersatzmann ist. Scheidet nun ein Mitglied definitiv aus der Behörde aus, so wird der erste Ersatzmann durch die kompetente Behörde als gewählt erklärt. Bevor die Vertretung ihn als Mitglied aufnimmt, hat sie zu prüfen, ob derselbe die passive Wahlfähigkeit noch besitze. Scheidet ein zweites Mitglied der gleichen Liste aus, so rückt der zweite Ersatzmann nach.

In Neuenburg gilt das Quorum von 15 % der gültigen Wahlzettel auch für die Ersatzkandidaten, und es werden daher gleich bei der Erneuerungswahl nur diejenigen Nichtgewählten als Ersatzmänner bezeichnet, welche dasselbe erreicht haben. In allen andern Gesetzen fehlt ein Quorum; es wäre auch schwierig, ein solches festzusetzen, am ehesten könnte noch ein gewisser Prozentsatz der durchschnittlichen Stimmenzahl der Kandidaten einer Liste als solches bezeichnet werden.

Es hat freilich etwas Stossendes an sich, wenn man sich sagen muss, dass jeder Kandidat einer Liste, auch wenn er nur eine einzige Stimme erhalten hat, gewählt ist, unter der Suspensivbedingung, dass alle ihm vorgehenden Kandidaten bereits gewählt seien, und unter der selbstverständlichen Resolutivbedingung, dass er die passive Wahlfähigkeit nicht verliere. Es ist schon aus diesem Grunde die in Neuenburg herrschende Übung zu empfehlen, nicht allzu viele Kandidaten zu portieren, so dass alle Kandidaten ernstlich erwogen werden müssen und die Beeinflussung der Rangordnung durch Stimmen aus andern Lagern mehr oder weniger unmöglich und beinahe wirkungslos wird.

Ist die Liste der Ersatzmänner erschöpft, so schreitet man fast überall zu einer Ersatzwahl, wenn neue Sitze der betreffenden Liste frei werden. Ist bloss 1 Sitz zu besetzen (in Zug und Schwyz auch 2), so findet das Hälftenmehr Anwendung [1]), bei 2 und mehreren Vakanzen dagegen das proportionale Verfahren.

In Genf wartet man mit einer Ersatzwahl im Wahlkreis Linkes Ufer, bis acht Sitze vakat sind, in der Altstadt, bis 7, und auf dem rechten Ufer, bis 4 Vertreter zu wählen sind, damit auch hier die Proportionalität zur Geltung kommen könne. In Solothurn und Schwyz wird bei Erschöpfung der Ersatzmännerliste der leere Sitz der grössten Liste zur Besetzung zugewiesen, welche noch über Ersatzmänner verfügt. In Bern giebt es gar keine Ersatzwahl, wenn keine Ersatzmänner mehr da sind. Hier wird nämlich die Gemeindevertretung jedes Jahr zu einem Viertel erneuert, und bei dieser Gelegenheit werden jeweilen auch wieder die leeren Sitze besetzt. Diejenigen der gewählten Kandidaten, welche am wenigsten Einzelstimmen erhalten haben, gelten dabei als Ersatzmänner der Ausgeschiedenen, so dass sie statt auf 4 Jahre vielleicht bloss auf 3, 2 und 1 Jahr gewählt sind.

Kapitel III.

Bisherige Erfahrungen.

§ 1. Einfluss der Proportionalvertretung auf das politische Leben.

I. Die Parteizersplitterung.

Die Furcht der Parteizersplitterung oder Parteivermehrung als Folge des proportionalen Wahlverfahrens hat sich im allgemeinen als unbegründet erwiesen. Es ist dies auch von den Proportionalisten vorausgesagt worden. Wahlverfahren schaffen eben keine Parteien, und sei ein Wahlsystem so oder anders, immer bleibt der Erfahrungssatz richtig, dass Einigkeit stark mache.

Die Parteien sind keine Gebilde von ewiger Dauer. Sie entstehen, gelangen zu Macht, werden durch andere in ihrer Machtstellung abgelöst und verschwinden wieder. Bis vor wenigen Jahrzehnten standen sich in unsern schweizerischen Kantonen stets nur zwei Parteien gegenüber. Die moderne wirtschaftliche und so-

[1]) In Belgien entscheidet hier in richtiger Konsequenz das relative Mehr.

ciale Entwicklung hat aber bereits dazu geführt, dass in den verkehrsreichern Ortschaften und Kantonen heute drei und vier Parteien nebeneinander bestehen. „Diese Parteientwicklung ist um so bemerkenswerter, als sie trotz des grossen politischen Beharrungsvermögens unserer Wählermassen zu stande gekommen ist, und trotzdem es jahrelang gewissermassen als politisches Dogma galt, dass lediglich die Existenz von zwei Parteien berechtigt sei, und jede andere Parteientwicklung auf Künstelei, auf momentane Wirkung und Unnatur zurückzuführen sei“ [1]), und — wollen wir hinzufügen — trotzdem das Wahlverfahren dieser Entwicklung den Weg versperren wollte.

Wenn daher die in einzelnen Kantonen bereits vollzogene Parteivermehrung in einigen Proporzkantonen heute erst entsteht oder sich ausdehnt, so ist dies ein Vorgang, der sich auch abgespielt hätte, wenn das Majoritätssystem beibehalten worden wäre. Das Wahlverfahren ist hier freilich kein Hindernis mehr, aber die natürlichen Hemmnisse des politischen Beharrungsgesetzes und der Überlegung, dass auch auf politischem Gebiete vereintes Marschieren und vereintes Schlagen am wirksamsten ist, besteht unverändert fort.

In *Freiburg, Zug, Solothurn* und *Schwyz* stehen sich nach wie vor die zwei Hauptparteien der Konservativen und Liberalen gegenüber. In allen diesen vier Kantonen bestanden schon unter dem Majoritätssystem in gewissen Gegenden selbständig organisierte, socialdemokratische Wählergruppen, die sich bei den Wahlen der ihnen jeweilen am nächsten verwandten liberalen Partei anschlossen oder aber auch selbständig auftraten. In Solothurn, wo die Liberalen die Majoritätspartei bilden, waren sie sogar öfters gezwungen, mit der konservativen Opposition Schulter an Schulter zu kämpfen.

Heute tritt diese dritte Partei überall selbständig auf den Plan, sofern sich nicht alle Parteien auf eine gemeinsame Liste einigen. Dass sie infolgedessen quantitativ stets besser vertreten sei, als unter dem alten System, kann nicht durchweg gesagt werden; in Solothurn z. B., wo sie früher infolge Abschlusses günstiger Kartelle zu stark vertreten waren, verloren sie bei der ersten proportionalen Wahl einige wenige Sitze. Dennoch aber sind sie, wie uns ihr Führer versichert, mit dem neuen Verfahren vollauf zufrieden, da sie jetzt ihre Vertreter selbst wählen dürfen und sich dieselben nicht mehr von andern Parteien aufoctroyieren lassen müssen.

In *Neuenburg* ist es ebenfalls beim alten geblieben. Die zwei Hauptparteien sind nach wie vor die Radikalen und die Liberalen, und in den drei industriereichen Wahlkreisen von Val-de-Ruz, Locle und Chaux-de-Fonds besteht neben denselben, wie schon vor 1892, eine socialdemokratische Arbeiterpartei. Selbst im Wahlkreis Neuchâtel mit 20 Vertretern stehen sich heute immer noch nur die zwei alten Parteien gegenüber.

Wie überhaupt in Gemeinden, war in der Stadt *Bern* die socialdemokratische Minderheit stark unterbunden, bis sie durch das proportionale Verfahren frei gemacht wurde; sie hat aber vorher schon bestanden, und die Einengung ihrer Aktionsfreiheit bei Wahlen hätte ihre Vergrösserung nicht hindern können. Die vorübergehende Trennung der Socialdemokraten (1895 bis 1898) kann man nicht als Parteizersplitterung auffassen. — Weniger klar und übersichtlich sind die parteipolitischen Situationen der Kantone Genf und Tessin.

Im *Tessin* beginnt zunächst, wie anderwärts, die socialdemokratische Gruppe, die bisher den linken Flügel der Radikalen bildete, sich von diesen zu emancipieren. Bei den Grossratswahlen von 1897 trat sie erst in Bellinzona mit einer eigenen Liste auf den Plan, war aber noch zu schwach, um einen Vertreter zu erhalten. Dagegen gelang es ihr, bei der Wahl der Stadtvertretung von Lugano im Jahre 1900 bei ihrem ersten Debut bereits 6 von den 50 Sitzen zu erlangen.

Diese Entwicklung ist vollkommen natürlich, und auch der grösste Feind des proportionalen Verfahrens wird nicht behaupten wollen, dass im Tessin die Socialisten durch das neue Wahlverfahren geschaffen worden seien.

Etwas befremdender ist dagegen ein zweiter Vorgang. Es hat sich nämlich auch von der alten konservativen Partei eine Gruppe, die sogenannte demokratische Partei (Corrieristen), abzuzweigen begonnen. Diese demokratische Partei ist schon bedeutend stärker als die socialistische Gruppe, und sie ist denn auch im Jahre 1897 bereits in 5 von 8 Wahlkreisen nicht ohne Erfolg aufgetreten. Ihre Entstehung knüpft an die Einführung des proportionalen Wahlverfahrens an und scheint gewissermassen deren Folge zu sein. Deshalb schreibt uns auch Dr. *Gabuzzi:* „Die unmittelbare Folge der Einführung des proportionalen Systems war eine gewisse Zerstückelung (disgregamento) der alten historischen Parteien, derart, dass sich nicht mehr zwei kompakte Parteien gegenüberstehen, von denen jede die andere mit allen Mitteln zu unterdrücken sucht, sondern man sieht Gruppen innerhalb der Parteien selbst, die im Grunde verschiedene Aspirationen und Tendenzen vertreten.“

[1]) Vgl. das treffliche Votum von *Curti* im „Amtlichen stenographischen Bulletin der schweizerischen Bundesversammlung“. Juni-Session 1898. S. 247.

Dass das neue Wahlsystem natürlich nur Veranlassung, nicht eigentliche Ursache dieser Teilung sein kann, ist klar. Wie weit aber die Wurzeln der demokratischen Partei in die Zeit des Majoritätssystems zurückreichen, lässt sich aus der Ferne nicht recht beurteilen. Im Verfassungsrat von 1892 führte am 23. Mai Respini aus, er glaube, dass das proportionale Wahlverfahren die historischen Parteien verschwinden lassen werde, und dass schon nach wenigen Jahren der Praxis Gruppen auftauchen werden, die zur Zeit noch unmöglich erschienen [1]). Offenbar mussten damals schon Anzeichen der Entstehung der beiden neuen Gruppen vorhanden sein, sonst hätte Respini, der ja die Verhältnisse innerhalb seiner Partei genau kannte, das Eintreten seiner Prophezeiung nicht für so nahe Zukunft in Aussicht gestellt.

Die Presse der alten Parteien steht der neuen Gruppierung ruhig gegenüber und betrachtet sie richtigerweise als eine „evoluzione naturale, quella del figlio che diventa magiorenne e mette su casa da se“ [2]). Sie sagt sich, die Parteien hätten eben keine ewige Lebensdauer, und das Nachbarland Italien beweise, dass auch unter dem Majoritätssystem kleine Parteinuancen, die sich mehr oder weniger um bestimmte Personen gruppieren, entstehen können.

Die ruhige Haltung der alten Parteien beweist uns, dass diese Evolution, die sich gegenwärtig im Kanton Tessin vollzieht, auch ohne das Proportionalwahlverfahren sich eingestellt hätte, und dass nur das gewaltige Ringen der beiden Hauptrichtungen um die Herrschaft sie bis zur Einführung des proportionalen Verfahrens hinderte, auch äusserlich ins Leben zu treten. Unzweifelhaft hätte bei Beibehaltung des Majoritätssystems auch nach 1890 das Ringen um die Herrschaft in der alten Schärfe fortgedauert und die Differenzen im Schosse der Parteien für einige Jahre noch in den Hintergrund gedrängt. Wäre es aber angezeigt, diese natürliche Entwicklung noch zu hindern? Dieser Ansicht ist im Tessin niemand.

Die Begünstigung der „selezione“, wie man im Tessin die Parteizersplitterung getauft hat [3]), besteht also einzig und allein im *Nichthindern* von Parteievolutionen, die im Zuge der Zeit liegen und auch unter dem Majoritätssystem schliesslich zum Durchbruch gekommen wären und dann einen viel raschern Umschwung der Verhältnisse bewirkt hätten.

Bei den Staatsratswahlen, wo sich die Kräfte mehr konzentrieren müssen, stehen sich noch heute nur die beiden historischen Parteien gegenüber.

Auch *Genf* scheint auf den ersten Blick der Behauptung, dass Parteizersplitterung unbedingte Folge der Proportionalvertretung sei, den Stempel der untrüglichsten Wahrheit aufzudrücken. Dem ist aber nicht so, und gerade das Beispiel dieses Kantons zeigt uns, dass mit Einführung des proportionalen Wahlverfahrens nur dann neue Gruppen auftauchen, wenn sie bereits vorher existierten. In der Diskussion im Nationalrat über die Motion Wullschleger vom Juni 1898 wagten denn auch weder Favon noch Ruffy, den Kanton Genf als Beispiel für das Gespenst der Parteizersplitterung anzuführen, das sie an die Wand malten. Hatte doch Favon selbst im Jahre 1891 *vor* Einführung der Proportionalität im Genfer Grossen Rat erklärt, dass bereits damals schon Vertreter von mindestens 4 Parteien im Grossen Rate vertreten seien [1]). Er schloss daraus, dass unter dem neuen System *mindestens* acht Gruppen sich bilden würden, sprach sogar von 14 und 15 Gruppen, ja von einem förmlichen Mosaik kleiner Parteigruppen [2]). Léchet erwiderte auf die Übertreibungen Favons, dass man unter dem neuen System 5 Parteigruppen haben werde: die Konservativen, die Radikal-Liberalen, die Radikal-Nationalen, die Katholiken und die socialistische Arbeiterpartei [3]). Diese

---

[1]) S. *Atti della Costituente,* elatta il 6 marzo 1892. S. 149. Respini fragte sich zugleich, ob diese Entwicklung vom guten oder schlechten sei. Eine Antwort, erklärte er, finde er nicht, nur das könne er sagen, dass er auf den vernünftigen Sinn des tessinischen Volkes vertraue, das nicht auf die Länge irregeführt werden könne und kein System beibehalten werde, das dem Lande nicht mehr nütze.

[2]) Vergl. „Il Dovere“, Nr. 86, vom 6. April 1900 und die dort citierte „Gazetta Ticinese“.

[3]) Das Organ der demokratischen Gruppe, „Il Corriere del Ticino“ (vom 4. April 1900), nennt das Proportionalsystem „un potente corrosivo“, das im Tessin langsam aber unermüdlich sein Werk verrichte. „I due vecchi partiti, ricchi d'anni e di peccati, vanno stasciandosi sotto l'azione dissolvente della „selezione“, messa in moto dal voto proporzionale. — Dei giovani nessuno si arresta a rimpiangerli: la gioventù guarda all'avvenire e non ad un passato irrevocabilmente sepolto.“ — Die konservative „Libertà“ ist ähnlicher Ansicht; sie sagt zu diesen Ausführungen des „Corriere“: „Per lo contrario ammettiamo che il voto proporzionale abbia avuto sui partiti storici un effetto deleterio, vuoi perchè, legalizzando tutte le aspirazioni, questa ha autorizzato ad estrinsecarsi per conto proprio senza preoccuparsi del tronco da cui derivano; vuoi perchè, offrendo alle diverse correnti il modo di seguire la propria tendenza, ha infiacchito la tendenza comune, nè ha distrutto l'impeto.“

[1]) „Que serait-ce, Messieurs, dans un pays comme le nôtre, où, avec un système actuel, vous voyez déjà des divisions se produire dans les partis. *Vous avez, au Grand Conseil, des représentants d'au moins quatre partis:* le parti démocratique — *je veux bien le compter pour une unité, parce que ce serait une indiscrétion de chercher ce qui peut le diviser* — le parti radical proprement dit, le parti ouvrier, et enfin le parti radical-national.“ Mémorial des séances du Grand Conseil, 1891/92, S. 778.

[2]) „Vous aurez une mosaïque de toutes sortes d'opinions, et toutes ces petites pierres que vous aurez mises dans de petits sacs, s'arrangeront d'une façon ou de l'autre suivant le hasard des circonstances . . . Vous aurez donné naissance à une foule de petits groupes, formés de petits hommes avec de petites idées, livrés au hasard des petites questions qui feront pencher la balance à droite ou à gauche.“ A. a. O., S. 1171.

[3]) A. a. O., S. 1296 ff.

Prophezeiung trat ganz genau ein; die alte konservative Partei teilte sich in zwei Gruppen, in die demokratische Gruppe (Protestanten) und in die unabhängige Gruppe (Katholiken). Die alte radikale Partei teilte sich, wie vorausgesagt worden war, in die Radikal-Liberalen, die Radikal-Nationalen und in die Socialisten. Durfte Favon sich wundern, wenn die demokratische Partei, die er nur aus Diskretion als eine Einheit bezeichnete, sich in 2 Gruppen schied?

Im Jahre 1895 fusionierten sich die Radikal-Liberalen und die Radikal-Nationalen wieder. Die Zahl von 5 Gruppen blieb aber doch, da sich zwischen den beiden Hauptparteien eine „Nationale Gruppe" bildete, die eher zur demokratischen Partei hinüberneigt [1]).

Diese Gruppierung ist bis heute geblieben. Zwar wurden im Jahre 1898 noch zwei Einzelkandidaturen aufgestellt, die eine unter dem Listentitel „Groupe des Libertins" die andere unter demjenigen von „Groupe de l'Alimentation". Die letztere Liste wurde, weil völlig aussichtslos, noch vor der Wahl als zurückgezogen erklärt; der Kandidat der erstern wurde gewählt; aber seine Wähler bildeten keine ausgeschiedene Gruppe. Wird dieser Einzelkandidat auch im Jahre 1901 wieder gewählt, so ist dies kein Unglück, sondern lediglich ein Beweis dafür, dass seine Wähler mit ihm zufrieden sind. Gerade diejenigen, die vor Einführung der Proportionalität derselben vorgeworfen, dass sie die Wähler zwinge, nach Parteien zu stimmen, betrachteten diese beiden Einzelkandidaturen als etwas Ungeheuerliches [2]). — Dieser ganze Überblick zeigt uns, dass die Proportionalität keine Parteien schafft, dass sie aber einer Parteivermehrung auch nicht im Wege steht und diese daher überall da eintritt, wo unter dem alten System verschiedene Gruppen, durch das Wahlsystem gezwungen, nur mühsam mit demselben Mantel sich deckten.

II. Weitere Einflüsse auf Parteien und Wähler.

Verschärfung der Parteigegensätze, politische Stagnation, Parteizwang werden ebenfalls als die Folgen des proportionalen Verfahrens hingestellt.

Die ersteren zwei Vorwürfe widerstreiten sich völlig. Offenbar ist der letztere von ihnen, der namentlich im Schosse der socialdemokratischen Partei von zwei Juristen in grellen Farben geschildert wurde, durchaus hinfällig. Von politischer *Stagnation* ist in keinem Proporzkanton auch nur eine Spur zu finden.

Was die *Verschärfung der Parteigegensätze* betrifft, so muss auch hier eine Besserung konstatiert werden. Jede Minorität will natürlich, wie früher, Majerität werden, und jede Majoritätspartei will ihre Herrschaft so lange als möglich halten. Bei jeder Wahl suchen nach wie vor die Parteien möglichst viele Bürger in ihr Schlepptau zu nehmen und entfalten daher eine rege Agitation. Die Zahl der Wahlversammlungen, der Flugblätter und Plakate hat nicht im mindesten abgenommen [1]).

Aber trotzdem ist gerade auf diesem Gebiete ein grosser Fortschritt zu konstatieren. Die *persönlichen Befehdungen* haben bedeutend abgenommen und damit auch die Ehrverletzungsprozesse, die sich sehr häufig stark umstrittenen Wahlen anschlossen.

Gerade das bisherige Verunglimpfen eines jeden einzelnen Kandidaten hat bewirkt, dass ein bedeutender Prozentsatz der tüchtigsten und bedeutendsten Bürger sich mit Abscheu vom politischen Leben abgewendet haben und sich nicht dazu herbeilassen wollten, wegen einer Kantonsratskandidatur von allen Seiten herabgesetzt und verdächtigt zu werden. Diesen Übelstand kann freilich das proportionale Wahlsystem kaum gänzlich beseitigen; dies zeigt uns schon die neueste *Abstimmung* über die Kranken- und Unfallversicherung, wo *jeder* offene Gegner der Vorlage von den Zeitungen auf eine Art und Weise verdächtigt und herabgesetzt wurde, die auch bei rechtlich denkenden Freunden der Vorlage Unwillen erregen musste. Immerhin ist in allen Proporzkantonen eine weitgehende Abschwächung, ja beinahe eine förmliche Beseitigung der persönlichen Befehdungen zu konstatieren. Es ist dies einerseits eine Wirkung der Anmeldung der Kandidaten für sich, die ja auch unter der Herrschaft des Majoritätssystems vorgeschrieben werden kann. Der Hauptgrund aber liegt doch bei den Listen, den Kandidatenkartellen. Nur diese erlauben jeder Partei, ihre Kandidaten selbst

---

[1]) Auch diese nationale Gruppe scheint nicht spontan aus dem Boden geschossen zu sein, denn Staatsrat Fazy konstatiert in einem Briefe an den Verfasser, dass die fünf bestehenden Gruppen im Keime schon vor Einführung des Proportionalwahlgesetzes bestanden haben.

[2]) *Vincent* legte im Nationalrat bei Behandlung der Doppelinitiative ganz besonderes Gewicht auf die Thatsache, dass unter dem proportionalen Wahlsystem nicht bloss Parteien und Parteisegmente, sondern sogar (!) einzelne Personen sich in den Grossen Rat hineindrängten (Amtliches stenographisches Bulletin 1900, S. 224). Ein neuenburgischer Vertreter riet daher den Genfern, ein Quorum einzuführen, wenn ihnen Einzelkandidaturen nicht passten. Dagegen replizierte ein zweiter Genfer, das könne man nicht, da man sonst die kleinen Gruppen unterdrücken würde.

[1]) Wohl mehr mit Rücksicht hierauf gab der neuenburgische Staatsrat im Jahre 1894 über die *erste* Anwendung des neuen Verfahrens folgendes Urteil ab: „Cependant la loi n'a point apporté dans la lutte des partis l'apaisement auquel on se flattait d'arriver; elle n'a point apporté, comme beaucoup le prophétisaient, en même temps que la justice pacifiante la paix électorale; la lutte a été aussi passionnée qu'elle l'était précédemment, et, dans plusieurs collèges, elle a atteint un degré d'acuité et d'acrimonie que nous n'avions pas encore connu."

zu wählen. Ein Herabsetzen der Kandidaten anderer Parteien nützt hier nichts, weil diese ihre eigenen Leute schon kennen. Die persönlichen Verdächtigungen und Herabsetzungen entspringen ja in That und Wahrheit nicht ernstlichen Bedenken gegen die Eignung des Angefochtenen, sondern rein parteiegoistischen Zwecken. Man will die Wähler über die Qualität der gegnerischen Kandidaten täuschen, um damit die Wahl von möglichst viel eigenen Leuten durchzusetzen. Der Erfolg entspricht zwar heutzutage in der Regel nicht mehr den Bemühungen, aber trotzdem wird dies immer und immer wieder versucht.

Namentlich in den Kantonen Tessin und Solothurn lässt sich der Kontrast zwischen altem und neuem System klar erkennen. Früher Versammlungen, die oft mit Schlägereien schlossen, Wahlbestechungen und -beeinflussungen, heute dagegen oft heisser Kampf der *Ideen*, wie er einer civilisierten Menschheit würdig ist[1]).

Diese Besserung ist dem Umstande zu verdanken, dass die Parole heute nicht mehr heisst: alles oder nichts, sondern weil es sich jetzt nur noch um ein Mehr, ein Gleichviel oder ein Weniger handelt. Jede Partei wählt sich natürlich das Mehr als Devise, denn Stillstand ist der Beginn des Rückschrittes. Aber wegen der Eroberung von einem oder zwei Sitzen lohnt es sich nicht mehr, zu Stimmenkauf, Gratisbewirtungen u. s. f. Zuflucht zu nehmen. Da freilich, wo von einem einzigen Sitze zugleich abhängen kann, ob eine Partei die Mehrheit der Vertretung erhalte, ist die Wahlagitation eine hitzigere; auch bei der ersten Anwendung des neuen Verfahrens ist der Kampf stets lebhafter als später, weil die Parteien ihre wahre Stärke noch nicht kennen. Mit Ausnahme von Tessin und Genf, wo sich einerseits beide Parteien bereits die Wage hielten, anderseits bereits feststand, dass es überhaupt keine Majoritätspartei mehr gebe, hat die Majoritätspartei ihre Feuerprobe überall gut bestanden und steht daher gestärkter da als zuvor[2]).

Ist eine rege Agitation durch Wort und Schrift zu verdammen? Es muss dies entschieden verneint werden. Dieselbe ist stets ein Mittel, das Interesse der Bürger an den Staatsangelegenheiten nicht erkalten zu lassen, und für die Bürger ein Ansporn, sich zu einer selbständigen Ansicht durchzuringen, also zugleich bis zu einem gewissen Grade ein politisches Bildungsmittel.

Vielfach wird die Verträglichkeit der Parteien unter dem alten System rühmend hervorgehoben. Aber wenn einmal die Parteien oder Parteikartelle sich fast ebenbürtig sind, dann hört die Verträglichkeit plötzlich auf und es beginnt der heisse Kampf um die Majorität. Gerade in solchen einem Majoritätswechsel vorangehenden Perioden, in welchen sich der Übergang langsam vorbereiten sollte, treibt jeweilen die Parteiausschliesslichkeit ihre grössten Blüten.

Eine bestimmte, klare Antwort über Zu- oder Abnahme der *Parteidisciplin* zu geben, ist nicht möglich, weil der Grad derselben unter dem alten System infolge der zahlreichen Parteikoalitionen und Kompromisse sich nicht genau feststellen lässt. Dass aber in den Kantonen, wo die freiwillige Proportionalität einigermassen in Übung sich befindet, die Parteidisciplin nichts Unbekanntes ist, beweisen uns die Nationalratswahlen im ersten eidgenössischen Wahlkreise (Zürich-Affoltern) vom Herbst 1899.

Von einem gemeinsamen Kandidaten abgesehen, erhielten hier die beiden liberalen Kandidaten 12,261 und 12,296 Stimmen, die Differenz ist somit 0.28 % vom Durchschnitt; die 3 demokratischen Kandidaten erhielten 11,370—11,625 Stimmen, Differenz: 2.22 % vom Durchschnitt; die 5 Socialdemokraten erhielten 7673—8767 Stimmen, Differenz: 13.31 %.

Vergleichen wir diese Resultate mit denjenigen der proportionalen Wahl der tessinischen Staatsräte vom 19. Februar 1893 und 10. Februar 1897. Beidemale standen sich hier 2 volle Listen mit 5 Kandidaten gegenüber. Die Unterschiede der Stimmenzahlen des ersten und letzten Kandidaten jeder Liste betrugen hier in Prozent derjenigen Wahlzettel, welche die betreffenden Listentitel am Kopfe tragen (schede valide delle liste):

1893	liberale Liste	1.57 %
	konservative Liste	1.66 %
1897	liberale Liste	3.59 %
	konservative Liste	3.65 %

Bei den letzten tessinischen Grossratswahlen wurde bedeutend weniger kompakt gestimmt, wie sich aus Tabelle F ergiebt; die Prozentsätze sind dort bei der konservativen und der demokratischen Partei ausnahmsweise hoch, weil diese beiden Gruppen heute noch nicht klar von einander gesondert sind.

---

[1]) Im solothurnischen Wahlkreis Thierstein haben die Komitees der beiden politischen Parteien vor den Kantonsratswahlen vom Mai 1900 in den Bezirksblättern folgendes Übereinkommen publiziert: „Die unterzeichneten Komitees der beiden politischen Parteien des Bezirks Thierstein sind gegenseitig übereingekommen, auf die bevorstehenden Kantonsratswahlen, sowie bei Abstimmungen und Wahlen in Zukunft überhaupt, alle Trinkgelage, durch welche eine Beeinflussung der Wähler bezweckt wird, abzuschaffen und jede derartige Veranstaltung als Wahlbestechung zu betrachten. Die beidseitigen Ortskomitees in den verschiedenen Gemeinden sind gehalten, dieser Übereinkunft nachzuleben."

[2]) Dass diese Feuerprobe die Majoritätspartei nur stärken kann, wenn sie dies wirklich ist, will wohl auch Hilty sagen, wenn er schreibt: „Der jetzigen liberalen Majorität, welche damit zur Minorität gemacht werden will, würde eine solche Prüfungszeit günstig sein, wenn sie dieselbe charakterfest aushält." Politisches Jahrbuch der schweiz. Eidgenossenschaft, 1892, S. 38.

Die analoge Tabelle G für den Kanton Solothurn ist nicht massgebend, weil hier die Einzelstimmen nur Vorzugszeichen bedeuten; sie zeigt uns, dass die solothurnischen Wähler doch in ziemlich bedeutendem Masse von dem Rechte der Auszeichnung einzelner Kandidaten Gebrauch machen.

In den andern Kantonen, wo in der Regel unvollständige Listen portiert werden und generelle Zuweisung von Einzelstimmen an die Listen gestattet ist, sind ähnliche statistische Zusammenstellungen zu wenig beweiskräftig. Immerhin liefert uns für Genf Tabelle H einige Anhaltspunkte dafür, dass die Zahl der Panacheurs sehr gering ist, oder dass ihr Einfluss sich gegenseitig beinahe aufhebt. Die Zahl der generell zugewiesenen Stimmen (suffrages de liste) ist dort nur deswegen etwas höher, als der Liste entsprechen würde, weil ein freilich recht kleiner Prozentsatz der Wähler durch Durchstreichen von Namen auf den gedruckten Wahlzetteln die Bevorzugung der nicht gestrichenen Kandidaten ausdrückt.

Was die *Wahlbeteiligung* anbelangt, so lässt sich hier, so wenig wie bei der Parteidisciplin, allgemein eine Zu- oder Abnahme feststellen. Da, wo früher beim heissen Kampf um alles oder nichts sozusagen der letzte Mann zur Urne ging, ist eher eine Abnahme zu konstatieren. Bei der tessinischen Grossratswahl von 1889 gingen z. B. 24,671 Wähler zur Urne, bei den letzten Wahlen von 1897 trotz des Wachstums der Zahl der Wahlberechtigten 23,760. Was nützte aber in den tessinischen und solothurnischen Wahlkreisen eine Wahlbeteiligung von 90 %, wenn 40 % davon überhaupt umsonst zur Urne gegangen waren? Gerade in den Wahlkreisen des letztern Kantons lässt sich verfolgen, wie die Minorität das eine Mal wieder einen erneuten Anlauf machte und die Wahlbeteiligung auf über 90 % hinauftrieb; war derselbe resultatlos, so sank die Beteiligung 3 Jahre später auf 70, 60, sogar 40 % hinunter, um später wieder auf 90 zu steigen.

Da, wo die Majorität der einen Partei sicher stand, war unter dem alten Wahlsystem die Beteiligung durchaus geringer als heute [1]). Die schwächste Wahlbeteiligung unter dem neuen System finden wir im Jahre 1900 im solothurnischen Wahlkreise Buchegg-berg. Hier hatte sich im Jahre 1896 gezeigt, dass die Oppositionspartei nicht stark genug sei, um Anrecht auf einen einzigen der 8 Kantonsratsitze zu haben; im Jahre 1898 wurde daher von dieser Seite keine Liste vorgeschlagen, so dass die Wahl der 8 freisinnigen Kandidaten ausser Zweifel stand; deshalb sank die Beteiligung von 85 auf 44 %.

Die Tabellen J und K geben den Grad der Wahlbeteiligung in Solothurn und Genf unter altem und neuem System an [1]).

Die Zahl der leeren Wahlzettel ist überall minim; in Solothurn beträgt sie cirka 0.2 %, im ganzen Kanton Tessin bei den letzten Grossratswahlen 0.8 %. Es ist dies hauptsächlich der Gestattung von gedruckten Wahlzetteln zu verdanken.

§ 2. Einfluss der Proportionalvertretung auf die Thätigkeit der Volksvertretung.

Die Bürger selbst haben in der Regel mehr Gerechtigkeitsgefühl und Sinn für Proportionalität als die Parteikomitees. Da, wo dieses Gefühl schon ziemlich stark entwickelt ist, wie z. B. im Kanton Zürich, sind die Komitees geradezu in ihrem eigenen Interesse zur freiwilligen Proportionalität gezwungen, um nicht rechtlich denkende Bürger zu veranlassen, mit den Gegnern zu marschieren Die herrschende Partei betrachtet es aber als ihr Recht, die Kandidaten der Minderheit selbst auszuwählen, und octroyiert daher der letztern Vertreter auf, die diese selbst nicht gewählt hätte. Den Bürgern gegenüber aber kann nun das Komitee der Majorität erklären, man sei der Minorität in loyalster Weise entgegengekommen.

Einer der Hauptnutzen der Proportionalvertretung ist die Beseitigung dieses Übelstandes. Selbst in Solothurn, wo ein Hineinregieren in die Listen anderer Parteien noch am ehesten möglich wäre, ist man mit dem neuen System vollkommen zufrieden. Wollte aber beim System der Einzelstimmenkonkurrenz eine Partei versuchen, *wirksam* die Reihenfolge der gegnerischen Liste zu ändern, so ist dies nur möglich, wenn man diese Absicht mehr oder weniger bekannt giebt; dann werden die andern aber schon auf der Hut sein und den Gegnern für den Stimmenzuwachs nur Dank wissen. Dies ist der Grund, weshalb, trotz der theoretisch leichten Möglichkeit, bis heute sozusagen keine derartigen Wahlmanöver vorgekommen sind, und weshalb sie auch in Zukunft nicht vorkommen werden [2]). Auch kann die Minorität durch Aufstellen

[1]) Namentlich in einigen neuenburgischen Kreisen hat sich die Wahlenthaltung bedeutend vermindert. So führte Calame-Colin im Nationalrat (Juni-Session 1898, Amtliches stenographisches Bulletin, S. 272) aus: „Après 7 ans de ce système, je pense que je ne serai démenti par personne en disant que la situation politique s'est améliorée, qu'il y a une grande détente dans les esprits. Je vous ai dit qu'avec l'ancien système une fraction du corps électoral avait déserté le scrutin: eh bien, nous constatons aujourd'hui que les électeurs ont appris à retourner aux urnes, et dans le même collège électoral où il y avait 600 à 700 électeurs, nous en avons régulièrement 4000 à 4500 maintenant."

[1]) Die amtlichen publizierten Wahlstatistiken der andern Kantone sind in dieser Beziehung nicht vollständig genug.

[2]) *Vincent* (Amtl. stenographisches Bulletin, 1900, S. 242) erklärte selbst bezüglich des „Köpfens" der Listen: „Toutes ces

nicht allzu langer Listen und Auslesen tüchtiger Kandidaten dieselben geradezu nutzlos machen. Als Folge des Selbstwählens ihrer Kandidaten durch jede Partei hat man fast allgemein eine Hebung des geistigen Niveaus der Volksvertretung konstatieren können.

So erklärte uns Staatsrat *Berthoud* in *Neuenburg,* dass im dortigen Grossen Rat seit 1892 die Debatten gründlicher und erspriesslicher seien als zuvor, und dass man nicht mehr so viel Zeit durch unfruchtbare Diskussionen vergeude.

Calame-Colin [1]) gab im Nationalrat folgendes Urteil über die Erfahrungen im gleichen Kanton ab: „Ce n'est pas seulement sur le corps électoral que la représentation proportionnelle a produit d'heureux effets. Chacun y a conservé sa complète indépendance, il n'y a pas de compromis; mais chaque groupe rivalise d'initiative, les discussions se font sans parti pris, il n'y a plus d'obstruction. Le gouvernement neuchâtelois est plus fort que jamais."

Zwei weitere Vertreter Neuenburgs, *Comtesse* und *Jeanhenri,* welche der Einführung der Proportionalität im Bunde feindlich gegenüberstehen, konnten Calame-Colin nicht widerlegen. Beide mussten zugeben, dass die Proportionalvertretung gute Früchte gebracht habe. „Je constate également", gestand letzterer zu, „que le niveau intellectuel du Grand Conseil s'est élevé, attendu que la représentation proportionnelle des minorités se produisant dans tous les arrondissements, ce sont les têtes de listes, les hommes les plus capables des divers partis, qui ont été nommés. Et en arrivant dans le petit parlement neuchâtelois, ces hommes ont apportés avec eux une somme de connaissances, d'intelligence et d'expérience qui n'y étaient pas ou y étaient dans une proportion moindre, lorsqu'ils ne pouvaient faire entendre les voix."

Wenn man in einer Rede *gegen* den Proporz über dessen Wirksamkeit ein solches Urteil abgiebt, so kann man an dessen guten Folgen nicht mehr zweifeln.

Aus dem *Tessin* berichtet uns Dr. *Gabuzzi,* dass die proportionale Vertretung der Minderheit die Diskussionen im Grossen Rat unzweifelhaft verbessert habe, da nun die Majorität nicht mehr so sehr auf ihre eigene numerische Stärke vertrauen könne, sondern auch mit der Opposition rechnen müsse, um eine Vorlage durchbringen zu können. Auch *Pometta* bestätigt, dass die Diskussion der tessinischen Volksvertretung seit einigen Jahren eine ruhige geworden sei, und dass unzweifelhaft die Proportionalvertretung mit dazu beigetragen habe. Dass im *bernischen* Stadtrat ein regeres Leben herrsche als früher, ist bereits betont worden.

In *Zug,* wo die Zusammensetzung des Kantonsrates fast gar nicht geändert hat, ist bis heute weder eine Erhöhung noch ein Sinken des geistigen Niveaus des Rates bemerkbar gewesen.

Dagegen hat man in *Solothurn* dieselben Erfahrungen gemacht wie in Neuchâtel und Tessin. Nationalrat *Brosi,* der eifrige Gegner des neuen Systems, erklärte uns, dass die Minoritäten jetzt im Kantonsrat viel selbstbewusster auftreten als früher, und dass sie sogar eine *höhere* Bedeutung hätten, als ihrer Repräsentanz im Rate entsprechen würde. Offenbar irrt sich hier der Führer der solothurnischen Mehrheitspartei, weil er noch zu sehr an die frühere Unterdrückung der Minoritäten gewöhnt ist und dabei den Kontrast zwischen altem und neuem System in verschärftem Masse empfindet. Wäre aber seine Behauptung objektiv richtig, so wäre dies nur ein Beweis, dass die Minoritäten die guten Gründe auf ihrer Seite hätten, und dass sie im allgemeinen durch tüchtigere Kräfte vertreten wären, als die liberale Majorität.

Der Vorwurf, dass die Proportionalvertretung die Bildung einer festen Majorität im Rate hindere, ist völlig unstichhaltig. In der Bundesversammlung wurde in den Jahren 1898 und 1900 mehrfach auf Genf als abschreckendes Beispiel hingewiesen. Man sehe, führte Ruffy aus [1]), dass in einem Grossen Rat eine kleine Gruppe (groupe national) von neuen Vertretern in wichtigern Fragen entscheide, auf welcher Seite die Mehrheit der Versammlung sein solle.

Wenn alle andern Parteigruppen sich so die Wage halten, dass es von der Haltung der nationalen Gruppe abhängt, auf welcher Seite die Mehrheit stehe, so ist diese daran nicht schuld. Sie hat keine erhöhte Bedeutung, repräsentiert nur $^9/_{100}$ der Gesamtstimmkraft des Grossen Rates; sie selbst kann durchaus nichts durchsetzen, sondern bedarf dazu der Unterstützung von weitern 42 Mitgliedern des Rates. Dieser Zustand, wo in jeder einzelnen Abstimmung Majorität und Minorität sich neu bilden, ist doch weit erspriesslicher und wünschbarer als derjenige, wo eine kleine dritte Partei bei der *Wahl* der Legislative entscheidet, welche

---

manœuvres n'ont été exécutées que timidement." Er befindet sich aber offenbar auf falscher Fährte, wenn er fortfährt: „Cela est bien explicable. Le tireur, qui se sert pour la première fois d'une arme, ne cherche pas à en faire de suite tous les ressorts."

[1]) Amtl. stenographisches Bulletin 1900, S. 272.

[1]) Amtliches stenogr. Bulletin. Juni 1898. S. 265. — 2 Jahre später wiesen Vincent und Favon auf dasselbe Phänomen hin. Letzterer verstieg sich sogar zu folgender, für die nationale Gruppe höchst beleidigender Äusserung: „Voilà ce que la proportionnelle nous amène, ce qui arrivera. C'est que vous aurez des députés nommés par des partis qui ne reposent sur rien, qui ne représentent rien et avec lesquels il faudra compter." Siehe amtliches stenographisches Bulletin 1900. S. 263. Dass beim proportionalen Verfahren eine Partei, die aus nichts besteht, 9 Vertreter erhalte, ist eine neue Theorie.

von den beiden grössten Minoritätsparteien für die *ganze* Legislaturperiode im Rate die Mehrheit bilden solle und welche die Minderheit, wie dies früher in Genf auch schon vorgekommen ist.

Diejenigen, die eine feste Majorität als durchaus nötig erachten, sollten notwendigerweise für den einzigen Wahlkreis und reines relatives Mehr eintreten, da sonst, wie das Beispiel des deutschen Reichstages mit seinen 14—17 Gruppen und dasjenige der französischen Kammer zeigt, auch unter dem alten System im Rate blosse Minderheitsparteien existieren können.

Das Vertrauensmandat zwischen Wählern und Gewählten ist keineswegs zum *imperativen Mandat* ausgeartet, wie Hilty prophezeit hat. Hie und da wird, im Gegenteil, versichert, dass die Stellung der Gewählten eine freiere sei, offenbar aber ist es so ziemlich beim alten Zustand geblieben.

Dagegen hat gerade der Umstand, dass sich nicht immer von vornherein kompakte Majoritäten und Minoritäten gegenüberstehen, und überhaupt das Gefühl, dass alle Vertreter gleichen Rechtes seien, zu einer Annäherung der Vertreter verschiedener Gruppen geführt, die für die Kompromissarbeit der Legislative nur von bester Wirkung sein kann. Dr. Gabuzzi konstatiert, dass so im Grossen Rate des Kantons *Tessin* die Beziehungen zwischen den Parteien — von den extremen Flügeln abgesehen — mildere geworden seien.

Auch ein schneller Wechsel in der Zusammensetzung der Volksvertretung wird dem proportionalen System zum Vorwurf gemacht. — Eine gewisse Erneuerung des Rates ist für dessen Thätigkeit keineswegs schädlich. Es fehlt uns das nötige Material, um den gemachten Vorwurf in allen Proporzkantonen einer genauen Prüfung zu unterziehen. Im Tessin ist der Wechsel etwas grösser als bisher, wie uns Dr. Gabuzzi berichtet; dies rührt daher, weil die Parteien stets vollständige Listen portieren und weil so die Reihenfolge der Kandidaten sich oft etwas ändert und dabei bewirkt, dass namentlich solche Deputierte, die während der Legislaturperiode nachrückten, nicht wieder gewählt sind. Dasselbe trifft für *Genf* zu.

In *Solothurn* aber ist das gerade Gegenteil der Fall, wie uns Tabelle L im Anhang schlagend beweist. Bei der ersten Anwendung des neuen Verfahrens musste hier natürlich der Wechsel noch gross sein, weil die einseitige Vertretung der Kreise aufgehoben wurde; die zweite Anwendung vom Jahre 1900 zeigt dagegen eine in Solothurn noch nie dagewesene Stabilität.

Im Stadtrat von *Bern* wurde im Jahre 1899 über zu häufigen Wechsel der Mitglieder als Folge der Proportionalvertretung geklagt. Aber mit Unrecht, denn im Jahre 1899, wo *zum erstenmal* ein bereits nach proportionalem System gewählter Viertel des Rates der Erneuerungswahl unterworfen wurde, figurierten auf der freisinnig-demokratischen Liste 6 bisherige Stadträte, diese wurden wieder gewählt; auf der konservativen Liste war ein bisheriges Mitglied, auch dieses wurde neuerdings gewählt; auf der socialdemokratischen Liste fanden sich 7 bisherige Stadträte — die ganze Liste erhielt aber nur 6 Sitze zugewiesen; fünf davon fielen bisherigen Mitgliedern zu, einer einem neuen.

Das relativ junge Alter der Proportionalvertretung gestattet noch nicht, die *Hauptfrage* zu beantworten, ob seit deren Einführung die Gesetze besser seien und die Beschlüsse der Volksvertretung mit dem Willen der Bürger eher übereinstimmen. In Genf hat das Volk nach 1892 zwei Gesetze verworfen, die vom Rat mit überwiegendem Mehr angenommen worden waren; auch zwei Referendumsbegehren wurden seither gestellt. Vincent erklärte im Nationalrat am 6. Juni 1900, dass ein Vergleich der gleichen Zeiträume vor und nach Einführung der proportionalen Wahl keinen Vorteil des neuen Systems zeige. Wie erwähnt, ist ein solcher Vergleich heute noch nicht möglich. Ist dies einmal der Fall, so muss man jeweilen auch die Grössen der verwerfenden oder annehmenden Majoritäten beider Parteien miteinander vergleichen und womöglich die Abstimmungsvorlagen in zwei Kategorien teilen, je nachdem sie von den Bürgern finanzielle Opfer fordern oder nicht.

Über diesbezügliche Erfahrungen im ältesten Proporzkanton, im *Tessin,* lässt sich deswegen gar nichts Bestimmtes sagen, weil zugleich mit der Proportionalvertretung das Verfassungs- und Gesetzesinitiativrecht eingeführt wurde, ferner das fakultative Gesetzes- und Finanzreferendum und endlich die Volkswahl des Staatsrates und der Richter. Alle seitherigen Besserungen im tessinischen Staatswesen darf man natürlich nicht auf die Mühle der Proportionalvertretung leiten. Dass in *Neuenburg* der Kontakt zwischen den Bürgern und der Volksvertretung als Gesamtheit ein innigerer ist als früher, scheint bereits unbestreitbar festzustehen[1]).

§ 3. Der Vorwurf der Kompliziertheit des Verfahrens.

Dass das proportionale Wahlverfahren für die Wähler und die Wahlbureaux komplizierter ist als das Majoritätssystem, ist unbestreitbar. Dasselbe ist jedoch allgemein begriffen worden, so dass die Gegner diesen Vorwurf allgemein fallen gelassen haben.

Es sollen hier kurz die bisherigen Erfahrungen bezüglich der Wähler und der Wahlbureaux geschildert werden.

---

[1]) Siehe unten, S. 297.

a) Betreffend die Wähler.

α) Tessin. „Das Wahlverfahren der Wahlen wurde, trotzdem es kompliziert ist, vom Volke sofort begriffen; die Rekurse wegen Unregelmässigkeit sind nicht sehr häufig", schreibt Dr. Gabuzzi. Auch Pometta erklärt, er habe das System in Bauerngemeinden funktionieren sehen; die Bürger hätten hier schon die Resultate der Wahlen gekannt, bevor die Arbeit des Wahlbureaus beendigt gewesen sei.

β) Genf. Das Departement des Innern liess im Jahre 1892 jedem Wähler vor der Wahl das Wahlgesetz zustellen und stellte ihnen zugleich auf jeder Gemeindekanzlei eine erklärende Broschüre zur Verfügung. Dass die Wähler das Verfahren vollkommen begriffen, beweist die minime Anzahl ungültiger Wahlzettel in Tabelle M des Anhangs.

γ) Neuenburg, Freiburg, Bern, Solothurn, Schwyz. Auch in diesen Kantonen ist überall dasselbe zu sagen; nirgends entstanden für die Wähler Schwierigkeiten.

δ) Zug. Bei den Regierungs-, Ständerats- und Kantonsratswahlen von 1896 betrug hier die Zahl der ungültigen Wahlzettel volle 15 %. Die Ursache dieser ausnahmsweise hohen Zahl haben wir oben (S. 178) bereits erwähnt. Aber selbst wenn wir annehmen, dass die Nichtigkeitsgründe je zu 6 % bei den Kantons- und den Regierungsratswahlen und zu 3 % bei den Ständeratswahlen vorlagen, so sind diese Prozentsätze immer noch sehr hoch. Die Ursache kann nur in der komplizierten Weise, auf welche die Wähler ihr Wahlrecht ausüben müssen, gefunden werden.

b) Betreffend die Wahlbureaux.

Als im *Tessin* im Jahre 1891/92 in den 265 Gemeinden das neue Verfahren zum erstenmal zur Anwendung gelangte, versandte das Departement des Innern erläuternde Instruktionen an die Gemeinderäte und schickte in die kleinen Berggemeinden, sofern es gewünscht wurde, Kommissäre, welche den Wahlbureaux zur Seite standen. Nur das Vorbereitungsverfahren hat seither hie und da noch Schwierigkeiten geboten; bei der eigentlichen Ausrechnung der Wahlresultate kommen keine Fehler vor. Die im Vergleich zu andern Kantonen noch ziemlich häufigen Wahlrekurse beziehen sich nur auf das Vorbereitungsverfahren und die aktive Wahlfähigkeit der Bürger [1]).

[1]) Der wichtigste auf das Verfahren Bezug habende Rekurs löst die Frage, in welcher Weise verfahren werden müsse, wenn zu viel Wahlzettel eingelegt worden sind: ob das Zuviel von der Stimmenzahl jeder einzelnen Lieste abzuziehen sei und zugleich von der Gesamtstimmenzahl, oder ob bloss von der letztern ganz und von der Stimmenzahl der Listen zu proportionalen Bruchteilen. Die Regierung entschied in ersterem Sinne. Vergl. Estratto della risoluzione governativa del 30 novembre 1896, Nr. 4469.

Der *Genfer* Staatsrat berichtet über die erste Anwendung des Verfahrens im Rechenschaftsbericht über das Jahr 1892 (S. 149): „Cette application du nouveau rouage électoral a été unanimement reconnue excellente, et les opérations du dépouillement et de la récapitulation ont marché d'une manière plus rapide qu'avec le système actuel." Über die Erfahrungen im Jahre 1895 schreibt er (Rechenschaftsbericht, S. 47): „Cette seconde application du nouveau rouage électoral a été reconnue excellente, et les opérations du dépouillement et de la récapitulation, quoique plus compliquée qu'avec le système majoritaire, ont néanmoins marché assez vite et ont donné des résultats absolument mathématiques."

Der Staatsrat von *Neuenburg* berichtet über den ersten Versuch: „Les opérations notamment celles du dépouillement et de la répartition proportionnelle des sièges se sont accomplies régulièrement et facilement, et les résultats du vote ont été déterminés sans beaucoup de difficultés, et, croyons-nous, sans erreur."

Dasselbe ist in allen andern Kantonen zu suchen; die Schwierigkeiten, die in *Zug* entstanden, entsprangen einer Divergenz der Ansichten über die Interpretation des Gesetzes, und nicht der Kompliziertheit des Verfahrens.

Die Arbeit des Wahlbureaus nimmt ungefähr dieselbe Zeit in Anspruch wie früher; da, wo man früher gedruckte Wahlzettel nicht zugelassen hatte, ist sie dementsprechend schneller fertiggestellt.

Durch gute Redaktion der Zähl- und der Wahlprotokollformulare kann man die Arbeit des Wahlbureaus sehr erleichtern. Deren Anfertigung ist ja hier, wo die Kandidaten angemeldet sind, mühelos, und dem Wahlbeamten steht ja auch in höherem Masse als bisher, wo er erst am letzten Tage aus den Zeitungen die Kandidaten heraussuchen musste, die nötige Zeit zur Verfügung.

Dass man beim Übergang vom alten zum neuen System auch endlich gedruckte Wahlzettel gestatten soll, braucht kaum erwähnt zu werden.

§ 4. Allgemeine Urteile.

a) Tessin. Nationalrat Motta übertrieb nicht, als er in der Bundesversammlung am 9. Juni 1900 erklärte, dass im Tessin kein einziger klardenkender Politiker daran denke, dass man zum Majoritätssystem zurückkehren sollte. Die proportionale Wahl des Grossen Rates und der Gemeindebehörden, das limitierte Votum und in geringerm Masse auch die proportionale Wahl des Staatsrates betrachten die tessinischen Bürger als ein Kleinod, das sie sich nie mehr nehmen lassen werden, sei es von dieser oder jener Seite [1]).

[1]) Pometta schreibt uns: „Io ritengo che il sistema proporzionale è così amato dal popolo ticinese, che non sarà così

Von deren Anwendung auf die Wahl der Regierung abgesehen, hat bis heute weder ein Parteiführer noch irgend ein Pressorgan gewagt, an der proportionalen Wahlart zu rütteln. Die Bürger wissen ganz genau, dass sie die ruhige Entwicklung des letzten Decenniums demselben zum grössten Teil verdanken. In dem Kampfe um die Einführung der Proportionalvertretung im Bunde vom Jahre 1900 befand sich die radikale Partei des Tessin in einer peinlichen Situation. Als Teil der radikal-demokratischen Partei der Schweiz wollte sie von der Einführung des neuen Prinzipes im Bunde nichts wissen, konnte aber die guten Wirkungen, die dasselbe im Tessin zeitigte, nicht leugnen.

Um ihre Haltung zu rechtfertigen, behauptet sie, es sei nicht gesagt, dass man nicht auch durch das System der kleinen Wahlkreise das Übel hätte beseitigen können, das nicht in dem System der absoluten Mehrheit, sondern in der Wahlkreisgeometrie gelegen habe [1]).

Dass die Heilung des Übels der Wahlkreisgeometrie durch neue Wahlkreisgeometrie ebenso wirksam gewesen wäre, wie die Proportionalvertretung, glaubt im Tessin kein Bürger ernstlich, gehöre er nun dieser oder jener Partei an.

In zweiter Linie führt das Organ der radikalen Partei aus, dass die Pacifikation des Tessin zum grössern Teile der weisen Mässigung der jetzigen Majoritätspartei zu verdanken sei. Wenn wir uns aber der weiter oben geschilderten Beschneidung der Departemente, denen Angehörige der Minderheit vorstanden, erinnern, so hat man das Gefühl, dass die gerühmte „saggezza“ der Majorität oft eine unfreiwillige Folge der Proportionalität war. Die Minderheit kehrt den Spiess um und behauptet, dass die Friedensära der trefflichen Haltung der Minderheit zu verdanken sei.

Die Wahrheit liegt in der Mitte: Im gemeinsamen Zusammenarbeiten beider Parteien liegt die Ursache der Überwindung des „periodo barbarico“, und dieses ist eine Folge der *gesetzlich vorgeschriebenen* Proportionalität. Wenn man im Kanton Tessin wieder zum alten System überginge, so würden ohne Zweifel in kurzer Zeit wieder die alten Parteikämpfe losbrechen; denn bei den lebhaften tessinischen Bürgern würde allzu leicht das natürliche Gerechtigkeitsgefühl, das zur Proportionalität führt, wieder durch die Parteileidenschaft in den Hintergrund gedrängt.

b) Genf. In Genf hat man jeden kleinen Fehler des proportionalen Systems in ungehöriger Weise aufgebauscht, so namentlich den durchaus nebensächlichen Übelstand, der aus der Zuweisung der Restmandate an die stärksten Stimmenreste in Verbindung mit dem Mangel eines Quorums folgt.

Die Genfer selbst liessen sich durch diese Übertreibungen nicht beirren, und daher schlief das Komitee, das sich im Beginn des Jahres 1899 unter grossem Lärm gebildet hatte, um eine Initiative auf Abschaffung des neuen Systems zu inscenieren, wieder ruhig ein. Als im Februar 1899 Rutty im Grossen Rat einige kleine Verbesserungen des Gesetzes vorschlug, stellte kein Mitglied den Antrag auf Wiedereinführung des alten Gesetzes.

Regierungspräsident *Gavard,* das Haupt der radikalen Partei, welche in ihrer Mehrheit heute noch dem Proportionalsystem nicht hold ist, weil es scheinbar ihre Majorität zertrümmert hatte, erklärte im Gegenteil:

„Le retour au système majoritaire, avec ses injustices et ses imperfections, serait une véritable iniquité électorale, à laquelle je ne prêterai pas la main, ni ne donnerai mon vote. Du reste, celui qui détruira la proportionnelle, n'est pas encore né [1]).“

Dieses objektive Urteil eines kompetenten Staatsmannes zeigt, welch entstelltes Bild die Genfer Vertreter im Nationalrat ihren Kollegen von den Wirkungen der Proportionalvertretungen in Genf entworfen haben.

c) Neuenburg. In Neuenburg ist man im ganzen mit der Proportionalvertretung vollkommen zufrieden, wie uns Staats- und Ständerat Berthoud mitteilte. Calame-Colin gab im Nationalrat folgendes allgemeines Urteil ab [2]):

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

---

facile abolirlo, specialmente per il Gran Consiglio, i municipi ed i tribunali (voto limitato).“

[1]) Vgl. „Il Dovere“, vom 9. Juni 1900.

[1]) Vgl. „Représentation proportionnelle“, Bruxelles, 17./18. Band, 1899, S. 152.

[2]) Vgl. Amtl. stenographisches Bulletin, 1900, S. 240.

Der Vertreter der radikalen Partei, Jeanhenri, konnte diese Lobrede nicht widerlegen. Er schlug daher denselben Weg ein wie die tessinischen Radikalen und behauptete, die Besserung sei mehr der trefflichen Haltung der radikalen Mehrheit zu verdanken als der Proportionalvertretung. Die Radikalen waren aber auch schon *vor* 1892 Majoritätspartei! Weiterhin erklärte er, in der Absicht, die gute Wirkung der Proportionalvertretung abzuschwächen, die Radikalen hätten das neue Wahlsystem eingeführt „par esprit politique et non par fanatisme pour la proportionnelle". Dass jede Majoritätspartei vor Einführung der Proportionalvertretung sich frägt, wie sie sich dabei stellen werde, ist klar; es wäre nur wünschenswert, dass in den andern Kantonen und im Bund die Majoritätsparteien möglichst bald von dem richtigen, weitsichtigen „esprit politique" der Neuenburger Radikalen angehaucht würden.

Über die Erfahrungen in der *Stadt Bern* ist bereits weiter oben, S. 235, gesprochen worden.

d) In *Solothurn* ist man im allgemeinen mit dem neuen System auch zufrieden, wie sich schon aus der wachsenden Ausdehnung, die ihm die Gemeinden geben, ersichtlich ist[1]). Der konservative „Solothurner Anzeiger" schrieb am 2. Mai 1900 über die 4jährige Amtsdauer des proportional gewählten Kantonsrates: „Unsere Volksvertretung hat sich bewährt; sie giebt uns Garantie für die Zukunft auch in anderer Richtung. Mit ihr ist der brutale, unheilvolle Kulturkampf aus dem Lande verbannt. Die religiösen Befehdungen vermindern sich; die Staatsgewalt hat eingesehen, dass sie sich durch Übergriffe ins religiöse Gebiet ins eigene Fleisch schneidet und im Volk Unwillen und Unsegen pflanzt. Die gerechte Volksvertretung hat uns die religiöse Freiheit gebracht."

e) In *Zug* ist die Situation leicht zu übersehen. Das Verfahren ist schlecht geregelt, so dass die Minderheiten zu kurz kommen. Aber wie die neuesten Kantonsratsverhandlungen vom Frühjahr 1900 zeigen, ist den Minderheiten doch ein schlechter Proporz lieber als der beste „Majorz". Der konstante Kampf um die Abänderung des Gesetzes konnte natürlich nicht dazu beitragen, die seit jeher schroffen Parteigegensätze zu mildern.

f) In *Schwyz* hat die erste Anwendung des neuen Systems die Parteien zu weitgehendem Entgegenkommen veranlasst. In den 8 grössten von den 12 Gemeinden, in denen dasselbe angewendet werden muss, wurden Kompromisslisten vereinbart. In den Zweierkreisen kam die konservative Mehrheitspartei der liberalen Opposition in loyalster Weise entgegen, und man muss gestehen, dass die letztere da, wo sie auch nur über eine schwache Majorität verfügte, nicht das gleiche Entgegenkommen zeigte.

Trotzdem sind die Liberalen mit dem neuen System nicht zufrieden; sie werden aber überhaupt mit keinem Wahlverfahren zufrieden sein, solange sie in Minderheit bleiben. Dass das proportionale System ihnen die Herrschaft nicht geben kann, solange sie nicht wirkliche Majorität sind, wird man ihm nicht zum Vorwurf machen wollen.

Kapitel IV.

Die proportionale Wahl des schweizerischen Nationalrates.

Wenn hier noch einige Betrachtungen über die Anwendung der Proportionalität auf die Wahlen in den schweizerischen Nationalrat angeknüpft werden, so geschieht dies lediglich, um einige selbst von Juristen und Staatsrechtslehrern geteilte konstitutionelle Bedenken kurz zu widerlegen.

Ein Hauptvorwurf gegen die proportionale Vertretung wurde bereits im Jahre 1872 von Bundesrat Anderwert ausgesprochen und später u. a. von Ruchonnet, Ruffy, Comtesse, Hauser, Jeanhenry, v. Salis und namentlich auch von Hilty in seinem Gutachten vom Jahre 1883 wiederholt.

Den klarsten Ausdruck dieses Bedenkens finden wir bei Hilty (S. 62 des Gutachtens); er schreibt:

„Zudem hat die Eidgenossenschaft schon eine Art konstitutioneller Minoritätenvertretung im *Ständerat,* der nichts anderes ist und bezweckt, als die Vertretung von berechtigt erscheinenden Minoritäten, und zwar mit einer Wirksamkeit, wie sie *kein* bestehendes Minoritätenvertretungsgesetz auch nur annähernd besitzt. Denn eine Koalition von Minoritäten, welche *zusammen* noch lange nicht die Majorität der schweizerischen Bevölkerung ausmachen, kann nicht allein jeden Beschluss des Ständerates verhindern, sondern damit zugleich überhaupt jeden Bundesbeschluss und, solange die eidgenössische Verfassung keine Initiative kennt, überhaupt jede Bundesgesetzgebung, ohne dass die grösste Majorität des Volkes etwas dagegen auszurichten vermag.

„Es ist in der Eidgenossenschaft sogar noch eine wirkliche Herrschaft einer entschlossenen Minorität über die Majorität möglich. Die Minoritätenvertretung in eidgenössischen Verhältnissen ist daher jedenfalls weit unnötiger als eine kantonale, und die Einführung derselben für die Wahlen des Nationalrates müsste konsequenterweise in Bälde zur Aufhebung des Ständerates führen, indem derselbe dann keinen rechten Sinn

[1]) Vgl. die Voten von Hänggi und Brosi im Amtl. stenographischen Bulletin, 1900, S. 283 ff.

mehr hätte und das Gewicht der Minoritäten ein *allzu grosses* würde.

„Wir wollen lieber die historisch hergebrachte, *gewohnte* Minoritätenvertretung beibehalten, als eine neue, ungewohnte und in der Handhabung viel schwierigere einführen."

Diese staatsrechtlichen Ausführungen sind völlig unhaltbar.

Vor 1848 war die Schweiz ein Staatenbund. Jeder Kanton war prinzipiell völkerrechtlich selbständiges Rechtssubjekt. Dementsprechend entsandten alle Stände gleich viele Vertreter in die Tagsatzung. Der Durchbruch des Gedankens, dass die grössern Stände im Bunde ein grösseres Gewicht haben sollten, brachte im Jahre 1848 den endgültigen, längst vorbereiteten Übergang zum Bundesstaat. — Der Bundesstaat ist historisch und theoretisch ein Mittelding von Staatenbund und Einheitsstaat. — Dies zeigt sich in der Schweiz speciell in der Art und Weise der Abstimmung über Verfassungsänderungen und der Zusammensetzung der Bundeslegislative.

Im Staatenbund entscheidet bei Abstimmungen die Mehrheit der Stände, der Gliedstaaten, im Einheitsstaat die Mehrheit der stimmenden Bürger. Art. 121 der schweizerischen Bundesverfassung verlangt zum Zustandekommen einer Verfassungsänderung beides zusammen. Diese Bestimmung ermöglicht thatsächlich in ihrer alleräussersten Konsequenz, dass dann, wenn die Teilnahme an der Abstimmung durchweg dieselbe ist, $10^1/_2$ % der stimmenden Bürger eine Verfassungsrevision hindern können [1]).

Das Parlament ist genau demselben Grundgedanken entsprechend zusammengesetzt. Der Nationalrat ist die Vertretung aller Bürger der Schweiz ohne Unterschied, analog den Volksvertretungen der kantonalen Einheitsstaaten; der Ständerat ist die Fortsetzung der alten Tagsatzung, und das Recht auf gleich grosse Vertretung im Ständerat ist mit andern Worten die in eine bundesstaatsrechtliche Befugnis der Einzelstaaten umgewandelte frühere völkerrechtliche Rechtsgleichheit.

Die Bezeichnung des Ständerates als eine Minoritätenvertretung ist unpassend und verwirrend [2]). Fasst man diese Minoritätenvertretung als Proportionalvertretung auf, so findet man nirgends eine Grundlage für eine Proportion. Betrachtet man sie aber wie Hilty als ein *Privileg* der kleinen Kantone, so hat dies nur dann einen Sinn, wenn wir uns auf den unitarischen Standpunkt stellen und die Vertretung der Nation als das Primäre und Prinzipielle auffassen. Mit genau demselben Rechte dürften dann aber extreme Föderalisten sich auf den entgegengesetzten Standpunkt stellen, die gleich starke Vertretung der Kantone (den Ständerat) als das Prinzipielle hinstellen und den Nationalrat als eine „Majoritätenvertretung" im Sinne eines Privilegs der grössern Kantone auffassen. Art. 3 der Bundesverfassung wäre der letztern Auffassung noch eher gewogen. Beide Standpunkte sind gleich falsch. Der Ständerat ist keine Vertretung von Minoritäten, sondern setzt sich aus gleichartigen Vertretungen gleichberechtigter *Einheiten* zusammen. Eine Vermengung der Vertreter der Bürger des Gesamtstaates und der Vertreter der Einzelstaaten als solchen ist auch dann unstatthaft, wenn die letztern durch genau dieselben Wähler und in den gleichen Wahlkreisen gewählt werden. Die Hiltysche „Minoritätenvertretung" und das Jellineksche „Recht der Minoritäten", welches in dem Institut des Ständerates liegt, kann dazu führen, dass die Vertreter einer sehr kleinen numerischen Minderheit, nämlich 23 Ständeräte, deren entsendende Kantone zusammen kaum einen Viertel der schweizerischen Bevölkerung ausmachen, das Zustandekommen jedes ihnen nicht konvenierenden Bundesbeschlusses hindern können. Bei eigentlicher Minoritäten- und Proportional*ve tretung* innerhalb *einer* Behörde kann so etwas nicht vorkommen; die Vertreter der Minderheit haben hier nur das Recht, ihre Meinung zu äussern; aber wenn die Majorität sie völlig ignoriert, so können sie nichts ausrichten und niemals einen Mehrheitsbeschluss hindern [1]).

Der Gesamtstaat hat das Recht, ohne die Einzelstaaten zu fragen, für die Wahl der nationalen Vertretung das ihm passende Wahlverfahren und ihm passende Wahlkreise einzuführen.

In der Schweiz, wie in den andern Bundesstaaten, erhält aber die *Wahlkreisfrage* insofern eine besondere Gestalt, als die Bundesverfassung vorschreibt, dass ein Wahlkreis nicht aus Teilen mehrerer Kantone oder Halbkantone gebildet werden dürfe, und dass jeder Kanton und Halbkanton mindestens einen Vertreter erhalten müsse.

---

[1]) So wenigstens nach der Statistik über die Zahl der Stimmberechtigten bei den Nationalratswahlen vom Herbst 1899 im Statistischen Jahrbuch der Schweiz. 1899. S. 313 ff.

[2]) Auch *Jellinek*, der in dieser Beziehung von einem weit zu fassenden „Recht der Minoritäten" spricht, will von einer Vermengung derselben mit der Frage der *Minoritäten-* und *Proportionalvertretung* nichts wissen. — Jellineks Bezeichnung der Einengung der unbedingten Herrschaft der Majorität durch Zweikammersystem, Vetorecht des Präsidenten etc. als „Recht der Minoritäten" ist trotzdem, wie bereits betont, eine unglückliche.

[1]) Dieser Umstand ist auch Hilty bekannt; denn er sagt in seinem „Politischen Jahrbuch" (1894/1895, S. 424), schon deshalb habe die Einführung der Minoritäten- und Proportionalvertretung keinen Wert, weil die Majorität doch machen könne, was ihr beliebe. Mit Recht erwidert ihm und zugleich Bernatzik (S. 60) und Fouillée, welche ähnliche Ansichten aussprachen, *Saripolos*, dass die Majorität schliesslich auch die Minorität zum Tode verurteilen könne, wenn sie sich über die höhere Gerechtigkeit hinwegsetzen wolle. (Saripolos II. S. 122, Note.)

Würde diese Bestimmung abgeändert, so wäre damit der Bundesstaat noch nicht preisgegeben, er wäre im Gegenteil in höherem Grade das, was man theoretisch unter einem solchen versteht. In Wirklichkeit aber würde es doch einen weitern kleinen Schritt in der Entwicklung der Schweiz vom Staatenbund zum Bundesstaat und von da zum Einheitsstaat bedeuten. Man hat in neuerer Zeit eingesehen, dass der föderative Staat auch seine Vorzüge habe, und dass man nur da, wo dies unbedingt nötig ist, zum Einheitsstaat hinzielende Neuerungen einführen solle.

Die Frage, ob man bei den Nationalratswahlen die Kantonsgrenzen weiter beibehalten wolle, ist aber unbedenklich zu bejahen. In politischer Beziehung ist unser Land noch viel zu wenig einheitlich gestaltet. Bei den Wahlen in den Nationalrat entscheidet fast immer noch *kantonale* Parteipolitik[1]). Der Bürger kennt keine schweizerischen, sondern nur kantonale Parteien, und die Gruppen, zu denen sich die gewählten Nationalräte zusammenschliessen, sind ihm fremd. Um die Parteien und Wahlen selbst der benachbartesten Kantone kümmert es sich nicht. Solange noch keine eidgenössischen Parteien existieren, so lange sind auch die Kantonsgrenzen keine Fesseln für die eidgenössischen Wähler. Die grösseren Kantone sind ja heute noch in Wahlkreise eingeteilt, und wenn man diese beseitigen würde, wäre man dem Bedürfnis heute genügend entgegengekommen. In den kleinen Kantonen aber, die heute nicht in Wahlkreise zerfallen, speciell in denjenigen, die bloss einen oder zwei Nationalräte zu wählen haben, ist das Bedürfnis der Erweiterung des Wahlkreises gerade *am wenigsten* entwickelt. Würde man z. B. die Urkantone zu einem eidgenössischen Wahlkreis verschmelzen und zugleich einnamige Wahl vorschreiben, so könnte man ganz sicher sein, dass mit verschwindend kleinen Ausnahmen alle Urner für den Urner Kandidaten stimmen würden, die Schwyzer für den ihrigen u. s. f. Von Parteigründen durchaus abgesehen, muss daher gesagt werden, dass die Kantonsgrenzen heute noch viel zu hohe Barrieren bilden, als dass man sie mehr einer logischen Konsequenz als einem praktischen Bedürfnis opfern dürfte.

In den Debatten der Bundesversammlung im Juni 1898 und Juni 1900 wurde betont, dass aber durch Beibehaltung von Einer- und Zweierkreisen die *Rechtsgleichheit* gestört werde, indem in den einen Kreisen das proportionale System gelten müsste, in den andern aber das Majoritätssystem. Wir haben weiter oben gezeigt, dass das alte und neue System im Einerkreis zusammenfallen, und dass schon im Zweierkreis das neue Verfahren angewendet werden könne. Zudem hat die Bundesversammlung expressis verbis in den *Einheits*staaten Zug und Schwyz das Beibehalten, beziehungsweise Schaffen von Einer- und Zweierwahlkreisen gestattet und darin keine Rechtsungleichheit gefunden; wieso nur im *Bundes*staate diese Inkonsequenz verwerflich sei, ist unbegreiflich.

Wenn man die Kantone als Wahlkreise einsetzen würde, so hätte man folgende Wahlkreistabelle:

5 Einerkreise (Uri, Obwalden, Nidwalden, Zug, Appenzell I.-Rh.).
2 Zweierkreise (Glarus und Schaffhausen).
3 Dreierkreise (Schwyz, Baselland, Appenzell A.-Rh.).
2 Viererkreise (Solothurn, Baselstadt).
5 Fünferkreise (Graubünden, Thurgau, Wallis, Neuenburg, Genf).
2 Sechserkreise (Freiburg und Tessin).
1 Siebnerkreis (Luzern).
1 Zehnerkreis (Aargau).
1 Elferkreis (St. Gallen).
1 Zwölferkreis (Waadt).
1 Siebzehnerkreis (Zürich).
1 Siebenundzwanzigerkreis (Bern).

7 Deputierte würden somit in Einer- und Zweierkreisen gewählt, 84 in Kreisen mit 3 bis 12 Sitzen, und 44 in 2 grösseren Wahlkreisen.

In drei von den fünf Einerkreisen (Uri, Obwalden und Nidwalden) besteht heute und noch für längere Zeit sozusagen nur eine Partei. Nur in Zug und Appenzell I.-Rh. stehen sich zwei ziemlich ebenbürtige Parteien gegenüber, aber in Zug z. B. hat man den anerkennenswerten Weg eingeschlagen, diejenige Partei, die bei der Nationalratswahl übergangen worden ist, bei der Wahl der Mitglieder des Ständerates zu berücksichtigen oder umgekehrt. Wenn das Proportionalverfahren durch die Verfassung eingeführt ist, so ist die Wahrscheinlichkeit einer solchen Praxis viel grösser als heute. In den zwei Zweierkreisen könnte die Proportionalität bereits zur Geltung kommen, und es würde — wie heute schon — von jeder der beiden Hauptparteien je ein Kandidat gestellt werden. In den Dreierkreisen könnten, wie z. B. im schwyzerischen Wahlkreis Schübelbach, bereits drei Parteien zur Vertretung gelangen.

In den grossen Wahlkreisen Bern, Zürich, Waadt und St. Gallen könnte man dem Bedürfnis lokaler Vertretung durch Gestattung von Listenkoppelung in ausreichendem Masse entgegenkommen. Die Technik des proportionalen Wahlsystems steht heute auf einer Entwicklungsstufe, wo sie den verschiedensten Bedürfnissen und Gewohnheiten sich anpassen kann. Ein genau umschriebenes, detailliertes Verfahren hier vor-

[1]) Nur ausnahmsweise haben sich auch in den Kantonen die Parteien nach Gesichtspunkten eidgenössischer Politik gegliedert. (Beispiele: Aargauische Klosteraufhebung, Jesuitenverbot, Sonderbund, Bundesreform.)

zuschlagen, hätte keinen Zweck; die Volksvertretung kann die verschiedenen Bedürfnisse besser würdigen und berücksichtigen als eine Einzelperson, sonst wäre sie ja überhaupt überflüssig.

Auch Betrachtungen über die zukünftige Zusammensetzung der Parteien lassen wir beiseite, um so mehr als eine genaue Feststellung der Stärke der Parteien schlechterdings unmöglich ist [1]).

Das Entgegenkommen gegenüber den Minderheiten durch „Einrichten von Wahlkreisen" entspringt ja einer lobenswerten Absicht; aber es hat verschiedene grosse Nachteile. Einmal veranlasst diese Praxis die Parteien zu Ausschliesslichkeit, damit die vom Gesetzgeber selbst erzweckte Kompensation wirklich eintrete; anderseits ist es allzu natürlich und begreiflich, wenn die Mehrheit die Einteilung so vornimmt, dass allermindestens ausser jedem Zweifel steht, dass sie nicht zu kurz komme. Daraus folgen die widerlichen Wahlkreisdebatten im Schosse der Bundesversammlung, die im Jahre 1889 den rechtlich denkenden Nationalrat Cramer-Frey zu einem überzeugten Anhänger der Proportionalvertretung machten [2]). Ein dritter Grund gegen dieses System der selbst loyalsten Wahlkreisgeometrie liegt in der objektiven Unmöglichkeit, den Verhältnissen gerecht zu werden. Wenn man sich z. B. die Frage vorlegt, wie man bei der Wahlkreiseinteilung von 1901 den Socialdemokraten von Zürich entgegenkommen könne, so findet man beim besten Willen keine befriedigende Lösung. Würde man den dritten Stadtkreis mit seinen 60,000 Einwohnern zu einem besondern Wahlkreis machen, so müsste man voraussetzen, dass die drei hier gewählten Kandidaten Socialdemokraten seien. Also wären alle in diesem Wahlkreis wohnenden Demokraten und Liberalen ihres Wahlrechtes faktisch völlig beraubt. Die drei Gewählten müssten zudem gewissermassen als Vertreter der Socialdemokraten eines grössern Teiles des Kantons gelten; zu ihrer Wahl wäre aber nur ein Teil, nämlich die in Zürich III wohnhaften Parteiangehörigen, zugelassen; die zahlreichen, in den andern Stadtkreisen und andern Gemeinden der Umgegend niedergelassenen socialdemokratischen Wähler hätten dabei nichts mitzureden. Ohne Einführung des proportionalen Verfahrens kann man diese Mängel niemals heben. Die Wahlkreiseinteilung des Jahres 1901 wird dies beweisen und damit einen neuen Nagel zum Sarge des bisherigen Systems liefern.

Schlussbemerkungen.

Als die moderne Volksvertretung ins Leben gerufen wurde, hatte man allgemein eine wirkliche Repräsentanz des ganzen Volkes im Auge. Man glaubte dies durch die Allgemeinheit und Gleichheit des Wahlrechts erreichen zu können und widmete dem Wahlverfahren keine besondere Aufmerksamkeit. Erst allmählich bemerkte man, dass sich die Bürger in mehr oder weniger feste und dauernde Gruppen zu sondern begannen, und dass deshalb die einen Gruppen alle Vertreter erhielten, die andern gar keine. Schon Bluntschli [1]) wies auf diesen Mangel hin und bezeichnete es als die politische Aufgabe der Zukunft, demselben abzuhelfen. Seither haben die socialen Gegensätze sich verschärft und zu förmlicher politischer Ohnmacht der Wahlkreisminoritäten geführt.

Es ist beinahe unbegreiflich, dass die Mehrzahl der heutigen Staatsrechtslehrer die von Bluntschli gekennzeichnete Aufgabe ignorieren, ja sogar die blosse Vertretung der Mehrheit als demokratisches Grundprinzip hinstellen. Glücklicherweise haben die Bürger sich dieser staatstheoretischen Verirrung nicht angeschlossen. Während nämlich die Minderheit bei einer Abstimmung ihre Niederlage als etwas Unvermeidliches annimmt, haben bei einseitiger Vertretung der Majorität die vertretenen Bürger so gut wie die nicht vertretenen das Gefühl, dass den letztern Unrecht geschehen sei. Dieses Gefühl hat auch Hilty, und er bezeichnet daher die Berücksichtigung der Minderheit durch die Mehrheit als ein sittliches Gebot für die letztere [2]).

---

[1]) Bei den Nationalratswahlen vom Herbst 1899 erhielten

die Radikalen	618,577	Stimmen und	83	Vertreter
„ Kathol.-Konservativen und Konservativen	174,978	„ „	34	„
das Centrum	142,567	„ „	19	„
die Socialdemokraten .	158,958	„ „	9	„
„ Demokraten . . .	8,513	„ „	2	„
Total	1,106,139		147	

Diese Zahlen sind nicht massgebend; immerhin hat die radikaldemokratische Partei danach noch einen Vorsprung von 120,000 Stimmen und 19 Vertretern.

[2]) Vgl. Amtliches stenographisches Bulletin. Juni 1898. S. 303.

[1]) Vgl. *Staatswörterbuch* von Bluntschli und Brater, Artikel „Wahlrecht und Wählbarkeit", ferner in seiner *Politik,* S. 437 ff., 1876.

[2]) Er führte im Nationalrat aus (Amtliches stenographisches Bulletin 1900, S. 269): „.... Aber ich kann es nicht gelten lassen, dass dieses System (sc. freiwillige Proportionalität) in eine gesetzliche Form zu bringen, ein Beweis für eine höhere Sittlichkeit sei. Die Sittlichkeit besteht in der Freiwilligkeit. Das, was erzwungen ist, ist nicht sittlich. Nur wenn ein Volk dazu erzogen wird, freiwillig das Rechte zu thun, kann von dieser Sittlichkeit gesprochen werden. Zu dieser Freiwilligkeit wollen wir gelangen. Die Proportionalwahl greift da aber mit roher Hand ein und zerstört die Blüten, die bereits vorhanden sind, und die sich noch weiter entwickeln können." Es wäre sehr interessant, wenn man diese Moralphilosophie in der Steuerpolitik als Hauptgrundsatz aufstellen würde. Hier bestände doch für *jeden* einzelnen Bürger die objektive Möglichkeit, sich durch sittliche Handlungen auszuzeichnen, während beim Majoritätssystem nur den Anhängern der Mehrheit dieses Glück beschieden ist. Wie weit es übrigens gerade bei den Parteiführern her ist mit dem innern Trieb zur Proportionalität, der ja allein die Sittlichkeit ausmacht, ist genugsam bekannt.

Der Minderheit ist mit dieser Theorie nicht gedient. Sie zahlt die Steuern und leistet Militärdienst so gut wie die Angehörigen der Majorität und kann sich daher nicht zufrieden geben, eine Vertretung als Almosen aus der Hand der Majorität zu empfangen und nur dann, wenn es dieser gefällt, eine sittliche That zu vollführen. Sie will kein Almosen und keine Gnade, sondern verlangt als Korrelat ihrer staatsbürgerlichen Pflichten auch effektive Mitwirkung bei den Wahlen der Volksvertretung, das Recht auf eigene Vertretung in der legislativen Behörde.

Nicht allein technische Schwierigkeiten oder das brutale Gefühl der Übermacht sind bisher der Einführung der Proportionalvertretung im Wege gestanden, sondern vor allem die politische Intoleranz. Wie auf religiösem, so braucht es auch auf politischem Gebiete eine ganz bedeutende Selbstüberwindung für einen überzeugten Anhänger einer Partei, bis sich dieser zu der Ansicht durchgerungen hat, dass *jede* politische Partei eine Existenzberechtigung habe. Die proportionale Vertretung hat diese politische Toleranz zur Grundlage, und deshalb muss sie sich ihren Weg so mühsam erkämpfen. Wie viele Bürger giebt es nicht immer noch bei uns in der Schweiz, welche glauben, die Socialdemokratie habe keine Existenzberechtigung und sei womöglich bei allen Wahlen zu ignorieren; wie viele andere wiederum giebt es nicht, welche gegenüber den Katholisch-Konservativen gleiche intolerante Gedanken hegen. Die politische Intoleranz ist ein Hauptgrund der Thatsache, dass auch Angehörige der Minoritäten von der Proportionalvertretung nichts wissen wollen, weil sie damit anerkennen würden, dass die andern Parteien mit Bezug auf Daseinsberechtigung ihnen gleichzustellen seien [1]).

Die freiwillige Proportionalität ist eine erfreuliche Vorstufe der gesetzlichen Proportionalität. Wollte man deren Umwandlung in die letztere aus „sittlichen" Gründen bekämpfen, so wäre es genau so, wie wenn man keine gesetzliche Unfallhaftpflicht einführen wollte, weil bereits ein grosser Teil der Arbeitgeber, einer moralischen Pflicht folgend, die Verletzten mehr oder weniger schadlos hielte.

In allgemein staatsrechtlicher Hinsicht bedeutet die Proportionalvertretung einen beachtenswerten demokratischen Fortschritt. Sie besteht nicht in der Schaffung eines neuen Institutes, sondern in einer *Verbesserung* der bereits bestehenden Einrichtungen der Volksvertretung und — in unsern Demokratien — des Referendums und der Initiative, so dass diese die ihnen zugewiesenen Aufgaben besser erfüllen können, als bisher.

Es deutet ein unleugbarer Zug unserer Zeit auf eine Wiedergeburt der mittelalterlichen Zunft- und Ständevertretung in modernem Gewande hin. Deshalb sind auch bereits mehrfache Vorschläge organischer, professioneller Vertretung gemacht worden. Diese alle leiden aber an dem Fehler willkürlicher Einschachtelung verschiedener Berufsgattungen in einige wenige Kollektiv-Berufsgruppen. Sie sind völlig unpraktisch, namentlich auch Benoists Vorschlag, welcher so kleine Wahlkreise beibehalten will, dass in denselben überhaupt nicht alle Gruppen vertreten sein könnten [1]).

Heute würden unzweifelhaft innerhalb der Berufsgruppen die alten Parteien wieder aufleben, und statt der bisherigen lokalen hätte man professionelle Einschachtelung der Wähler, bei welchen die Vertretung der *natürlichen* politischen Gruppen in gleicher Weise gefährdet wäre.

Ist die professionelle oder klassenmässige Vertretung das Ziel, auf welches die Entwicklung zuschreitet, so ist die Proportionalvertretung kein Hindernis, sondern überhaupt die passendste Übergangsstufe, die sich denken lässt. Sie lässt ja die Wählergruppen stets sich frei bilden, und wenn einer genügenden Anzahl von Bürgern die Vertretung ihrer Berufsbranche mehr am Herzen liegt, als diejenige ihrer socialpolitischen Glaubensrichtung, so steht ihnen nichts im Wege, sich eine eigene professionelle Vertretung zu schaffen.

Dass die Proportionalvertretung kein politisches Eldorado schaffen kann, ist selbstverständlich.

Statistischer Anhang.

Tabelle A. (Siehe S. 260.)

Der Grad der freiwillig beschränkten Stimmgebung bei den Erneuerungswahlen des schweizerischen Nationalrates vom Herbst 1899.

Vorbemerkungen. Als Grundlage für nachstehende Zusammenstellung diente uns die „Politische Statistik der Schweiz" im „Statistischen Jahrbuch der Schweiz", Jahrg. VII, 1899, S. 313 ff. Die in Spalte 7 der dortigen statistischen Tabelle fettgedruckten

---

[1]) Die gleiche Ansicht, dass die Proportionalität eine weit höhere Moral von den Bürgern fordert als das bisherige System, und deshalb so lange kämpfen müsse, äussert uns gegenüber auch *Pometta*.

[1]) Vgl. *Benoist*, „Organisation du suffrage universel" in „*Revue des deux mondes*". Juli und Dezember 1896. Dazu *Severin de la Chapelle*, „Représentation proportionnelle en politique, Représentation professionnelle sur le terrain social".

Zahlen bedeuten die Anzahl derjenigen Wahlzettel, welche den Namen mindestens eines Kandidaten tragen, denn diese sind nach dem Bundesgesetz vom 19. Juli 1872 zur Festsetzung des „absoluten“ Mehres massgebend. — Zur Erläuterung unserer Tabelle diene folgendes Beispiel: Im zweiten eidgenössischen Wahlkreis sind 4 Mitglieder zu wählen. Die Zahl der massgebenden Wahlzettel betrug bei den Wahlen von 1899 10,372. Wären sie alle mit 4 Namen beschrieben gewesen, so wäre die Zahl der Einzelstimmen 4 · 10.372 = 41,488. Die Zahl der wirklich abgegebenen Einzelstimmen betrug aber 37,165, d. h. 96 % von 41,488. In diesem Wahlkreis waren also die Wahlzettel (leere nicht eingerechnet) zu 96 % ausgefüllt.

In den 8 eidgenössischen Wahlkreisen, in denen je nur ein Deputierter zu wählen ist, kann ein Wahlzettel nur zu 100 % ausgefüllt sein oder dann gar nicht; unsere Tabelle beginnt daher gleich mit den Zweierkreisen.

Die beigefügten „Bemerkungen“ sind zur Würdigung der Prozentsätze unbedingt nötig.

Nummer des Wahlkreises	Prozentuale Ausfüllung der Wahlzettel	Zahl der vertretenen Parteien	Bemerkungen
A. Zweierkreise.			
Durchschnitt **93**		—	Durchschnitt von 1881: 98.47; 1884: 98.80; 1887: 98.86.
1.	23	99	1 Wahl der Bisherigen; unbestritten.
2.	48	99	1 „ „ „ „
3.	14	98	1 „ „ „ „
4.	12	97	1 „ „ „ „
5.	27	97	2 „ „ „ ; fast unbestritten.
6.	19	96	2 „ „ „ „ „
7.	22	96	1 „ „ „ ; unbestritten.
8.	32	96	1 „ „ „ ; 1 Gegenkandidat.
9.	35	96	2 „ „ „ „ „
10.	43	96	1 „ „ „ ; unbestritten.
11.	31	95	1 1 Neuwahl mit 2 Kandidaten.
12.	34	95	1 Wahl der Bisherigen; unbestritten.
13.	21	94	2 „ „ „ „
14.	30	93	2 „ „ „ „
15.	50	88	2 „ „ „ „
16.	36	87	2 „ „ „ ; 1 Sitz bestritten.
17.	11	63	2 1 Neuwahl mit 2 Kandidaten der gleichen Partei.
B. Dreierkreise.			
Durchschnitt **94**		—	Durchschnitt von 1881: 96.01; 1884: 96.54; 1887: 95.06.
1.	47	98	2 Wahl der Bisherigen; unbestritten.
2.	28	96	1 1 Neuwahl mit 2 Kandidaten.
3.	41	96	3 Wahl der Bisherigen; 1 Sitz bestritten.
4.	4	95	2 1 Neuwahl mit 2 Kandidaten.
5.	10	95	1 1 „ „ 4 „
6.	33	95	2 Wahl der Bisherigen; unbestritten.
7.	39	95	1 „ „ „ „
8.	38	94	1 „ „ „ „
9.	13	93	1 Wahl der Bisherigen; unbestritten.
10.	26	91	2 1 Neuwahl mit 2 Kandidaten.
11.	16	86	1 Wahl der Bisherigen; 1 Sitz bestritten.
C. Viererkreise.			
Durchschnitt **83**		—	Durchschnitt von 1881: 93.00; 1884: 94.68; 1887: 95.29.
1.	3	96	2 Wahl der Bisherigen; Minderheiten mit 3 eigenen Kandidaten.
2.	46	96	1 1 Neuwahl; bestritten.
3.	24	92	2 Wahl der Bisherigen; 1 Sitz bestritten.
4.	2	90	2 1 Neuwahl; schwach bestritten.
5.	8	86	2 Wahl der Bisherigen; 2 Minderheiten portieren 3 eigene Kandidaten.
6.	9	84	1 Wahl der Bisherigen; 1 Sitz bestritten.
7.	7	80	1 1 Neuwahl; 1 weiterer Sitz bestritten.
8.	25	66	3 1 „ 1 „ „ „
9.	44	57	2 1 „ ; bestritten.
D. Fünferkreise.			
Durchschnitt **83**		--	Durchschnitt von 1881: 93.28; 1884: 96.43; 1887: 93.60.
1.	42	97	3
2.	52	96	3
3.	6	95	2
4.	5	85	1
5.	45	70	2
6.	51	56	2
E. Sechserkreise.			
1.	1	95	3 1 Neuwahl; 1 Minderheit mit voller eigener Liste.

Tabellen B, C und D.

Resultate der Genfer Grossratswahlen.

Listen	Zahl der Kandidaten	Erhaltene Stimmen: Individuelle Stimmen	Erhaltene Stimmen: Generelle Stimmen	Erhaltene Stimmen: Total	Verteilung der Mandate nach dem Genfer Gesetz [1]	Verteilung nach D'Hondt
Tabelle B: Im Jahre 1892.						
a) Wahlkreis Ville de Genève (34 Deputierte).						
Demokratisch . .	23	43,309	23,698	67,007	13	14
Radikal-liberal .	26	48,782	15,703	64,485	13	14
Unabhängig . . .	7	1,854	7,245	9,099	2	1
Radikal-national .	27	4,283	4,201	8,484	2	1
Arbeiter	20	11,169	8,004	19,173	4	4
					[2]) 4242	[2]) 4606

[1]) Verfahren des einfachen Quotienten mit Zuweisung der Restmandate an die Listen mit den grössten Stimmenresten.

[2]) Diese Zahlen geben an, auf wieviele Stimmen die meistbegünstigte Liste einen Sitz erhielt, bezw. erhalten würde.

Listen	Zahl der Kandidaten	Erhaltene Stimmen: Individuelle Stimmen	Erhaltene Stimmen: Generelle Stimmen	Erhaltene Stimmen: Total	Verteilung der Mandate nach dem Genfer Gesetz	Verteilung nach D'Hondt
b) Wahlkreis Rive gauche (40 Deputierte).						
Demokratisch . .	23	38,921	23,324	62,245	12	12
Radikal-liberal .	26	47,700	29,730	77,430	14	15
Unabhängig . . .	22	31,958	21,146	53,104	10	10
Radikal-national .	20	6,226	6,300	12,526	2	2
Arbeiter	20	4,680	4,801	9,481	2	1
					4740	4873
c) Wahlkreis Rive droite (26 Deputierte).						
Demokratisch . .	16	15,306	9944	25,250	8	9
Radikal-liberal .	21	25,094	6047	31,141	11	11
Unabhängig . . .	9	3,495	6888	10,383	3	3
Radikal-national .	9	2,346	2092	5,438	2	2
Arbeiter	20	3,451	1116	4,567	2	1
					2283	2719

Tabelle C: Im Jahre 1895.

a) Wahlkreis Ville de Genève (34 Deputierte).						
Demokratisch . .	24	39,330	17,903	57,233	12	12
Radikal-liberal .	25	48,498	19,679	68,177	14	15
Unabhängig . . .	13	33,298	5,875	9,173	2	2
National	22	8,553	4,930	13,483	3	2
Arbeiter	21	10,603	7,252	17,855	2	2
					4494	4545
b) Wahlkreis Rive gauche (40 Deputierte).						
Demokratisch . .	21	30,941	30,223	61,164	11	11
Radikal-liberal .	26	48,964	36,635	85,599	15	15
Unabhängig . . .	25	29,474	23,319	52,793	9	10
National	23	8,563	6,808	15,371	3	2
Arbeiter	21	6,475	6,065	12,530	2	2
					5123	5349
c) Wahlkreis Rive droite (26 Deputierte).						
Demokratisch . .	16	13,747	8,921	22,668	7	7
Radikal-liberal .	17	22,313	12,552	34,865	11	12
Unabhängig . . .	14	5,455	5,364	10,819	3	3
National	22	6,782	1,567	8,349	3	2
Arbeiter	21	5,229	1,475	6,704	2	2
					2783	2905

Tabelle D: Im Jahre 1898.

a) Wahlkreis Ville de Genève (34 Deputierte).						
Radikal-liberal .	29	61,396	12,306	73,702	15	16
Demokratisch . .	24	38,507	17,271	55,778	11	12
Unabhängig . . .	32	9,014	1,339	10,353	2	2
Arbeiter	17	8,446	8,588	17,034	3	3
National	22	5,068	2,974	8,042	2	1
Libertiner . . .	1	207	2,505	2,712	1	—
					2712	4606
b) Wahlkreis Rive gauche (40 Deputierte).						
Radikal-liberal .	28	71,449	35,781	107,230	17	18
Demokratisch . .	22	32,925	28,999	61,924	10	10
Unabhängig . . .	32	33,864	17,038	50,902	8	9
Arbeiter	17	5,529	8,019	13,548	2	2
National	22	4,983	4,350	9,333	2	1
Libertiner . . .	1	239	3,066	3,305	1	—
					3305	5655
c) Wahlkreis Rive droite (26 Deputierte).						
Radikal-liberal .	22	38,031	8319	48,350	12	13
Demokratisch . .	18	16,754	8085	24,839	7	7
Unabhängig . . .	26	12,564	956	13,520	4	3
Arbeiter	17	4,795	2633	7,428	2	2
National	22	4,494	977	5,471	1	1
					3380	3548

Tabelle E. (Siehe S. 287.)

Beispiel für die Anwendung gekoppelter Listen.

Annahme. Der Kanton Zürich bildet *einen* Nationalratswahlkreis, in welchem 17 Vertreter zu wählen sind. (Als zahlenmässige Grundlage dienen uns die Wahlergebnisse der vier zürcherischen Nationalratswahlkreise vom Herbst 1899. Natürlich wären beim neuen Verfahren und Vereinigung aller vier Kreise die Resultate anders gewesen, so dass man aus den nachstehenden Zahlen keine Schlüsse ziehen darf.)

A. Liste der vereinigten Demokraten.

1. Dem. Liste Zürichsee.		2. Dem. Liste Winterthur.		3. Liste des Bauernbund.	
1. Hess . . .	2185	1. Geilinger. .	2385	1. Schmid . .	629
2. Amsler(Zür.)	1938	2. Forrer . .	2228		
3. Amsler (Meilen)	1928	3. Kern . . .	2004		
4. Zürcher . .	1907	4. Hörni. . .	1168		
5. Meister . .	1895	5. Hablützel .	802		
	9853		8587		629

Total der Stimmen: 19,069.

B. Freisinnige Liste.

1. Abegg	2,208
2. Berchtold	2,186
3. Pestalozzi	2,049
4. Cramer-Frey . . .	2,049
5. Steinemann. . . .	2,000
Total	10,486

C. Socialdemokratische Liste.

1. Vogelsanger . . .	3,187
2. Kündig	2,769
3. Lang	1,461
4. Greulich.	1,461
5. Erismann	1,355
6. Seidel	1,334
7. Fähndrich	1,297
Total	13,505

Ausrechnung.

Zahl der gültigen Stimmen: 43,060 : 18 (17 + 1) = 2392.22.

Verteilungszahl = 2393.

A. Liste der vereinigten Demokraten . . . 19,069 : 2393 = 7;
19,069 : 8 (7 + 1) = **2383**5/8.

B. Freisinnige Liste . . . . . 10,486 : 2393 = 4;
10,486 : 5 (4 + 1) = 2097 1/5.

C. Socialdemokratische Liste . . . . . 13,505 : 2393 = 5;
13,505 : 6 (5 + 1) = 2250 5/6.

16

Es sind demnach zu besetzen von der
Liste der vereinigten Demokraten . . 8 Sitze
Freisinnigen Liste . . . . . 4 „
Socialdemokratischen Liste . . . . 5 „
Total 17 Sitze

Verteilung der Sitze unter die Listen der vereinigten Demokraten.

19,069 : 9 (8 + 1) = 2118 7/9; Verteilungszahl 2119.

1. Demokratische Liste Zürichsee . . . 9853 : 2119; 4 Sitze
2. Demokratische Liste Winterthur . . . 8587 : 2119; 4 „
3. Liste des Bauernbund . . . . . 629 : 2119; — „

Total 8 Sitze

Wären die Listen A 1, A 2 und A 3 nicht gekoppelt gewesen, so wäre die Verteilung der Sitze folgendermassen ausgefallen:

Demokratische Liste Zürichsee. . . . 4
„ „ Winterthur . . . 3
Liste des Bauernbund. . . . . —
Freisinnige Liste 4
Socialdemokratische Liste 6

Die Trennung der Demokraten wäre für die Socialdemokraten von Vorteil gewesen.

Wären dagegen die demokratischen Listen zu einer einheitlichen Liste vereinigt gewesen, so hätte diese natürlich gleichviel Sitze erhalten wie die drei gekoppelten Listen zusammen; aber an Stelle von Hörni wäre Meister gewählt worden, wodurch die Nordhälfte des Kantons gegenüber der Südhälfte etwas in Nachteil gekommen wäre.

Tabelle F.

Differenzen der höchsten und tiefsten Stimmenzahlen von Kandidaten der gleichen Liste (in % des Durchschnitts beider Zahlen bei den Tessiner Grossratswahlen von 1897).

Wahlkreise	Liberale Liste	Konservative Liste	Demokratische Liste	Social-demokratische Liste
	%	%	%	%
I	4	7	—	—
II	7	15	55	—
III	12	12	63	—
IV	6	10	—	—
V	6	60	21	—
VI	4	—	6	—
VII	12	29	70	15
VIII	10	10	—	—

Tabelle G. (Siehe S. 293.)

Gleiche Statistik, wie in Tabelle F, bezüglich der Solothurner Kantonsratswahlen von 1881—1900.

(Die in *Kursivschrift* gedruckten Zahlen sind die Prozentsätze unter dem proportionalen Wahlverfahren.)

Wahlkreis	Jahr	Liste		
		liberal	konservativ	social-demokratisch
1. Solothurn . .	1881	5	1	—
	1886	10	20	—
	1887	13	9	—
	1892	39	79	7
	1896	*18*	*9*	*50*
	1900	*17*	*8*	*24*
2. Lebern . . .	1881	10	18	—
	1886	4	13	—
	1887	7	7	—
	1892	10	—	17
	1896	*18*	*19*	*36*
	1900	*32*	*42*	*32*
3. Bucheggberg .	1881	7	—	—
	1886	43	—	—
	1887	11	54	—
	1892	4	—	—
	1896	*25*	*36*	—
	1900	*5*	—	—
4. Kriegstetten .	1881	30	4	—
	1886	49	—	—
	1887	19	3	—
	1892	28	—	—
	1896	*41*	*22*	*56*
	1900	*20*	*29*	*26*
5. Balsthal-Thal.	1881	21	16	—
	1886	52	—	—
	1887	4	16	—
	1892	2	—	—
	1896	*80*	*61*	—
	1900	*39*	*32*	*51*
6. Balsthal-Gäu .	1881	21	12	—
	1886	38	15	—
	1887	4	4	—
	1892	10	15	—
	1896	*24*	*24*	—
	1900	*19*	*31*	—
7. Olten . . .	1881	32	94	—
	1886	15	15	—
	1887	8	6	—
	1892	19	16	—
	1896	*9*	*19*	*33*
	1900	*14*	*24*	*80*
8. Gösgen . . .	1881	16	14	—
	1886	17	45	—
	1887	15	13	—
	1892	?	?	—
	1896	*37*	*19*	—
	1900	*17*	*31*	*63*
9. Dorneck . .	1881	31	44	—
	1886	19	44	—
	1887	4	14	—
	1892	11	46	—
	1896	*13*	*29*	—
	1900	*44*	*48*	—
10. Thierstein . .	1881	6	4	—
	1886	19	—	—
	1887	8	11	—
	1892	17	20	—
	1896	*15*	*10*	—
	1900	*26*	*28*	—

Tabelle H. (Siehe Seiten 267 und 293.)

Statistik über den Grad der Wahlbeteiligung bei den Wahlen in Genf von 1892, 1895 und 1898.

Wahlkreis	Jahr	Demokratische Liste				Radikal-liberale Liste				Unabhängige Liste				Liste der national. Gruppe				Socialist. Arbeiterliste			
		Zahl der Kandidaten	Prozentsatz der sog. suffrages de liste: wäre entsprechend d. Wahlvorschlag	Prozentsatz der sog. suffrages de liste: in Wirklichkeit	Differenz	Zahl der Kandidaten	Prozentsatz der sog. suffrages de liste: wäre entsprechend d. Wahlvorschlag	Prozentsatz der sog. suffrages de liste: in Wirklichkeit	Differenz	Zahl der Kandidaten	Prozentsatz der sog. suffrages de liste: wäre entsprechend d. Wahlvorschlag	Prozentsatz der sog. suffrages de liste: in Wirklichkeit	Differenz	Zahl der Kandidaten	Prozentsatz der sog. suffrages de liste: wäre entsprechend d. Wahlvorschlag	Prozentsatz der sog. suffrages de liste: in Wirklichkeit	Differenz	Zahl der Kandidaten	Prozentsatz der sog. suffrages de liste: wäre entsprechend d. Wahlvorschlag	Prozentsatz der sog. suffrages de liste: in Wirklichkeit	Differenz
Ville (34 Deputierte)	1892	23	32	32	+0.02	26	24	24	+0.82	7	79	80	+0.32	—	—	—	—	20	41	42	+0.56
	1895	24	29	31	+1.87	25	26	29	+2.38	13	62	64	+2.28	22	35	37	+1.28	21	38	41	+2.35
	1898	24	29	31	+1.55	29	15	17	+1.99	32	6	13	+7.06	22	35	37	+1.69	17	50	50	+0.42
Rive gauche (40 Deputierte)	1892	23	43	37	−5.03	26	35	38	+3.39	22	45	40	−5.18	—	—	—	—	20	50	51	+0.64
	1895	21	48	49	−1.91	26	35	43	+7.79	25	38	44	+6.67	23	43	44	+1.79	21	48	48	+0.87
	1898	22	45	47	+1.83	28	30	33	+3.37	32	20	33	+13.47	22	45	47	+1.61	17	58	59	+1.69
Rive droite (26 Deputierte)	1892	16	39	39	+0.46	21	19	19	+0.19	1	65	66	+1.06	—	—	—	—	20	23	24	+1.36
	1895	16	39	39	+0.44	17	35	35	+0.81	14	46	50	+3.43	22	15	19	+3.39	21	19	22	+2.76
	1898	18	31	33	+1.76	22	15	18	+2.57	26	—	7	+7.07	22	15	18	+2.48	17	35	35	+0.82

Tabelle J. (Siehe S. 293.)

Beteiligung bei den solothurnischen Kantonsratswahlen und deren Ergebnisse. 1881—1900.

Jahr	Wahlberechtigte	Wähler: Zahl	Wähler: % der Wahlber.	Freisinnige Partei: Stimmen	Freisinnige Partei: Vertreter	Oppositionelle Partei: Stimmen	Oppositionelle Partei: Vertreter	Arbeiterpartei: Stimmen	Arbeiterpartei: Vertreter
1. Wahlkreis Solothurn.									
1881	1347	1104	82	[1] 707	8	325	1	—	—
1886	1474	1183	80	569	8	587	1	—	—
1887	1527	1370	90	711	8	514	1	—	—
1892	1737	1241	71	569	[2] 7	479	[2] 3	—	—
1896	*2010*	*1476*	*73*	*757*	*6*	*544*	*4*	*126*	—
1900	*2031*	*1644*	*81*	*950*	*6*	*509*	*3*	*175*	*1*
2. Wahlkreis Lebern.									
1881	2030	1625	80	1001	11	597	3	—	—
1886	2358	1839	78	1272	13	497	1	—	—
1887	2559	2135	83	1393	14	629	—	—	—
1892	2566	1692	66	1299	14	558	—	—	—
1896	*3044*	*2557*	*84*	*1226*	*9*	*561*	*3*	*735*	*4*
1900	*3197*	*2604*	*81*	*1354*	*9*	*518*	*3*	*691*	*4*
3. Wahlkreis Bucheggberg.									
1881	1351	850	63	792	8	—	—	—	—
1886	1294	869	67	768	8	—	—	—	—
1887	1316	1020	78	854	8	126	—	—	—
1892	1247	759	61	742	8	—	—	—	—
1896	*1463*	*1237*	*85*	*1105*	*8*	*125*	—	—	—
1900	*1438*	*778*	*54*	*765*	*8*	—	—	—	—
4. Wahlkreis Kriegstetten.									
1881	1771	1220	69	1048	13	129	—	—	—
1886	1938	1535	79	1375	13	122	—	—	—
1887	2102	1804	86	1350	13	347	—	—	—
1892	2335	938	40	897	14	—	—	—	—
1896	*2795*	*2397*	*86*	*1264*	*9*	*618*	*3*	*460*	*2*
1900	*3306*	*2774*	*84*	*1374*	*7*	*749*	*4*	*623*	*3*
5. Wahlkreis Balsthal-Thal.									
1881	1233	957	78	848	9	677	—	—	—
1886	1421	1043	73	992	9	—	—	—	—
1887	1517	1353	89	920	9	403	—	—	—
1892	1561	939	60	922	9	—	—	—	—
1896	*1937*	*1685*	*87*	*1087*	*6*	*567*	*3*	—	—
1900	*2053*	*1881*	*92*	*1254*	*6*	*582*	*3*	*31*	—
6. Wahlkreis Balsthal-Gäu.									
1881	1109	927	84	785	7	116	—	—	—
1886	1093	907	83	726	7	123	—	—	—
1887	1121	1088	97	546	[2] 3	535	[2] 4	—	—
1892	1127	996	88	707	7	265	—	—	—
1896	*1937*	*1685*	*87*	*1087*	*6*	*567*	*3*	—	—
1900	*2053*	*1881*	*92*	*1254*	*6*	*582*	*3*	*31*	—
7. Wahlkreis Olten.									
1881	2794	2201	79	1462	15	723	—	—	—
1886	2916	2243	77	1634	15	414	—	—	—
1887	3008	2679	89	1834	15	744	—	—	—
1892	3216	2221	69	1700	18	461	—	—	—
1896	*3781*	*3066*	*81*	*1754*	*11*	*965*	*6*	*283*	*1*
1900	*4047*	*3158*	*78*	*1887*	*11*	*1063*	*6*	*183*	*1*
8. Wahlkreis Gösgen.									
1881	1708	1586	93	765	8	702	1	—	—
1886	1670	1424	85	760	7	698	2	—	—
1887	1673	1534	92	500	[2] 2	1015	[2] 7	—	—
1892	1736	1475	85	654	7	650	3	—	—
1896	*2015*	*1782*	*88*	*958*	*6*	*683*	*4*	*110*	—
1900	*2072*	*1732*	*84*	*967*	*6*	*682*	*4*	*75*	—

Jahr	Wahlberechtigte	Wähler		Freisinnige Partei		Oppositionelle Partei		Arbeiterpartei	
		Zahl	% der Wahlber.	Stimmen	Vertreter	Stimmen	Vertreter	Stimmen	Vertreter
9. Wahlkreis Dorneck.									
1881	1399	1202	86	853	8	319	—	—	—
1886	1670	1424	85	771	8	358	—	—	—
1887	1401	1293	92	438	—	825	8	—	—
1892	1454	1297	89	707	8	575	—	—	—
1896	*1639*	*1483*	*90*	*766*	*4*	*698*	*4*	—	—
1900	*1711*	*1532*	*90*	*861*	*5*	*658*	*3*	—	—
10. Wahlkreis Thierstein.									
1881	1308	1213	93	743	8	440	—	—	—
1886	1353	983	73	784	8	—	—	—	—
1887	1368	1277	93	464	—	767	8	—	—
1892	1364	1195	88	681	8	501	—	—	—
1896	*1576*	*1448*	*92*	*673*	*4*	*754*	*4*	—	—
1900	*1560*	*1414*	*91*	*697*	*4*	*709*	*4*	—	—

Anmerkungen.

[1]) Die Stimmenzahlen der Jahre 1881—1892 sind jeweilen durch die Zahl der im Wahlkreis zu wählenden Deputierten dividiert.

[2]) Ergebnis nach zweitem, resp. drittem Wahlgang. — Vor 1896 standen die Socialdemokraten (Arbeiterpartei) bald auf Seite der Freisinnigen, bald auf derjenigen der Oppositionellen, es kann deshalb sich hier oder dort bezüglich der Parteivertretung ein kleiner Irrtum eingeschlichen haben. Die Parteiangehörigkeit der Kandidaten wurde uns von Herrn Advokat Fürholz in Solothurn mitgeteilt.

Tabelle K. (Siehe S. 293.)

Wahlbeteiligung bei den Genfer Grossratswahlen. 1880—1898.

Jahr	Ville			Rive gauche			Rive droite		
	Wahlberechtigte	Wähler	in % d. Wahlberechtigten	Wahlberechtigte	Wähler	in % d. Wahlberechtigten	Wahlberechtigte	Wähler	in % d. Wahlberechtigten
1880	7389	5291	72	6768	5012	74	3511	2435	69
1882	7719	5075	66	7085	5201	73	4216	2621	62
1884	6810	5113	75	7380	5343	72	4270	2866	67
1886	6817	5437	80	7358	5706	78	4235	3178	75
1888	7010	5117	73	7302	5423	74	4306	2863	66
1890	6933	4796	69	7549	5317	70	4245	2821	65
1892	*7044*	*4972*	*71*	*7449*	*5385*	*72*	*4330*	*3014*	*70*
1895	*7511*	*4899*	*65*	*8069*	*5710*	*71*	*5007*	*3281*	*66*
1898	*7432*	*4945*	*67*	*9136*	*6181*	*68*	*5852*	*3829*	*65*

Tabelle M. (Siehe S. 296.)

Zahl der ungültigen Wahlzettel bei den Genfer Grossratswahlen. 1880—1898.

Jahr	Ville		Rive gauche		Rive droite	
	Ungültige Wahlzettel	Ungültige Einzelstimmen	Ungültige Wahlzettel	Ungültige Einzelstimmen	Ungültige Wahlzettel	Ungültige Einzelstimmen
	%	%	%	%	%	%
1880	0.04	—	0.3	—	0.2	—
1882	0.1	—	0.2	—	0.1	—
1884	0.2	—	0.2	—	0.1	—
1886	0.1	—	0.1	—	0.3	—
1888	0.3	—	0.3	—	0.2	—
1890	0.3	—	0.3	—	0.3	—
1892	*0.1*	*0.3*	*0.1*	*0.2*	*0.03*	*0.6*
1895	*0.2*	*0.5*	*0.3*	*0.3*	*0.1*	*0.3*
1898	*0.1*	*0.2*	*0.2*	*0.2*	*0.5*	*0.3*

Tabelle L. (Siehe S. 295.)

Statistik über den Mitgliederwechsel im solothurnischen Kantonsrat. 1881—1900.

Wahlkreis	1886			1887			1892			1896			1900		
	Im Jahr 1881 gewählt	Davon		Im Jahr 1886 gewählt	Davon		Im Jahr 1887 gewählt	Davon		Im Jahr 1892 gewählt	Davon		Im Jahr 1896 gewählt	Davon	
		wieder in Wahl	gewählt		wieder in Wahl	gewählt		wieder in Wahl	gewählt		wieder in Wahl	gewählt		wieder in Wahl	gewählt
1. Solothurn . .	9	6	6	9	7	4	9	8	4	*10*	7	5	*10*	*9*	*8*
2. Lebern . . .	14	13	11	14	7	5	14	9	9	*14*	*12*	*9*	*14*	*13*	*12*
3. Bucheggberg .	8	8	8	8	7	6	8	6	6	*8*	*4*	*4*	*8*	7	7
4. Kriegstetten .	13	11	11	13	8	7	13	9	9	*14*	*10*	*8*	*14*	*11*	7
5. Balsthal-Thal .	9	8	8	9	6	5	9	9	9	*9*	7	*5*	*9*	7	*6*
6. Balsthal-Gäu .	7	3	3	7	4	2	7	6	3	*7*	*6*	*3*	7	*6*	*6*
7. Olten	15	8	8	15	11	11	15	11	10	*18*	*12*	*6*	*18*	*16*	*14*
8. Gösgen . . .	9	6	5	9	5	4	9	5	1	*9*	*4*	*3*	*9*	7	*5*
9. Dorneck . . .	9	5	5	8	3	—	8	7	1	*8*	*6*	*2*	*8*	7	*6*
10. Thierstein . .	8	4	4	8	5	2	8	8	—	*8*	*5*	*3*	*8*	*8*	*6*
Total	100	72	69	100	63	47	100	78	52	*105*	*73*	*48*	*105*	*91*	77
%	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	*70*	*46*	—	*87*	*73*

Litteratur.

1. Schweizerische Litteratur.

Basel. Petition der positiven Gemeindevereine an den Grossen Rat von Basel-Stadt. Basel, 1894.

Berthoud, J. Exposé de la question de la réforme électorale dans le canton de Neuchâtel. 1877.

Bösch, J. M. Die Wahlreform im Sinne der proportionalen Vertretung aller Wähler. Lausanne, 1880.

Bürkli, K. Meine Proporzperle vor dem Zürcher Kantonsrat. Zürich, 1891.

Bulletins des Schweizerischen Wahlreformvereins für proportionale Volksvertretung. Hefte Nrn. 1—10/11. Genf und Basel, 1890—1897.

Cantagrel. L'élection véridique. Neuchâtel, 1858.

Curti, Th. Geschichte der schweizerischen Volksgesetzgebung. 2. Auflage. Zürich, 1885.

Droz, N. Le mode d'élection du Conseil fédéral in „Bibliothèque universelle", LVIII. Juin 1893.

Frey, A. Les lois suisses sur la représentation proportionnelle comparées et commentées. Genève, 1897.

— Manuel sur la représentation proportionnelle. Genève, 1889.

Genève. Travaux de l'„Association réformiste" de 1865 à 1871, recueillis par *Ernest Naville.* Genève, 1871.

— Elections démocratiques représentatives vraies. Projet de loi électorale présenté au Grand Conseil par un vieux Genevois franc démocrate. 1872.

— Le vote limité devant le Grand Conseil de 1882.

Gfeller, J. Les droits de l'électeur dans les démocraties. Lausanne, 1875.

Gonin et *Gfeller.* Les élections en Suisse et la représentation proportionnelle par Gonin, comparaison entre les divers systèmes proposés pour obtenir la représentation proportionnelle par Gfeller. Lausanne, 1880.

Gonin, E. Le scrutin de liste. Lausanne, 1881.

Hagenbach-Bischoff. Antrag an den Grossen Rat. Basel, 1875.

— Die proportionale Vertretung bei den Basler Grossratswahlen. Vorschlag. Basel, 1882.

— Die Frage der Einführung der Proportionalvertretung statt des absoluten Mehrs. Basel, 1888.

— Zur Wahlreform. Separatabdruck aus der „Züricher Post", Nrn. 53 und 54 vom 4. und 5. März 1891.

— Gutachten über die Anwendung der Proportionalvertretung bei den schweizerischen Nationalratswahlen. Basel, 1892.

— Zahlenbeispiele zum Vortrag über Proportionalwahl, gehalten im Museum zu Bern, 1896.

— Zur neuen Proporzvorlage. „Basler Nachrichten", Nr. 55 vom 25. Februar 1900.

Hagenbach, Studer, Pictet. Berechtigung und Ausführbarkeit der proportionalen Vertretung bei unsern politischen Wahlen. Basel, 1884.

Herzog-Weber, A. Das richtige Wahlverfahren in der Demokratie. Luzern, 1862.

Hilty, J. Über die Anwendbarkeit der sog. Minoritätenvertretung bei eidgenössischen Wahlen. Gutachten an den Bundesrat (herausgegeben vom eidgenössischen Departement des Innern). Bern, 1883.

Hilty, J. Die Minoritätenvertretung, Hiltys „Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft". Bd. VII, 1892. S. 140 ff.

— Einige Gedanken über die Aufgabe und nächste Zukunft der schweizerischen Eidgenossenschaft, Hiltys „Politisches Jahrbuch". Bd. VII, 1892. S. 39 ff.

Kern, E. Über die Äusserung des Volkswillens in der Demokratie. Eine staatsrechtliche Studie als Beitrag zur Wahlreform. Basel, 1893.

Largiadèr. Zur Wahlreform, „Schweizer Zeitfragen". 20. Lieferung. Zürich, 1891.

Morin, A. Un nouveau système électoral. Genève, 1861.

— De la représentation proportionnelle appliquée aux élections fédérales. Genève, 1872.

— Mise en pratique de la représentation proportionnelle. Genève, 1874.

Naville, E. La question électorale à l'occasion des troubles au Tessin. Bruxelles, 1890.

— Questionnaire pour l'étude de la représentation proportionnelle. Genève, 1900.

— Vrgl. die zahlreichen Aufsätze in „Travaux de l'Association réformiste de Genève", in den „Bulletins des Schweizerischen Wahlreformvereins" und in der „Brüsseler Zeitschrift".

Ramsperger, E. Zur Wahlreform. Zürich, 1881.

Roget, A. La réforme électorale par le vote limité. Genève, 1881.

Roguin, E. Etudes sur les débats des Corps législatifs suisses relatifs à la représentation proportionnelle et à celle des minorités, in „Représentation proportionnelle". Paris. S. 369 ff.

Schweiz. Mémoire sur la réforme des élections représentatives, adressé au Conseil fédéral par l'Association réformiste de Genève. 3. Mai 1873.

— Eingabe des Schweizerischen Vereins für proportionale Stellvertretung an die schweizerische Bundesversammlung. März 1877.

— Eingabe des Schweizerischen Vereins für proportionale Vertretung an die schweizerische Bundesversammlung. Februar 1881.

— Initiativkomitee für die Einführung des proportionalen Verfahrens bei Nationalratswahlen. Anträge vom 1. November 1892 und Bericht des Komitees vom 20. Dezember 1892.

Stüssi, H. Die Wahlen im Kanton Zürich von 1869—1894.

Tessin. La question électorale dans le canton du Tessin. D'après les données du Bureau fédéral de statistique. Berne, 1890.

Voruz, P. Fiat justitia. Réforme électorale, lettre aux citoyens suisses. Lausanne, 1880.

Wille, F. Gründung der wahren Demokratie durch ein gerechtes Wahlsystem. Winterthur, 1868.

— Die Ausführung des Grundsatzes der proportionalen Vertretung aller Wähler. Meilen, 1876.

Wille, F. Über die Anwendbarkeit der sog. Minoritätenvertretung bei eidgenössischen Wahlen. Gutachten zu Handen des Bundesrates. Bern, 1883.

— Zur Berichtigung von Entstellungen und falschen Angaben im Hiltyschen Gutachten über die Minoritätenvertretung. Meilen, 1882.

Zgraggen. Die direkten Volkswahlen und der Proporz. Bern, 1895.

2. Allgemeine und ausländische Litteratur.

d'Alviella, Goblet. La représentation proportionnelle et le régime parlementaire. „Revue des Deux-Mondes", LXX, 1900, 1re livraison, p. 37 à 66.

Baggio, Ch. La représentation proportionnelle en France et en Suisse. Carvin, 1897.

Baily, W. A scheme for proportional representation. London, 1869.

Benoist, Ch. De l'organisation du suffrage universel. „Revue des Deux-Mondes", vom 1. Dezember 1896.

Bernatzik. Das System der Proportionalwahl, in Schmollers „Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung etc." Bd. II, 1893, 2. Heft.

Besson, A. Essai sur la représentation proportionnelle de la majorité et des minorités. Dijon, 1897.

Campagnole, E. De la représentation proportionnelle dans un gouvernement représentatif. Toulouse, 1885.

Canadian Institute. Essays in response to an appeal by the C. I. on the rectification of Parliament. Toronto, 1893.

Cassel. Volksrepräsentation und Besteuerung, „Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft". 54. Jahrgang (1898). S. 720 ff.

Christophle, F. De la représentation proportionnelle. Paris, 1887.

Considerant, Victor. De la sincérité du gouvernement représentatif ou exposition de l'élection véridique. Lettre adressée à Messieurs les membres du Grand Conseil constituant de l'Etat de Genève. Genève, 1846, réimprimé à l'imprimerie de la Société du Grutli. Zürich, 1892.

Danemark. La loi électorale de Danemark, précédé d'une introduction par M. Léon Pety de Thozée. Bruxelles, 1874.

Droop, H. R. On methods of electing representatives. London, 1868.

Einhauser, R. Proportionalwahl, „Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft". Bd. LIV. S. 720 ff.

Fleming, S. An appeal to the Canadian Institute on the rectification of Parliament. Toronto, 1892.

Grasserie, de la, R. De la représentation proportionnelle de la majorité et des minorités. Paris, 1889.

Genala. Della libertà e equivalenza dei suffragi nelle elezioni ovvero della proporzionale rappresentanza delle maggioranze e minoranze. Milano, 1871.

Hack. Über die Vertretung der Minoritäten und die Personalvertretung. Tübingen, 1872.

Hare, Th. The election of representatives, parliamentary and municipal. 4th ed. London, 1873.

D'Hondt, V. Système pratique et raisonné de représentation proportionnelle. Bruxelles, 1882.

— Exposé du système pratique de représentation proportionnelle adopté par le comité de l'Association réformiste belge. Gand, 1885.

Jellineck, G. Das Recht der Minoritäten, „Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart". Bd. XXV (1898). S. 429.

Lubbock, J. Representation. London, 1885.

Mayr, Fr. Die Proporzlehre der gelben Blätter, II. Teil, und Glossen. Separatabdruck aus den historisch-politischen Blättern. 1894. Bd. 113, Heft 2. München, 1894.

Naville, E. La démocratie représentative. Paris, 1881.

— La question électorale en Europe et en Amérique. 2e édition. Genève, 1871.

— Les progrès de la réforme électorale en 1873. Genève, 1874.

— Les progrès de la réforme électorale en 1874 et 1875. Genève, 1876.

— Les progrès de la représentation proportionnelle. Bruxelles, 1885.

— Théorie et pratique des élections représentatives. Extrait de la „Bibliothèque universelle", 1869.

Pirmez, E. De la représentation vraie. 1883.

Proportional Representation Review. Chicago. Vol. I—III. 1893—1895. Published by the American Proportional Representation Reform Ligue.

Racioppi. Sulla rappresentanza proporzionale. Roma, 1883.

La Représentation proportionnelle. Revue mensuelle. I à XVIII. 1882 à 1899. Bruxelles.

La Représentation proportionnelle. Etudes de législation et de statistique comparées, publiées sous les auspices de la société pour l'étude de la représentation proportionnelle. Paris, 1888.

Rosin, H. Minoritätenvertretung und Proportionalwahlen. Berlin, 1892.

Rosseels. Le vote uni-provincial-réversible. Anvers, 1897.

Röder, A. Ein neues Reichstagswahlrecht. Berlin, 1896.

Saripolos, N. La démocratie et l'élection proportionnelle. Tome I et II. Paris, 1899.

Séverin de la Chapelle. La réforme électorale, le scrutin de liste fractionnaire et proportionnelle. Paris, 1897.

— Représentation proportionnelle en politique, représentation professionnelle sur le terrain social. (Extrait de „L'Indépendance bretonne".) St-Brieux, 1897.

Siegfried, R. Die Proportionalwahl. Ein Votum zur württembergischen Verfassungsreform. 2. Auflage. Berlin, 1898.

Sladkowski, K. Auslegung der Vertreterwahl nach Recht und Gerechtigkeit. Deutsch von Vavra. Prag, 1875.

Villey, E. Législation électorale comparée des principaux pays d'Europe. Paris, 1900.

Rechtsquellen.

Die mit einem * bezeichneten Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen sind heute noch in Kraft.

I. Tessin.

1. Legge per la nomina della Costituente col sistema del voto proporzionale del 5 dicembre 1890.
2. Decreto costituzionale del 9 febbrajo 1891.
*3. Legge per la nomina delle Municipalità col sistema del voto proporzionale del 22 maggio 1891.
4. Legge per le elezioni al Gran Consiglio ed alla Costituente col sistema del voto proporzionale del 24 novembre 1891.
5. Legge fissante i circondari elettorali del 27 novembre 1891.
*6. Decreto legislativo modificante l' art. 13 della legge 22 maggio 1891 sull' elezione delle Municipalità del 16 gennaio 1892.
*7. Decreto costituzionale del 2 luglio 1892.
*8. Legge per le elezioni politiche del 2 dicembre 1892.
*9. Legge fissante i circondari elettorali del 2 dicembre 1892.
*10. Legge per le nomine giudiziarie del 2 dicembre 1892 (limitiertes Votum).
*11. Dichiarazione del Governo circa l' interpretazione di alcuni dispositivi della legge organica comunale del 8 novembre 1894.
*12. Legge sulle imposte cantonali e comunali del 4 dicembre 1894. Art. 14. (Wahl der Steuerkommission nach limitiertem Votum durch den Grossen Rat.)
*13. Decreto costituzionale di riforma parziale della Organizzazione giudiziaria e della Procedura in materia penale del 8 novembre 1894.
14. Legge sulla organizzazione in materia penale del 4 maggio 1895.
*15. Decreto legislativo di variazione della legge 2 dicembre 1892 per le elezioni politiche del 28 aprile 1897.
*16. Decreto costituzionale circa l' istituzione dei consigli comunali del 19 novembre 1897 e 28 aprile 1898.
*17. Legge sui consigli comunali del 21 novembre 1898.

II. Genf.

*1. Loi constitutionnelle modifiant les articles 37 et 38 de la Constitution cantonale concernant l'élection des députés au Grand Conseil, du 6 juillet 1892.
*2. Loi organique sur la représentation proportionnelle pour l'élection des députés au Grand Conseil, du 3 septembre 1892.

III. Neuenburg.

*1. Loi sur les communes, du 5 mars 1888.
2. Loi sur les élections et sur les votations, du 28 octobre 1891.
*3. Loi sur les élections et sur les votations, du 22 novembre 1894.

IV. Freiburg.

* Gesetz über die Gemeinden und Pfarreien, vom 19. Mai 1894.

V. Zug.

1. Verordnung betr. das proportionale Wahlverfahren, vom 1. September 1894.
2. Verordnung betr. das proportionale Wahlverfahren, vom 10. Oktober 1894.
*3. Gesetz betr. das Verfahren bei Wahlen und Abstimmungen, vom 21. September 1896.

VI. Solothurn.

* Revision der Staatsverfassung (Verfassungsinitiative, Proportionalwahlverfahren und Finanzreform), vom 17. März 1895; hierzu
  a) Anlage A. Das proportionale Wahlverfahren nach Art. 10 der Verfassung, und
  b) Anlage B. Die Finanzreform nach Art. 83 der Verfassung (Art. 30: Proportionale Wahl der Bezirkssteuerkommissionen).

VII. Bern (Stadt).

1. Ergänzende Bestimmungen zum Gemeindereglement der Stadt Bern betr. die Wahlen in den Stadtrat, vom 5. Mai 1895.
*2. Gemeindeordnung der Stadt Bern, vom 26. November 1899.

VIII. Schwyz.

* Verordnung betr. das proportionale Wahlverfahren für die Kantonsratswahlen, vom 6. Februar 1900.

Belgien.

*1. Loi du 12 septembre 1895 relative aux élections communales.
*2. Loi relative à l'application de la représentation proportionnelle aux élections législatives, du 29 décembre 1899.

Norwegen.

*1. Gesetz enthaltend Veränderungen des Gesetzes vom 14. Januar 1837 über Gemeindevertretungen auf dem Lande (Lov indeholdende Forandringer i Lov om Formandskaber paa Landet af 14de Januar 1837), vom 27. Juli 1896.
*2. Gesetz enthaltend Veränderungen des Gesetzes vom 14. Januar 1837 über die Gemeindevertretungen in den Städten (Lov indeholdende Forandringer i Lov af 14de Januar 1837 om Formandskaber i Kjöbstæderne), vom 27. Juli 1896.