

Botschaft

des

Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Abänderung
der Bestimmungen über die Verwendung der Stimmzettel
bei den Nationalratswahlen.

(Vom 11. Juni 1937.)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Wir beehren uns, Ihnen hiermit den Entwurf zu einem Bundesgesetz betreffend Abänderung der Art. 11 und 13 des Bundesgesetzes vom 14. Februar 1919 über die Wahl des Nationalrats nebst folgender Begründung zu unterbreiten.

I.

Am 1. Oktober 1936 hat der Nationalrat, auf Antrag der Herren Stähli-Siebenn und Huber-St. Gallen, zwei Postulate angenommen, worin der Bundesrat eingeladen wird,

1. die Frage zu prüfen, ob nicht die organisierte Abänderung gedruckter Wahlzettel, auf denen von gleicher Hand Panaschierungen, Kumulierungen und Streichungen vorgenommen werden, in Zukunft als ungültig zu erklären und eine bezügliche Bestimmung in die Vollziehungsverordnung aufzunehmen sei;

2. Bericht und Antrag darüber vorzulegen, ob und wie durch eine Abänderung des Bundesgesetzes betreffend die Wahl des Nationalrates, insbesondere der Art. 11 und 13 dieses Gesetzes, der Wiederholung der mehrfach festgestellten Missbräuche vorzubeugen sei.

Die Tatsache, die zur Einbringung dieser Postulate führte, wurde erstmals bei den allgemeinen Wahlen vom Jahre 1919 festgestellt und war anlässlich der Überprüfung der Ergebnisse dieser Erneuerungswahlen bereits erwähnt worden. Es handelte sich um die Zustellung grosser Mengen von Wahllisten an die Wählerschaft, auf denen gleichlautende Änderungen von Hand ange-

bracht worden waren. Die Wahlprüfungskommission verhehlte nicht, dass sie ein derartiges Vorgehen als missbräuchlich betrachte, erblickte indessen darin keinen Grund, die betreffende Wahl zu kassieren. Auch wies der Nationalrat einen Rekurs gegen diese Wahl ab.

Im Jahre 1922, als sich das gleiche Vorkommnis in mehreren Gemeinden des Kantons St. Gallen wiederholte, nahm der Nationalrat mit 48 gegen 42 Stimmen ein Postulat der Wahlprüfungskommission entgegen, worin der Bundesrat eingeladen wurde, die Frage zu prüfen, ob nicht die «organisierte» Abänderung gedruckter Wahlzettel, die von gleicher Hand vorgenommen wurde, in Zukunft als ungültig zu erklären und eine bezügliche Bestimmung in die Vollziehungsverordnung aufzunehmen sei. In seinem Geschäftsbericht für das Jahr 1922 antwortete der Bundesrat, dass es sehr schwierig wäre, in einem gegebenen Falle eine solche organisierte Änderung der Wahlzettel nachzuweisen; und schon die blossе Möglichkeit, dass das Wahlergebnis von solchen ungewissen Faktoren abhängig gemacht werden könnte, müsste die Sicherheit und strenge Sachlichkeit der Amtshandlungen der Wahlbureaux ungünstig beeinflussen. «Jedes solche Beweisverfahren würde zweifellos einen Einbruch in das Geheimnis der Stimmabgabe bedeuten.» Er weigerte sich daher, eine Revision der Vollziehungsverordnung und sogar des Gesetzes ins Auge zu fassen, und beantragte der Bundesversammlung, das Postulat als erledigt zu betrachten. Diesem Antrage wurde zugestimmt.

Die Frage stellte sich neuerdings nach den Wahlen von 1925. Die Wahlprüfungskommission fragte sich damals, ob die systematisch von Hand abgeänderten Wahlzettel nicht den auf mechanischem Wege vervielfältigten Wahlzetteln gleichzustellen seien, die gemäss Art. 13, Abs. 2, des Gesetzes ungültig sind. Der Bundesrat verwarf jedoch diese Ansicht in seinem Geschäftsbericht für das Jahr 1926, und im übrigen hielt er an der schon früher geäusserten Auffassung fest.

Das strenge Urteil, das im Verlaufe dieser verschiedenen Debatten über die oben erwähnten Manöver gefällt worden ist, vermochte aber nicht, diesen ein Ende zu bereiten. In der Tat kamen sie im Jahre 1935 neuerdings vor, und zwar wiederum im Kanton St. Gallen; die Diskussion darüber liess den Willen des Nationalrates erkennen, deren Wiederholung zu verhindern. Dies ist auch der Ursprung der beiden Postulate.

Die einzige Bestimmung, die sich gegen solche Manöver wendet, ist in Art. 13, Abs. 1, des Bundesgesetzes betreffend die Wahl des Nationalrates enthalten: «Es ist ihm (dem Wähler) gestattet, an dem gedruckten Wahlzettel Streichungen, Änderungen oder Ergänzungen handschriftlich vorzunehmen.» Daraus könnte man schliessen, dass jegliche Änderung an einem Wahlzettel, die durch eine andere Hand als die des Wählers vorgenommen wurde, verboten ist und den Wahlakt null und nichtig macht. Das Gesetz kommt jedoch nicht zu diesem Schlusse, und es hiesse seinem Sinne Gewalt antun, wollte man eine derartige Vorschrift in die Vollziehungsverordnung einfügen.

Wir messen dem Umstande keine sehr grosse Bedeutung bei, dass der deutsche Text — der im vorliegenden Falle die Originalfassung darstellt — nicht das Wort «eigenhändig» gebraucht, sondern den Ausdruck «handschriftlich». Das Wort «handschriftlich», das sich im betreffenden Satze unmittelbar auf den Wähler bezieht, kann gewiss keinen andern Sinn haben als den im französischen Ausdrucke «de sa main» liegenden; wir nehmen daher an, dass der Gesetzgeber wirklich alle durch Dritte vorgenommenen Änderungen verbieten wollte. Um aber seinem Willen Nachachtung zu verschaffen, müsste man einen im Bundesgesetze vom 19. Juli 1872 betreffend die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen verankerten Grundsatz verletzen, der unser ganzes Wahlrecht beherrscht: das Abstimmungsgeheimnis. Es ist in der Tat unmöglich, ohne Preisgabe dieses Grundsatzes zu erkennen, ob die handschriftlichen Abänderungen eines Wahlzettels vom Wähler selbst oder von einem Dritten herühren.

Da die systematische handschriftliche Abänderung der Wahlzettel durch eine Revision der Vollziehungsverordnung nicht verhindert werden kann, werden wir untersuchen müssen, ob eine Gesetzesrevision als angezeigt erscheint und, wenn ja, wie das gesteckte Ziel erreicht werden kann.

Die verschiedenen Modalitäten des Proporzess lassen sich auf zwei Systeme bringen: die Konkurrenz der Listenstimmen und die der Namenstimmen. Beim ersten System stimmt der Wähler in erster Linie für eine Liste, für eine Partei, und die von den einzelnen Kandidaten erzielten Stimmen zählen lediglich für die Bestimmung des Ranges, in welchem sie aus der Wahl hervorgehen. Dieses System stellt den Gesetzgeber vor eine peinliche Alternative: entweder muss er jegliche Abänderung der Listen durch den Wähler verbieten, mit andern Worten ihn daran hindern anzugeben, welchen Kandidaten seiner Partei er den Vorzug gibt, oder aber das Panaschieren gestatten und so dem Wähler ermöglichen, sich in die innern Verhältnisse der andern Parteien einzumischen, ohne dadurch der eigenen zu schaden, was gegen das Wesen des Proporzess ist. Eben um dieser Alternative zu entgehen, hat sich der Gesetzgeber auf Antrag des Bundesrates widerspruchslos für die Konkurrenz der Namenstimmen ausgesprochen.

Dieses System, wonach die Zahl der Sitze einer Partei nach der Summe der Stimmen ihrer Kandidaten bestimmt wird, gewährt dem Wähler weit mehr Freiheit. Diese soll aber nicht dazu verleiten, dass Wahllisten systematisch abgeändert werden, sei es im Rahmen dieser Listen oder durch Anleihen bei anderen Listen (Panaschierung). Um dieser Gefahr zu begegnen, schreibt das Gesetz in erster Linie vor, dass ausser den offiziellen (leeren) Wahlzetteln — wovon später noch die Rede sein wird — nur die von den Parteien hinterlegten Listen als Wahlzettel verwendet werden dürfen (Art. 13, Abs. 1). Ferner verbietet es eine andere als die handschriftliche Panaschierung der gedruckten oder leeren Wahlzettel (Art. 13, Abs. 2), wobei die Vollziehungsverordnung (Art. 6, Ziff. 1) dieses Verbot mit Bezug auf die gedruckten Wahlzettel überhaupt auf jede nicht handschriftliche Abänderung ausgedehnt hat.

Die Gefahr, der diese Bestimmungen vorbeugen sollen, ist nicht, dass der Wähler seine Freiheit missbrauchen werde; denn sie begrenzen in keiner Weise das Recht, das ihm Art. 13, Abs. 1, einräumt, auf jedem gedruckten Wahlzettel alle Streichungen, Änderungen oder Ergänzungen vorzunehmen, die ihm belieben. Hingegen soll vermieden werden, dass sich zwischen den Wähler und seine Partei Dritte einschieben, die in diese Verwirrung zu bringen suchen. Bei der Begründung seines Abänderungsantrages, der zum Abs. 2 des Art. 13 führte, äusserte Herr Grünenfelder im Nationalrat die Befürchtung, die Wirtschaftsgruppen könnten eigene Listen zusammenstellen und deren Namen den verschiedenen Wahllisten entlehnen. Die Erfahrung zeigt, dass die Abänderungen innerhalb der Listen eine nicht minder grosse Versuchung darstellen, und diese Unsitte ist nicht weniger zu verurteilen. An der Basis des Proporzsystems steht die Partei; wenn in dieser eine Minderheit behauptet, sie sei bei der Aufstellung der Kandidatenliste geopfert worden, so kann sie ja eine eigene Liste auflegen. Wenn sie sich aber unterzieht, so soll sie nicht hernach eine versteckte Kampagne gegen die Mehrheit führen können und unter dem Zeichen der Partei Wahlzettel verbreiten, die den gefassten Beschlüssen nicht entsprechen. Aus diesem Grunde hat der Gesetzgeber die systematische Abänderung der Wahlzettel auf mechanischen Wegen verboten. Er hatte indessen an die systematische handschriftliche Abänderung nicht gedacht. Man möchte nun heute diese Lücke ausfüllen.

Wie wir bereits bemerkten, ist es nicht möglich, dieses Ziel zu erreichen, ohne das Gesetz selbst abzuändern. Ein radikales Mittel bestünde in der Streichung der Bestimmung in Art. 13, die dem Wähler gestattet, Änderungen an den Wahlzetteln vorzunehmen. Dadurch würde aber auf einem Umwege das System der Konkurrenz der Parteistimmen eingeführt. Will man beim System der Konkurrenz der Namenstimmen bleiben, so muss die Lösung in einer Revision des Art. 11 gesucht werden, wonach die Kantonsregierungen entweder die Verwendung der von den Parteien gedruckten Wahlzettel gestatten oder dem Wähler von Amtes wegen Wahlzettel zustellen können. Nach dem ersten System verfahren heute zwölf Kantone¹⁾. Die neun andern Kantone und Halbkantone²⁾, die den Proporz anwenden, halten sich an das zweite System. In diesen Kantonen ist die systematische Abänderung der Wahlzettel nicht bekannt, weil jeder Wähler seinen Wahlzettel von der Regierung und nicht von der Partei erhält. Es ist allerdings anzunehmen, dass einzelne Gruppen die Wahlzettel in der Wohnung ihrer Anhänger sammeln lassen und sie ihnen nachher mit gleichartigen Abänderungen wieder zurückschicken. Ein solches Vorgehen scheint aber recht kompliziert zu sein; nach unserer Überzeugung dürfte daher bei der Verallgemeinerung des zweiten Systems, d. h. bei der

¹⁾ Bern, Luzern, Schwyz, Zug, Freiburg, Solothurn, St. Gallen, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg und Genf.

²⁾ Zürich, Glarus, Basel-Stadt, Basel-Land, Schaffhausen, Appenzell A.-Rh., Graubünden, Aargau und Thurgau.

Aufhebung der Verteilung der Stimmzettel durch die Parteien, der beabsichtigte Erfolg nicht ausbleiben.

Dieses System soll durch eine Bestimmung ergänzt werden, die die Kantone verpflichtet, in den Wahllokalen zuhanden der Wähler Wahlzettel aufzulegen. Das heutige Gesetz enthält schon in bezug auf die leeren Wahlzettel eine solche, allerdings alternative Vorschrift. Da wir beabsichtigen, die leeren Wahlzettel abzuschaffen, — siehe Ziffer II — wird sie dahinfallen, und die in Frage stehende Bestimmung wird vermeiden, dass der Wähler, der seinen Wahlzettel verloren hat, sein Stimmrecht nicht mehr ausüben kann.

Zwänge man die Kantone zu einem einheitlichen System, so würde zwar die Zahl der Differenzen zwischen den Proporzsystemen vermehrt, die einerseits bei eidgenössischen und anderseits bei kantonalen und kommunalen Wahlen angewendet werden. Die den Kantonen durch Art. 11 eingeräumte Alternative sollte offenbar dieser Unzukömmlichkeit vorbeugen. Aus diesem Grunde hat der Bundesgesetzgeber im allgemeinen es den Kantonen überlassen, eine ganze Reihe von Modalitäten der Proporzwahl selbst zu regeln. Doch bestehen in allen Kantonen, die das Proporzwahlsystem auch für ihr eigenes Gebiet anwenden, zahlreiche Unterschiede zwischen der eidgenössischen und der kantonalen oder kommunalen Ordnung. Der Wähler hat sich daran gewöhnt. Die beabsichtigte Revision, die zwar zu den bestehenden Unterschieden noch einen weitem beifügt und zwölf Kantone zwingt, auf ein seit 1919 angewandtes System zu verzichten, wird zweifellos auf starke Widerstände stossen. Die Bundesversammlung, die an der Regelung des Wahlverfahrens in erster Linie interessiert ist, wird über diese Frage unter Berücksichtigung aller Punkte zu entscheiden haben.

II.

Wir legen Ihnen noch eine weitere Reform untergeordneter Bedeutung zur Beratung vor: die Abschaffung der leeren Stimmzettel. Gemäss Art. 11, Abs. 2, des Gesetzes haben die Kantonsregierungen dem Stimmberechtigten einen leeren Wahlzettel entweder amtlich zu übersenden oder im Wahllokal zur Verfügung zu stellen. Die Kommissionsberichterstatter im Nationalrat hatten in dieser Bestimmung des Entwurfes einen Ausweg für die Wähler erblickt, die keiner politischen Partei angehören und nicht den Wahlzettel einer Partei einlegen wollen. Mochte auch diese Argumentation dem Gesetzgeber passend erscheinen, so hält sie vor der Kritik doch nicht stand (s. Rudolf: Das Proportionalwahlrecht, S. 82/83). Die Unabhängigkeit, die der leere Wahlzettel dem Wähler lässt, ist in der Tat illusorisch, da ja nur diejenigen Stimmen gültig sind, die auf die Parteikandidaten entfallen. Und der Wähler, der einen gedruckten Wahlzettel benützt, verfügt über genau die gleiche Freiheit wie derjenige, der einen leeren Wahlzettel benützt. Er kann, wie dieser, alle ihm gutscheinenden «Streichungen, Änderungen oder Ergänzungen handschriftlich» vornehmen, d. h. er kann nicht nur nach Belieben panaschieren und sogar sämtliche auf dem Wahlzettel befindlichen

Namen durch solche von Kandidaten einer andern Partei ersetzen, sondern auch noch die Parteibezeichnung auf dem Wahlzettel beseitigen (Rudolf: Das Proportionalwahlrecht, S. 96). Der leere Wahlzettel ist also durchaus überflüssig.

Die Erfahrung ¹⁾ zeigt übrigens, dass dessen Verwendung Nachteile bietet, die insbesondere in einer Eingabe vom 13. Juni 1936 näher angegeben sind, worin der Regierungsrat des Kantons Zürich die Aufhebung dieser Einrichtung empfiehlt. Es wird da vorerst darauf hingewiesen, dass die grosse Mehrheit der Wähler, die sich dem Panaschieren hingeben, nicht den leeren Wahlzettel benutzen, sondern einen gedruckten. Ferner sind die Wähler zahlreich, die den leeren Wahlzettel unrichtig verwenden: einige z. B. schreiben darauf Namen, von denen kein einziger auf den Kandidatenlisten steht, während andere ganz genau und in ihrer Reihenfolge die Namen von Kandidaten einer der hinterlegten Listen wiedergeben. Jedenfalls kompliziert und verzögert die Verwendung des leeren Wahlzettels das Auszählen der abgegebenen Stimmen. Daher hält die Zürcher Regierung in Übereinstimmung mit dem Zentralwahlbureau der Stadt Zürich und einer grossen Zahl anderer Wahlbureaux dafür, dass der leere Stimmzettel keine Daseinsberechtigung hat und unbedingt abgeschafft werden sollte.

Aus den soeben angeführten, theoretischen und praktischen Gründen schliessen wir uns dieser Ansicht vollkommen an und geben dem Wunsche der Regierung des Kantons Zürich gerne Folge, indem wir Ihnen einen Vorschlag unterbreiten, der die Art. 11 und 13 in diesem Punkte abändert.

III.

Unser Revisionsentwurf gibt noch zu folgenden zwei Bemerkungen Anlass:

Abs. 3 des gegenwärtigen Art. 11 schreibt vor, es sei «das Geheimnis der Abstimmung unter allen Umständen zu wahren». Dies ist richtig. Doch ist es überflüssig, es hier zu sagen, da die geheime Abstimmung für die Gesamtheit der Wahlhandlungen durch Art. 8 des Bundesgesetzes vom 19. Juli 1872 über die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen bereits gewährleistet ist. Wir beantragen Ihnen daher die Streichung dieser Bestimmung.

Ausserdem haben wir den 2. Absatz von Art. 13 allgemeiner gefasst. «Auf mechanischem Wege vervielfältigte Wahlzettel mit Namen von Vorge schlagenen aus verschiedenen Listen sind ungültig», heisst es jetzt in diesem Absatze. Auf diese Weise vervielfältigte Wahlzettel wären also nur im Falle der Panaschierung ungültig. Indem der Bundesrat diese Bestimmung ganz richtig als einen Zusatz zur Vorschrift betrachtete, die dem Wähler nur die hand-

¹⁾ Bei den Wahlen des Jahres 1935 haben 19 068 Bürger auf 917 575 Stimmende, d. h. 2,1 %, Wahlzettel ohne Parteibezeichnung in die Urne gelegt. Die Benutzung derartiger Wahlzettel ist je nach dem Kanton sehr verschieden; das Verhältnis bewegt sich zwischen 0,1 % in den Kantonen Luzern und Wallis und 13,1 % im Kanton Glarus.

schriftliche Abänderung einer gedruckten Liste erlaubt, hat er sie aber in seiner Vollziehungsverordnung (Art. 6, Ziff. 1) auf alle Änderungen irgendwelcher Art (Streichung, Kumulierung usw.) ausgedehnt. Wir beantragen Ihnen, diese Erweiterung im Gesetze selbst festzulegen.

Indem wir Ihnen den nachfolgenden Bundesgesetzesentwurf zur Beratung vorlegen, benützen wir den Anlass, Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, unserer vollkommenen Hochachtung zu versichern.

Bern, den 11. Juni 1937.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Motta.

Der Bundeskanzler:

G. Bovet.

(Entwurf.)

Bundesgesetz

betreffend

Abänderung der Bestimmungen über die Verwendung der Stimmzettel bei den Nationalratswahlen.

Die Bundesversammlung
der schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht einer Botschaft des Bundesrates vom 11. Juni 1937,
beschliesst:

Art. 1.

Die Art. 11 und 13 des Bundesgesetzes vom 14. Februar 1919 betreffend die Wahl des Nationalrates werden aufgehoben und durch folgende Bestimmungen ersetzt:

Art. 11. Die Kantonsregierungen stellen von Amtes wegen jedem Wähler zur Benutzung als Wahlzettel spätestens bis zum Freitag vor dem Wahltag von allen Wahllisten je ein Exemplar zu. Ferner müssen sie den Wählern auch im Wahllokal Wahlzettel zur Verfügung halten.

Art. 13. Der Wähler ist berechtigt, den Wahlzettel eigenhändig abzuändern. Jede nicht handschriftlich vorgenommene Änderung macht die Stimmabgabe ungültig.

Der Name eines Kandidaten darf nicht mehr als zweimal auf einem Wahlzettel stehen.

Art. 2.

Der Bundesrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Abänderung der Bestimmungen über die Verwendung der Stimmzettel bei den Nationalratswahlen. (Vom 11. Juni 1937.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1937
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	24
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	3559
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.06.1937
Date	
Data	
Seite	91-97
Page	
Pagina	
Ref. No	10 033 299

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.