

## Bericht

des

Bundesrates an die Bundesversammlung über das Postulat des Nationalrates vom 5. Dezember 1928 betreffend die Unterlistenverbindung.

(Vom 13. März 1931.)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Hiermit beehren wir uns, Ihnen unsern Bericht über die Unterlistenverbindung bei den Nationalratswahlen zu unterbreiten.

### I.

Am 5. Dezember 1928 hat der Nationalrat folgendes Postulat angenommen: «Der Bundesrat wird eingeladen, die Zulässigkeit der Unterlistenverbindung für die Zukunft zu prüfen und dem Nationalrat hierüber Bericht und Antrag zu stellen.»

Wenn schon dieses Postulat im Verlaufe der Verhandlungen über die Validierung der Nationalratswahlen vom Jahre 1928 im Kanton Basel-Landschaft von der Wahlprüfungskommission des Nationalrates eingebracht und vom Nationalrates angenommen worden ist, so kann sich doch unsere Berichterstattung nicht, wie es der Wortlaut des Postulates verlangt, einzig an den Nationalrat wenden. Denn zur Erörterung steht eine Frage aus dem Bereich des Bundesgesetzes vom 14. Februar 1919 über die Wahl des Nationalrates, wozu naturgemäss die Bundesversammlung als gesetzgebendes Organ, also beide Kammern, Stellung zu nehmen hat. So wurde seinerzeit auch der Bericht des Bundesrates vom 5. Januar 1926 über das Postulat des Ständerates vom 10. Juni 1925 von beiden Kammern behandelt, welches Postulat die Frage der allfälligen Abänderung des Bundesgesetzes über den Geschäftsverkehr zwischen den Räten aufgeworfen hatte. Über andere Fragen, die das Nationalratswahlgesetz betrafen, hat der Bundesrat sich in seinen Geschäftsberichten ausgesprochen und so den beiden Kammern Gelegenheit gegeben, dazu Stellung zu nehmen.

## II.

Zunächst ist festzustellen, dass das Gesetz vom 14. Februar 1919 zwar die Listenverbindung kennt, der Unterlistenverbindung aber in keiner Weise Erwähnung tut. Die Botschaft zum Gesetz enthält nichts über die Unterlistenverbindung und in der Gesetzesberatung findet sich keine Äusserung zur Unterlistenverbindung. Ähnliches gilt von der einschlägigen Literatur. Wohl ist ihr die Einrichtung der einfachen Listenverbindung schon lange vor der Ausarbeitung des Bundesgesetzes betreffend die Wahl des Nationalrates geläufig; allein die Unterlistenverbindung wird darin, soweit wir sehen, nicht erörtert. Als Ausnahme ist das Buch von Dr. Alfred Rudolf: Das eidgenössische Proportionalwahlrecht, vom Jahre 1922 zu nennen, das auf S. 69 die Unterlistenverbindung kurz erwähnt und als zulässig erklärt. Sodann sei noch auf die Weisung des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 21. November 1929 zum Entwurf eines Gesetzes über die Abänderung der Wahlgesetze vom 7. November 1869 und vom 10. Dezember 1916 verwiesen, die die Einführung der Listenverbindung in das kantonale Recht empfiehlt, die Zulassung der Unterlistenverbindung dagegen ablehnt.

Das gesetzgeberische und literarische Material, worauf sich die Prüfung der Frage der Zulässigkeit oder Unzulässigkeit der Unterlistenverbindung stützen kann, ist somit sehr karg.

An weitem Meinungsäusserungen zu dieser Frage sind lediglich zu erwähnen diejenige des Bundesrates vom 2. Oktober 1925 zu der Kleinen Anfrage des Herrn Nationalrats Ast vom gleichen Tage, und die, allerdings nicht ausdrückliche, sondern stillschweigende des Nationalrates, die in der Validierung der Nationalratswahlen des Jahres 1925 im Kanton Zürich liegt, wo zum erstenmal eine Unterlistenverbindung vorkam und für die Besetzung eines Mandates ausschlaggebend war.

Dazu kommen dann die Verhandlungen des Nationalrates vom Dezember 1928 über die Nationalratswahlen im Kanton Basel-Landschaft, welche Verhandlungen eben mit der Aufstellung und Annahme des Postulates endigten, das den Gegenstand dieses Berichtes bildet.

## III.

Ausgehend von der rechnerischen Zweckbestimmung der Listenverbindung, nämlich von der Zusammenlegung der Reststimmen, erklärt Rudolf a. a. O. S. 69 es für möglich, dass innerhalb einer und derselben Verbindung zwei oder mehr Listen sich untereinander nochmals zu einer engern Verbindung zusammenschliessen, und zwar eben weil die Reststimmen auch hier nicht ausserhalb der Verbindung verwendet werden. Ihm scheint somit die Unterlistenverbindung eine durchaus logische Weiterbildung der Listenverbindung zu sein.

Im gleichen Gedankengange bewegt sich die Antwort, die der Bundesrat auf die Kleine Anfrage Ast vom 2. Oktober 1925 noch am selben 2. Oktober erteilt hat, wenn sie ausführt, es stehe dem nichts entgegen, dass sich innerhalb einer Gesamtgruppe verbundener Listen in analoger Weise eine Untergruppe von Listen bilde, und im übrigen sich darauf beschränkt, anzudeuten, in welcher Weise die Rechnung für die Verteilung der Mandate bei Bestehen einer Unterlistenverbindung durchzuführen sei, nämlich ebenfalls in analoger Weise, wie bei der einfachen Listenverbindung.

Die gegen die Nationalratswahlen vom Jahre 1928 im Kanton Basel-Landschaft eingelegte Beschwerde wies darauf hin, dass weder Gesetz noch Verordnung, noch die Kreischreiben an die Kantonsregierungen über die Wahl des Nationalrats eine Bestimmung oder eine Andeutung enthalten, woraus auf die Zulässigkeit der Unterlistenverbindung geschlossen werden könnte. Auch aus der Gesetzesberatung sei kein Anhaltspunkt hierfür zu gewinnen. Schon die einfache Listenverbindung durchbreche den Grundsatz der Verhältniswahl. Aus dem Stillschweigen des Gesetzes könne nicht auf die Zulässigkeit der seinem Sinn und Geist widersprechenden Unterlistenverbindung geschlossen werden. Die Antwort des Bundesrates auf die Kleine Anfrage Ast sei lediglich als unverbindliche Meinungsäußerung der Vollzugsbehörde zu werten, es komme ihr nicht die Bedeutung einer authentischen Auslegung des Gesetzes zu.

Die grosse Mehrheit der nationalrätlichen Wahlprüfungskommission war zwar von der Unzulässigkeit der Unterlistenverbindung überzeugt. Dennoch stellte sie aus Zweckmässigkeitsgründen den Antrag auf Validierung der Wahlen im Kanton Basel-Landschaft, und der Nationalrat hat diesen Antrag zum Beschlusse erhoben. Die Tatsache, dass er gleichzeitig das eingangs erwähnte Postulat angenommen hat, zeigt, dass seinem Validierungsbeschluss im Einzelfall keine grundsätzliche Bedeutung zukommt, dass er damit die Frage der Zulässigkeit oder Unzulässigkeit der Unterlistenverbindung nicht entscheiden wollte. Sein Validierungsbeschluss in Verbindung mit seinem Postulat lässt die grundsätzliche Frage offen und fusst im wesentlichen darauf, dass weder die Meinungsäußerung des Bundesrates auf die Kleine Anfrage Ast noch die Nationalratswahlen des Kantons Zürich vom Jahre 1925, bei denen eine Unterlistenverbindung mitspielte, beanstandet worden seien, weshalb es unbillig wäre, die Wahlen im Kanton Basel-Landschaft, bei denen alle Beteiligten in guten Treuen gehandelt haben, ungültig zu erklären.

Was bei den Verhandlungen des Nationalrates für und wider die Unterlistenverbindung vorgebracht wurde, lässt sich zusammenfassen wie folgt:

Die Freunde der Unterlistenverbindung führten grundsätzlich aus, das Prinzip der einfachen Listenverbindung und der Unterlistenverbindung sei das gleiche. Gegenüber der Verhältniswahl sei der Vorwurf erhoben worden, sie treibe die zusammengehörigen Parteien auseinander. Da sei es doch widersinnig, die Unterlistenverbindung auszuschliessen, die, wie die Listenverbindung, ein Mittel für die Zusammenfassung sich ihrer Verwandtschaft wieder bewusst

werdender Gruppen und Parteien bilde. Sie liege geradezu in der Linie der Ausgestaltung der Verhältniswahl. Lasse man die einfache Listenverbindung zu, die von niemandem bekämpft werde, so sei es nur logisch, auch die Unterlistenverbindung zuzulassen, die wie jene dem Zwecke diene, verwandte Gruppen vor dem Verlust gewisser Teile ihrer Stimmkraft an andere Gruppen zu bewahren. Die Unterlistenverbindungen können da und dort zur völligen Vereinigung unter einer Liste führen.

Was das Gesetz nicht verbiete, erscheine zulässig und ein Verbot der Unterlistenverbindung könne aus dem Gesetz nicht herausgelesen werden. Der Bundesrat habe die Unterlistenverbindung im Jahre 1925 für zulässig erklärt und der Nationalrat habe die Wahlen des gleichen Jahres im Kanton Zürich, trotzdem dort eine Unterlistenverbindung mitspielte, ohne Bedenken validiert. Gegen die Unterlistenverbindung im Kanton Basel-Landschaft sei vor der Wahl weder von den Parteien, gegen die sie sich richtete, noch von einem Wähler Einspruch erhoben worden, was doch möglich gewesen wäre, und auch die zur Überwachung der Wahlvorschläge zuständige kantonale Behörde habe die Anmeldung der Unterlistenverbindung nicht beanstandet.

Die Gegner der Unterlistenverbindung stützen ihre Auffassung mit folgenden Gründen:

Weder Gesetz noch Verordnung, noch die zugehörigen Gesetzgebungsmaterialien enthalten irgendwelche Andeutung über die Unterlistenverbindung. Grundsätzlich müsse im Verhältniswahlverfahren die einzelne Liste den Wahlkampf selbständig führen. Ausnahmen, die diesen Grundsatz durchbrechen, seien jedenfalls nur dann zulässig, wenn das Gesetz sie ausdrücklich erwähne. Die gesetzliche Ausnahme, nämlich die einfache Listenverbindung, dürfe nicht ausdehnend ausgelegt werden, und eine Weiterbildung in der Form der Unterlistenverbindung sei nicht zu rechtfertigen. Dies um so weniger, als sich das Verhältniswahlverfahren nur richtig durchführen lasse, wenn es an feste Formen und Normen gebunden sei. Wo, wie bei der Unterlistenverbindung, solche fehlen, werde die Durchführung der Wahlen unsicher. Irgendwo musste doch der Zulässigkeit der Listenverbindung eine Grenze gezogen werden, und wenn das Gesetz in den Art. 21 und 25 lediglich von den Einzellisten einer Gruppe verbundener Listen spreche, so sei das ein deutliches Anzeichen dafür, dass der Gesetzgeber diese Grenze eben nach der einfachen Listenverbindung habe ziehen wollen. Hätte er die Unterlistenverbindung zulassen wollen, so hätte sie im Gesetz erwähnt und ihre Anwendung geregelt werden müssen. Ein Vorschlag auf Zulassung der Unterlistenverbindung hätte, wenn er in der Beratung über das Gesetz aufgetaucht wäre, sicherlich keine Gnade gefunden, weil niemand ein Interesse an weiterer Zersplitterung der Parteien habe. Die einfache Listenverbindung sei eingeführt worden, um die Bildung grosser Parteien zu fördern und der Zersplitterung entgegenzuwirken. Die Unterlistenverbindung hebe diese Wirkung der Listenverbindung wieder auf und könne somit dem Willen des Gesetzgebers nicht entsprechen. Wohl wolle das Volk

auch kleinen Minderheiten eine Vertretung sichern, aber es wolle nicht die endlose Zerstückelung der Parteien, die den Grundsatz der Verhältniswahl bedrohe.

Der Ansichtsäußerung des Bundesrates vom Jahre 1925 zur vorliegenden Frage und der Validierung der Zürcher Nationalratswahlen vom gleichen Jahre, gegen die übrigens keine Einsprache erhoben worden sei, komme gegenüber den vorerwähnten Erwägungen keine ausschlaggebende Bedeutung zu.

#### IV.

In der Beratung über die Beschwerde aus dem Kanton Basel-Landschaft ist der Ausspruch gefallen, das Gesetz schweige, und man könne sich daher über die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit der Unterlistenverbindung endlos streiten. Allein die Frage muss eben doch einmal entschieden werden, und so wollen wir versuchen, zu einer Lösung zu gelangen. Dabei betrachten wir uns in keiner Richtung als gebunden; denn die Annahme des Postulates, das uns beschäftigt, durch den Nationalrat zeigt, dass auch diese Behörde sich auf einen ganz objektiven Standpunkt stellt, und sich weder durch unsere Antwort auf die Kleine Anfrage Ast noch durch die Validierung der Wahlen vom Jahre 1925 im Kanton Zürich und vom Jahr 1928 im Kanton Basel-Landschaft gebunden fühlt.

Die Prüfung der Frage, welche Gründe zur Einführung der Listenverbindung ins Gesetz führten, ergibt folgendes:

Schon in der Frühzeit der Verhältniswahl zeigte sich, dass mit der rein zahlenmässigen Verteilung der Mandate auf die Listen nicht alle vernünftigen Anforderungen des politischen Lebens einer grössern Gemeinschaft erfüllt werden konnten, zumindest nicht in der Übergangszeit vom Mehrheits- zum Verhältniswahlsystem, das von den Parteien eine neue Einstellung zum Wahlverfahren verlangte. Eine solche durchaus berechtigte Anforderung ist die nicht nur zahlenmässig, sondern auch nach Landesgegenden gerechte Vertretung einer Partei. In einem grossen Wahlkreis könnte es, wenn lediglich die zahlenmässige Verteilung der Mandate ausschlaggebend ist, vorkommen, dass nur die in einem bestimmten Teil des Wahlkreises aufgestellten zügigsten Kandidaten der Parteiliste gewählt werden, während die übrigen Teile des Wahlkreises ohne Vertretung bleiben. Diese Vernachlässigung der regionalen Vertretung müsste sich namentlich da besonders unangenehm fühlbar machen, wo das ganze Land einen einzigen Wahlkreis bildet. Aber auch die Annahme des Grundsatzes: ein Kanton ein Wahlkreis, vermochte bei uns die Gefahr nicht auszuschliessen, dass die regionale Vertretung da und dort unbilligerweise leiden könnte. Um eine Aussöhnung der lokalen und der Parteivertretung im grossen Wahlkreis zu erreichen, ist dann die Listenverbindung geschaffen worden. Sie bezweckte also, in ihren Anfängen wenigstens, der grossen Partei im grossen Wahlkreis zu gestatten, zur Sicherung der Vertretung der verschiedenen Gegenden des Wahlkreises Teillisten aufzustellen, diese Teillisten aber unter sich als verbunden zu erklären, um sie andern Listen gegenüber als Einheit

erscheinen zu lassen und so der grossen Partei ihre gesamte Stimmkraft zu erhalten. Das ist der Ausgangspunkt der Listenverbindung: Zusammenhalt der grossen Parteien unter Sicherung der regionalen Vertretung (vgl. Klöti, die Proportionalwahl in der Schweiz, S. 401 ff.). Es kann kein Zweifel darüber bestehen, dass die Listenverbindung zunächst in diesem Sinne und zu diesem Zwecke in das Bundesgesetz von 1919 über die Wahl des Nationalrates Aufnahme gefunden hat. Das ergibt sich klar und deutlich aus der Botschaft zum Bundesgesetz über die Wahl des Nationalrates (Bundesbl. 1918, V, 124/125), wo auf die Bedürfnisse des räumlich ausgedehnten Kantons Bern mit seinen zwei Sprachgebieten hingewiesen wird, wie dies übrigens dann auch in den Verhandlungen der Kammern über die Listenverbindung geschehen ist.

Schon die Listenverbindung in diesem ursprünglichen Sinne stellt sich in den Dienst der Wahlgerechtigkeit, die die restlose Ausnützung der Stimmkraft der Parteien fordert. Ohne die Bindung der Teillisten läuft die Partei, die solche aufstellt oder aufzustellen genötigt ist, Gefahr, dass ihr bei der Verteilung der Mandate auf jeder Teilliste Reststimmen verloren gehen; die Verbindung der Teillisten bezweckt, diese Gefahr zu vermindern, die sonst verloren gehenden Stimmen bei der Verteilung der Mandate nach Möglichkeit auszunützen und damit der Partei die ihr nach ihrer Gesamtstimmkraft zukommenden Mandate zu sichern. Das entspricht durchaus dem Grundsatz: «Jedem das Seine», der die Verhältniswahl beherrscht.

Nun hat sich der Gesetzgeber aber schon im Jahre 1919 keiner Täuschung darüber hingegeben, dass die Listenverbindung auch dem Zusammenschluss verschiedener Parteien dienen kann, die getrennt marschieren, aber vereint schlagen wollen, weil sie, wenn auch in weniger wichtigen Fragen ihre Meinungen auseinandergehen mögen, ähnliche politische Ziele verfolgen, eine gemeinsame Weltanschauung vertreten. Die Bemerkung der Botschaft, die Meinungen über die Wünschbarkeit der Listenverbindung zu diesem Zwecke seien geteilt, hat heute nur mehr historische Bedeutung. Die Listenverbindung ist ohne Einschränkung in das Gesetz aufgenommen worden und hat seither ganz vorwiegend der Verbindung von Listen verschiedener Parteien gedient, wie aus dem, diesem Bericht angefügten Verzeichnis der bis anhin bei den Nationalratswahlen vorgekommenen Listen und Unterlistenverbindungen deutlich ersichtlich ist. Diese Zusammenstellung zeigt, dass die Listenverbindung überhaupt nie rein ihrem ursprünglich vorgestellten Zwecke dienstbar gemacht worden ist, nämlich der Zusammenfassung der Teillisten einer grossen Partei, um sie gegenüber den andern Parteien als Einheit erscheinen zu lassen. Im Kanton Bern verbinden sich allerdings im Jahr 1922 die von der freisinnig-demokratischen Partei für den alten und den neuen Kantonsteil aufgestellten Teillisten, aber in diese Listenverbindung wird auch die Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei einbezogen. Im Jahr 1925 stellt die Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei für den alten und den neuen Kantonsteil Teillisten auf und verbindet sie, aber auch jetzt bleibt es nicht hierbei, sondern die katholische

Volkspartei tritt zur Listenverbindung hinzu. Daraus ergibt sich, dass in diesen Fällen das Bedürfnis der Partei, die Teillisten aufgestellt hat, nach Verbindung mit einer andern Partei sogar grösser war, als das Bedürfnis durch Verbindung ihrer Teillisten gegenüber den andern Parteien, als Einheit in Erscheinung zu treten. Die Partei mit Teillisten vermochte selbst beim Verzicht auf die Bindung der Teillisten zur Einheit ihre regionale Vertretung auch noch bei der Verbindung mit einer andern Partei genügend zu sichern.

Das Beispiel der bis anhin im Kanton Bern abgeschlossenen Listenverbindungen zeigt nun aber deutlich, dass die einfache Listenverbindung allein dem Erfordernis einer vollkommenen Wahlgerechtigkeit nicht genügt. Sie ist mit einem wesentlichen Nachteil verknüpft. Wenn nämlich die Partei *mit Teillisten diese zu einer Einheit gegenüber andern Parteien verbindet, dann* wird sie dadurch der Möglichkeit, weitere Listenverbindungen einzugehen, beraubt. Mit der Koppelung der Teillisten ist eben die einfache Listenverbindung erschöpft. Sie benachteiligt offensichtlich die Partei, die aus irgendwelchen Gründen Teillisten aufstellt und sie verbindet. Diese Partei wird gegenüber den andern Parteien in ihrer Bewegungsfreiheit gehemmt, und zwar ohne dass hierfür ein stichhaltiger Grund ersichtlich wäre. Denn mit der Zusammenfassung ihrer Teillisten wahrt sie nur ihre innere Einheit, und es ermangelt der Logik, diese Einheit anders zu behandeln, als die andern Einheiten im Wahlkampf, nämlich die andern Parteien, dieser Einheit die Verbindung mit einer andern Einheit zu versagen, während alle andern Einheiten diese Möglichkeit haben. Es scheint durchaus gerechtfertigt, ihr als geschlossener Einheit die Verbindung mit einer andern Partei zu gestatten, sofern die andere Partei gewillt ist, eine solche Verbindung anzunehmen. Denn im Grunde genommen handelt es sich dabei eben nur um die Verbindung der Listen zweier Parteien zum Zwecke, ihre volle Stimmkraft gegenüber einem gemeinsamen Gegner zur Geltung zu bringen.

Diese Erwägungen werden durch den Einwand nicht entkräftet, auch im Kanton Bern seien bei den letzten Nationalratswahlen keine Teillisten mehr aufgestellt worden, die Parteien seien auch dort zur Einheitsliste übergegangen und sichern sich die angemessene regionale Vertretung durch die Kumulation. Die Umstände des Wahlkampfes können wechseln, und es kann sich jederzeit wieder bei einer grossen Partei das Bedürfnis ergeben, aus irgendwelchen Gründen, z. B. wenn sich die Kumulation als untunlich erweist, Teillisten aufzustellen. Sie deshalb im Wahlkampf von dem Vorteil auszuschliessen, den die Verbindung mit einer andern Partei bietet, und damit auch die andere Partei oder die andern Parteien, zu benachteiligen, ist nicht gerechtfertigt. Die Listenverbindung muss ihrem Wesen nach in vollem Umfange allen Parteien zugute kommen können. Das geschieht aber nur dann, wenn mehrere Parteien, die gewillt sind, in gemeinsamer Front einem gemeinsamen Gegner entgegenzutreten, ihre Listen auch dann verbinden können, wenn eine von ihnen ihre Teillisten schon gebunden hat.

Was hier am Beispiel einer Partei mit verbundenen Teillisten gezeigt wurde, muss aber auch in einem weiteren Rahmen gelten, wenn die Listenverbindung ihren Zweck erfüllen soll. In unserem Beispiel kann von einer Unterlistenverbindung eigentlich kaum gesprochen werden, da die Verbindung der Teillisten nur dazu dient, ein und dieselbe Partei zur Einheit im Wahlkampf zusammenzufassen, welcher Einheit sie, allerdings nur technisch, nur scheinbar, durch die Aufstellung von Teillisten verlustig ging.

Ganz ähnlich verhält es sich aber offenbar dann, wenn zwei Parteien ihre Listen verbunden haben und, unter Wahrung der so hergestellten Einheit im Sinne des Art. 7 des Gesetzes, sich noch mit einer dritten oder vierten Partei zur Abwehr eines gemeinsamen Gegners verbinden wollen. Soll diese mehrfache Listenverbindung, trotzdem alle Beteiligten damit einverstanden sind und trotzdem sie genau denselben Zwecken, wie die einfache Listenverbindung, nämlich den Zwecken der Wahlgerechtigkeit dient, ausgeschlossen sein? Wir glauben die Frage sei zu verneinen, und das gilt auch für die übrigen Fälle der mehrfachen Listenverbindung. Ob jene Einheit zweier verbundener Listen Anschluss an eine dritte und vierte Partei sucht oder umgekehrt, oder ob in einer mehrere Parteien umfassenden Listenverbindung zwei oder mehr Parteien in noch engere Verbindung zu treten wünschen, so dass in dieser Listenverbindung sich gewisse Gruppen voneinander sondern, kommt offenbar auf das gleiche heraus. In allen diesen Fällen lässt sich kaum von einer Unterlistenverbindung sprechen, jedenfalls wäre manchmal schwer zu bestimmen, wo sie anfängt und wo sie aufhört. Es handelt sich um mehrfache Listenverbindungen, die verschiedenen Zwecken dienen. Die Verbindung der Listen der mehreren Parteien soll die Ausnützung der Stimmkraft aller Verbundenen gegenüber einem gemeinsamen Gegner sichern, die Bildung der Sondergruppen hat die gerechte Verteilung der Mandate innerhalb der umfassenden Listenverbindung zum Ziel. Die einzelnen gesonderten Gruppen bilden mit Rücksicht auf die Verteilung der Mandate eine Einheit, und diese verschiedenen Einheiten schliessen sich in der umfassenden Listenverbindung zusammen, um dem gemeinsamen Gegner die Stirn zu bieten. Diese verschiedenen Gruppierungen bewegen sich durchaus im Rahmen der vom Gesetz vorgesehenen Listenverbindung, sie stellen den logischen Ausbau dieser Einrichtung dar, eine Ausnützung der in der Listenverbindung vom Gesetz gegebenen Möglichkeiten, die nur dann unzulässig erscheinen würde, wenn das Gesetz sie ausdrücklich verböte. Ein solches Verbot hat das neue zürcherische Wahlgesetz eingeführt. Dort war der Gesetzgeber offenbar der Meinung, er könne wegen der Einheitlichkeit des Kantons auf den Ausbau der Listenverbindung verzichten. Auf eidgenössischem Gebiet, also für die Nationalratswahlen, fehlt mindestens in einzelnen Wahlkreisen diese Einheitlichkeit, und deshalb scheint es geboten, hier die Ausnützung der Gegebenheiten der Listenverbindung zu gestatten. Aus diesen Gründen kommen wir zu dem Schluss, das was gemeinhin als Unterlistenverbindung bezeichnet wird, besser aber mehrfache Listenverbindung genannt



würde, sei im eidgenössischen Rechte als zulässig zu betrachten. Sie kann, wenn auch ihre bisherige Anwendung keine grosse Bedeutung zu beanspruchen vermag, doch unter gewissen Umständen gute Dienste leisten. Dass sie zu einer weitgehenden Zersplitterung der Parteien führen werde, ist kaum zu befürchten, mindestens lassen die Vorgänge, die sich im Gefolge ihrer Anwendung in den Kantonen Zürich und Basel-Landschaft abgespielt haben, einen solchen Schluss nicht zu.

## V.

Zu prüfen bleibt noch, ob die mehrfache Listenverbindung allenfalls in der Anwendung zu Schwierigkeiten führen könnte. Solche haben sich jedenfalls weder im Jahre 1925 bei den Nationalratswahlen im Kanton Zürich noch bei den letzten derartigen Wahlen im Kanton Basel-Landschaft ergeben. In beiden Fällen sind auf die Bildung der Sondergruppen innerhalb einer Listenverbindung die Bestimmungen über die Listenverbindung angewendet worden. Damit dürfte in der Tat auszukommen sein.

Art. 7 des Gesetzes verlangt, dass die Listenverbindung durch die übereinstimmende Erklärung der Unterzeichneten der verbundenen Wahlvorschläge festgestellt werde. In den Bund zweier Listen kann also eine dritte nur aufgenommen werden, wenn die Vertreter der beiden erstverbundenen Listen zustimmen. Das gleiche muss logischerweise für die mehrfache Listenverbindung, für die Bildung von Sondergruppen innerhalb einer Listenverbindung, gelten, sie kann nur mit Zustimmung aller an der Listenverbindung Beteiligten vor sich gehen. Denn alle Beteiligten müssen sich Rechenschaft darüber geben können, ob sie trotz der Bildung einer Sondergruppe noch bei der Listenverbindung bleiben wollen, allenfalls ob sie, wenn ihrer mindestens vier sind, der ersten eine zweite Sondergruppe entgegenstellen wollen, was vermutlich bei den letzten Wahlen im Kanton Basel-Landschaft geschehen ist. Die unter den Parteien erzielte Verständigung darüber, in welcher Gruppierung sie in den Wahlkampf treten wollen, muss den Behörden angezeigt und den Stimmberechtigten zur Kenntnis gebracht werden. Der Stimmberechtigte muss wissen, welche engeren Verbindungen zwischen den Parteien bestehen, wenn er sich schlüssig machen soll, welchen Wahlzettel er einlegen will. Es ist schon vorgekommen, dass Wähler auf Stimmzetteln, die einen Listenverbindungsvermerk trugen, diesen gestrichen haben, um kund zu tun, dass sie zwar der Partei, deren Stimmzettel sie einlegten, nicht aber der von der Partei abgeschlossenen Listenverbindung ihre Stimmkraft zuwenden wollten. Diese Streichung ist aber wirkungslos, und wenn der Wähler mit der von seiner Partei eingegangenen Listenverbindung nicht einverstanden ist, so muss er sich auf andere Weise helfen. Die Listenverbindung ist von der Partei abgeschlossen und der einzelne Wähler kann daran nichts ändern, er muss mit der Verhältniswahl auch diese Einengung der Verwendung seiner Stimmkraft in Kauf nehmen.

Die Erklärungen über den Abschluss der mehrfachen Listenverbindungen sind der Behörde so früh einzureichen, dass sie rechtzeitig mit den Wahlvorschlägen veröffentlicht werden können. Die Listenverbindungen bilden insofern einen Bestandteil der Wahlvorschläge, als sie der rechnerischen Ausmittlung des Wahlergebnisses und der Verteilung der Sitze zugrunde zu legen sind. An den Wahlvorschlägen darf nun gemäss Art. 9, Abs. 4, des Gesetzes nach dem dreizehnten Tag vor dem Wahltag keine Veränderung mehr vorgenommen werden. Es ist also ohne weiteres gegeben, dass auch für die Erklärungen über die mehrfachen Listenverbindungen Art. 7 des Gesetzes massgebend sein muss, dass sie spätestens an jenem dreizehnten Tag vor dem Wahltag der Behörde einzureichen sind. Auch die Anwendung der gesetzlichen Vorschriften über die Bekanntgabe der Listenverbindungen (Art. 10), ihre rechnerische Behandlung bei der Feststellung des Wahlergebnisses, die Verteilung der Mandate (Art. 15, Ziff. 4; Art. 21) wird bei der mehrfachen Listenverbindung nicht schwieriger sein, als bei der einfachen. All' dies ist bei den Wahlen vom Jahre 1925 im Kanton Zürich und bei den letzten Wahlen im Kanton Basel-Landschaft schon erprobt worden.

Endlich wird auch die Lösung der Frage, wie bei der Bildung von Sondergruppen innerhalb einer Listenverbindung auf Grund von Art. 25 des Gesetzes vorzugehen sei, kaum Schwierigkeiten bieten, wenn nur im Auge behalten wird, dass der Bildung solcher Sondergruppen für die daran beteiligten Parteien keine über die Vermeidung von Stimmverlusten und die rechnerische Verteilung der Sitze hinausreichende Bedeutung zukommt. Auch in der mehrfachen Listenverbindung wahrt sich jede Partei ihre Selbständigkeit in dem Sinne, dass Ersatzmänner für freiwerdende Sitze einzig ihrer Liste zu entnehmen sind, wenn diese Liste aber erschöpft wäre, eine Ergänzungswahl stattfinden muss. Bei Erschöpfung der Liste der einen Sondergruppenpartei zur Beschaffung des Ersatzmannes auf die Liste der andern zu greifen, ist ausgeschlossen; es widerspräche dem Sinn und Geist der Verhältniswahl.

Lässt uns somit die Zulassung der mehrfachen Listenverbindung keine praktischen Schwierigkeiten befurchten, weil die vorhandenen gesetzlichen Bestimmungen ausreichend erscheinen, so haben wir auch keinen Anlass, eine Gesetzesänderung zur genaueren Regelung dieser Form des Parteienzusammenschlusses ins Auge zu fassen. Wir möchten davon auch deshalb absehen, weil es bisher doch nur unter ganz aussergewöhnlichen Umständen zur Bildung von Sondergruppen innerhalb einer Listenverbindung gekommen und kaum anzunehmen ist, die mehrfache Listenverbindung werde in Zukunft viel häufiger in Erscheinung treten als bisher. Sollten sich wider Erwarten dennoch Schwierigkeiten einstellen, so wird der Nationalrat bei der Validierung der Wahlen sie zu schlichten und darüber zu entscheiden haben, und es wird besser sein, vor einer Gesetzesänderung Erfahrungen in dieser Richtung zu sammeln, die begleitend sein können, wenn sich eine Gesetzesrevision schliesslich doch als unumgänglich erweisen sollte.

Wir stellen Ihnen den Antrag, von diesem Berichte in zustimmendem Sinne Kenntnis zu nehmen und somit die mehrfache Listenverbindung als zulässig zu erklären.

Genehmigen Sie, hochgeachteter Herr Präsident, hochgeachtete Herren, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 13. März 1931.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,

Der Bundespräsident:

**Häberlin.**

Der Bundeskanzler:

**Kaeslin.**

---

*Bellage.*

**Nationalratswahlen.**

**Listen- und Unterlistenverbindungen.**

Kantone	1910	1922	1925	1928
<b>Zürich.</b>	Demokratische Liste Bäuerliche Liste Freisinnige Liste	a. Demokratische Liste Freisinnige Liste Bäuerliche Liste Christliche soziale Liste b. Sozialdemokratische Liste Grütliannerliste Kommunistische Liste	Demokraten Evangelische Volkspartei Freisinnige Christlich-Soziale Bäuerliche Listengruppe <b>Unterlistenverbindung.</b> Freie Bauernliste Liste der Bauernpartei	Demokratische Liste Bäuerliche Liste Freisinnige Liste Liste der evangelischen Volkspartei Christlich-soziale Liste
<b>Bern.</b>	Bernische Fortschrittspartei Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei Parti catholique popu- laire jurassien	Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei Freisinnig-demokratische Partei Libéraux jurassiens	Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei Katholische Volkspartei Jurassische Bauern-, Ge- werbe- und Bürgerpartei	Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei Katholische Volkspartei
<b>Luzern.</b>	Konservative Partei Christlich-soziale Partei	Konservative Partei Christlich-soziale Partei	—	—
<b>Schwyz.</b>	Konservative Volkspartei Liberale Partei	Liberale Partei Konservative Volkspartei	Konservative Volkspartei Liberale Partei	—
<b>Zug.</b>	—	—	Konservative Volks- und Arbeiterpartei Freisinnig-demokratische Partei	—

Kantone	1919	1922	1925	1928
<b>Baselstadt.</b>	Radikaldemokratische Partei Fortschrittliche Bürgerpartei Liberale Partei Katholische Volkspartei	a. Radikaldemokratische Partei Bürger- und Gewer- partei Katholische Volkspartei Liberale Partei b. Grütljaner Sozialdemokratische Partei Kommunistische Partei	Liberaler Partei Radikaldemokratische Partei Bürger- und Gewer- partei Evangelische Volkspartei Katholische Volkspartei	Bürger- und Gewer- partei Radikaldemokratische Partei Liberale Partei Katholische Volkspartei
<b>Baselland.</b>	Demokratische Fortschritts- partei Basellandschaftliche katholische Volkspartei	a. Sozialdemokratische Partei Grütljaner Kommunistische Partei b. Demokratische Fort- schrittspartei Katholische Volkspartei	a. Grütljaner Sozialdemokratische Partei b. Demokratische Fort- schrittspartei Bauernliste Evangelische Volkspartei Katholische Volkspartei c. Freisinnige Partei Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei	Freisinnig-demokratische Partei Katholische Volkspartei Freisinnige Partei Bauernliste <b>Unterlistenverbindungen.</b> a. Freisinnig-demokratische Partei Bauernliste b. Katholische Volkspartei Freisinnige Partei
<b>Schaff- hausen.</b>	Bauernpartei Vereinigte Minderheitsparteien Freisinnig-demokratische Partei Unabhängige Wirt- schaftsgruppe	Freisinnig-demokratische Partei Bauernpartei	Freisinnig-demokratische Partei Bauernpartei	Bauernpartei Katholische Volkspartei Freisinnig-demokratische Partei

Kantone	1919	1922	1925	1928
<b>St. Gallen.</b>	Demokratische Arbeiterpartei St. Gallische Grütlivereine	—	—	a. Freisinnig-demokratische Partei Demokratische Fortschrittspartei b. Demokratische und Arbeiterpartei Konservative Volkspartei
<b>Graubünden.</b>	Freisinnige Partei Konservativ-demokratische Partei	Konservativ-demokratische Partei Freisinnige Partei	Freisinnige Partei Konservativ-demokratische Partei	Freisinnige Partei Demokratische Partei
<b>Aargau.</b>	Katholisch-konservative Volkspartei Freisinnig-demokratische Partei Bauernliste	a. Sozialdemokratische Partei Grütlianerpartei b. Bauern- u. Bürgerpartei Katholisch-konservative Partei Freisinnig-demokratische Partei	Bauern- und Bürgerpartei Freisinnig-demokratische Partei Katholisch-konservative Partei	Freisinnig-demokratische Volkspartei Bauern- und Bürgerpartei Katholisch-konservative Partei
<b>Thurgau.</b>	Bauernliste Freisinnig-demokratische Partei	Freisinnig-demokratische Partei Thurg. Bauernliste	Freisinnig-demokratische Partei Bauernliste	Katholische Volkspartei Freisinnig-demokratische Partei Bauernliste

Kantone	1919	1922	1925	1928
Waadt.	—	Liste libérale Liste radicale	Liste libérale Liste radicale	Parti national des paysans, vignerons et artisans Parti libéral-démocratique Parti radical-démocratique
Wallis.	—	Parti conservateur progressiste Katholisch-konservative Volkspartei	Sozialdemokratische Liste Liberal-freisinnige Liste	—
Neuenburg.	Liste radicale Liste libérale Liste Ordre et liberté Liste Union helvétique	Liste radicale Liste libérale Liste progressiste	Liste radicale Liste libérale Liste progressiste nationale	Liste radicale Liste libérale Liste progressiste nationale
Genf.	a. Liste Jeunesse radicale Liste radicale-socialiste Liste jeune-radical b. Parti radical Parti ouvrier-socialiste	Liste indépendante Liste jeune-radical	—	Liste démocratique Parti indépendant Liste radicale Liste de l'union de défense économique

**Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Postulat des Nationalrates vom 5. Dezember 1928 betreffend die Unterlistenverbindung. (Vom 13. März 1931.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1931
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	11
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	2660
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.03.1931
Date	
Data	
Seite	354-368
Page	
Pagina	
Ref. No	10 031 296

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.