

91.434

**Parlamentarische Initiative
(Spoerry)
Nationalratswahlrecht.
Massnahmen gegen die Listenzersplitterung
Initiative parlementaire
(Spoerry)
Elections au Conseil national.
Mesures contre l'éparpillement des listes**

Kategorie III, Art. 68 GRN – Catégorie III, art. 68 RCN

Wortlaut der Initiative vom 13. Dezember 1991

Gestützt auf Artikel 93 Absatz 1 der Bundesverfassung und auf Artikel 21bis ff. des Geschäftsverkehrsgesetzes unterbreite ich in Form einer allgemeinen Anregung folgende parlamentarische Initiative:

Das Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte sei in folgendem Sinn zu ändern:

Art. 24 Abs. 1

Die Anzahl der Stimmberechtigten, welche einen Wahlvorschlag zu den Nationalratswahlen einreichen können, sei auf die Grösse der Kantone abzustimmen und für bevölkerungsreiche Kantone angemessen (beispielsweise auf 200 oder 300) zu erhöhen.

Art. 24a

Es sei bei der Einreichung von Wahlvorschlägen zu den Nationalratswahlen die Pflicht einzuführen, dem Kanton ein Depositum (beispielsweise 1000 Franken pro Liste) zu hinterlegen, welches dem Staat verfällt, wenn die Liste eine minimale Zahl an Stimmen (z. B. den zehnten Teil der Verteilungszahl, die Anrecht auf ein Mandat gibt) verfehlt.

Art. 31

Unterlistenverbindungen (und erst recht Unter-Unterlistenverbindungen) seien zu verbieten.

Texte de l'initiative du 13 décembre 1991

Me fondant sur l'article 93 alinéa premier de la constitution et sur les articles 21bis ss. de la loi sur les rapports entre les conseils, je présente l'initiative parlementaire suivante sous la forme d'une demande conçue en termes généraux:

La loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques est modifiée dans le sens suivant:

Art. 24 al. premier

Le nombre d'électeurs pouvant remettre une liste de candidats au Conseil national dépend de la taille du canton; il est relevé de manière appropriée pour les cantons peuplés, où il passe par exemple à 200 ou 300.

Art. 24a

La remise d'une liste de candidats au Conseil national s'accompagne de l'obligation de déposer une certaine somme au canton (par exemple 1000 francs par liste). Cette somme échoit au canton au cas où la liste n'obtient pas un nombre minimal de voix (par exemple le dixième du quotient donnant droit à un mandat).

Art. 31

Les sous-apparetements (et a fortiori les sous-sous-apparetements) sont interdits.

Frau **Zölich** unterbreitet im Namen der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

Wir unterbreiten Ihnen gemäss Artikel 21ter des Geschäftsverkehrsgesetzes den Bericht der vorprüfenden Kommission über die von Nationalrätin Spoerry am 13. Dezember 1991 eingereichte parlamentarische Initiative, welche drei bestimmte Massnahmen gegen die zunehmende Listenzersplitterung bei den Nationalratswahlen verlangt:

1. die Erhöhung der für die Einreichung eines Wahlvorschlages nötigen Anzahl von Stimmberechtigten,
2. die Einführung eines Depositums bei der Einreichung von Wahlvorschlägen,
3. das Verbot von Unterlistenverbindungen.

Die Kommission hat die Initiantin am 13. April 1992 angehört. Bei ihren Beratungen kam die Kommission zum Schluss, der Initiative sei aus verfahrenstechnischen Gründen keine Folge zu geben, weil der Bundesrat im nächsten Jahr dem Parlament eine Vorlage zur Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte unterbreiten wird. Die Kommission will aber den Bundesrat mit einer Motion beauftragen, die Anliegen der Initiantin bei dieser Vorlage zu erfüllen. Eine Kommissionminderheit will diesen Auftrag auf eines der Anliegen (die Erhöhung der für die Einreichung eines Wahlvorschlages nötigen Anzahl von Stimmberechtigten) beschränken; eine weitere Minderheit lehnt alle Vorschläge der Initiantin ab.

Schriftliche Begründung der Initiantin

Im Zeitraum von nur 12 Jahren oder von drei Amtsperioden hat die Anzahl Listen, die gesamtschweizerisch für die Bestellung des Nationalrates eingereicht worden ist, um ziemlich genau die Hälfte zugenommen, nämlich von 164 Listen im Jahre 1979 auf 248 Listen im Jahre 1991. Ein ähnlich rasanter Anstieg ist auch bei den Kandidaten zu verzeichnen. Haben im Jahre 1979 gesamtschweizerisch 1812 Kandidaten für den Nationalrat kandidiert, waren es 1991 2561 Kandidaten. Dabei entfallen mehr als die Hälfte des Listenzuwachses und über drei Viertel des Kandidatenzuwachses auf die sechs bevölkerungsreichsten Kantone, also auf Zürich, Bern, St. Gallen, Aargau, Waadt und Genf.

Es sind denn auch vor allem diese Kantone, welche mit der steigenden Flut von Nationalratslisten echte Probleme bekommen. So erklärte sich der Kanton Zürich in einem Schreiben vom 7. Dezember 1987 ausserstande, ohne entsprechende Rechtsänderung Gewähr für die pannenfreie Durchführung der Nationalratswahlen von 1991 übernehmen zu können. Und in der Tat sind bei den letzten Wahlen vom 20. Oktober 1991 im Kanton Zürich Pannen eingetreten, indem in nicht wenigen Abstimmungscouverts Listen fehlten. Das ist nicht verwunderlich. Die Verpackungsmaschinen können den gewaltigen Papieranfall nicht mehr reibungslos bewältigen. Innerhalb von 20 Jahren ist im Kanton Zürich der Papierberg für die Nationalratswahlen um das 80fache angewachsen. In den grossen Kantonen erhalten die Wahlberechtigten heute für die Bestellung der grossen Kammer Wahlzettel im Umfang eines rund 70seitigen Taschenbuches. Ein solcher Umfang bietet nicht nur bei der Verarbeitung technische Schwierigkeiten und verursacht hohe Kosten, er ist auch aus der Sicht der Stimmbürger nicht mehr sinnvoll, führt zunehmend zu Verärgerung und kann letztlich dazu beitragen, dass man den Wahlen fernbleibt, weil man sich im Wust der vielen Listen nicht mehr zurechtfindet.

Die Wahlfreiheit für die Stimmberechtigten wird mit dieser Inflation von Wahllisten und Kandidaten nicht erhöht, und zur politischen Ausgewogenheit der grossen Kammer leistet diese Vielzahl von Listen keinen Beitrag. Von den kleinsten Kantonen abgesehen, braucht es in der Schweiz rund 10 000 Wähler zur Erreichung eines Nationalratsmandates. Allein im Kanton Zürich wurden aber 1991 34 Listen eingereicht, von denen 5 weniger als je 200 Wähler und weitere 10 Listen weniger als 1000 Wähler zu mobilisieren vermochten. Im Kanton Bern fanden 7 von insgesamt 27 Listen weniger als 1000 Wähler. Wähler von Minigruppierungen haben demnach keine Chance, in Bern vertreten zu werden. Sie tragen lediglich dazu bei, die politischen Kräfte zu zersplittern. Diese werden zwar häufig mit parteiübergreifenden Unterlistenverbindungen – und neuerdings zusätzlich mit Unter-Unterlistenverbindungen – wieder etwas gebündelt. Das hat für den Wähler zur Folge, dass zum Schluss allenfalls mit seiner Stimme ein Kandidat einer Liste nach Bern geschickt wird, den er wohl kaum wählen wollte, weil dessen politische Stossrichtung nicht seinen Vorstellungen entspricht.

Aus diesen Ausführungen folgt, dass das Bundesgesetz über die politischen Rechte dieser neuen Entwicklung angepasst

werden muss. Die Anzahl der Stimmberechtigten von heute 50 Personen, welche einen Wahlvorschlag unterbreiten können, ist zumindest für die grösseren Kantone zu erhöhen. Bei der Einreichung von Wahlvorschlägen zu den Nationalratswahlen ist zudem ein Betrag zu hinterlegen, welcher dem Staat zur Deckung eines Teils seines Aufwandes verfällt, wenn ein minimaler Anteil an Stimmen, die Anrecht auf ein Mandat geben, nicht erreicht wird. Zusätzlich sollen Unterlistenverbindungen und vor allem Unter-Unterlistenverbindungen verboten werden.

Diese Vorschläge werden mit einer parlamentarischen Initiative in Form der allgemeinen Anregung eingereicht. Dieses Vorgehen drängt sich auf, weil andere parlamentarische Vorstösse zu diesem Thema, so eine Motion von Nationalrat Stucky vom 3. Dezember 1987, bis heute keinerlei Wirkungen zeitigten, obwohl Kantone und Stimmbürger in diesen Punkten mit dem geltenden Wahlmodus zunehmend Mühe bekunden.

Wenn wir die politische Zersplitterung in unserem Lande nicht weiter fördern wollen und damit seine Regierbarkeit zusätzlich erschweren, muss das Wahlsystem gestrafft werden. Dabei sollen und dürfen ernsthafte und offene politische Bemühungen und Strömungen nicht behindert werden. Sachfremde Listen aber, die lediglich zur Verwirrung des Stimmbürgers und zur Belastung der Administration beitragen, sind zu vermeiden.

Unter-Unterlistenverbindungen schliesslich reduzieren die für die Erreichung eines Nationalratsmandates effektiv notwendige Stimmenzahl, verfälschen damit den Wählerwillen und sind deshalb zu verbieten.

Erwägungen der Kommission

1. Beurteilung des Regelungsbedarfes

Die Kommission geht in ihrer grossen Mehrheit mit der Initiantin einig, dass ein Bedarf nach gesetzgeberischen Massnahmen gegen die Listenzersplitterung bei Nationalratswahlen besteht, und kann sich der Begründung der Initiantin in dieser Hinsicht anschliessen. Die aus einem Kommissionsmitglied bestehende Minderheit II verneint grundsätzlich einen Handlungsbedarf. Listenzersplitterung sei ein Ausdruck der tiefgreifenden Entfremdung zwischen Volk und Behörden; die vorgeschlagenen Massnahmen wären nur eine Symptombekämpfung und würden allesamt die kleineren Gruppierungen benachteiligen.

Umstrittener ist die Frage, welche der vorgeschlagenen Massnahmen ergriffen werden sollen. Kommissionsmehrheit und Minderheit I sind sich nur darin einig, dass die Anzahl der für die Einreichung von Wahlvorschlägen nötigen Unterschriften zu erhöhen sei, um das Zustandekommen von «Jux»-Listen zu erschweren. Unerwünscht ist jedoch nach Auffassung der Minderheit I die Einführung eines Depositums bei der Einreichung von Wahlvorschlägen, das bei Nichterreichen einer bestimmten minimalen Stimmenzahl dem Staat verfällt. Die Ausübung demokratischer Rechte dürfe grundsätzlich nicht an finanzielle Voraussetzungen geknüpft werden. Die Kommissionsmehrheit möchte jedoch finanzielle Konsequenzen für Listen vorsehen, die einen bestimmten minimalen Stimmenanteil nicht erreichen, wobei auch andere Möglichkeiten als die Einführung des von der Initiantin vorgeschlagenen Depositums geprüft werden sollen. Eine solche Massnahme wird als taugliches Mittel gegen Listen betrachtet, die ohne ernsthafte politische Absicht auf Erringung eines Mandates eingereicht werden.

Die Kommissionsminderheit I lehnt auch eine Beschränkung der Möglichkeit zu Unterlisten- oder Unter-Unterlistenverbindungen ab. Dank solcher Möglichkeiten können kleine Parteien an Wahlen teilnehmen, ohne dass ihre Wählerinnen und Wähler Gefahr laufen, dass ihre Stimmen verloren gehen. Zudem dienen Unterlistenverbindungen auch der regionalen Interessenvertretung im Rahmen grosser Parteien einiger Kantone. Nach Auffassung der Kommissionsmehrheit hingegen führen Unterlisten- und erst recht Unter-Unter-Listenverbindungen häufig zu unübersichtlichen Situationen, zu einer Verwirrung der Wählerschaft und dadurch zu vermehrter Stimmabstänze. Es müsse zudem von Verfälschung des Wählerwil-

lens gesprochen werden, wenn als Folge einer verästelten und wenig transparenten Listenverbindungsstruktur schliesslich ein Kandidat nur deswegen gewählt wird, weil ihm ein grosser Teil von Wählerstimmen zugerechnet wird, die gar nicht seiner Partei galten.

Immerhin ist der Motionstext der Kommissionsmehrheit offener formuliert als der Initiativtext: Der Bundesrat soll bei der Ausarbeitung des Gesetzesentwurfes einen gewissen Spielraum behalten und gegebenenfalls nur eine Beschränkung statt ein Verbot von Unterlisten- sowie Unter-Unterlistenverbindungen vorschlagen.

2. Weiteres Vorgehen

Gemäss Artikel 21ter GVG hat die Kommission insbesondere über allfällige bisherige Arbeiten von Parlament und Verwaltung zum aufgeworfenen Thema zu berichten, über Zeitplan und Aufwand der parlamentarischen Arbeit und über die Möglichkeit, das angestrebte Ziel mit einem an den Bundesrat gerichteten Vorstoss zu erreichen.

Die Initiative greift ein Anliegen auf, das bereits nach den Nationalratswahlen 1987 mit einer Motion (87.935 Stucky, Nationalratslisten. Kaution) unterbreitet worden ist. Der Bundesrat beantragte dem Nationalrat, die Motion als Postulat zu überweisen; der Vorstoss wurde jedoch nie behandelt und nach zwei Jahren abgeschrieben. In der Zwischenzeit hatte eine vom Bundesrat eingesetzte Studienkommission einen Vorentwurf für eine Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) vorgelegt, in dem unter anderem auch bereits die heute von der Initiantin geforderten Massnahmen berücksichtigt waren. In der Anfang 1989 durchgeführten Vernehmlassung wurden diese Massnahmen mehrheitlich positiv beurteilt. In der Folge verzögerten sich die weiteren Gesetzgebungsarbeiten, weil der Bundesrat die allfälligen Auswirkungen eines EWR-Beitrittes auf die politischen Rechte in die Gesetzesrevision einbeziehen wollte. Der Bundeskanzler stellte nun der Staatspolitischen Kommission an ihrer Sitzung vom 13. April 1992 in Aussicht, dass der Bundesrat dem Parlament im Laufe des Jahres 1993 eine Botschaft zur Revision des BPR unterbreiten wird. Bei dieser Sachlage erschien es der Kommission nicht zweckmässig, auf dem Wege der parlamentarischen Initiative eigene gesetzgeberische Arbeiten anzustreben. Vielmehr können die Anliegen der Initiantin in der Form einer Motion an den Bundesrat überwiesen werden, in der Erwartung, dass sie mit der bevorstehenden Vorlage erfüllt werden.

M^{me} Zölich présente au nom de la commission le rapport écrit suivant:

Conformément à l'article 21ter de la loi sur les rapports entre les conseils, nous vous soumettons le rapport de la commission chargée de donner son préavis sur l'initiative parlementaire déposée le 13 décembre 1991 par M^{me} Spoerry, conseillère nationale. Cette initiative requiert trois mesures bien précises pour éviter l'éparpillement des listes lors des élections au Conseil national: le relèvement du nombre de signatures d'électeurs nécessaire au dépôt d'une liste de candidats, le dépôt d'une certaine somme d'argent pour pouvoir déposer une liste et enfin l'interdiction des sous-apparetements.

La commission a entendu l'auteur de l'initiative le 13 avril 1992. A l'issue de ses délibérations, elle est arrivée à la conclusion qu'il n'y avait pas lieu de donner suite à l'initiative pour des raisons de procédure, le Conseil fédéral allant soumettre l'an prochain au Parlement un projet de révision de la loi sur les droits politiques. La commission entend cependant déposer une motion chargeant le Conseil fédéral d'élaborer son projet de telle façon qu'il réponde aux demandes de l'auteur de l'initiative. Une minorité de la commission entend limiter ce mandat à une seule requête, à savoir le relèvement du nombre de signatures d'électeurs nécessaire au dépôt des listes de candidats; une autre minorité de la commission rejette quant à elle toutes les propositions faites par l'auteur de l'initiative.

Développement par écrit de l'auteur de l'initiative

En l'espace de douze ans, soit de trois législatures, le nombre des listes des candidats au Conseil national a pratiquement doublé, passant de 164 en 1979 à 248 en 1991. Le nombre des

candidats a lui aussi connu une augmentation fulgurante puisqu'il est passé de 1812 en 1979 à 2561 en 1991. Plus de la moitié de l'accroissement du nombre des listes et plus des trois quarts de l'augmentation de celui des candidats sont imputables aux six cantons les plus peuplés, soit Zurich, Berne, St-Gall, Argovie, Vaud et Genève.

Ce sont aussi ces cantons qui connaissent de réels problèmes par suite de l'avalanche de listes. Le canton de Zurich pour sa part, dans une lettre datée du 7 décembre 1987, s'était déclaré incapable de garantir le bon fonctionnement des élections de 1991 sans modification de la loi. Et comme il fallait s'y attendre, tout ne fonctionna pas pour le mieux le 20 octobre 1991, nombre d'électeurs de ce canton n'ayant pas reçu toutes les listes. On ne s'en étonnera pas quand on sait que les machines ne peuvent plus venir à bout des montagnes de papier qu'elles ont à empaqueter, montagnes qui sont aujourd'hui, toujours pour le canton de Zurich, huitante fois ce qu'elles étaient il y a vingt ans. A titre d'illustration, les bulletins que reçoivent les électeurs des cantons peuplés avant l'élection du Conseil national sont l'équivalent d'un livre de poche d'environ septante pages. Il en résulte des difficultés d'ordre technique et des coûts élevés. Pire encore, l'électeur ne comprend plus, ne s'y retrouve plus, s'énerve, et pour finir peut-être décide que tout cela se fera sans lui.

L'avalanche de listes et de candidats n'est pas de nature à accroître la liberté de choix des électeurs, et la multiplications des listes n'améliore en rien l'équilibre politique de la Chambre haute. Dans tous les cantons – sauf dans les plus petits –, il faut environ dix mille voix pour obtenir un mandat de député au Conseil national. Pour mémoire, 34 listes ont été déposées en 1991 dans le canton de Zurich: parmi elles, 5 ont été choisies par moins de 200 électeurs, 10 autres par moins de 1000 électeurs. Autant dire que les électeurs des groupuscules n'ont aucune chance d'envoyer à Berne leur représentant et qu'ils ne font qu'affaiblir les forces politiques. Et comme souvent on procède à des sous-apparetements entre partis, voire maintenant à des sous-sous-apparetements, il peut arriver que la voix d'un électeur serve à envoyer à Berne un candidat pour lequel, connaissant ses opinions, il n'aurait peut-être jamais voté.

Il résulte de ce qui précède qu'il est nécessaire d'adapter la loi sur les droits politiques aux exigences actuelles et qu'il faut, au moins pour les cantons les plus peuplés, relever le nombre des électeurs – il est actuellement de cinquante – qui doivent signer une liste pour qu'elle soit valable. Il faut encore que la remise d'une liste de candidats au Conseil national s'accompagne de l'obligation de déposer une certaine somme au canton et que cette somme lui revienne d'office si la liste n'a pas obtenu un pourcentage minimal des voix donnant droit à un mandat (elle servira alors à couvrir une partie des frais du canton). Il faut interdire de surcroît les sous-apparetements et plus encore les sous-sous-apparetements.

Je présente ces propositions sous la forme d'une initiative parlementaire conçue en termes généraux. J'agis ainsi parce que d'autres interventions de collègues à ce sujet, notamment la motion du 3 décembre 1987 de M. Stucky, conseiller national, sont demeurées sans effet à ce jour bien que les cantons et les électeurs avouent avoir de plus en plus de mal avec le mode de scrutin actuel.

Si nous voulons arrêter de favoriser le morcellement des forces politiques de notre pays et donc éviter de le rendre moins gouvernable, il nous faut revoir et corriger notre système électoral. Ce faisant, il ne s'agira pas de faire obstacle aux volontés politiques réelles ni d'empêcher l'éclosion de tendances sérieuses. Il faudra par contre éviter que puissent se constituer des listes sans rapport avec l'objet, qui déroutent l'électeur et qui pèsent sur l'administration. Quant aux sous-sous-apparetements, il faut les interdire parce qu'ils ont pour effet de réduire le nombre des voix réellement nécessaires pour obtenir un siège, donc qu'ils faussent la volonté des électeurs.

Considérations de la commission

1. Nécessité d'une réglementation

La commission, dans sa grande majorité, partage l'avis de l'auteur de l'initiative, selon lequel des mesures de nature

législative s'imposent afin d'éviter l'éparpillement des listes lors des élections au Conseil national. De ce point de vue, elle pourrait se rallier aux arguments présentés dans l'exposé des motifs de l'initiative. La minorité II de la commission, constituée par un seul membre, estime qu'il n'y a absolument pas lieu d'agir. A ses yeux, l'éparpillement des listes témoigne du fossé qui ne cesse de se creuser entre le peuple et les autorités; les mesures proposées ne s'attaqueraient qu'aux symptômes tout en pénalisant l'ensemble des petites formations politiques.

Bien plus controversé est le choix des mesures parmi celles qui ont été proposées. La majorité de la commission et sa minorité I ne sont d'accord que sur un point: relever le nombre de signatures nécessaire au dépôt des listes de candidats afin de rendre plus difficile le dépôt des listes fantaisistes. La minorité I s'oppose cependant à instaurer l'obligation de déposer une certaine somme d'argent pour pouvoir déposer des listes de candidats, somme qui reviendrait à l'Etat si les listes ne récoltaient pas un nombre de voix minimal. Elle estime que l'exercice des droits démocratiques ne doit, par principe, pas dépendre de facteurs financiers. La majorité de la commission souhaiterait toutefois prévoir des sanctions financières frappant les listes qui n'atteindraient pas un pourcentage de voix minimal; à ce propos, il conviendrait aussi d'étudier d'autres solutions que celle du dépôt d'une certaine somme d'argent, proposée par l'auteur de l'initiative. Une telle mesure est un moyen propre à lutter contre le dépôt des listes dont les responsables n'ont aucune intention politique sérieuse de décrocher un mandat.

La minorité I de la commission rejette aussi l'idée de limiter la possibilité de conclure des sous-apparetements ou même des sous-sous-apparetements. Une telle possibilité permet en effet aux petits partis de prendre part aux élections, sans pour autant que leurs électrices et leurs électeurs risquent de gaspiller la voix dont ils disposent. Par ailleurs, les sous-apparetements servent aussi à représenter les intérêts régionaux dans le cadre des grands partis de certains cantons. Pour la majorité de la commission, au contraire, les sous-apparetements et, qui plus est, les sous-sous-apparetements génèrent des situations embrouillées et sèment la confusion au sein du corps électoral, accentuant ainsi l'abstentionnisme. Il convient également de parler des électeurs dont la volonté est faussée: c'est le cas quand, suite à un apparetement aux ramifications difficilement perceptibles, un candidat ne doit son élection qu'au fait qu'un grand nombre de voix lui sont attribuées alors qu'elles ne le sont pas à son parti. La motion élaborée par la majorité de la commission est toutefois formulée d'une façon plus ouverte que l'initiative: le Conseil fédéral doit conserver une certaine marge de manoeuvre dans l'élaboration du projet de loi et ne proposer, dans la mesure du possible, qu'une limitation des sous-apparetements et des sous-sous-apparetements plutôt que leur interdiction pure et simple.

2. Suite de la procédure

Conformément à l'article 21ter LREC, la commission est notamment tenue de faire rapport sur les éventuels travaux du Parlement et de l'administration concernant l'affaire en question, sur le calendrier et l'ampleur du travail parlementaire qu'imposerait l'initiative, ainsi que sur la possibilité d'adresser une intervention au Conseil fédéral pour atteindre le but visé.

L'initiative fait resurgir une demande qui avait déjà été présentée en 1987, au lendemain des élections au Conseil national, sous la forme d'une motion (87.935 Stucky. Listes de candidats au Conseil national. Versement d'une caution). Le Conseil fédéral avait proposé au Conseil national de transformer la motion en postulat; l'intervention n'ayant jamais été traitée, elle fut classée au bout de deux ans. Entre temps, une commission d'étude mise sur pied par le Conseil fédéral avait élaboré un avant-projet de révision de la loi sur les droits politiques (LDP), qui abordait déjà la question des mesures que requiert aujourd'hui l'auteur de l'initiative. Ces mesures ont reçu, dans la plupart des cas, un accueil positif au cours de la consultation qui s'est déroulée au début de l'année 1989. Par la suite, les travaux législatifs ont été différés, le Conseil fédéral souhaitant englober dans le projet de révision les répercus-

sions éventuelles qu'une adhésion à l'EEE aurait sur les droits politiques. Or, lors d'une séance qui s'est tenue le 13 avril 1992, le chancelier de la Confédération a laissé entendre à la Commission des institutions politiques que le Conseil fédéral allait soumettre au Parlement un message sur la révision de la LDP dans le courant de l'année 1993. Vu la situation, la commission a estimé qu'il n'était pas approprié de lancer ses propres travaux législatifs en se fondant sur cette initiative parlementaire, mais qu'il était bien plus judicieux de présenter les demandes de l'auteur de l'initiative dans une motion transmise au Conseil fédéral et d'attendre que le projet y réponde.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 16 zu 6 Stimmen, der Initiative keine Folge zu geben.

Proposition de la commission

La commission propose, par 16 voix contre 6, de ne pas donner suite à l'initiative.

Frau **Stamm** Judith, Berichterstatterin: Wir unterbreiten Ihnen gemäss Artikel 21ter des Geschäftsverkehrsgesetzes den Bericht der vorprüfenden Kommission über die von Frau Spoerry am 13. Dezember 1991 eingereichte parlamentarische Initiative, welche drei bestimmte Massnahmen gegen die zunehmende Listenzersplitterung bei den Nationalratswahlen verlangt:

1. die Erhöhung der für die Einreichung eines Wahlvorschlages nötigen Anzahl von Stimmberechtigten;
2. die Einführung eines Depositums bei der Einreichung von Wahlvorschlägen;
3. das Verbot von Unterlistenverbindungen.

Die Initiative ist in Form einer allgemeinen Anregung gehalten. Die Kommission hat die Initiatorin am 13. April 1992 angehört. Bei ihren Beratungen kam die Kommission zum Schluss, der Initiative sei aus verfahrenstechnischen Gründen keine Folge zu geben, weil der Bundesrat im nächsten Jahr (1993) dem Parlament eine Vorlage zur Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte unterbreiten wolle.

Die Kommission will aber den Bundesrat mit einer Motion beauftragen, die Anliegen der Initiatorin bei dieser Vorlage zu erfüllen. Die Kommissionsminderheit I (Borel François) will diesen Auftrag auf eines der Anliegen – die Erhöhung der für die Einreichung eines Wahlvorschlages nötigen Anzahl von Stimmberechtigten – beschränken:

Die Minderheit II (Ruf) lehnt alle Vorschläge der Initiatorin ab. Wenn Sie den Text der Motion unserer Kommission betrachten, dann sehen Sie, dass er noch offener gefasst ist als der Text der Initiative von Frau Spoerry.

Die Kommission beantragt Ihnen mit 16 zu 6 Stimmen, der Initiative sei aus verfahrenstechnischen Gründen keine Folge zu geben. Die Kommissionsmehrheit beantragt mit 13 zu 7 Stimmen, ihre Motion sei anzunehmen. Die Kommissionsminderheit I beantragt Ihnen, eine reduzierte Motion anzunehmen, in der nur der Auftrag enthalten ist, die Anzahl der Unterschriften für einen Wahlvorschlag in Relation zur Bevölkerungszahl der Kantone angemessen zu erhöhen. Die Kommissionsminderheit II will, dass weder die eine noch die andere Einschränkung studiert und im Gesetz über politische Rechte integriert werde.

M. Guinand, rapporteur: Avec l'initiative parlementaire de M^{me} Spoerry demandant que des mesures soient prises contre l'éparpillement des listes pour l'élection au Conseil national, nous abordons une des multiples propositions dont est saisie la Commission des institutions politiques en matière de droits populaires et d'exercice des droits civiques. Vous avez reçu un rapport écrit de la commission sur cette initiative et je vous y renvoie. Je me bornerai à résumer la situation.

M^{me} Spoerry a posé le problème que constitue, pour l'élection du Conseil national, la multiplication des listes de candidats. Elle demande, dans sa première proposition, que l'on augmente le nombre de signatures nécessaires pour le dépôt d'une liste, dans la deuxième, que l'on exige une caution de ceux qui déposent une liste, et enfin, dans la troisième, que

l'on interdise les sous-apparetements et les sous-sous-apparetements.

La commission est d'avis que la question posée par M^{me} Spoerry mérite d'être examinée, mais considère qu'il n'y a pas de raison de donner suite à l'initiative dès lors que la Chancellerie fédérale s'apprête à soumettre au Conseil fédéral, à l'intention du Parlement, un projet de réforme de la loi sur l'exercice des droits politiques. Par conséquent, sans vouloir donner suite à l'initiative, mais afin de manifester la nécessité d'une recherche de solution aux questions posées par M^{me} Spoerry, la commission vous présente une motion qui reprend les trois propositions de l'initiative, mais qui est formulée de telle manière que le projet de la Chancellerie devra examiner la question, tout en gardant la liberté nécessaire pour proposer des solutions. La minorité I (Borel François) de la commission partage le même avis, mais voudrait que la motion ne mentionne pas la question de la compensation financière ni celle des sous-apparetements. Enfin, la minorité II (Ruf) refuse à la fois l'initiative et la motion de la commission. Par 16 voix contre 6, la commission a décidé de ne pas donner suite à l'initiative, et par 13 voix contre 7, la majorité de la commission vous propose d'adopter sa motion. C'est ce que je vous demande de faire également.

Frau **Spoerry**: Zunächst möchte ich der Kommissionsmehrheit für die positive Aufnahme meiner Anliegen herzlich danken.

Das Bundesgesetz über die politischen Rechte muss dringend revidiert werden, weil sich die Verhältnisse bei den Nationalratswahlen drastisch geändert haben. Im Zeitraum von nur 12 Jahren oder drei Legislaturperioden hat die Listenzahl um die Hälfte zugenommen: 1979 bis 1991 von 164 auf 248 Listen. Ungefähr im gleichen Ausmass ist auch die Zahl der Kandidaten angestiegen. Die bevölkerungsdichten Kantone bekommen mit dieser steigenden Flut von Nationalratslisten echte Probleme.

Bereits 1987 erklärte sich der Kanton Zürich in einem Schreiben an den Bundesrat ausserstande, ohne entsprechende Rechtsänderungen die Gewähr für eine pannenfreie Durchführung der Nationalratswahlen von 1991 zu übernehmen. Es ist dann in der Tat bei den Wahlen 1991 im Kanton Zürich zu Pannen gekommen, indem nicht alle Listen in allen Abstimmungscouverts enthalten waren.

Die anfallende Papierflut ist gewaltig gewachsen; innerhalb von 20 Jahren um das Achtzigfache. In den grossen Kantonen erhalten die Stimmberechtigten heute für die Bestellung der Grossen Kammer einen Wahlzettel im Umfang eines rund 70-seitigen Taschenbuches. Die entsprechenden Maschinen sind nicht mehr in der Lage, diese Papierflut korrekt zu verarbeiten.

Mit der Häufung von Listen und Kandidaten wird die Wahlfreiheit der Stimmberechtigten nicht grösser. Von den kleinsten Kantonen abgesehen braucht es in der Schweiz rund 10 000 Wähler zur Erreichung eines Nationalratsmandates. Allein im Kanton Zürich wurden aber 1991 34 Listen eingereicht, von denen 5 weniger als je 200 Wähler, und weitere 10 Listen weniger als 1000 Wähler zu mobilisieren vermochten; im Kanton Bern fanden 7 von insgesamt 27 Listen weniger als 1000 Wähler. Die Wähler von Minigruppierungen haben demnach gar keine Chance, in Bern vertreten zu werden. Sie erreichen ihr politisches Ziel nicht, sondern tragen lediglich dazu bei, die politischen Kräfte in diesem Land noch mehr aufzusplitteln. Daran können wir kein Interesse haben.

Aus diesem Grunde ist, wie gesagt, die Revision dringend. Ich habe deshalb zum Mittel der parlamentarischen Initiative gegriffen, um zu erreichen, dass die Anzahl der Stimmberechtigten von heute 50 Personen, die einen Wahlvorschlag unterbreiten können, zumindest in grösseren Kantonen erhöht wird. Zusätzlich gilt es zu überlegen, ob man die Hinterlegung eines Depositums verlangen sollte, das dem Staat anheim fällt, wenn nicht eine Mindestzahl an Stimmen erreicht wird. Es wäre dies ein symbolischer Beitrag an die Kosten, die dem Staat durch dieses Vorgehen erwachsen. Gedanken machen muss man sich auch darüber, ob nicht Unterlistenverbindungen verboten werden sollen.

Die Kommission, welche meine parlamentarische Initiative behandelte, hat die Anliegen positiv aufgenommen. Sie will aber aus verfahrensrechtlichen Gründen der Initiative keine Folge geben, weil eine Botschaft des Bundesrates in Vorberlegung ist. Die Mehrheit der Kommission schlägt deshalb vor, eine Motion zu deponieren mit dem Ziel, meinen Begehren prioritär Beachtung zu schenken, damit die nächsten Nationalratswahlen in den grossen Kantonen reibungslos verlaufen.

Unter der Voraussetzung, dass die Motion der Kommissionmehrheit angenommen wird, kann ich mich dem Vorgehen anschliessen, meiner parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben, aber die Anliegen in Form einer Motion zu deponieren.

Ich danke nochmals herzlich für die Unterstützung meiner Anliegen.

M. Borel François, porte-parole de la minorité I: Je m'exprime au nom de la minorité I ainsi qu'au nom du groupe socialiste. Le groupe socialiste est du même avis que M^{me} Spoerry, il y a un problème, mais pour nous ce n'est qu'un petit problème. Il est clair que lorsqu'il y a un grand nombre de listes dans un canton comme Zurich, dont certaines recueillent à peine 200 voix, on peut estimer qu'il y a véritablement éparpillement, ce qui ne sert pas le jeu électoral. C'est un petit problème et il ne s'agit pas d'utiliser de gros moyens pour essayer de le résoudre.

M^{me} Spoerry fait trois propositions; les rapporteurs de la commission ont dit qu'ils avaient fait une motion en terme plus généraux, mais ils reprennent en fait ces trois propositions. Nous sommes d'accord avec l'une d'entre elles, mais pas avec les deux autres.

Nous sommes d'accord avec la mesure qui prévoirait qu'un nombre plus important de citoyens doivent soutenir le dépôt des listes, du moins dans les grands cantons. Il ne s'agit pas d'empêcher certains groupements politiques minoritaires, voire très minoritaires, de s'exprimer dans le cadre d'une campagne pour les élections nationales. Rappelons que l'objectif d'une campagne d'élection nationale n'est pas forcément seulement l'obtention d'un siège dans ce Parlement, mais également l'opportunité de profiter de la campagne pour faire valoir ses idées politiques. Il ne s'agit donc pas de prendre des mesures qui auraient pour seul objectif d'interdire à tout groupement qui a peu de chance d'avoir un élu de s'exprimer. Par contre, il est clair qu'il faudrait éviter le dépôt de listes que j'appellerai «listes du café du Commerce», celles que l'on décide de déposer, un peu avant l'heure de la fermeture, à titre de gag, entre copains et copines. Donc, d'accord pour prendre une mesure pondérée pour éviter les listes de type canular.

Pas d'accord, par contre, pour prendre des mesures d'ordre financier, comme le versement d'une caution selon l'initiative de M^{me} Spoerry. Nous ne sommes pas d'accord pour deux raisons: la première, c'est que pour être efficace, la caution devrait être élevée. Et si elle est élevée, cela a des relents certains de scrutin censitaire. Nous ne pouvons pas entrer en matière sur une telle mesure. Ou bien, et c'est notre deuxième raison de refuser, la caution est modérée, voire symbolique, et, dès lors, ce n'est qu'une chicane administrative, mais pas une mesure efficace.

Venons-en maintenant à la troisième proposition de la commission: les sous-apparetements. Pour nous, c'est un non clair et net. Il est logique qu'un certain nombre de partis qui appartiennent à une même famille politique puissent s'apparenter pour des élections. Mais il est également logique, particulièrement dans les grands cantons, que certains partis envisagent de déposer des listes de caractère régional pour, par exemple, éviter que la ville centre n'accapare tous les sièges et pour permettre à la campagne d'être également représentée au Parlement. Il est aussi logique, ce qui est nouveau dans notre paysage politique depuis quelques années, qu'un certain nombre de partis envisagent le dépôt de listes femmes et de listes hommes sous-apparettées.

Il ne s'agit pas de fixer dans la loi l'obligation pour les partis politiques de choisir soit l'apparettement avec des partis qui leur sont proches, soit la création d'une liste hommes et d'une liste femmes. Je crois que ce serait particulièrement mal com-

pris maintenant, c'est-à-dire pratiquement comme une interdiction de dépôt d'une liste femmes par les partis politiques. C'est pourquoi nous vous invitons à refuser la motion de la majorité de la commission et à accepter celle de la minorité I.

Ruf, Sprecher der Minderheit II: Im Namen der Kommissionminderheit II empfehle ich Ihnen, sowohl die parlamentarische Initiative als auch die beiden Motionen entschieden abzulehnen.

Vor welchem Hintergrund sind diese Vorstösse zu sehen? Frau Spoerry hat darauf hingewiesen, dass bei den letzten zwei oder drei Nationalratswahlen die Anzahl der Listen zugenommen hat. Kleinere Parteien sind aktiver geworden und haben auch mehr Sitze in diesem Parlament gewonnen. Es ist natürlich klar, dass dies den Regierungsparteien nicht in den Kram passt, weil sie dann weniger bequem regieren können.

Was tun sie nun? Anstatt nach den Ursachen dieses Aufkommens von mehr oppositionellen Listen und Gruppierungen zu fragen – diese Ursachen liegen ganz eindeutig in einer wachsenden Unzufriedenheit mit der Politik der Regierungsparteien –, wollen sie die politischen Rechte dieser kleinen Gruppierungen einschränken – mit höheren Unterschriftenzahlen für die Einreichung von Nationalratslisten; mit finanziellen Depots, die verfallen, wenn man nicht einen bestimmten minimalen Prozentanteil an Stimmen erreicht, sowie mit dem Verbot von Unter- und Unter-Unterlistenverbindungen.

Diese Bestrebungen passen ganz eindeutig zu den in eine ähnliche Richtung zielenden Vorstössen, mit denen wir uns demnächst ebenfalls zu befassen haben werden und welche die Unterschriftenzahlen für Initiativen und Referenden erhöhen wollen. Hier sind sich, im Gegensatz zu anderen Traktanden während dieser Session, die Bundesratsparteien in auffälliger Weise einträchtig einig! Warum wohl? Es ist ein Ausdruck von nichts anderem als von Machtarroganz und Schwäche, wenn nun die Regierungsparteien eine unliebsame Opposition im Bereiche der Wahlteilnahme einerseits oder, was die anderen erwähnten Vorstösse betrifft, im Bereich der direkt-demokratischen Volksrechte Initiative und Referendum andernorts, beschränken und beschneiden wollen! Es läuft darauf hinaus, eine unbequeme Opposition teilweise mundtot zu machen. Dagegen müssen wir uns hier in der Schweiz, die nach wie vor weltweit als Beispiel der direkten Demokratie gilt, mit aller Vehemenz zur Wehr setzen!

Wo liegen die Probleme, von denen Frau Spoerry gesprochen hat? Es gibt sie doch eigentlich gar nicht! Es ist vielleicht ein organisatorisches Problem, in gewissen Kantonen mehr Listen drucken zu müssen und sie rechtzeitig verteilen zu können. Dem kann man begegnen, indem man die entsprechenden Fristen verlängert und in einem neuen Bundesgesetz über die politischen Rechte den Zeitpunkt für die Einreichung der Wahlvorschläge früher ansetzt.

Aber von Weimarer Verhältnissen zu sprechen – wie es in der Kommission getan wurde – ist völlig verfehlt. Die Regierungsparteien haben immer noch über 75 Prozent der Parlamentssitze inne. Ich wiederhole aber, dass es für sie unbequem ist, wenn immer mehr oppositionelle Gruppierungen auch im Parlament vertreten sind, die sich einen Teil ihrer Sitze vielleicht gerade dank Unterlistenverbindungen haben verschaffen können. Kritik tut weh, und als Regierende will man möglichst bequem und ohne Störung den eigenen Weg beschreiten.

Aber das ist nicht Demokratie! Demokratie verlangt zwingend Opposition, sonst besteht hier in der Schweiz als Folge der faulen Zauberformel noch mehr die Gefahr, dass die Macht missbraucht wird. Hier haben wir einen ganz krassen Fall dieses Machtmissbrauchs.

Im weiteren ist eine Belebung der politischen Szene durch mehr Listen, durch mehr Parteien doch wünschenswert. Wir beklagen immer wieder das Desinteresse der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger gegenüber der Politik. Sobald dann aber ein Interesse erwacht und Bürgerinitiativen und Gruppen zur Selbsthilfe greifen, indem sie für den Nationalrat kandidieren – und dies in verschiedenen Fällen, quasi aus dem Stand heraus, mit Erfolg tun und gar nicht etwa chancenlos –, dann beklagen sich dieselben Regierungsparteien wieder, die vor-

her das Desinteresse so lautstark beklagt haben. Das geht nicht auf!

Ich möchte namentlich gewisse bürgerliche Kolleginnen und Kollegen darauf aufmerksam machen, dass sie sich mit der Motion der Kommissionsmehrheit, die auch von bürgerlichen Exponenten in der Kommission mitgetragen worden ist, natürlich ins eigene Fleisch schneiden. Ich denke namentlich an die Schweizerische Volkspartei des Kantons Bern. Wenn Unterlistenverbindungen verboten werden, dann könnt Ihr Eure Regionallisten, die sich mit der Jungen SVP verbünden, schon mal vergessen und sowieso das Paket, das Ihr jeweils mit den Freisinnigen schnürt. Damit ist es dann vorbei.

Es profitieren also von der heutigen Situation der Unter- und Unter-Unterlistenverbindungen alle politischen Lager, nicht nur etwa die eine oder die andere Seite. Je nach Wahlausgang kann sich das Gewicht einmal in diese oder in jene Richtung verschieben. Es profitieren vielfach aber grosse Parteien genauso wie kleinere Gruppierungen. Bitte überlegen Sie sich gut, ob Sie nicht ein ganz entscheidendes Eigengoal schiessen, wenn Sie der Motion der Kommissionsmehrheit, die ja auch von Frau Spoerry unterstützt wird, zustimmen.

Abschliessend appelliere ich nochmals an Ihr Demokratieverständnis. Schliessen Sie kleine Parteien und Gruppierungen nicht mit erhöhten Hürden von der Wahlteilnahme aus! Das ist langfristig kontraproduktiv, widerspricht dem Wesen unserer direkten Demokratie und wird insbesondere auch bei den Wählerinnen und Wählern kaum Verständnis finden. Mit den verlangten Bestimmungen, verbunden noch mit einer Erhöhung der Unterschriftenzahlen für Initiativen und Referenden, ist die Opposition vorprogrammiert, und ein Referendum gegen entsprechende Änderungen des Gesetzes über die politischen Rechte dürfte mehr oder weniger unausweichlich sein. Ob Sie dann den Mut haben, vor das Volk hinzutreten und ihm zu sagen: Wir wollen deine demokratischen Rechte beschneiden, müssen Sie selbst wissen. Ich vertraue auf unser Volk, dass es Sie in die Schranken weisen wird!

Ich bitte Sie deshalb, der Initiative keine Folge zu geben und beide Motionen abzulehnen.

Fischer-Seengen: Die FDP unterstützt das Anliegen der parlamentarischen Initiative Spoerry. Sie ist der Auffassung, dass von den wüsten Dingen keine Rede sein kann, die Herr Ruf hinsichtlich Einschränkung der Rechte der Kleinen, hinsichtlich Machtarroganz usw. aufgetischt hat. Davon kann keine Rede sein. Es geht darum, die Hürde für die Einreichung der Nationalratslisten zu erhöhen, um damit Missbräuche zu verhindern, um nichts anderes. Man will die Zahl der Unterschriften, die für die Einreichung einer Liste erforderlich sind, erhöhen; man will ein Depositem fordern, und man verlangt das Verbot von Unterlistenverbindungen, um die Transparenz für die Wählerschaft zu erhöhen.

Die Kommissionssitzung hat vor fast einem Jahr stattgefunden. Damals waren die freisinnigen Mitglieder der Auffassung, man müsse der Initiative Folge geben, um diese Reformanliegen mit Nachdruck voranzutreiben. Heute hat sich die Situation geändert. Das Bundesgesetz über die politischen Rechte befindet sich in der Vernehmlassung, und dort werden die wichtigsten Anliegen der parlamentarischen Initiative Spoerry aufgenommen. So sollen die Formvorschriften für Referenden und Initiativen verbessert werden. Die Unterlistenverbindungen sollen vermieden werden. Allerdings soll die Zahl der Unterschriften für Listen nicht verändert werden. Man kann sagen: Es geht in dieser Sache vorwärts, allerdings sehr schleppend.

Angesichts dieser Tatsache sind wir der Auffassung, dass eine Kommissionssmotion genügt, um unseren Anliegen Nachdruck zu verleihen. Wir verzichten deshalb auf einen Antrag, der parlamentarischen Initiative Spoerry Folge zu geben.

Mit der Motion der Kommissionsmehrheit wollen wir aber die Hauptanliegen zuhänden des Bundesrates im Hinblick auf den Gesetzentwurf samt Botschaft nochmals klar vorbringen. Wir wollen Druck aufsetzen, damit die Reformen noch vor der Nationalratswahl 1995 in Kraft treten und realisiert werden können, weil offenbar beispielsweise der grosse und stolze Kanton Zürich sonst nicht mehr in der Lage ist, die Nationalratswahlen ordnungsgemäss durchzuführen.

Wenn der Bundesrat für die Anliegen, die wir hier vorbringen, kein Musikgehör haben sollte, müssten wir in der parlamentarischen Beratung nochmals darauf zurückkommen und dort diesen Fragen zum Durchbruch verhelfen.

Weil die FDP-Fraktion inhaltlich alle drei Punkte der parlamentarischen Initiative unterstützt, steht sie heute hinter der Motion der Kommissionsmehrheit und empfiehlt deren Ueberweisung. Wenn die Motion der Kommissionsmehrheit überwiesen wird, entfällt gewissermassen die Motion der Kommissionsminderheit, die nur einen der drei Punkte übernimmt. Sie ist somit gar nicht mehr nötig.

Wir sind auch der Meinung, dass eine Motion überwiesen wird, und wir würden uns gegen einen allfälligen Antrag des Bundeskanzlers wehren, diese Motion in ein Postulat umzuwandeln.

In diesem Sinne bitte ich Sie, der Mehrheit der Kommission zu folgen.

Frau Bühlmann: Mit der parlamentarischen Initiative von Frau Spoerry sollen mehr oder weniger willkürlich drei Punkte des bestehenden Wahlprozederes bei Nationalratswahlen herausgegriffen – und nach den Intentionen von Frau Spoerry verbessert – werden, nämlich: die Anzahl der Namen zur Einreichung eines Wahlvorschlages soll erhöht werden, bei der Einreichung soll Geld hinterlegt werden müssen, und Unterlistenverbindungen sollen verboten werden.

Alle drei Vorschläge zielen in die Richtung, die Demokratie zu «verwesentlichen» – wie das neuerdings so schön heisst. Der neue Begriff «Verwesentlichung der Demokratie» ist eines jener modernen Plastikwörter, das aus einer Hülse besteht, in die jede und jeder etwas anderes hineininterpretiert. Aber in der Kommissionsdebatte habe ich begriffen, dass die Befürworter der parlamentarischen Initiative Spoerry darunter Demokratieabbau verstehen.

Deshalb geht die Initiative aus unserer Sicht nicht in Richtung einer Verbesserung des Bestehenden, sondern im Gegenteil: Die Tatsache der immer – oder wenigstens fast immer – kleiner werdenden Stimmbeteiligung hat viele Gründe, auf die einzugehen sich lohnen würde; aber die Beteiligung mit Hindernissen beim aktivsten Mitmachen am demokratischen Prozess par excellence, wie das Wahlen sind, zu erschweren, finden wir Schritte in die falsche Richtung. Wenn es immer mehr und unterschiedlichere Listen gibt, ist das einerseits Ausdruck der Unzufriedenheit mit traditionellen Parteien und damit einer der Gründe der sogenannten Politikverdrossenheit, andererseits ist es Ausdruck lebendiger Demokratie und Pluralität, also aus unserer Sicht nur zu begrüssen.

Völlig quer in der Landschaft liegt für uns der zweite Punkt, der des Depositums. Damit soll bei der Einreichung von Listen ein völlig neues Element, nämlich Geld, eingeführt werden. Es ist für kleine Parteien und Gruppen heute schon schwierig, im medialen Zeitalter finanziell noch mithalten zu können. Deshalb wehren wir uns vehement gegen alle Schritte, die wieder jenen zugute kommen, die über mehr finanzielle Mittel verfügen, und jene, die vielleicht reicher an Ideen, aber ärmer an Geld sind, noch mehr benachteiligen. Auch das ist unserer Meinung nach ein Schritt in die falsche Richtung.

Für die Idee, die Unterlistenverbindungen zu verbieten, haben wir auch kein Verständnis. Gerade kleine Gruppen und mit Parteilisten unterverbundene Frauenlisten haben dank dieses Instrumentes Chancen, überhaupt zu einem Mandat zu kommen.

Zum Argument, frau und man wisse dann nicht mehr, wem am Schluss die abgegebenen Stimmenanteile zufallen: Auf die Personen bezogen stimmt das; aber Listenverbindungen und Unterlistenverbindungen werden ja nicht zwischen irgendwelchen Gruppen gemacht, sondern zwischen Gruppen, welche ein ähnliches politisches Programm vertreten, im gleichen politischen Spektrum angesiedelt sind. So besteht wenigstens die Garantie, dass diese Stimmen schliesslich einer Person zugute kommen, die ein ähnliches Programm vertritt, und für Volksvertreter und Volksvertreterinnen hier drin ist doch das entscheidend. Wir sind ja nicht hierher gewählt worden, weil wir Meier, Müller oder sonst irgendwie heissen, sondern weil wir unterschiedliche politische Positionen vertreten.

Insofern teilen wir die Befürchtungen der Initiatorin nicht und betrachten diesen Vorstoss eher als Angriff auf die Wahlchancen kleiner, weniger oder nicht etablierter Gruppen.

Aus den genannten Gründen lehnen wir die parlamentarische Initiative Spoerry ab, unterstützen hierin die Kommission und bitten Sie, der Initiative keine Folge zu geben. Ebenfalls keine Unterstützung verdient unserer Meinung nach die Motion der Kommissionsmehrheit, weil sie inhaltlich das gleiche meint, nur in der Form etwas weniger verbindlich ist.

Deshalb bitten wir Sie, auch dieser Motion nicht zuzustimmen.

Seiler Hanspeter: Die SVP-Fraktion unterstützt die Anträge der Kommission bzw. der Kommissionsmehrheit und bittet Sie, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben, hingegen die Motion der Kommission zu überweisen. Wohl niemand will behaupten, es bestehe hier grundsätzlich kein Handlungsbedarf. Die Inflation von Wahllisten und Kandidatinnen und Kandidaten hat bei den letzten Wahlen in einigen Kantonen ein Ausmass erreicht, das neben administrativen Erschwernissen und Kosten – das dürfte allerdings ein Nebenargument sein – vor allem die Transparenz des Wählens und die Wirkung staatsbürgerlichen Handelns wesentlich beeinträchtigt. Die momentane Regelung kann dazu führen, dass der Wählerwillen in einzelnen Fällen sogar verfälscht wird.

Gerade mangelnde Transparenz kann dazu führen, dass das Vertrauen der Stimmbürgerschaft in die staatlichen Mechanismen nicht erhöht wird; dies dürfte mindestens ein Grund für die langfristig betrachtet zunehmende Stimmabstänze sein.

Demokratie braucht von Zeit zu Zeit ein Ueberprüfen ihrer Abläufe und ihrer Inhalte. Es ist nämlich nichts anderes als normal, dass sich im Laufe der Zeit – in allen Dingen, auch bei der Demokratie – eine Art Abnützungerscheinungen bemerkbar machen. Kratzer entstehen, die man etwa als Missbräuche empfinden kann und die dazu führen können, dass in einzelnen Fällen die Demokratie Gefahr läuft, zu einer Spielform zu verkommen. Auch die demokratischen Prozesse sind ab und zu renovations- und erneuerungsbedürftig.

Die Ueberlegungen und Forderungen von Frau Spoerry gehen in diese Richtung, tragen zu einer Verwesentlichung der Demokratie bei und vergrössern die Ueberschaubarkeit bei der Ausübung unserer Rechte. Wenn wir der parlamentarischen Initiative nun trotzdem keine Folge geben möchten und die Motion der Kommissionsmehrheit unterstützen, so hat das drei Gründe:

1. Der Weg via Motion ist verfahrensmässig bedeutend einfacher.
 2. Das Gesetz über die politischen Rechte, das ist gesagt worden, ist in Revision. Die berechtigten Anliegen der Initiatorin bzw. der Kommissionsmehrheit können mit der Ueberweisung der Motion in die laufende Revision einbezogen werden. Dieser Weg verspricht also Zeitgewinn.
 3. Der Text der Motion der Kommissionsmehrheit übernimmt die Ueberlegungen der Initiatorin, ist jedoch viel offener formuliert und lässt dem Gesetzgeber mehr Spielraum.
- Ich bitte Sie, den Motionstext der Kommissionsmehrheit noch einmal durchzulesen; Sie werden sehen, dass man hier zustimmen kann. Die SVP-Fraktion empfiehlt Ihnen Zustimmung.

Ruckstuhl: Sie kennen das Problem aufgrund eigener Erfahrung bei den letzten Wahlen und wissen, wie viele Wähler mit den Listen-, Unterlisten- und Unter-Unterlistenverbindungen Probleme hatten. Die Situation mit den Zunahmen dieser Listen und auch der Kandidaten, wie sie Frau Spoerry geschildert hat, hat zum Teil zu Verwirrung geführt, insbesondere in grossen Kantonen.

Warum die Aenderung der politischen Rechte?

Erstens einmal, um zu verhindern, dass der Wählerwille verfälscht wird, dass Stimmen an Kandidaten gehen, die der Wähler gar nicht auf seiner Liste gesehen hat und die er auch gar nicht wählen wollte. Ich erinnere daran, dass auch wir in diesem Saal Kolleginnen und Kollegen haben, die auf diese Art und Weise gewählt wurden, obwohl sie wesentlich weniger Stimmen auf sich vereinigen konnten als Kandidatinnen oder Kandidaten von anderen, mit ihrer Liste verbundenen Listen.

Es geht zweitens auch darum, die zunehmende Verunsicherung der Wähler abzubremsen, denn eine Verunsicherung fördert nur die Stimmabstänze. Wenn die Wähler nicht mehr überzeugt sind, dass ihr Wille klar zum Ausdruck kommt, dann bleiben sie der Urne lieber fern, als dass sie gegen ihre eigenen Interessen stimmen gehen.

Und zum dritten steigen mit den vielen Listen und Kandidaten natürlich auch die Kosten für die öffentliche Hand bei der Durchführung solcher Wahlen.

Nun zum Verfahren selbst, zu seiner Vorgeschichte: Wir hatten bereits einmal eine Motion Stucky in diesem Rat. Diese Motion wurde in ein Postulat umgewandelt. Deshalb bin ich heute der Meinung, dass wir die vorliegende Motion nicht in ein Postulat umwandeln sollten. Das Postulat Stucky wurde nämlich nach zwei Jahren stillschweigend beerdigt – wegen Nichtbehandlung.

Auf der anderen Seite haben wir in Aussicht, dass noch dieses Jahr ein Vorentwurf zur Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vorliegen könnte. Deshalb wollen wir keine parlamentarische Initiative ausarbeiten, sonst entsteht eine Doppelspurigkeit.

Die drei Massnahmen – Erhöhung der Unterschriftenzahl zum Einreichen einer Liste, eventuell Depotgeld für die Liste und das Verbot von Unterlisten- und Unter-Unterlistenverbindungen – scheinen mir und der CVP-Fraktion keine willkürliche Auswahl ungeprüfter Vorschläge zu sein, wie Frau Bühlmann gesagt hat. Es sind nach reiflicher Ueberlegung entstandene Massnahmen, die wir als zweckmässig erachten, um diesem Wirrwarr von Listen bei Wahlen ein Ende zu setzen.

Die CVP-Fraktion sagt deshalb ja zur Motion der Kommissionsmehrheit, sie sagt auch ja zur Motion der Minderheit I (Borel François), und sie lehnt den Antrag der Minderheit II (Ruf) ab, in dieser Sache nicht tätig zu werden. Wir erreichen damit keinen Ausschluss der kleinen Gruppierungen, sondern wir vereinfachen den Ausdruck des Wählerwillens, und wir fördern damit die Chance für Wählerinnen und Wähler, ihren Willen an der Urne besser zum Ausdruck zu bringen.

Die CVP-Fraktion bittet Sie, die Motion der Kommissionsmehrheit zu unterstützen.

Keller Rudolf: Es sind viele nur dank der Möglichkeit dieser Art von Listenverbindungen hier in diesem Saal. Und es trifft alle, linke und sogenannte rechte Politikerinnen und Politiker, und Sie müssen sich schon sehr genau überlegen, was Sie hier machen.

Ich erinnere an die Junge CVP, ich erinnere an die Jungfreisinnigen, ich erinnere an die Jusos, ich erinnere an die Junge SVP, ich erinnere an das Listenverbindungsgeflecht der Schweizerischen Volkspartei im Kanton Bern, an kleine grüne Gruppen, an Frauenlisten usw. Sie alle und vor allem die vielen Jungparteien werden diskriminiert, wenn wir hier Beschränkungen, Begrenzungen einführen. Nehmen Sie doch dem jungen Politnachwuchs nicht die Möglichkeit, sich z. B. auf einer Liste, die mit der Mutterpartei in einer Unterlistenverbindung verbunden ist, politisch zu präsentieren und sich erstmals seine Sporen abzuverdienen!

Bisher konnten alle Wahlen ordnungsgemäss durchgeführt werden. Kleine und kleinste Gruppen haben es auch nie geschafft, in dieses Parlament zu kommen. Wir alle, die wir hier drin einen oder mehrere – oder sogar sehr viele – Sitze haben, haben hier vom hohen Ross herab natürlich gut reden. Es geht in meinen Augen auch um die politische Kultur, um die politische Grundhaltung: Wenn wir kleinen und kleinsten Gruppen eine Kandidatur künftig verwehren oder für sie die Hürden sehr hoch setzen, um kandidieren zu können, dann müssen wir einfach damit rechnen, dass wir sie ins Offside abdrängen, in den dumpfen Untergrund. Und dort kommen eben negative Gefühle auf. Ich frage Sie: Ist das dann viel besser, als halt alle vier Jahre einmal in Kauf zu nehmen, dass bei den Wahlen solche Listen präsentiert werden? Es kommt ja ohnehin vornehmlich in den grösseren Kantonen unseres Landes dazu, und ob es hier nun eine, zwei oder drei solche Listen mehr gibt, das macht den Braten schliesslich auch nicht «feiss». Wir sollten dieses auf alle vier Jahre begrenzte Problem mit den vielen Listen nicht überbewerten und auch nicht dramatisieren.

Lassen wir doch den sogenannten kleinen Leuten das Recht auf Wahlteilnahme, bleiben wir auf dem demokratischen Weg und lassen wir diesen demokratischen Minderheiten ein gewisses Mitspracherecht!

Ich appelliere abschliessend nochmals an Sie: Lehnen Sie die parlamentarische Initiative ab, lehnen Sie im Interesse Ihrer Jugendparteien auch beide Motionen ab!

Meier Samuel: Die LdU/EVP-Fraktion empfiehlt Ihnen, der vorliegenden parlamentarischen Initiative betreffend die Massnahmen gegen die Listenzersplitterung keine Folge zu geben. Im Gegensatz zur Kommission sind es in unserer Fraktion keineswegs nur verfahrenstechnische Gründe – also Gründe der unmittelbar bevorstehenden Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte –, sondern es sind handfeste, materielle Gründe, welche unsere Fraktion zu dieser ablehnenden Haltung gelangen liessen:

1. Zugegebenermassen ist das Nationalratswahlrecht recht flexibel, recht grosszügig ausgestattet. Gerade diese Eigenschaft zeichnet doch unsere Demokratie aus. Darum warne ich davor, mit immer mehr Einschränkungen auch die Nationalratswahlen letztendlich zu einer Farce verkommen zu lassen. Unhaltbar sind die Klagen, dass sich heute schon in den bevölkerungsreichsten Kantonen erhebliche administrative und organisatorische Schwierigkeiten ergeben. Rein organisatorische Schwierigkeiten sind für unsere Fraktion keine Gründe, um ein ganzes Wahlsystem zu ändern. Ich denke, dass dieses Problem mit anderen Massnahmen zu lösen wäre, beispielsweise mit einer Vereinfachung der Stimm- und Wahlunterlagen oder mit anderen Massnahmen im Bereich der Organisation der Wahlbüros.

2. Jeder Partei, jeder Staatsbürgerin, jedem Staatsbürger muss das unentgeltliche Ausüben eines staatsbürgerlichen Grundrechtes, des Stimm- und Wahlrechtes, unabhängig von der finanziellen Situation gewährleistet werden. Wahlen und Abstimmungen sind nicht eine Dienstleistung, die der Staat erbringt und wofür er Gebühren erheben kann, sondern Wahlen und Abstimmungen bedeuten eine Bürgerpflicht, die jeder von uns wahrzunehmen hat.

3. Ein Verbot der Listenverbindungen und Unterlistenverbindungen würde zwangsläufig dazu führen, dass kleinere Parteien, kleinere Gruppierungen nicht mehr im Nationalrat vertreten sein könnten und dass die grossen Parteien noch stärker würden. Im Grunde genommen handelt es sich hierbei um nichts anderes als um eine Minimalklausel, d. h., es würde indirekt festgeschrieben, dass eine minimale Anzahl von Listenstimmen erreicht werden müsste, um überhaupt an der Sitzverteilung teilhaben zu können. Unsere Fraktion lehnt eine derartige Regelung ab.

4. Ein nicht unwichtiger Punkt: Mir kommt das Ganze etwa so vor, als würden wir kopflös kreuz und quer durch das ganze Feld der politischen Rechte rennen. Kaum sind Nationalratswahlen vorbei, wollen wir das Nationalratswahlsystem ändern; dasselbe jetzt auch nach den Bundesratswahlen. Wäre es nicht an der Zeit, uns zu einem Vorgehen mit Konzept zu entschliessen, die politischen Rechte als Ganzes zu überdenken und nicht punktuell und konzeptlos drauflos zu rennen?

Ich frage mich gar, ob wir nicht noch weiter ausholen müssten. Die heutige Regelung der politischen Rechte ist sehr eng mit unserem Regierungssystem verknüpft, es ist auch auf dieses abgestimmt. Meines Erachtens müssen wir von dort ausgehen, müssen wir uns wieder einmal Gedanken über unser Regierungssystem machen, überhaupt über unsere Konkordanzdemokratie.

Von diesen Überlegungen aus hätten allfällige Veränderungen auch in die Bereiche der politischen Rechte einzufließen. Namens unserer Fraktion beantrage ich Ihnen, der Initiative keine Folge zu geben und die Kommissionsmotion abzulehnen.

Präsident: Die liberale Fraktion teilt mit, dass sie die Anträge der Kommission bzw. der Kommissionsmehrheit unterstützt.

M. Couchepin, chancelier de la Confédération: Le Conseil fédéral est d'accord avec les principes qui ont conduit à l'initia-

tive de M^{me} Spoerry et à la motion de la majorité de la commission. S'il est d'accord avec ces principes, c'est d'abord parce qu'il s'agit effectivement de prendre un certain nombre de mesures pour garder une dignité aux élections fédérales, il ne s'agit pas seulement de prendre des mesures de technique électorale, mais bien d'éviter que ces élections tournent à la farce. Si l'on sait qu'entre 1967 et 1991 le nombre de bulletins imprimés dans le canton de Zurich a passé de 275 000 à 18,5 millions d'exemplaires, on peut imaginer que cela ne s'est pas fait sans frais. Le coût des listes que l'on a dû imprimer pour permettre à des groupuscules de présenter des candidats a chargé les caisses de certains cantons de plusieurs centaines de milliers de francs. Le but est donc avant tout de maintenir une certaine dignité à ces élections et d'empêcher que certaines personnes ne se fassent de la publicité aux frais de la collectivité alors que, finalement, elles ne représentent qu'elles-mêmes.

C'est pourquoi le Conseil fédéral a chargé un groupe de préparer un projet de loi révisée sur nos élections. Ce projet, qui a été mis en consultation le 7 décembre dernier, prévoit effectivement l'augmentation du nombre de signatures de parrains de liste, suivant l'importance des cantons, de 50 à 200; il prévoit en outre la possibilité pour les cantons de demander une garantie pour les frais d'impression des bulletins qui ne serait échue que si l'on n'obtient pas un minimum de voix fixé, montant qui, selon l'importance des cantons, peut passer de 500 à 2000 francs, le but de cette garantie étant simplement, comme le disait tout à l'heure M. Borel François, d'éviter les listes canulars, les listes établies sur une table de café. En effet, dès l'instant où il faut sortir 500 francs pour une farce, on réfléchit quelque peu, ce qui limite le risque.

Ces cautions ne vont toutefois pas empêcher l'expression d'aspirations sérieuses en politique, même de petits groupes, sauf dans les cas où il s'agit simplement de canulars ou de groupuscules qui ne représentent, encore une fois, que les quelques signataires de la liste.

Enfin, le projet prévoit l'interdiction des sous-apparetements. Ce faisant, il a pour objectif d'éviter que, par la vertu de l'arithmétique – et je ne ferai pas l'injure à M. Borel de lui donner une description des aberrations mathématiques que le sous-apparetement permet –, on puisse obtenir des sièges qui n'ont pratiquement pas d'assise dans l'opinion publique, les personnes qui s'y asseyent n'ayant finalement pratiquement été élues par personne. C'est possible par le sous-apparetement, ce n'est pas le cas des apparetements. Donc, les inconvénients qui avaient été signalés n'existent pas dans le projet qui consiste à interdire les sous-apparetements. On pourra continuer à appaier des listes d'hommes, de femmes, etc., comme cela a été fait jusqu'à maintenant.

Enfin, compte tenu du fait que le Conseil fédéral a pratiquement réalisé les objectifs de la motion, mais que ses travaux ne sont pas terminés, puisque nous sommes à la fin de la consultation et qu'il est possible qu'elle apporte des idées nouvelles sur des moyens encore non inventés – si je peux dire – d'atteindre les objectifs que nous recherchons, on aurait même pu classer la motion. Le Conseil fédéral, au mois de juin 1992, avait proposé de la transformer en postulat. Depuis, les choses ont évolué et je pense que l'on peut accepter maintenant la motion de la majorité de la commission, demander la transformation de la motion de la minorité I (Borel François) en postulat, et prendre acte, ainsi, que M^{me} Spoerry renonce aux conclusions de son initiative parlementaire.

Präsident: Die Kommission beantragt, der Initiative 91.434 keine Folge zu geben.

Zustimmung – Adhésion

Parlamentarische Initiative (Spoerry) Nationalratswahlrecht. Massnahmen gegen die Listenzersplitterung

Initiative parlementaire (Spoerry) Elections au Conseil national. Mesures contre l'éparpillement des listes

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	16
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	91.434
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.03.1993 - 08:00
Date	
Data	
Seite	537-544
Page	
Pagina	
Ref. No	20 022 412

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.