

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	17.04.2024
Thema	Keine Einschränkung
Schlagworte	Wahl- und Abstimmungsverfahren
Akteure	Basel-Landschaft, Zug
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1965 - 01.01.2021

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Bühlmann, Marc
Porcellana, Diane

Bevorzugte Zitierweise

Bühlmann, Marc; Porcellana, Diane 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Wahl- und Abstimmungsverfahren, Zug, Basel-Landschaft, 2014 - 2019*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.
www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 17.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Institutionen und Volksrechte	1
Wahl- und Abstimmungsverfahren	1
Föderativer Aufbau	3
Beziehungen zwischen Bund und Kantonen	3
Städte, Regionen, Gemeinden	4
Wahlen	4
Wahlen in kantonale Parlamente	4

Abkürzungsverzeichnis

SPK-SR	Staatspolitische Kommission des Ständerats
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
SPK-NR	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
ZGB	Zivilgesetzbuch
BV	Bundesverfassung
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
ASO	Auslandschweizer-Organisation
SBV	Schweizerischer Bauernverband
SSV	Schweizerischer Städteverband

CIP-CE	Commission des institutions politiques du Conseil des États
EPF	École polytechnique fédérale
CIP-CN	Commission des institutions politiques du Conseil national
CC	Code civil
Cst	Constitution fédérale
USAM	Union suisse des arts et métiers
OSE	Organisation des Suisses de l'étranger
USP	Union Suisse des Paysans
UVS	Union des Villes Suisses

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Institutionen und Volksrechte

Wahl- und Abstimmungsverfahren

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE
DATUM: 31.12.2016
MARC BÜHLMANN

Nachdem sich das Konsortium aus neun Kantonen (ZH, GL, FR, SO, SH, SG, GR, AG, TG) 2015 aufgrund des Entscheides des Bundesrats, dass das verwendete System nicht sicher sei, aufgelöst hatte, bestanden **2016** auf dem **E-Voting**-Markt noch zwei Systeme. Dem «Genfer System (CHvote)» gehörten neben dem Kanton Genf auch die Kantone Basel-Stadt, Bern und Luzern an. Dem 2015 neu von der Post angebotenen System hatte sich der Kanton Neuenburg angeschlossen. Beide Systeme ermöglichten die individuelle Nachprüfung der korrekt abgegebenen Stimmen. Angestrebt wird von beiden Systemen allerdings eine universelle Verifizierbarkeit: Ein Kanton muss überprüfen können, ob das Wahlergebnis stimmt.

Die beiden Anbieter buhlten aktiv um die Konsortiums-Kantone, von denen nicht wenige ihre Experimente mit dem elektronischen Abstimmen weiterführen und ihren Auslandschweizerinnen und -schweizern weiterhin die Möglichkeit von E-Voting bieten wollten. Anfang 2016 entschied sich der Kanton Freiburg für das System der Post. Im Oktober gaben der Kanton St. Gallen und im November der Kanton Aargau dem Genfer System den Zuschlag. Die Kantone Basel-Stadt, Solothurn und Zürich holten 2016 verschiedene Offerten ein.

Die Auflösung des Konsortiums hatte der Entwicklung von E-Voting einen ziemlichen Dämpfer versetzt. Der Bundesrat selber korrigierte sein ursprüngliches Ziel, bis 2015 E-Voting für alle Auslandschweizerinnen und -schweizer einzuführen. Als Antwort auf eine Motion Lombardi (cvp, TI) erwähnte die Regierung, dass wohl sogar eine Umsetzung für 2019 schwierig werden dürfte – ein Datum, das von der ASO, der Auslandschweizer-Organisation, mit einiger Vehemenz gefordert worden war.

Noch keine Versuche mit E-Voting – der Föderalismus lässt grüssen – hatten die restlichen 12 Kantone gestartet. In sieben Kantonen (darunter Basel-Landschaft, Schwyz, Obwalden, Nidwalden und Uri) bestanden immerhin die Rechtsgrundlagen für eine mögliche Einführung von E-Voting. Im Kanton Waadt beschloss das Parlament einstimmig, den Termin für erste Tests nach hinten zu verschieben. In den restlichen fünf Kantonen, darunter Appenzell Ausserrhododen und Zug waren noch nicht einmal rechtliche Grundlagen für elektronisches Wählen und Abstimmen eingeführt worden. Allerdings forderte der Kanton Zug vom Bund verbindliche Grundlagen, bevor man Geld in die Hand nehme.

In der Tat war die Landesregierung daran, mit einer Roadmap das Projekt E-Voting neu aufzugleisen. In einer Umfrage wurden die Kantone nach ihren entsprechenden Bedürfnissen gefragt. Ziel des Bundes war es, dass bis Ende 2019 in zwei Dritteln der Kantone E-Voting eingeführt ist.

Die Bundeskanzlei bewilligte zudem die Gesuche der Kantone Bern, Luzern, Basel-Stadt, Neuenburg, Freiburg und Genf für E-Voting für Auslandschweizerinnen und -schweizer bei Abstimmungen (rund 57'000 Stimmberechtigte). Die Kantone Genf und Neuenburg durften zudem für 30 Prozent der kantonalen Stimmbevölkerung Abstimmen per Internet einrichten (ca. 97'000 Stimmberechtigte). Die Bundeskanzlei wird bei jeder Abstimmung die Systeme auf ihre Sicherheit hin überprüfen.¹

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE
DATUM: 31.12.2019
MARC BÜHLMANN

2019 wurde für **E-Voting** zu einem schwierigen Jahr. Zwar hatte der Bundesrat bereits 2018 mittels Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte eine flächendeckende Einführung des dritten Abstimmungskanal angestrebt, der insbesondere Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern die Stimmabgabe erleichtern soll, die **Sicherheitsbedenken** nahmen aber stark zu. Dies manifestierte sich nicht nur in einer im Februar definitiv lancierten Volksinitiative für ein E-Voting-Moratorium, die ein breites Unterstützungskomitee von links bis rechts hinter sich wusste, sondern auch in den vor allem von den Parteien vorgebrachten negativen Stellungnahmen in der Vernehmlassung zur Teilrevision der politischen Rechte. Zudem revidierten einige Kantone, darunter etwa Aargau, Basel-Landschaft, Glarus oder Jura, ihre Pläne für eine Einführung von E-Voting.

Auch in der Presse nahm die Skepsis gegen E-Voting zu. Das Sicherheitsrisiko sei grösser als der Nutzen, urteilte etwa die NZZ. Insbesondere, weil sich auch gezeigt habe, dass elektronisches Abstimmen nicht zu höherer Beteiligung führe und auch keine Vereinfachung der Stimmabgabe bedeute. Befürwortende von E-Voting betonten hingegen, dass auch briefliches Abstimmen Sicherheitsmängel aufweise. So sei etwa für sehbehinderte Menschen das Stimmgeheimnis nicht garantiert und viele Stimmabgaben würden als ungültig gewertet, weil sie falsch verpackt wurden oder die Unterschrift fehlt. Zudem würden briefliche Stimmen in vielen Kantonen nicht mit dem Stimmregister abgeglichen. Mittels Digitalisierung könnten diese Probleme vermieden werden.

Einen «schweren Rückschlag» – so die NZZ – erlitt das Projekt E-Voting 2019 durch einen sogenannten **Intrusionstest der Post**. Um zu zeigen, dass die Sicherheitsbedenken unnötig sind, forderten Post und Bundeskanzlei interessierte Personen dazu auf, das von der spanischen Firma Scytl entwickelte und zwischen 25. Februar und 24. März offenegelegte E-Voting-System der Post auf Schwachstellen zu prüfen. Ein «Hacken» des offengelegten Quellcodes in der Art, dass unbemerkt individuelle Stimmabgaben manipuliert oder dass individuelle Stimmabgaben veröffentlicht werden könnten, sollten mit von der Post finanzierten Prämien von bis zu CHF 50'000 belohnt werden. Rund 3'000 Hackerinnen und Hacker hatten sich zum Test angemeldet und deckten bereits nach wenigen Tagen als «gravierend» bezeichnete Sicherheitsmängel auf. So könne das System die universelle Verifizierbarkeit, also eine nachträgliche Überprüfung auf Manipulation, nicht garantieren. Zudem könne ins System eingedrungen und eigentlich gültige Stimmen könnten ungültig gemacht werden. Die Presse erachtete das Hacker-Resultat als «peinlich für die Post» (Blick) oder gar als Rettung der direkten Demokratie – so ein Kommentar in der Sonntagszeitung. Demokratie lebe vom Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger, weshalb Unsicherheiten und Gefahren vermieden werden müssten, meinte die Weltwoche.

Bereit kurz vor dem Intrusionstest hatte die ETH Zürich eine Studie veröffentlicht, mit der gezeigt wurde, dass Individuen bei E-Voting ihre digitale Stimme anonym verkaufen könnten. Dies ist zwar strafbar, könnte bei genügend grosser Zahl an Stimmen aber durchaus zu einer Manipulation von Resultaten führen.

Auch politisch hatte der Rückschlag Folgen. Ende Juni entschied der Bundesrat, die Handbremse zu ziehen. Auch die Vernehmlassung habe gezeigt, dass zwar ein Bedürfnis nach elektronischem Abstimmen und Wählen bestehe, die momentanen Sicherheitsvorkehrungen allerdings nicht genügten. Vorläufig soll deshalb auf die Gesetzesänderung verzichtet werden, mit der E-Voting als dritter Kanal für die Stimmabgabe – neben Urnengang und brieflicher Stimmabgabe – hätte etabliert werden sollen. Das von den Behörden einst formulierte Ziel, dass bei den eidgenössischen Wahlen 2019 mindestens zwei Drittel aller Kantone E-Voting anbieten, wurde damit klar verfehlt. In den Medien wurde dieser «Marschhalt» unterschiedlich kommentiert: Als «Befreiung» wurde das «Ende des E-Votings» in der Sonntagszeitung bezeichnet, während in der Aargauer Zeitung ein «Neustart», aber kein «Denkverbot» gefordert wurde. Die Schweiz habe 60 Jahre gebraucht, bis die briefliche Stimmabgabe eingeführt worden sei, so der Kommentar. Kritisiert wurde der Entscheid des Bundesrats hingegen von der Organisation der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer. Es sei nicht akzeptabel, dass 180'000 Bürgerinnen und Bürger ihr Beteiligungsrecht weiterhin nicht ausüben könnten, kritisierte deren Präsidentin Ariane Rustichelli. Auch der Schweizerische Blinden- und Sehbehindertenverband (SBV) forderten die baldige Einführung digitaler Beteiligungshilfen. Handschriftliches Ausfüllen des Stimmmaterials verhindere die Einhaltung des Stimmgeheimnisses für Sehbehinderte, weil sie auf Hilfspersonen angewiesen seien.

Auch die Post reagierte auf den bundesrätlichen Entscheid und gab ihr bestehendes System noch im Juli auf. Sie wolle ab 2020 eine Alternative anbieten, bei der die bisherigen Sicherheitsprobleme nicht bestünden. Die vier Kantone, die eigentlich noch einen Vertrag mit der Post gehabt hätten (BL, FR, NE, TG), forderten in der Folge Schadenersatz. Doch nicht nur die Post, auch der Kanton Genf stellte den Betrieb seines Systems noch im Juni 2019 ein – nach dem politischen Nein war die finanzielle Unterstützung des Projekts ausgeblieben. Auch die Kantone, die dieses Genfer-System genutzt hatten (AG, BE, GE, LU, SG, VD), hätten es eigentlich bis Ende 2019 nutzen wollen.

Ende Jahr gab der Nationalrat zusätzlich einer parlamentarischen Initiative Folge, die einen «Marschhalt bei E-Voting» fordert. Es sei eine Denkpause nötig, entschied die Mehrheit der grossen Kammer, obwohl die SPK-NR darauf hingewiesen hatte, dass ohne

neue Tests kaum Verbesserungen in der Sicherheit möglich seien.

Zum «Vote électronique»-Programm des Bundesrats gehört jedoch nicht nur E-Voting, sondern auch die elektronische Behördeninformation sowie das digitalisierte Unterschriftensammeln. Die Diskussionen um dieses **E-Collecting**, also um die Idee, Initiativen mittels digitaler statt analoger Unterschriften unterstützen zu können, konzentrierten sich 2019 auf «Online-Plattformen», die laut NZZ zum «Brutkasten der Demokratie» würden. Die Möglichkeit, via solche Plattformen – die bekannteste darunter ist etwa «WeCollect» – Unterschriftenbogen zu verbreiten, die heruntergeladen, ausgedruckt, ausgefüllt, unterschrieben und eingesandt werden müssen, würde die etablierten Parteien herausfordern, da diese neue Art der Unterschriftensammlung eben auch für wenig oder nicht parteilich organisierte Komitees wesentlich einfacher sei als die bisherigen Formen. Freilich können entsprechende Unterschriftenbogen auch direkt auf der Internetseite der Bundeskanzlei heruntergeladen werden. Was die Sammelplattformen allerdings wertvoll mache, seien deren Listen an Adressdaten. Häufig hinterliessen unterschriftswillige Bürgerinnen und Bürger freiwillig ihre persönlichen Angaben auf einer Plattform und könnten so informiert werden, wenn Volksinitiativen mit ähnlicher Stossrichtung lanciert werden. Solche «zielgruppenspezifische[n] Daten sind so etwas wie Goldstaub in Zeiten, in denen politische Gruppierungen mittels Big Data ihren Wählern näherkommen wollen», so die NZZ. Sollten Referenden und Volksinitiativen dadurch in Zukunft einfacher zustandekommen, müsse über eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen nachgedacht werden, so die Zeitung weiter.

In die Kritik geriet Daniel Graf, der Gründer von WeCollect, da er mit seiner Plattform vor allem Anliegen unterstütze, die aus eher linken Kreisen stammten. Auf der einen Seite führte dies zu alternativen Angeboten seitens ähnlicher Plattformen aus dem rechtsbürgerlichen ideologischen Spektrum, auf der anderen Seite überführte Graf WeCollect in eine Stiftung, in der künftig mehrere Personen entscheiden sollten, welche Volksbegehren unterstützt werden. Graf gab zu Protokoll, er wolle mit seiner Plattform die direkte Demokratie fördern und es vor allem auch zivilgesellschaftlichen Gruppierungen ermöglichen, direktdemokratische Instrumente zu nutzen, die nicht nur Parteien und mächtigen Interessenorganisationen vorbehalten sein sollen.²

Föderativer Aufbau

Beziehungen zwischen Bund und Kantonen

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 01.02.2019
DIANE PORCELLANA

La CIP-CN propose, comme le Conseil fédéral, d'adopter le projet d'arrêté fédéral accordant la **garantie fédérale aux constitutions révisées des cantons de Schwyz, de Zoug, de Fribourg, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne et d'Appenzell Rhodes-Intérieures**. Pour les cantons de Schwyz et de Fribourg, la modification apportée vise à davantage de transparence du financement de la vie politique. Le canton de Zoug précise le droit de vote suite à la révision des dispositions du Code civil (CC) relatives à la protection de l'adulte, au droit des personnes et au droit de la filiation. Le canton de Bâle-Ville souhaite l'abandon du quorum lors d'élections au Grand Conseil. Dans sa nouvelle constitution, il inscrit le droit au logement sous le titre «Garantie des droits fondamentaux» et instaure des mesures de protection du logement. Pour Bâle-Campagne, les membres du Conseil d'Etat ne pourront plus faire partie de l'Assemblée fédérale. Enfin, une nouvelle date pour le dépôt des initiatives est fixée dans la constitution d'Appenzell Rhodes-Intérieures.³

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 22.03.2019
DIANE PORCELLANA

Le Conseil des Etats et le Conseil national ont adopté le projet d'arrêté fédéral accordant la **garantie fédérale aux constitutions révisées** des cantons de Schwyz, de Zoug, de Fribourg, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne et d'Appenzell Rhodes-Intérieures.⁴

Städte, Regionen, Gemeinden

Die Diskussion über die ideale Form der kommunalen Legislative wurde im Berichtsjahr durch Vorstösse in den Kantonen Luzern, Zug und Schwyz angefacht. In Luzern weibelte die SVP, die sich sonst eher als Gralshüterin der direkten Demokratie engagiert, gegen die **Gemeindeversammlung** und forderte in mehreren kommunalen Initiativen die Abschaffung der Versammlungsdemokratie und deren Ersatz durch Urnenabstimmungen. Im Kanton Zug forderte die GLP, dass Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern über die Einführung eines Parlaments abstimmen müssen. In der Tat gibt es im Kanton Zug mit Baar und Cham zwei Gemeinden, in denen die rund 25'000 Einwohner die kommunalen Geschäfte nach wie vor in einer Versammlung beraten und entscheiden. Im Kanton Schwyz sollen die Gemeindeversammlungen nicht abgeschafft, aber entmachtet werden, indem Wahlgeschäfte nicht mehr dort, sondern an der Urne getätigt werden. Die Argumente der Gegner der Gemeindeversammlung konzentrierten sich auf deren Legitimität, die nicht gegeben sei, wenn aufgrund mangelnder Partizipation weniger als 5% der Stimmberechtigten über wichtige Belange entschieden. Urnengänge würden mehr Personen erreichen und seien deshalb demokratischer. Auf der anderen Seite muss auf die deliberative Qualität von Versammlungen hingewiesen werden. Ein Forum für eine öffentliche Debatte fehlt bei reinen Urnengängen.⁵

Wahlen

Wahlen in kantonale Parlamente

Die **Diskussionen** um die kantonalen Wahlverfahren **flauten auch 2014 nicht ab**. Während der Bundesrat dem reinen Majorzverfahren eher skeptisch gegenübersteht, ist das Bundesgericht kulanter und lässt sowohl das Majorz- wie auch das Proporzverfahren zu. Bei letzterem darf aber kein zu hohes Quorum gelten. Ein Sitz sollte – so das höchste Gericht – mit einem Stimmenanteil von maximal 10% erzielt werden können. Dies ist abhängig von der Grösse der einzelnen Wahlkreise. Ziemlich vehement verlief die Debatte im Kanton Schwyz. 2013 hatte das Bundesgericht das neue Schwyzer Wahlrecht – ein Mischverfahren aus Proporz und Majorz – aufgrund der zu hohen Quoren als nicht konform beurteilt und der Nationalrat hatte die Erhaltung der Kantonsverfassung, bzw. des Teils mit dem Wahlrecht abgelehnt. In der teilweise sehr emotional geführten Debatte wehrte sich die SVP gegen den „schleichenden Staatsstreich“ des Bundesgerichtes, gegen dessen Einmischung man sich zur Wehr setzen wolle. Entsprechend machte sich die Volkspartei mit Hilfe einer Initiative zur Einführung des Majorzes für eine einphasige Mehrheitswahl stark. Die anderen Parteien, die sich im kantonalen Parlament unterstützt von der Regierung durchzusetzen vermochten, bevorzugten hingegen den so genannten, bereits von den Nachbarkantonen Zug und Nidwalden eingeführten "doppelten Pukelsheim". Das Doppeltproporzverfahren, das in einem ersten Schritt die Mandate den Parteien über den ganzen Kanton hinweg zuteilt und in einem zweiten Schritt die Sitze auf die einzelnen Gemeinden verteilt, sichert eine repräsentative Abbildung aller politischen Kräfte des Kantons im Parlament. Zu reden gab nicht nur die Opposition der SVP gegen „deutsche Professoren, die sich nicht in urschweizerische Angelegenheiten einzumischen hätten“ – Friedrich Pukelsheim ist ein deutscher Mathematiker – sondern auch die Höhe eines Quorums, das bei diesem Verfahren verhindern soll, dass zu viele Kleinstparteien Erfolg haben. Als Kompromissvorschlag obsiegte schliesslich eine 1-Prozent-Hürde. Das letzte Wort wird die Schwyzer Stimmbürgerschaft im März 2015 haben. Im Kanton Zug reichte die Piratenpartei gegen die hier beschlossene 3-Prozent-Hürde eine Beschwerde ein. Die Zuger Stimmbevölkerung hatte bereits 2013 mit grossem Mehr den doppelten Pukelsheim eingeführt. Allerdings forderte der Zuger Regierungsrat in einer Standesinitiative die „Wiederherstellung der Souveränität der Kantone in Wahlfragen“. Im Juli doppelte der Kanton Uri mit einer Standesinitiative nach, die ebenfalls Souveränität der Kantone bei Wahlfragen als verfassungsgrundsatz forderte. Beide Kantonsbegehren, die 2014 im Parlament noch nicht behandelt wurden, waren eine deutliche Spitze gegen die Einmischung des Bundesgerichtes. Dieses wies die Beschwerde der Piraten im Dezember ab. Damit wurde auch eine im September 2014 eingereichte Beschwerde der Zürcher Piratenpartei gegen die 5-Prozent-Hürde bei den kantonalen Wahlen in Zürich obsolet. Auch im Kanton Uri läuft die Diskussion um ein neues Wahlverfahren und auch im Urkanton ist der Unmut gegen die Bevormundung gross. Im Kanton Graubünden fanden die Wahlen 2014 zwar noch nach dem reinen Majorzverfahren statt – neben Graubünden nur noch in den beiden Appenzell Usanz – dagegen machte sich allerdings Widerstand breit. 33 Stimmberechtigte – darunter auch ehemalige Grossräte – reichten unmittelbar nach den Wahlen Beschwerde ein, da die

Stimmkraftgleichheit in den krass unterschiedlich grossen 39 Wahlkreisen verletzt sei. Freilich haben sich die Bündner Stimmberechtigten zwischen 1927 und 2013 nicht weniger als acht Mal gegen die Einführung eines Proporzverfahrens gewehrt, ähnlich wie die Stimmberechtigten im Kanton Appenzell Ausserrhodens, wo die Idee eines proportionalen Verfahrens zwischen 1920 und 2008 sechs Mal an der Urne abgeschmettert worden war. Hängig ist hier allerdings eine 2011 eingereichte Beschwerde gegen das Majorzverfahren. Zudem hiess die Ausserrhoder Stimmbevölkerung im November 2014 mit einer grossen Mehrheit von 79.8% Ja-Stimmenanteil eine Reform der Sitzverteilung gut, mit der die Stimmkraftgleichheit verbessert werden soll. Weil jede der 20 Gemeinden bisher fix einen Sitz im 65-köpfigen Kantonsrat hatte und die restlichen 45 Sitze dann nach Einwohnerzahl verteilt wurden, waren die rund 60% der Bevölkerung, die in den fünf grössten Gemeinden wohnen, mit lediglich 31 Sitzen (also nur zu 48%) im Kantonsparlament vertreten. Mit der gutgeheissenen Reform wird die Vorverteilung des einen Sitzes aufgehoben und die Sitzverteilung im Divisorverfahren vorgenommen, wobei allerdings auch Kleinstgemeinden mindestens einen Sitz erhalten sollen. Dies hat zur Folge, dass die grossen Gemeinden mehr Sitze erhalten – allen voran Herisau, das neu 18 statt wie bisher 14 Abgeordnete stellt. Noch nie zur Debatte stand das Wahlverfahren im Kanton Appenzell Innerrhodens.⁶

STANDESINITIATIVE
DATUM: 23.06.2015
MARC BÜHLMANN

Ende Juni 2015 sprach sich die staatspolitische Kommission des Ständerats (SPK-SR) für mehr kantonale Autonomie bezüglich der Ausgestaltung der kantonalen Wahlsysteme aus. Sie gab entsprechend den beiden 2014 von den Kantonen Zug (14.307) und Uri (14.316) eingereichten Standesinitiativen mit 7 zu 4 Stimmen Folge und unterstützte die Forderung, in der Verfassung festzuhalten, dass Kantone frei sind zu entscheiden, mit welchem System sie kantonale Wahlen durchführen. Zug und Uri sahen sich zu dieser Forderung veranlasst, weil sie ihre Wahlrechtsreform aufgrund eines bundesgerichtlichen Eingreifens anpassen mussten. Die SPK-SR wollte zuerst mit einer eigenen parlamentarischen Initiative das Problem auf Gesetzesebene lösen, musste dann allerdings zur Kenntnis nehmen, dass der Bund keine verfassungsmässige Kompetenz hat, **kantonale Wahlverfahren** gesetzlich zu regeln.⁷

STANDESINITIATIVE
DATUM: 15.01.2016
MARC BÜHLMANN

In ihrem Mitte Januar 2016 vorliegenden Bericht sprach sich die staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-NR) gegen Folge geben der beiden Standesinitiativen aus Zug und Uri aus. Im Gegensatz zu den Kantonsvertretern, die dem Anliegen einer Verankerung der Autonomie der Kantone in Wahlfragen in der Bundesverfassung im Vorjahr Folge gegeben hatten, lehnte in der SPK-NR eine Mehrheit von 14 zu 9 Stimmen das Anliegen ab. Die Kantone verfügten über eine nach wie vor hohe Souveränität bei Wahlfragen, sie müssten sich aber an Grundsätze wie der Beachtung der Wahlrechtsgleichheit halten. Die jüngsten kantonalen Entwicklungen hin zu einem konsequenteren Proporz seien zu begrüssen und nicht mit neuen Regelungen zu verhindern – so die Kommissionsmehrheit. Die vor allem aus SVP-Vertretern bestehende Minderheit monierte, dass **kantonale Wahlverfahren** nicht vom Bundesgericht oktroyiert werden sollten.⁸

STANDESINITIATIVE
DATUM: 18.03.2016
MARC BÜHLMANN

Weil die SPK-NR im Gegensatz zu ihrer Schwesterkommission im Ständerat den beiden Standesinitiativen der Kantone Uri (14.316) und Zug (14.307) nicht Folge geben wollte, gelangten die beiden Geschäfte zur Frage der **Souveränität der Kantone bei der Ausgestaltung ihrer Wahlsysteme** in den Nationalrat. Die Kommissionssprecher erklärten, dass man bereits 2013 bei der Diskussion um die Gewährleistung der Verfassung des Kantons Schwyz über die Angelegenheit diskutiert habe. Man habe sich bereits damals für eine faire Ausgestaltung des Wahlrechts eingesetzt. Das Recht der Kantone, ihr eigenes Wahlsystem auszuwählen, werde nur dann beschnitten, wenn die Wahlrechtsgleichheit bedroht sei: Bei Proporzwahlen müssen die Stimmen aller Bürgerinnen und Bürger ein vergleichbares Gewicht haben. Nur so würden auch die Grundbedingungen der Verfassung gewahrt. Gerhard Pfister (cvp, ZG), Anführer der Kommissionsminderheit, wies darauf hin, dass die Ursache der Initiative Entscheide des Bundesgerichtes in den letzten 10 Jahren gewesen seien, die in die kantonale Autonomie eingegriffen hätten. Diese Rechtsprechung sei zudem widersprüchlich geworden, weil das Bundesgericht einerseits Majorzwahlen gestatte, die im Sinne der Repräsentation ungerechter seien als Proporzwahlen. Andererseits zeige das Gericht die Tendenz, nur noch bestimmte Proporzsysteme zulassen zu wollen. Nicht nur den Eingriffen des Bundesgerichtes sei ein Riegel zu schieben, sondern die kantonale

Autonomie abzusichern. Die Standesinitiativen verlangen eine Präzisierung von Artikel 34 BV, der eine unverfälschte Stimmabgabe gewährleistet. Die Argumentation der Kommissionsminderheit schien in der Volkskammer zu verfangen. Beiden Standesinitiativen wurde mit 99 zu 87 Stimmen bei 4 Enthaltungen (Zug) bzw. 98 zu 90 Stimmen bei 3 Enthaltungen (Uri) Folge gegeben. Dank der deutlichen Mehrheiten der SVP- und der CVP-Fraktion, unterstützt von einigen FDP-Abweichlern muss nun eine Verfassungsänderung in Angriff genommen werden. In der Presse wurde der Entscheid als Trotzreaktion auf die Bundesgerichtsurteile der letzten Jahre kommentiert. Der Versuch, kantonale Autonomie über die Demokratie zu stellen sei allerdings gefährlich: Wenn die Kantone beim Wahlrecht einen Freipass erhielten, könnten sie auch das Frauenwahlrecht wieder abschaffen, gab etwa der Staatsrechtler Andreas Auer zu bedenken.⁹

STANDESINITIATIVE
DATUM: 22.06.2017
DIANE PORCELLANA

En mars 2016, le Conseil national avait donné suite aux initiatives cantonales des cantons de Zoug (14.307) et d'Uri (14.316). Elles demandaient la suppression des exigences trop restrictives du Tribunal fédéral concernant l'organisation et les procédures électorales, ainsi qu'une formulation plus précise de l'art. 34 Cst, de sorte que l'**autonomie des cantons en matière de procédure électorale** soit à nouveau affirmée. Dans sa jurisprudence, le Tribunal fédéral a renforcé les exigences relatives aux systèmes électoraux (la taille des circonscriptions électorales dans les systèmes proportionnels, par exemple) et a imposé à certains cantons l'application de mécanismes de compensation comme le regroupement de circonscriptions ou la méthode biproportionnelle. Récemment, il a même remis en doute l'admissibilité des systèmes majoritaire et mixte, rendant la situation floue pour les cantons.

En juin 2017, par 8 voix contre 2 et 3 abstentions, la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-CE) a adopté un **avant-projet** contenant deux variantes, avec pour objectif de modifier la Constitution fédérale afin de lever toute incertitude. La procédure de consultation s'achèvera en octobre 2017. La variante soutenue par une majorité de la commission propose que, par la modification de l'art. 39 Cst, le Tribunal fédéral ne puisse plus, à l'avenir, imposer aux cantons des règles concernant l'organisation de leurs procédures électorales. La compétence de la Confédération ne serait plus mentionnée à l'alinéa 1 art. 39 Cst. Par l'ajout de l'alinéa 1bis, l'autonomie des cantons en la matière serait renforcée. Le choix entre un système majoritaire, proportionnel ou mixte reviendrait aux cantons. Aucune restriction ne pourrait être imposée par le Tribunal fédéral en vertu des articles 8 et 34 Cst. De plus, les cantons seraient libres de déterminer leurs circonscriptions électorales, ainsi que certaines règles électorales particulières (pour protéger les minorités régionales par exemple). Ils devraient simplement satisfaire aux exigences des dispositions prévues aux articles 8 et 34 Cst. Une minorité de la commission veut ancrer la pratique du Tribunal fédéral dans la Constitution. La proposition de la minorité reprendrait la reformulation de l'alinéa 1 art. 39 Cst. A l'alinéa 1bis, les cantons pourraient choisir entre les différents systèmes électoraux, à savoir majoritaire, proportionnel ou mixte. Ils pourraient déterminer leurs circonscriptions électorales en tenant compte de leurs spécificités historiques, fédéralistes, régionales, culturelles, linguistiques, ethniques ou religieuses. Des règles électorales particulières pourraient être instaurées en tenant compte des spécificités mentionnées. En mettant à jour l'article 39 Cst au regard de la jurisprudence actuelle du Tribunal fédéral, ce dernier ne pourrait pas faire une appréciation plus stricte de l'autonomie des cantons au vu des articles 8 et 34 Cst. Contrairement à la proposition de la majorité, celle de la minorité, ne prévoit pas une autonomie complète des cantons en matière de procédures électorales.¹⁰

STANDESINITIATIVE
DATUM: 21.11.2017
DIANE PORCELLANA

Lors de la **consultation de l'avant-projet pour l'autonomie cantonale en matière d'organisation et de procédures électorales**, 13 cantons (BE, LU, UR, SZ, OW, ZG, SO, AR, AI, GR, AG, TI, VS) ont statué en faveur de la proposition de la majorité de la CIP-CE. Quatre autres cantons (ZH, SG, VD, GE) ont préféré ancrer la pratique du Tribunal fédéral dans la Constitution fédérale, selon le souhait de la minorité de la commission. Neuchâtel s'est positionné plutôt en défaveur de l'avant-projet. Les autres cantons (BS, GL, FR, TH, SH, NW, JU, BL) se sont opposés à celui-ci, et donc à une modification constitutionnelle. Au niveau des partis nationaux, le PDC et l'UDC se sont prononcés en faveur de l'avant-projet. Le premier soutenait la variante de la majorité, le second celle de la minorité. Le PLR, le PS, le PEV, les Verts et le PVL étaient contre une modification constitutionnelle. Les sections cantonales grisonnes des Verts, de l'UDC et du PS étaient contre l'avant-projet. Les partis socialistes uranais et st-gallois partageaient également cette position. Les associations qui se sont exprimées, ont plutôt émis des

avis positifs. L'Union suisse des arts et métiers (USAM), l'Union suisse des paysans (USP), le Centre patronal et economiesuisse ont approuvé la proposition de la majorité de la CIP-CE. L'Union suisse des villes (USV) et le particulier s'étant exprimé, se sont positionnés contre l'avant-projet. L'Organisation des suisses de l'étranger (OSE) a saisi l'occasion pour rappeler que tous les cantons ne permettaient pas aux Suisses de l'étranger de participer aux élections du Conseil des Etats.

Dans les prises de positions favorables à la proposition de la majorité, des arguments liés au respect du fédéralisme, de l'autonomie cantonale et de la légitimité des systèmes électoraux cantonaux ont été avancés. Le manque de cohérence et de clarté de la jurisprudence y relative du Tribunal fédéral a également été soulevé. Pour les partisans de la variante de la minorité, la proposition en question aurait permis de limiter la jurisprudence du Tribunal fédéral. Outre l'amélioration de la sécurité juridique, elle aurait également favorisé le respect des intérêts cantonaux et des principes constitutionnels. Du côté des opposants à l'avant-projet, l'interprétation du Tribunal fédéral n'aurait pas entravé la souveraineté cantonale. Le principe d'équivalence d'influence sur le résultat est important et l'avant-projet n'aurait pas amélioré la sécurité juridique.

A l'appui des résultats de la procédure de consultation, par 7 voix contre 5, la CIP-CE a décidé de maintenir la teneur de la modification soumise à consultation. Par 7 voix contre 3 et 2 abstentions, les membres de la Commission ont choisi de transmettre au Conseil des Etats le projet reposant sur la variante de la majorité. Au Conseil fédéral de formuler son avis.¹¹

STANDESINITIATIVE
DATUM: 15.03.2018
DIANE PORCELLANA

Le Conseil fédéral n'émet aucune proposition concernant le projet de la CIP-CE relatif à l'**autonomie cantonale en matière de procédure électorale**. Il partage la revendication de la commission quant à la préservation de la marge de manœuvre des cantons. Toutefois, il insiste sur le rôle du Tribunal fédéral en la matière et sur le respect des exigences juridiques minimales. Selon lui, un système électoral doit respecter les principes démocratiques tout en tenant compte du contexte historique et social d'une collectivité locale.¹²

STANDESINITIATIVE
DATUM: 15.03.2018
DIANE PORCELLANA

Le **Conseil des Etats s'est penché sur le projet de la CIP-CE** faisant suite aux initiatives cantonales (14.316 et 14.307) **visant l'autonomie cantonale en matière de procédure électorale**. Le débat sur l'entrée en matière a suscité de nombreuses discussions. Le résultat de la procédure de consultation a été à maintes reprises mobilisé pour soutenir la divergence de positions entre les cantons. La question de la garantie des droits fondamentaux inscrits dans la Constitution aux articles 8 et 34 a également été soulevée. Une comparaison avec la procédure électorale du Conseil national a également été faite, pour dénoncer l'ingérence du Tribunal fédéral dans l'organisation et les procédures électorales cantonales. L'entrée en matière a été finalement décidée par 26 voix contre 14.

Le débat s'est poursuivi lors de la discussion par article. L'alinéa 1bis ajouté à l'article 39 Cst sur proposition de la majorité de la commission est approuvé par 24 voix contre 16. Au vote d'ensemble, le projet de la CIP-CE est alors adopté par 26 voix contre 15. Les représentantes et représentants des cantons de Vaud, de Neuchâtel, du Jura, de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne ont voté selon la position de leur canton lors de la procédure de consultation, à savoir contre une modification constitutionnelle ou en faveur de la proposition de la minorité. Robert Cramer (verts, GE) et Paul Rechsteiner (ps, SG) ont statué, comme leur canton, en faveur de la proposition de la minorité. Daniel Jositsch (ps, ZH) a défendu la position du canton de Zurich en faveur de la proposition de la minorité, a contrario de Ruedi Noser (plr, ZH). Finalement, Pascale Bruderer Wyss (ps, AG), Hans Stöckli (ps, BE) et Roberto Zanetti (ps, SO) n'ont pas représenté l'avis de leur canton, en votant contre le projet de la commission. Sous l'angle partisan, sept des huit parlementaires contre le projet, sont socialistes. Ces derniers ont supporté l'avis de leur parti. C'est au tour du Conseil national de se prononcer sur le projet.¹³

1) LZ, 22.2.16; TA, 23.2.16; CdT, 2.4.16; SO, 10.4.16; BU, 30.4.16; LZ, 23.7.16; NZZ, TA, 6.8.16; SGT, 11.8.16; AZ, 18.8.16; TG, 13.9.16; ZGZ, 16.10.16; SO, 6.11.16; TG, 7.11.16; NZZ, 11.11.16; So-Blii, 13.11.16; LT, 17.11.16; LT, NZZ, TG, 3.12.16; LZ, 16.12.16

2) LT, NZZ, 26.1.19; NZZ, 8.2.19; Exp, 19.2.19; BaZ, TA, 23.2.19; TA, TG, 25.2.19; AZ, CdT, LT, NZZ, 26.2.19; SoZ, 3.3.19; CdT, 4.3.19; AZ, NZZ, SGT, TA, 13.3.19; TG, 15.3.19; LT, 19.3.19; TG, 26.3.19; NZZ, 27.3.19; Blick, NZZ, 29.3.19; BaZ, Blick, CdT, LT, NZZ, 30.3.19; SoZ, TG, 31.3.19; BaZ, 10.4.19; WW, 18.4.19; SGR, 24.4.19; NZZ, 27.4., 29.4.19; Bund, 30.4.19; LT, TA, 1.5.19; AZ, 4.5.19; TA, 19.6., 20.6.19; AZ, 24.6.19; AZ, BaZ, Lib, NZZ, TG, TZ, 28.6.19; SoZ, 30.6.19; NZZ, 6.7.19; TA, 8.7.19; LT, TA, 9.7.19; BaZ, 12.8.19; TA, 24.8., 24.9.19; Lib, 28.10.19; WoZ, 7.11.19

3) FF, 2018, p.7719s; Rapport CIP-CN du 1.2.19; BaZ, 26.7.18

4) BO CE, 2019, p.122s; BO CN, 2019, p.575

- 5) NZZ, 8.7.14
- 6) St. Iv. 14.307 (Zug); St.Iv. 14.316 (Uri); NZZ, 5.3., 19.6.14; ZGZ, 21.6.14; NZZ, 5.11., 20.11., 1.12., 18.12.14
- 7) Medienmitteilung SPK-S vom 23.6.2015; Pa.Iv. SPK-SR 15.429; LZ, 18.4.15
- 8) Bericht SPK-NR vom 15.1.2016
- 9) AB NR, 2016, S. 541 ff.; LZ, 19.3.16
- 10) Avant-projet ; Communiqué de presse CIP-CE; Rapport explicatif de la CIP-CE du 20 juin 2017
- 11) Communiqué de presse CIP-CE; Projet d'arrêté fédéral ; Résultats de la procédure de consultation pour la souveraineté cantonale en matière de procédure électorale (init cant.14.307; 14.316)
- 12) FF, 2018, p. 747ss
- 13) BO CE, 2018,p.226s