

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	24.04.2024
Thema	Föderativer Aufbau
Schlagworte	Beziehungen zwischen Bund und Kantonen
Akteure	Tessin
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
Scherrer, Debora
Ziehli, Karel

Bevorzugte Zitierweise

Bühlmann, Marc; Porcellana, Diane; Scherrer, Debora; Ziehli, Karel 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Föderativer Aufbau, Beziehungen zwischen Bund und Kantonen, Tessin, 2010 - 2020*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 24.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Föderativer Aufbau	1
Beziehungen zwischen Bund und Kantonen	1

Abkürzungsverzeichnis

SPK-SR	Staatspolitische Kommission des Ständerats
WAK-SR	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates
SPK-NR	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
BAG	Bundesamt für Gesundheit
EU	Europäische Union
BJ	Bundesamt für Justiz

CIP-CE	Commission des institutions politiques du Conseil des États
CER-CE	Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États
CIP-CN	Commission des institutions politiques du Conseil national
OFSP	Office fédéral de la santé publique
UE	Union européenne
OFJ	Office fédéral de la justice

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Föderativer Aufbau

Beziehungen zwischen Bund und Kantonen

KANTONALE POLITIK
DATUM: 23.06.2010
MARC BÜHLMANN

Da sich der **Kanton Tessin** in verschiedenen Fragen (Bahn 2030, Gotthardsanierung) stiefmütterlich behandelt fühlt, hat sich der Regierungsrat des Südkantons entschieden, einen **Gesandten** nach Bern zu schicken, der direkt dem Regierungspräsidenten unterstellt sein und dort die Interessen des Tessins einbringen soll.¹

KANTONALE POLITIK
DATUM: 01.03.2011
DEBORA SCHERRER

Da sich der **Kanton Tessin** in verschiedenen Fragen unzulänglich behandelt fühlte, schickte der Regierungsrat des Südkantons 2010 einen **Gesandten** nach Bern um damit die Stellung nördlich des Gotthards zu stärken. Anfang März 2011 trat der erste Gesandte, Jörg De Bernardi sein vorerst auf zwei Jahre befristetes Amt an.

KANTONALE POLITIK
DATUM: 01.01.2012
MARC BÜHLMANN

Die Kantone versuchten vermehrt, Einfluss auf die nationale Politik zu nehmen. Auf der einen Seite wurden im Berichtjahr 26 Standesinitiativen eingereicht, auf der anderen Seite hatte das Parlament noch Ende 2011 beschlossen, jedem Kanton einen Lobbyistenpass für einen Interessenvertreter zuzusprechen. Die Kantone Genf, Jura, Wallis, Tessin und Basel-Stadt machten rasch davon Gebrauch und schufen eine entsprechende Stelle. Verschiedene Kantone überdachten in der Folge ihre Strategie der Einflussnahme auf Bundesebene. Die Beantwortung von Vernehmlassungen oder die mehr oder weniger regelmässigen und institutionalisierten Austauschgespräche mit den Kantonsvertretern im nationalen Parlament wurden vielerorts als zu wenig effizient betrachtet. Kritiker bezeichneten die Idee eines **Kantonslobbying** als unsinnig und systemwidrig.²

STANDESINITIATIVE
DATUM: 09.02.2014
MARC BÜHLMANN

Mit 68,2% war die Zustimmung zur Masseneinwanderungsinitiative im **Kanton Tessin** mit Abstand am höchsten. Das Resultat wurde mit der negativen Stimmung erklärt, die in der Südschweiz aufgrund des Grenzgängerphänomens herrschte. Lange Zeit hatte einzig die Lega mit dem Thema zu punkten versucht. Mittlerweile bezeichnete aber auch die Tessiner Regierung die Effekte der Personenfreizügigkeit für den Grenzkanton offen als vorwiegend negativ. Immer heftiger wurden die Themen Lohndumping, Arbeitsplatzverdrängung durch billige Grenzgänger oder Verkehrskollaps verursacht durch pendelnde Arbeitnehmer diskutiert. Bereits unmittelbar vor der Abstimmung über die Masseneinwanderungsinitiative hatte der Kanton Tessin eine Standesinitiative eingereicht, mit der er eine Kündigung des Grenzgängerabkommens mit Italien und eine Neuverhandlung des Doppelbesteuerungsabkommens mit dem Nachbarn im Süden gefordert hatte (Kt.lv. 14.302). Mit zwei weiteren Standesinitiativen wollte der Südkanton den Druck nach der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative aufrechterhalten. Erstens sollen Gebiete, die von der Personenfreizügigkeit besonders betroffen sind, einen Sonderstatus erhalten und die negativen Auswirkungen sollen im Finanzausgleich adäquat berücksichtigt werden (Kt.lv. 14.303). Zweitens wurde gefordert, dass im Rahmen des Ausführungsgesetzes zur Masseneinwanderungsinitiative den Kantonen Autonomie zur Festlegung der Grenzgänger-Kontingente überlassen wird (Kt.lv. 14.304). Im Ständerat, dem die drei Begehren als Erstrat zugeteilt wurden, stand deren Beratung 2014 noch aus. Die WAK des Ständerates anerkannte zwar die schwierige Situation im Tessin, die durch die Aufhebung des Franken-Mindestkurses hinsichtlich Arbeitsmarkt, Einkaufsverhalten, Tourismus und Exportindustrie noch einmal verschärft worden sei. Weil die Beratungen über die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative aber im Gange seien, müsse der Kanton seine Position via die herkömmlichen Vernehmlassungsprozesse deutlich machen. Es sei nicht angebracht, hier einen parallelen Gesetzgebungsprozess anzustossen.

Ein Blitzbesuch von Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf im Südkanton, die mit der Tessiner Regierung über die Probleme und das wuchtige Ja zur SVP-Initiative diskutierte, vermochte die Gemüter nur bedingt zu beruhigen. Lega-Anhänger piffen die Finanzministerin bei ihrer Ankunft aus. Bis im Juni hatten alle Bundesrätinnen und

Bundesräte dem Kanton Tessin mindestens einmal mit einem Besuch die Referenz erwiesen und zu signalisieren versucht, dass die Regierung die Sorgen des südlichen Grenzkantons sehr ernst nehme. Die Phase der Unsicherheit bei der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative bedinge einen engen Kontakt zwischen Bern und Bellinzona, gab Justizministerin Simonetta Sommaruga bei ihrem Besuch im Juni bekannt. Auch die im August im Kanton Tessin durchgeführte Botschafterkonferenz extra muros, bei der die Regierung jeweils in corpore anwesend ist, wurde als positive Geste gewertet.³

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 20.03.2014
MARC BÜHLMANN

Die **Gewährleistung der kantonalen Verfassungen**, die bei kantonalen Verfassungsänderungen – etwa durch kantonale Volksinitiativen oder Verfassungsrevisionen – von der Bundesversammlung vorgenommen werden muss, ist in der Regel eine Routineangelegenheit. Nur sehr selten gibt es überhaupt eine Debatte in den Räten. Dem Parlament wurde deshalb auch schon vorgeworfen, die Aufgabe der Überprüfung der Vereinbarkeit der Änderungen mit der Bundesverfassung nicht ernst genug zu nehmen. 2013 war diesbezüglich eine Ausnahme, weil die Räte die Wahlrechtsreform im Kanton Schwyz nicht gutgeheissen hatten. Die Gewährleistungen im Jahr 2014 entsprachen (fast) wieder der gängigen Tradition. Die Räte hiessen die unbestrittenen Teilrevisionen in sechs Kantonen diskussionslos gut (ZH, BE, SO, BL, GR, VD; BRG 14.037). Mehr zu reden – zumindest im Nationalrat – gab allerdings die neue Verfassung des Kantons Genf: Ein Minderheitsantrag Andreas Gross (sp, ZH) wollte Artikel 66 der neuen Genfer Verfassung, der ein Verbot des doppelten Neins für Abstimmungen über den Finanzhaushalt vorsieht, nicht gewährleisten. Der Passus sah vor, dass entweder ein Sanierungsvorschlag oder eine Steuererhöhung angenommen werden muss. Gross beanstandete, dass so die Entscheidung für den Status Quo ausgeschlossen sei. In seiner Botschaft machte der Bundesrat klar, dass dies nicht als Einschränkung der politischen Rechte angesehen werden solle und beurteilte den Passus deshalb als bundesrechtskonform. Die Mehrheit der grossen Kammer folgte dem Antrag des Bundesrates. Zudem sei Artikel 66 eins zu eins von der alten Verfassung übernommen und bei der alten Verfassung also schon gewährleistet worden. Gross, der vergeblich darauf hinwies, dass man alte Fehler nicht zu wiederholen brauche, erhielt lediglich 31 Stimmen aus seiner Fraktion. 126 Stimmen (bei 5 Enthaltungen) gewährleisteten die gesamte Verfassung des Kantons Genf. Die umstrittenen Teilrevisionen in den Kantonen Bern bzw. Tessin, in denen eine Verschärfung von Einbürgerungen bzw. ein Burkaverbot festgeschrieben wird, standen 2014 noch nicht auf der parlamentarischen Traktandenliste. Allerdings hatte der Bundesrat in seiner Botschaft Ende Jahr die Gewährleistung des Tessiner Begehrens beantragt. Er halte das Vermummungsverbot zwar für nicht sinnvoll, so der Bundesrat, aber juristisch lasse es sich mit der Verfassung dann vereinbaren, wenn die Religionsfreiheit nicht tangiert werde. Die Regierung stütze sich bei ihrer Begründung auf das Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, der unlängst ein Burkaverbot in Frankreich bestätigt hatte.⁴

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 11.03.2015
MARC BÜHLMANN

In aller Regel wirft die **Gewährleistung der kantonalen Verfassungsänderungen** nach Abstimmungen durch das nationale Parlament keine hohen Wellen. Aufgrund umstrittener Volksentscheide in den Kantonen Bern und Tessin herrschte aber in der Frühlingssession insbesondere im Nationalrat grosser Diskussionsbedarf. Im Kanton Bern hatte im November 2013 eine Initiative der jungen SVP, die ein Verbot von Einbürgerungen für Kriminelle, Sozialhilfeempfänger und Personen ohne Aufenthaltsbewilligung forderte, überraschend eine Mehrheit erhalten. Im Kanton Tessin war im September 2013 ein kantonales Vermummungsverbot gutgeheissen worden, das Burka- und Niqabträgerinnen als Zielgruppe anvisierte. Der Bundesrat hatte in seiner Botschaft in beiden Fällen eine Gewährleistung empfohlen. Eine links-grüne Minderheit der SPK-NR argumentierte jedoch, dass die Verweigerung der Einbürgerung von Sozialhilfeempfängern eine Diskriminierung darstelle und ein generelles Verhüllungsverbot der Religionsfreiheit widerspreche und unverhältnismässig sei. In der Debatte erinnerte Bundesrätin Simonetta Sommaruga daran, dass die Aufgabe des eidgenössischen Parlaments lediglich sei, zu beurteilen, ob eine kantonale Verfassung bundesrechtskonform umgesetzt werden könne – und nicht, ob man mit der Änderung einverstanden sei oder diese gut finde. Der Bundesrat sei sowohl im Falle des Kantons Tessin als auch des Kantons Bern zum Schluss gekommen, dass eine sorgfältige Umsetzung der von der Mehrheit der kantonalen Bevölkerung angenommenen Verfassungsänderungen durchaus im Sinne des Bundesrechts möglich sei. Aus diesem Grund seien die kantonalen Verfassungen zu gewährleisten. Die beiden

Minderheitenanträge wurden in der Folge mit 131 zu 42 Stimmen (bei 13 Enthaltungen) im Falle des Kantons Bern bzw. mit 117 zu 56 Stimmen (bei 12 Enthaltungen) im Falle des Kantons Tessin abgelehnt und alle Verfassungen gewährleistet.

Im Ständerat stand – neben den Verfassungsänderungen in den Kantonen Bern und Tessin – noch eine weitere kantonale Änderung im Fokus. Bei der Abstimmung vom November 2013 über die Aufnahme eines Verfahrens für eine Zusammenarbeit zwischen dem Kanton Jura und Gemeinden aus dem Berner Jura wurde im Kanton Jura ein neuer Verfassungsartikel angenommen, mit dem die Aufnahme eines Fusionsprozesses angestossen werden soll. Weil aber die Stimmbevölkerung im Berner Jura zeitgleich ein solches Verfahren ablehnte, wäre der Artikel in der jurassischen Verfassung eigentlich hinfällig. Die Frage war nun, ob ein solcher hinfälliger Artikel gewährleistet werden soll. Bundesrätin Simonetta Sommaruga legte in der ständerätlichen Beratung dar, dass die Gewährleistung formaljuristisch nicht daran gebunden sei, ob ein Artikel umgesetzt werde oder nicht, sondern lediglich bedeute, dass eine Änderung mit der Bundesverfassung konform sei. Die Tatsache, dass die Regierung des Kantons Jura in einem Schreiben signalisiert habe, dass dieser Artikel nicht zur Anwendung kommen werde, stehe einer Gewährleistung nicht im Wege. Anders als im Jahr 1977, als ein ähnlicher Artikel nicht gewährleistet worden war, gehe es im zur Diskussion stehenden Artikel ja nicht um die Idee, Berner Gebiete in das Gebiet des Kantons Jura einzubinden, sondern eben lediglich um den Anstoss eines Prozesses. Die Regierung des Kantons Jura habe deutlich signalisiert – unter anderem auch mit der Sistierung des jährlichen Berichts über die Wiederherstellung des Juras an das jurassische Parlament –, dass es den neuen Artikel als gegenstandslos betrachte und keine Ansprüche daraus ableite. Eine Nicht-Gewährleistung dieses Artikels, so Sommaruga weiter, käme einer Negierung des jurassischen Volkswillens gleich, für die es keine rechtliche Begründung gäbe. Auch im Ständerat wurden in der Folge alle Kantonsverfassungen gewährleistet. Keinen Anlass zu Diskussionen hatten die Verfassungsänderungen in den Kantonen Uri, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden und Waadt gegeben.⁵

POSTULAT
DATUM: 18.06.2015
MARC BÜHLMANN

Mit einem Strauss an Forderungen hatte der Kanton Tessin 2014 auf Probleme aufmerksam gemacht. Konkret forderte der Südschweizer Gliedstaat in drei Standesinitiativen eine Aufkündigung des Grenzgängerabkommens und entsprechende Neuverhandlungen mit Italien (14.302), einen Sonderstatus für Kantone im Finanzausgleich, die von negativen Auswirkungen der Freizügigkeit aufgrund ihrer Grenzlage besonders betroffen sind (14.303) sowie eine kantonale Autonomie für die Festlegung von Höchstzahlen und Kontingenten für Grenzgängerinnen und Grenzgänger (14.304). Mit dem deutlichen Ja zur Masseneinwanderungsinitiative und der eher überraschenden Ablehnung des RTVG hatte die Tessiner Bevölkerung ebenfalls ein Zeichen gesetzt – beide Resultate waren auch als Protestvoten gegen Bundesbern interpretiert worden. Die Probleme und **Sorgen des Südkantons** stiessen deshalb insgesamt auf offene Ohren.

Allerdings lehnte der Ständerat als Erstrat alle drei in einem Paket diskutierten Standesinitiativen in der Sommersession ab. Die WAK-SR, die mit dem Geschäft betraut war, betonte, dass sie die Anliegen des Kantons Tessin sehr ernst nehme. Man habe sich nicht nur mit einer Delegation des Tessiner Parlaments, sondern auch mit Eveline Widmer-Schlumpf und Johann Schneider-Ammann getroffen, um sich über die Probleme in der Südschweiz auszutauschen. Zwar beantragte die Kommission einstimmig die Ablehnung der drei Standesinitiativen, legte aber gleichzeitig ein Postulat vor: Der Bundesrat soll aufzeigen, welche auch im Rahmen der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative diskutierten Massnahmen und Handlungsmöglichkeiten bestehen, um die Probleme im Kanton Tessin zu lindern. Ein Aufruf von Fabio Abate (fdp, TI), wenigstens bei der Festlegung von Höchstzahlen eine föderalistische Lösung anzustreben und der letzten der drei Standesinitiativen Folge zu geben, fand immerhin 12 weitere Unterstützer; 22 Nein-Stimmen und drei Enthaltungen versenkten diesen Vorstoss aber ebenso wie die beiden anderen. Das Postulat wurde freilich – nachdem es auch von Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf positiv hervorgehoben wurde – angenommen.⁶

MOTIONDATUM: 25.11.2015
MARC BÜHLMANN

Nicht zufrieden mit dem Verlauf der Diskussionen um die Forderungen aus dem Kanton Tessin zeigte sich Giovanni Merlini (fdp, TI). Nachdem der Ständerat die drei Standesinitiativen des Kantons Tessin abgelehnt hatte, reichte der Tessiner Nationalrat eine Motion ein, in der er eine **Verbesserung der Beziehungen zwischen dem Bund und dem Kanton Tessin** fordert. In seiner abschlägigen Antwort verwies der Bundesrat auf den Bericht zur Erfüllung des WAK-Postulats, der in der Zwischenzeit vorlag.

BERICHTDATUM: 17.12.2015
MARC BÜHLMANN

Mitte Oktober legte der Bundesrat den Bericht in Erfüllung des WAK-Postulates vor. Im Bericht wurden die bisher getroffenen und künftig geplanten Massnahmen aufgezeigt, mit denen den Wünschen des Tessins entgegengekommen werden soll. Der Bericht fasste den zunehmenden **Druck auf den Tessiner Arbeitsplatz** ausführlich zusammen. Allerdings wurde auch darauf verwiesen, dass der Südkanton Massnahmen ergriffen habe, die in Konflikt mit bestehenden Abkommen insbesondere mit Italien stehen, was zu einer Schwächung der Position der Schweiz geführt habe. Im Fokus stand dabei wohl die Forderung des Tessins, dass Grenzgänger einen Strafregisterauszug vorlegen müssen, was nicht nur im Rahmen des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU heikel ist, sondern auch vom Präsidenten der Region Lombardei als Schikane bezeichnet wurde. Bezüglich der Forderungen des Tessins, die Grenzgängerbesteuerung anzupassen, verwies der Bundesrat im Bericht auf die laufenden Verhandlungen mit Italien. Insgesamt bekräftigte die Regierung, dass man den permanenten Dialog mit dem Südkanton sehr ernst nehmen und als zielführend erachte. Spezifische Lösungen seien jedoch in gewissen Fällen und insbesondere im Rahmen von internationalen, völkerrechtlichen und innereidgenössischen, föderalistischen Verpflichtungen nicht immer möglich. Im Nationalrat wurden die drei Tessiner Standesinitiativen (14.302, 14.303, 14.304), welche der Ursprung des WAK-Postulats waren, in der Wintersession ebenfalls gemeinsam behandelt. Auch hier wiesen die Kommissionssprecher darauf hin, dass die Sorgen des Kantons Tessins ernst genommen würden, man aber keine vorschnellen Lösungen anvisieren und auf die Ergebnisse der Verhandlungen des Bundesrates mit Italien warten wolle. Letztere waren auch Ende 2015 noch im Gang. Das Nein zu den drei Initiativen sei denn auch nicht als Non-Chalance zu werten, aber es müsse eine gesamtheitliche Lösung gefunden werden. Nachdem ein vor allem von der SVP getragener Minderheitsantrag für Folge geben der Kündigung des Grenzgängerabkommens mit Italien (14.302) zurückgezogen wurde, versenkte auch die Volkskammer alle drei Standesinitiativen.⁷

BUNDESRATSGESCHÄFTDATUM: 29.05.2017
KAREL ZIEHLI

Le Conseil des Etats est appelé à voter sur l'arrêté fédéral concernant la **garantie des constitutions cantonales des cantons de Bâle-ville, de Bâle-campagne, de Genève, du Tessin et du Jura**. Pour le premier de ces cantons – Bâle-ville – le changement constitutionnel concerne une extension des instruments parlementaires. Pour Bâle-campagne et Genève, deux modifications sont à l'ordre du jour: l'introduction d'une vignette de stationnement pour les véhicules commerciaux et la désignation de la présidence du Grand Conseil pour le premier, la révision des comptes de l'Etat par la Cour des comptes ainsi que la traversée du lac Léman pour le second. Au Tessin, le changement constitutionnel est relatif aux droits et buts sociaux. Finalement, celui ayant lieu dans le canton du Jura concerne une modification du droit d'initiative populaire et de référendum facultatif des communes.

La commission des institutions politiques (CIP), ne voyant pas de problème avec le droit fédéral, demande à la chambre haute d'accepter ces modifications constitutionnelles au niveau cantonal. L'entrée en matière concernant la garantie des constitutions cantonales étant acquise de plein droit, elle n'est pas soumise à un vote sur l'ensemble. Le Conseil des Etats a donc adopté, sans discussion, la position de la commission susmentionnée.⁸

BUNDESRATSGESCHÄFTDATUM: 12.06.2017
KAREL ZIEHLI

Tout comme le Conseil des Etats, le Conseil national approuve sans vote d'ensemble la **garantie des constitutions cantonales des cantons de Bâle-ville, de Bâle-campagne, de Genève, du Tessin et du Jura**.⁹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 05.12.2017
DIANE PORCELLANA

Le Conseil fédéral a invité l'Assemblée fédérale à accorder la **garantie des constitutions révisées des cantons de Thurgovie, du Tessin, du Valais et de Genève**. Les modifications apportées aux constitutions cantonales concernent pour le canton de Thurgovie, des principes de l'aménagement du territoire. Pour le Valais, il s'agit de confirmer l'élection par le Grand Conseil des procureurs exerçant des fonctions dirigeantes et l'institution d'un «Conseil de la magistrature»; pour Genève, les élections au système majoritaire. Le cas tessinois a suscité un peu plus d'attention en raison de l'acceptation de l'initiative populaire cantonale "Prima i nostri" visant à protéger la main-d'œuvre locale et qui donne la préférence aux travailleurs domiciliés dans le canton. Les nouvelles dispositions ne fixant que des buts et en raison de la faible marge de manœuvre du Tessin pour l'application de l'initiative, le Conseil fédéral est en faveur de l'octroi de la garantie constitutionnelle. Il juge les autres constitutions cantonales conforme au droit fédéral. La CIP-CN a discuté du cas tessinois. Elle ne conteste pas l'octroi de sa garantie et approuve les autres constitutions cantonales. La commission de l'autre conseil partage cet avis. Les chambres ont suivi leur commission.¹⁰

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 01.06.2018
DIANE PORCELLANA

Le Conseil fédéral recommande à l'Assemblée fédérale d'accorder la **garantie fédérale aux constitutions révisées des cantons d'Obwald, de Bâle-Campagne, du Tessin, de Neuchâtel, de Genève et de Zurich**. Les modifications constitutionnelles concernent le réseau routier zurichois, la procédure de naturalisation pour le canton d'Obwald, les décisions financières et le plan de mission et de finances pour Bâle-Campagne, le service public tessinois, la réforme des institutions neuchâteloise et les droits populaires à Genève.¹¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 06.12.2019
DIANE PORCELLANA

Le Conseil fédéral prie le Parlement d'accorder la **garantie fédérale aux constitutions cantonales révisées des cantons d'Uri, du Tessin, de Vaud, du Valais et de Genève**. Pour le canton d'Uri, les modifications constitutionnelles concernent la régulation des grands prédateurs, ainsi que l'extension du scrutin majoritaire aux communes ayant jusqu'à quatre représentantes et représentants au Grand conseil. S'agissant du Tessin, le nouveau texte prévoit que la loi définit les cas dans lesquels les Tessinoises et Tessinois de l'étranger acquièrent les droits politiques dans les affaires cantonales et communales. Les délais de récoltes des signatures pour les initiatives populaires et les référendums sont étendues, respectivement de 60 à 100 jours et de 45 à 60 jours. Enfin, il redéfinit les conditions de soumission au vote populaire des initiatives populaires législatives et n'autorise les projets avec variantes que lors de révisions totales de la constitution. La constitution vaudoise est complétée d'une nouvelle obligation pour le canton et les communes en matière d'hébergement médico-social. Ils doivent veiller à ce que les personnes ne pouvant pas rester à domicile, en raison de leur santé ou de leur âge, aient accès à des structures d'hébergements adaptées. En Valais, la session constitutive du Grand conseil est repoussée du quatrième au septième lundi suivant son renouvellement intégral. Le délai entre les deux tours lors des élections cantonales passe de deux à trois semaines. Enfin, dans le canton de Genève, la nouvelle teneur de l'article 216 de la constitution cantonale étend aux communes, les tâches publiques dans le domaine de l'art et de la culture ainsi que le financement de la vie culturelle, aux communes. La CIP-CE propose également d'octroyer la garantie fédérale à l'ensemble des constitutions cantonales.¹²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 14.02.2020
DIANE PORCELLANA

La CIP-CN propose d'accorder la **garantie fédérale aux constitutions cantonales révisées des cantons d'Uri, du Tessin, de Vaud, du Valais et de Genève**. La modification de la constitution d'Uri, relative au système électoral du Grand conseil, a été particulièrement discutée. Une minorité estime que l'extension du scrutin majoritaire ne respecte pas les exigences du droit fédéral pour une procédure électorale équitable. D'après un arrêt du Tribunal fédéral portant sur le système électoral d'Uri, le système majoritaire est autorisé pour autant que les municipalités ayant trois sièges ou plus au parlement cantonal, appliquent le système de représentation proportionnelle. L'extension du scrutin majoritaire aux communes ayant jusqu'à quatre représentantes et représentants au Grand conseil prévue dans la constitution uranaise révisée, serait donc contraire à l'interprétation faite par l'instance judiciaire du droit fédéral. La disposition en question a tout de même été approuvée par la majorité des membres de la CIP-CN, avec 13 voix contre 11 et 1 abstention.¹³

La **garantie fédérale aux constitutions cantonales révisées des cantons d'Uri, du Tessin, de Vaud, du Valais et de Genève** a été tacitement octroyée par le Conseil des Etats. L'extension du scrutin majoritaire aux communes ayant jusqu'à quatre représentantes et représentants au Grand conseil, prévue dans la constitution d'Uri, a été au centre des discussions.

Ses partisans ont mentionné les arrêts du Tribunal fédéral concernant les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures en 2014 et des Grisons en 2019, pour prouver que la modification constitutionnelle est conforme au droit fédéral. Les conditions pour recourir au système majoritaire établies en 2014 seraient remplies, puisque les communes uranaises disposent d'une grande autonomie, que les grandes communes sont faiblement peuplées et que l'affiliation politique des candidats revêt une moindre importance. De plus, les communes concernées par l'extension du scrutin majoritaire ont au maximum 2'000 habitants et quatre députés à élire. Elles pourraient donc recourir au scrutin majoritaire, puisque le Tribunal fédéral l'autorise en 2019 pour des circonscriptions avec au maximum 7'000 habitants et cinq sièges à attribuer. Outre ces arguments, ils indiquent que plus de la moitié du législatif cantonal sera encore élue ou nommée à la proportionnelle selon le modèle du double Pukelsheim.

Selon Lisa Mazzone (verts, GE), opposée à la validation de la disposition constitutionnelle, le canton d'Uri ne remplirait pas les exigences établies par le Tribunal fédéral. Premièrement, les communes uranaises qui vont passer à un système majoritaire, ne sont pas des communes retirées fonctionnant avec autonomie. Deuxièmement, la population est attentive à l'appartenance politique des candidates et candidats. Elle a également mentionné l'avis de droit demandé par le Conseil d'Etat uranais sur la question de l'extension du scrutin majoritaire, qui concluait que la mesure n'était pas conforme à la Constitution fédérale.

Lors du passage au Conseil national, le rapporteur de la CIP-CN a appelé au respect de la souveraineté cantonale. S'agissant du nouveau système électoral prévu dans la constitution d'Uri, il a signalé qu'il avait été appliqué dernièrement et qu'aucune plainte n'avait encore été déposée. Le Conseil fédéral a rappelé que toutes les communes concernées, ainsi qu'une nette majorité de la population uranaise, avaient soutenu la modification constitutionnelle.

La minorité de la commission soutient que l'extension du scrutin majoritaire aux communes ayant jusqu'à quatre représentants au parlement cantonal est contraire au droit fédéral. En effet, dans son arrêt de 2016 concernant le canton d'Uri, le Tribunal fédéral avait qualifié l'élection majoritaire au parlement cantonal de constitutionnelle, qu'en l'existence d'un véritable système de représentation proportionnelle dans les municipalités ayant trois sièges ou plus au parlement. Elle a aussi brandi l'avis juridique demandé par le Conseil d'Etat. Enfin, la minorité a évoqué le fait que, lors des débats liés aux initiatives parlementaires visant l'autonomie des cantons pour les procédures électorales, le Conseil national avait souhaité l'instauration de certains garde-fous pour renforcer l'égalité des droits électoraux inscrite à l'article 34 de la Constitution fédérale.

Le Conseil national a finalement, par 103 voix contre 88, octroyé la garantie fédérale à la constitution cantonale révisée du canton d'Uri. Ainsi, l'ensemble des constitutions cantonales soumises à la chambre basse l'ont obtenue.¹⁴

Pour endiguer la crise du Covid-19, le canton du Tessin a été au-delà des exigences du Conseil fédéral. Il a décidé de suspendre les chantiers, de fermer toutes les industries n'exerçant pas leurs activités dans des domaines essentiels comme l'alimentation ou la santé, et d'appliquer une nouvelle réglementation aux hôtels. Pour Berne, le **régime tessinois était illégal** car c'est à la Confédération de manœuvrer en cas de «situation extraordinaire». Les mesures n'étaient pas conformes au droit fédéral – comme l'a indiqué le directeur de l'Office fédéral de la justice (OFJ) Martin Dumermuth – puisque seuls les chantiers et les exploitations ne respectant pas les recommandations en matière d'hygiène et de distance devaient fermer; les autres entreprises ne devaient pas cesser leurs activités. Le président du Conseil d'Etat tessinois, Christian Vitta (TI, plr), a rétorqué qu'une gestion uniforme sur tout le territoire ne faisait pas de sens car la propagation du virus était différente entre les cantons. Cette situation, qui a duré plusieurs jours, n'a pas été sans conséquence pour l'économie régionale. En effet, une cessation d'activités en raison d'une injonction cantonale illégale, ne permettait pas aux entreprises d'être indemnisées pour le chômage partiel. Pour les entreprises de constructions tessinoises, il semblait peu probable qu'elles recourent à la justice pour être indemnisé, puisqu'une demande d'arrêt des chantiers avait été adressée aux autorités de la part d'acteurs du secteur.

Le 21 mars 2020, le Conseil fédéral a fait un pas en direction d'un compromis : «Si la situation épidémiologique d'un canton implique un risque pour la santé publique, le Conseil fédéral peut autoriser ce canton à ordonner, pour une durée limitée, la restriction ou l'arrêt des activités dans des branches entières de l'économie. Les entreprises qui respectent de manière crédible les mesures d'éloignement social et d'hygiène peuvent poursuivre leurs activités» (art. 7e Ordonnance 2 Covid-19). Afin d'éviter un patchwork fédéraliste et préserver une gestion unifiée de la crise, le Conseil fédéral a alors posé quelques conditions – un système de santé arrivant à saturation même après le soutien d'autres cantons, difficulté à respecter les mesures de prévention pour le secteur économique et fonctionnement entravé par le manque de main-d'œuvre transfrontalière, et approbation des restrictions par les partenaires sociaux. En contrepartie, les cantons bénéficiant de la clause d'exemption devaient autoriser la reprise des activités si une entreprise prouvait le respect de la réglementation de l'OFSP. Le canton du Tessin remplissait tous les critères, comme l'a évoqué Alain Berset, pour formuler une demande au Conseil fédéral.¹⁵

1) CdT, 20.5.10; SGT, 23.6.10.

2) NLZ, 9.2.12; CdT, 5.4. und 6.4.12; NLZ, 28.4.12; BaZ, 31.5.12; NF, 20.9.12.

3) Bericht WAK-S vom 20.4.15 (14.302).pdf; Bericht WAK-S vom 20.4.15 (14.303).pdf; Bericht WAK-S vom 20.4.15 (14.304).pdf; Kt. lv. 14.302.pdf; Kt. lv. 14.303.pdf; Kt. lv. 14.304.pdf; Blick, 14.1., 15.1.14; CdT, 5.2., 15.2., 18.2.14; CdT, NZZ, 19.2.14; CdT, 21.2.14; NZZ, 26.2.14; CdT, 5.4., 7.5.14; NZZ, 14.6.14

4) AB NR, 2014, S. 1725; AB NR, 2014, S. 468 ff.; AB SR, 2014, S. 287 f.; AB SR, 2014, S. 835 f.; BBI, 2013, S. 9281 f.; BBI, 2014, S. 3723 ff.; BRG 13.089 (GE).pdf; BRG 14.037 (ZH, BE, SO, BL, GR, VD).pdf; NZZ, 13.11.14

5) AB NR, 2015, S. 271ff.; AB SR, 2015, S. 73ff.; Bericht SPK-NR vom 22.2.15; NZZ, 14.2., 12.3.15

6) AB SR, 2015, S. 674 ff.; SO, 21.6.15

7) AB NR, 2015, S. 2277ff.; Bericht BR vom 16.10.2015; TA, 16.7.15; Blick, NZZ, 5.8.15

8) AB SR, 2017, S. 330

9) AB NR, 2017, S. 1032

10) BO CE, 2017, p. 766ss; BO CN, 2017, p. 1909ss; Communiqué de presse CIP-CE; Communiqué de presse CIP-CN; FF, 2016, p. 5481 ss

11) FF, 2018, p. 3849s

12) Communiqué de presse CIP-CE du 31.1.20; FF, 2020, p.139s

13) ATF 143 I 92; Communiqué de presse CIP-CN du 14.2.20

14) ATF 140 I 394; ATF 143 I 92; ATF 145 I 259; BO CE, 2020, p.52s; BO CN, 2020, p. 269s

15) Communiqué de presse du CF du 27.3.20; LT, 20.3.20; CdT, NZZ, 24.3.20; CdT, 26.3.20; AZ, CdT, NZZ, 28.3.20; So-Bli, 29.3.20; CdT, 4.4.20