



14.307

**Standesinitiative Zug.
Wiederherstellung der Souveränität
der Kantone bei Wahlfragen.
Änderung der Bundesverfassung**

**Initiative cantonale Zoug.
Rétablissement
de la souveraineté des cantons
en matière de procédure électorale.
Modification
de la Constitution fédérale**

Vorprüfung - Examen préalable

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 18.03.16 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

14.316

**Standesinitiative Uri.
Souveränität bei Wahlfragen**

**Initiative cantonale Uri.
Souveraineté en matière
de procédure électorale**

Vorprüfung - Examen préalable

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 18.03.16 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

14.307, 14.316

Antrag der Mehrheit
Den Initiativen keine Folge geben

Antrag der Minderheit
(Pfister Gerhard, Amaudruz, Brand, Fehr Hans, Humbel, Miesch, Pantani, Romano, Rutz Gregor)
Den Initiativen Folge geben

Proposition de la majorité
Ne pas donner suite aux initiatives

Proposition de la minorité
(Pfister Gerhard, Amaudruz, Brand, Fehr Hans, Humbel, Miesch, Pantani, Romano, Rutz Gregor)
Donner suite aux initiatives





Moret Isabelle (RL, VD), pour la commission: Les initiatives cantonales qui nous sont soumises aujourd'hui proviennent des parlements zougais et uranais. Elles demandent, en termes généraux, que la Constitution fédérale soit modifiée de telle manière que soit garantie la souveraineté cantonale en matière de procédure électorale.

A titre liminaire, rappelons que la résurgence de cette question s'explique par un contexte politico-judiciaire particulier. En effet, ces dix dernières années furent marquées par des décisions du Tribunal fédéral rejetant certains systèmes électoraux cantonaux. Les motifs de celles-ci résident dans l'exercice d'un quorum naturel trop élevé ainsi que dans l'application du principe d'égalité aux droits politiques. En outre, le sujet provoqua récemment de vifs débats lorsque la garantie fédérale fut refusée à la constitution cantonale schwytoise. Mécontents de cette évolution jurisprudentielle, les cantons de Zoug et d'Uri souhaitent lui faire obstacle en modifiant la Constitution fédérale.

Doutant de l'utilité d'une telle modification et souhaitant défendre certains principes fondamentaux, la majorité de la commission vous propose de ne pas donner suite à ces deux initiatives cantonales.

Les discussions au sein de la commission se sont principalement focalisées sur la jurisprudence du Tribunal fédéral que certains jugent contradictoire. Ils s'étonnent en effet que celui-ci accepte les systèmes majoritaires et proportionnels mais rejette les systèmes mixtes. D'aucuns vont même jusqu'à considérer que les juges de Mon-Repos font la promotion active du système électoral du "double Pukelsheim". Ainsi, le Tribunal fédéral ferait fi des particularités cantonales et du fédéralisme, cela alors que l'article 39 de la Constitution prévoit qu'il incombe aux cantons de choisir le système électoral applicable aux affaires cantonales.

Néanmoins, la majorité de la commission a choisi d'interpréter ces décisions avec retenue. En effet, les prérogatives de la Haute Cour ne sont pas celles du Parlement. Dès lors, la commission préfère s'interroger quant aux effets et à l'utilité que revêtirait cette modification constitutionnelle. A cet égard, le constat est fait que la souveraineté réclamée par les cantons de Zoug et d'Uri est déjà garantie par le droit constitutionnel fédéral. Celle-ci est expressément inscrite à l'article 39 de la Constitution et plus largement garantie par l'article 47. En vérité, ce n'est pas tant cette souveraineté qui a été revue par le Tribunal fédéral que la portée de certains droits fondamentaux. Par conséquent, une nouvelle disposition constitutionnelle ne serait que redondance et n'apporterait aucun changement. Les prérogatives et l'interprétation du Tribunal fédéral demeureraient les mêmes.

La question des droits fondamentaux a également retenu toute l'attention de la commission. De l'avis de la majorité de cette dernière, la réglementation cantonale des droits politiques doit respecter un certain cadre. Ainsi, il n'est pas acceptable que le suffrage de certains citoyens ait un poids nettement supérieur à celui de leurs concitoyens; il en va de l'égalité la plus fondamentale et de la garantie des droits politiques telles que consacrées par les articles 8 et 34 de la Constitution.

Par ailleurs, lorsqu'un mode de scrutin tel que le système proportionnel est institué par la constitution cantonale, ce système doit être respecté et appliqué. Transformer celui-ci en système majoritaire de facto peut sournoisement porter atteinte aux droits fondamentaux de certaines minorités. Cela ne saurait être admis. En effet, les cantons sont soumis à la Constitution fédérale et, a fortiori, aux droits fondamentaux.

Pour ces raisons, la majorité de la commission perçoit comme légitime qu'un cadre minimal entoure la souveraineté des cantons en matière électorale. Autrement dit, il est exclu qu'un blanc-seing soit octroyé aux cantons.

Un dernier constat s'est imposé à la majorité de la commission; l'hypothèse de soumettre ce résultat au vote populaire ne lui paraît pas judicieux: cela aurait pour corollaire d'impliquer tous les cantons suisses dans le système électoral de Zoug et d'Uri. Il est même permis d'imaginer qu'un tel vote aurait l'effet inverse que celui escompté par ces deux cantons. En effet, un éventuel refus de la modification constitutionnelle pourrait se comprendre comme une volonté populaire d'harmonisation des systèmes électoraux; quel autogol ce serait! Se fondant sur ces arguments, la commission vous propose, par 14 voix contre 9, de ne pas donner suite aux initiatives cantonales 14.307 et 14.316.

Glättli Balthasar (G, ZH), für die Kommission: Ihre Kommission und der Rat haben sich bereits 2013 bei der Gewährleistung der Verfassung des Kantons Schwyz ausführlich mit

AB 2016 N 541 / BO 2016 N 541

der Frage des Wahlrechts in den Kantonen befasst. Wir haben dabei nach einigem Hin und Her schliesslich doch beschlossen, dass wir die Grundidee des Bundesstaates von 1848 stützen wollen, wonach gewisse Grundrechte für alle Schweizer Bürger gelten sollen, unabhängig davon, in welchem Kanton sie leben, und dass der Bund auch die Kompetenz hat, in den Kantonen dafür zu sorgen, dass die Verfassungen diesen



Grundregeln entsprechen.

Zu diesen Grundregeln gehört eine faire Ausgestaltung des Wahlrechts. Die Wahlfreiheit der Kantone in Bezug auf ihr Wahlsystem wird dabei nicht übermässig beschnitten. Vielmehr behalten die Kantone weiterhin die freie Wahl zwischen verschiedenen Ausgestaltungen ihres jeweiligen Wahlrechts. Allerdings soll ein Etikettenschwindel vermieden werden. Sieht nämlich ein Kanton das Proporzwahlrecht vor, dann ist dieses zwingend so auszugestalten, dass die Regeln des Proporz auch tatsächlich zur Anwendung gelangen - dies nach dem Motto: Wo Proporz draufsteht, muss auch Proporz drin sein. Sind zum Beispiel die Wahlkreise zu klein, so haben die Kantone verschiedene Möglichkeiten: Sie können mit Wahlkreisverbänden oder auch mit speziellen Verteilungsregeln den Ausgleich herstellen.

Verschiedene Kantone haben nach entsprechenden Bundesgerichtsentscheiden denn auch ihr Wahlrecht angepasst. Aber dass sie das System Pukelsheim gewählt haben, war ihre freie Entscheidung. Das wird in gleichgelagerten Fällen auch weiterhin ihre freie Entscheidung bleiben. Es bestehen auch weiterhin andere Möglichkeiten: Man kann zum Beispiel mit einer Wahlkreisreform grössere und einheitlichere Wahlkreise schaffen, man kann einen Einheitswahlkreis einführen, man kann in einem Kanton auch sogenannte Wahlkreisverbände schaffen. Es ist die freie, souveräne Entscheidung des Kantons, wie er die Grundbedingungen der Verfassung gewährleisten will. Der Massstab, der dabei angelegt werden soll, ist einzig und allein, dass bei Proporzwahlen in den Kantonen die Stimmen aller Bürger ein vergleichbares Gewicht haben müssen.

Genau diesem Prinzip ist Ihre Kommission hier treu geblieben. Sie empfiehlt auch Ihnen, diesem Prinzip weiterhin treu zu bleiben. Die Kommission will mit 14 zu 9 Stimmen daran festhalten, dass sich die Kantone bei der Ausgestaltung ihres Wahlrechts eben an diesen Grundsätzen orientieren und die Wahlrechtsgleichheit beachten müssen.

Einigkeit bestand in Ihrer Kommission darüber - ganz im Gegensatz zur Schwesterkommission des Ständerates -, dass es grundsätzlich falsch wäre zu versuchen, die Anliegen dieser Initiativen auf Gesetzesebene umzusetzen. Den Befürwortern der Standesinitiativen möchte ich schliesslich noch entgegenhalten, dass eine solche Verfassungsänderung durchaus auch ein Risiko mit sich bringt. Würde nämlich die Verfassungsänderung abgelehnt, müsste man das eigentlich fast dahingehend interpretieren, es sei der Volkswille, dass es zu einer stärkeren Vereinheitlichung der Wahlsysteme in allen Kantonen durch den Bund kommen müsse.

Ich bekräftige nochmals, die Souveränität der Kantone bleibt auch bei einer Ablehnung dieser beiden Standesinitiativen erhalten, aber im Rahmen der Bundesverfassung, welche die Rechte aller Bürgerinnen und Bürger schützt und welche allen einzelnen Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit gibt, im Rahmen von Wahlrechtsbeschwerden die Einhaltung ihrer politischen Rechte vor Bundesgericht im konkreten Fall überprüfen zu lassen. Dieses Recht wollen wir den Bürgerinnen und Bürgern nicht wegnehmen.

Ihre Kommission empfiehlt Ihnen deshalb, den zwei Standesinitiativen Zug und Uri keine Folge zu geben.

Pfister Gerhard (C, ZG): Was ist das Problem, der Auslöser dieser Standesinitiativen? Das waren Entscheide des Bundesgerichtes in den letzten zehn Jahren: Es hat sich eine Tendenz entwickelt. Wir wurden in den letzten zehn Jahren immer wieder damit konfrontiert, dass das Bundesgericht seine Praxis in eine ganz bestimmte Richtung geändert hat. Seit einigen Jahren wird nur ein bestimmtes proportionales Wahlsystem als das bessere Wahlsystem verstanden. Das Bundesgericht schickt regelmässig Kantone auf diesen Weg. Das ist eine Einengung dessen, was man unter einem gerechten Wahlsystem verstand. Diese zunehmenden Eingriffe in die kantonale Autonomie waren der Auslöser für diese beiden Initiativen.

Die Rechtsprechung des Bundesgerichtes ist widersprüchlich geworden. Einerseits betrachtet das Bundesgericht den reinen Majorz in gewissen Kantonen als zulässig, obwohl dort die Wahlzahl viel höher, in dem Sinne ungerechter ist, andererseits lehnt es aber Systeme, die von der Logik her näher beim neuerdings bevorzugten System als beim Majorz sind, ab, obwohl dort die Wahlzahl näher beim Favoriten des Bundesgerichtes ist. Die Kritik, wo Proporz draufstehe, müsse auch Proporz drin sein, ist richtig. Es geht hier aber darum, dass in der Tendenz nur noch ein Proporzsystem zulässig sein soll, nämlich das, welches das Bundesgericht vor gut fünfzehn Jahren entdeckt hat.

Sie wissen, es braucht für diese Standesinitiativen eine Verfassungsänderung. Das ist auch richtig so. Die Frage, wieweit die Kantone in der Ausgestaltung ihres Wahlrechts autonom sein sollen, ist eine fundamentale Frage. Deshalb ist es auch besser, wenn man in dieser Frage über die Verfassung geht. Wenn wir diesen Initiativen Folge geben, gibt es eine Abstimmung. Das Volk kann sich dazu äussern, und dann ist die Sache entschieden. Es geht um die Wiederherstellung der Souveränität der Kantone. Ich zitiere aus der Standesinitiative Zug: "Der Grundsatz, wonach Bundesrecht kantonalem Recht vorgeht, ist ... implizit in Artikel 3 der Bundesverfassung enthalten, welcher die Souveränität der Kantone unter Vorbehalt der im Verfassungsrecht vorgesehenen Bundeskompetenzen verankert."



Nach Artikel 149 Absatz 3 der Bundesverfassung bildet bei der Wahl des Nationalrates jeder Kanton einen Wahlkreis. Aufgrund der sehr unterschiedlichen Bevölkerungszahlen in den Kantonen und der damit verbundenen unterschiedlichen Anzahl der in einem Kanton zu besetzenden Nationalratssitze weichen die Wahlkreise stark voneinander ab. Nach konstanter Praxis sind auch die Kantone in der Ausgestaltung ihres politischen Systems und des Wahlverfahrens "weitgehend frei". Die Frage ist jetzt, was "weitgehend frei" heisst. Allein die Tatsache, dass auf kantonaler Ebene unterschiedliche Systeme zur Bestellung der Legislativen bestehen, zeigt, dass die Kantone über eine gewisse Eigenständigkeit auch in diesen Fragen verfügen. Diese Eigenständigkeit wird vom Bundesgericht zunehmend eingeschränkt.

Die Standesinitiative Zug will das bewährte System nicht infrage stellen, sondern zielt auf eine präzisere Formulierung von Artikel 34 der Bundesverfassung und damit auf eine Rückbesinnung auf die kantonale Eigenständigkeit ab. Sie ist Ausdruck des Missfallens über eine Rechtsprechung des Bundesgerichtes im Bereich des kantonalen Wahlrechts. Die weitgehende Auslegung von Artikel 34 der Bundesverfassung durch das Bundesgericht ist vor allem auch deswegen problematisch, weil Änderungen von kantonalem Wahlrecht nicht mehr auf direktdemokratischem Weg, mit politischen Mitteln und somit über demokratische Mehrheitsentscheide erfolgen.

In diesem Sinne bitte ich Sie, den Standesinitiativen Folge zu geben.

Nantermod Philippe (RL, VS): Monsieur Gerhard Pfister, le Tribunal fédéral a simplement appliqué la Constitution fédérale en exigeant des constitutions cantonales démocratiques. Estimez-vous qu'un quorum naturel de 33 pour cent dans un système proportionnel est démocratique?

Pfister Gerhard (C, ZG): Wenn die Kantone für das eigene Wahlverfahren zuständig sind, dann haben sie es in der Hand, in ihrem Kanton das Wahlverfahren zu ändern.

Präsidentin (Markwalder Christa, Präsidentin): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten. Die Kommissionsmehrheit beantragt, den Initiativen keine Folge zu geben. Eine Kommissionsminderheit Pfister Gerhard beantragt, ihnen Folge zu geben.

AB 2016 N 542 / BO 2016 N 542

14.307

Abstimmung - Vote

(namentlich – nominatif; 14.307/13236)

Für Folgegeben ... 99 Stimmen

Dagegen ... 87 Stimmen

(4 Enthaltungen)

14.316

Abstimmung - Vote

(namentlich – nominatif; 14.307/13237)

Für Folgegeben ... 98 Stimmen

Dagegen ... 90 Stimmen

(3 Enthaltungen)