



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**

Erstrat – Premier Conseil

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 18.03.16 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 15.03.18 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

14.316

**Standesinitiative Uri.
Souveränität bei Wahlfragen**

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

Erstrat – Premier Conseil

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 18.03.16 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 15.03.18 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

Antrag der Mehrheit
Eintreten

Antrag der Minderheit
(Cramer, Stöckli)
Nichteintreten

Proposition de la majorité
Entrer en matière

Proposition de la minorité
(Cramer, Stöckli)
Ne pas entrer en matière





Föhn Peter (V, SZ), für die Kommission: Mit dieser Angelegenheit haben wir uns in der Kommission ziemlich lange und intensiv befasst. Wir haben sie beraten, mit Abwägungen von Vor- und Nachteilen, mit Diskussionen über verschiedene Vorgehensvarianten. Wir haben uns auf einen Vorschlag geeinigt und eine breitabgestützte Vernehmlassung durchgeführt. Wir können Ihnen heute das Resultat vorlegen.

Es geht hier um die Standesinitiative Zug vom 28. März 2014 und die Standesinitiative Uri vom 7. Juli 2014. Beide Initiativen bemängeln, dass das Bundesgericht die Anforderungen an die Wahlsysteme laufend verschärft und den Kantonen immer weniger Spielraum belässt. Heute ist nämlich in Artikel 39 Absatz 1 der Bundesverfassung festgeschrieben, dass die Kantone die Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten regeln. Somit können sie auch festlegen, wie die kantonalen und kommunalen Behörden gewählt werden. Sie haben dabei aber Artikel 34 Absatz 2 der Bundesverfassung zu beachten, wonach die Garantie der politischen Rechte die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe schützt. In den letzten fünfzehn Jahren hat das Bundesgericht aber eine im Widerspruch zu früheren Urteilen stehende Praxis entwickelt, wonach für die Durchführung von Wahlen nach dem Proporzwahlrecht alle Stimmen aller Wählerinnen und Wähler in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen und bei der Mandatsverteilung berücksichtigt werden sollten; das ist die sogenannte Erfolgswertgleichheit. Damit der Erfolgswert gemäss den Anforderungen des Bundesgerichtes wahlkreisübergreifend, also im gesamten Wahlgebiet, verwirklicht werden kann, darf gemäss Ansicht des Bundesgerichtes ein natürliches Quorum von 10 Prozent aller Stimmen nicht überschritten werden, womit heute in jedem Wahlkreis mindestens 9 Sitze vergeben werden müssten. Das Bundesgericht hat damit den Kantonen zur Ausgestaltung ihrer Wahlverfahren einen engen Rahmen vorgegeben. Dies führte zu Unmut in gewissen Kantonen – wir haben hier drin ja auch mehrmals darüber diskutiert, debattiert und auch meist mit sehr knappen Resultaten entschieden.

Die beiden hier umzusetzenden Initiativen sind Ausdruck davon. Die Verunsicherung unter den Kantonen wurde noch verstärkt, nachdem das Bundesgericht in zwei Urteilen zum Ausdruck gebracht hatte, dass auch das Majorzwahlverfahren nur unter besonderen Umständen zu tolerieren sei.

Mit der vorliegenden Verfassungsänderung soll diese Verunsicherung beseitigt und wieder mehr Rechtssicherheit hergestellt werden. In Artikel 39 der Bundesverfassung soll neu festgehalten werden, dass die Kantone in der Gestaltung der Verfahren zur Wahl ihrer Behörden frei sind. Es wird auch klargestellt, dass das Bundesgericht keine Vorgaben betreffend die Wahlkreisgrösse mehr machen darf.

Der Vorschlag der Kommission ist also die Neuformulierung von Artikel 39 der Bundesverfassung, das heisst, dass die Kantone in der Gestaltung der Verfahren zur Wahl ihrer Behörden frei sind. Man will also keine Vorgaben des Bundesgerichtes mehr zu ebendiesem genannten Kriterium der Wahlkreisgrösse.

Wie ist die Kommission nun vorgegangen? Vorerst hatten wir im April 2015 eine Anhörung mit einer ersten Beratung. Die SPK hatte Verständnis für das Anliegen, war jedoch sehr skeptisch gegenüber einer Verfassungsänderung. In einem ersten Entwurf verzichteten wir somit darauf und wollten die Kompetenzen der Kantone auf Gesetzesstufe klarstellen. Jedoch hat uns das Bundesamt für Justiz in einem Gutachten im Jahr 2015 dann mitgeteilt, dass der Bund dafür keine Kompetenzen habe und, wenn wir das so wollten, eine

AB 2018 S 227 / BO 2018 E 227

Verfassungsänderung notwendig sei. So mussten wir den Weg über die Verfassungsänderung gehen. Die SPK-SR gab den Standesinitiativen dann am 23. Juni 2015 mit 7 zu 4 Stimmen Folge. Der Nationalrat gab den Standesinitiativen im Jahr 2016 Folge – mit 99 zu 87 Stimmen bei 4 Enthaltungen bzw. mit 98 zu 90 Stimmen bei 3 Enthaltungen –, wobei zu sagen ist, dass die vorberatende Kommission des Nationalrates keine Folge geben wollte. Aber somit hatte dann die SPK-SR die entsprechende Verfassungsänderung auszuarbeiten, und die Ausarbeitung ergab eine Mehrheits- und eine Minderheitsvariante.

Ganz kurz zur Mehrheitsvariante: In Artikel 39 Absatz 1bis der Bundesverfassung wird neu festgehalten, dass die Kantone in der Ausgestaltung der Verfahren zur Wahl ihrer Behörden nach dem Grundsatz des Majorzes, nach dem Grundsatz des Proporzes oder nach einer Mischform frei sind. Sie sind ebenfalls frei in der Festlegung der Wahlkreise und spezieller Wahlrechtsregelungen.

Die Minderheitsvariante will die Verankerung der aktuellen Praxis des Bundesgerichtes in Artikel 39 Absatz 1bis der Bundesverfassung, d. h. klarstellen, dass das Bundesgericht nicht über seine heutige Praxis hinausgehen darf.

Das kurz zur Mehrheits- und zur Minderheitsvariante; ich werde nachher in der Detailberatung noch genauer darauf eingehen.

Dann haben wir das im letzten Jahr so in die Vernehmlassung gegeben. Die Vernehmlassung lief vom Juni bis Oktober 2017. 17 Kantone haben positiv Stellung bezogen, 13 davon haben sich für die Variante der Mehrheit, 4 für die Variante der Minderheit ausgesprochen.



Die SPK hat am 16. November 2017 mit 7 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen der Vorlage zugestimmt; mit 7 zu 5 Stimmen hat sie sich für die Variante der Mehrheit ausgesprochen. Wir haben also mit 7 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen der Vorlage zugestimmt. Ich bitte Sie, das auch zu tun, denn die Kommission ist der Meinung, dass der Föderalismus auch im Bereich des Wahlrechts vollumfänglich zu wahren sei, so, wie in den Kantonen direktdemokratisch legitimierte Wahlverfahren bestehen.

So viel zum Eintreten. Ich bitte Sie, auf diese Vorlage einzutreten. In der Detailberatung werde ich noch näher auf die Anträge der Minderheit und der Mehrheit eingehen. Übrigens hat sich der Bundesrat in seiner Stellungnahme auch geäußert: "Nach Abwägung der Argumente für und wider den Entwurf der SPK-SR hat der Bundesrat entschieden, auf einen Antrag für oder gegen die Kommissionsvorschläge zu verzichten. Nach Auffassung des Bundesrates muss ein Wahlsystem den demokratischen Grundsätzen sowie dem historischen und gesellschaftlichen Kontext eines Gemeinwesens entsprechen können." Das will die Kommission auch. In diesem Sinn und Geist bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten.

Cramer Robert (G, GE): Je commencerai mon intervention non pas en déclarant mes liens d'intérêts, mais en faisant un aveu. Cela ne ressort pas du dépliant, parce que je n'ai pas cosigné la proposition de la minorité Comte, mais lorsque Monsieur Comte a proposé, en commission, de rédiger une proposition de modification de la Constitution allant dans le sens souhaité par les cantons auteurs des initiatives, j'y ai adhéré. Comme je suis de façon générale favorable aux compromis, même à contrecœur, je continuerai à ne pas m'y opposer si nous entrons en matière sur le projet de la commission, ce que je ne souhaite pas. La proposition de la minorité Comte est un moindre mal et, en ce sens, je suivrai, comme je le fais habituellement, la prise de position de mon canton, en cas d'entrée en matière sur le projet.

A mon avis, il ne faut pas entrer en matière sur le projet. Le mérite que l'on peut reconnaître à la proposition de la minorité Comte, c'est d'essayer d'éviter un affrontement programmé entre les cantons de plaine et ceux de montagne. Je vous invite à consulter le résultat de la procédure de consultation, sur laquelle le rapporteur de la commission est passé comme chat sur braise, qui figure au chiffre 1.3.3 du rapport de la commission. Vous verrez alors que la procédure de consultation a montré que treize cantons étaient favorables à la proposition de la majorité de la commission, que neuf cantons étaient opposés à toute modification de la Constitution et que quatre autres cantons, dont celui de Genève, étaient favorables au modèle défendu par la minorité Comte. Il est également intéressant de prendre connaissance du résultat de la consultation auprès des partis politiques, puisqu'elle montre que tous les partis politiques de notre pays se sont opposés à une modification de la Constitution, à l'exception de deux partis. L'un de ces deux partis, c'est l'UDC, qui soutient la proposition de modification telle qu'elle vous a été présentée par le rapporteur de la commission; l'autre parti, c'est le PDC, qui préfère la version défendue par la minorité Comte.

Maintenant, si on entre dans les détails, on constate que les treize cantons qui sont favorables à la proposition de la majorité sont pour l'essentiel des cantons alpins. C'est donc dire que si, finalement, à l'issue des débats dans les deux chambres, il devait se trouver que la proposition de la majorité soit acceptée, un affrontement, regrettable et désagréable pour notre pays, serait programmé.

Pour le surplus, il me semble qu'une modification de la Constitution s'agissant des procédures électorales cantonales est à tous égards inadéquate. Tout d'abord, au niveau des principes, je considère que l'Assemblée fédérale n'est pas une instance de recours contre les décisions du Tribunal fédéral; ce n'est pas conforme à la séparation des pouvoirs. Comme l'indique le rapport de notre commission, la proposition de modification de la Constitution qui nous est soumise trouve son origine dans des initiatives des cantons de Zoug et d'Uri, qui contestent des décisions du Tribunal fédéral. Le canton de Zoug est extrêmement clair à cet égard dans le développement à l'appui du texte de son initiative, qui conclut ainsi: "La présente initiative vise principalement à envoyer un signal selon lequel le Tribunal fédéral doit faire preuve de retenue dans l'interprétation de la Constitution lorsqu'il traite des affaires relevant de la procédure électorale, sans pour autant remettre en question le système d'Etat fédéral de la Confédération suisse."

Voilà ce que nous dit le canton de Zoug: l'initiative vise principalement à envoyer un signal selon lequel le Tribunal fédéral doit faire preuve de retenue lorsqu'il interprète la Constitution. Mais le Conseil des Etats n'est pas là pour envoyer des signaux au Tribunal fédéral; ce n'est pas le rôle de l'Assemblée fédérale! Il s'agit là d'une remise en cause du principe de la séparation des pouvoirs sur lequel est fondée notre démocratie. Cette question de principe ne doit pas être minimisée, et la proposition de la minorité Comte n'est pas exempte de cette critique, puisqu'elle vise à inscrire dans la Constitution la jurisprudence actuelle du Tribunal fédéral, empêchant par là même cette jurisprudence d'évoluer dans un sens ou dans un autre.

A part cette question de principe, il y a la question de fond. Ici, je vous renvoie au chiffre 2.3 du rapport de notre commission. Il y est expressément indiqué que si l'on entre en matière, cela implique que le Tribunal



fédéral ne pourra plus appliquer les articles 8 et 34 de la Constitution fédérale pour déclarer qu'une procédure électorale cantonale est contraire au droit fédéral.

De quoi s'agit-il? L'article 8 de la Constitution, qui figure sous le titre "Droits fondamentaux", et qui est intitulé "Egalité", indique à l'alinéa 1 que "tous les êtres humains sont égaux devant la loi". Cette disposition précise à l'alinéa 2 que "nul ne doit subir de discrimination du fait notamment ... de son sexe ... de sa langue, de sa situation sociale ... de ses convictions ... ni du fait d'une déficience corporelle ...". Cette disposition indique enfin à l'alinéa 3 que "l'homme et la femme sont égaux en droit". Voilà une disposition sur laquelle le Tribunal fédéral, d'après le rapport de notre commission, ne pourra plus se fonder pour déclarer qu'une procédure électorale est contraire au droit fédéral. De même, il ne pourra plus se fonder sur l'article 34 de notre Constitution qui indique à l'alinéa 2 que "la garantie des droits politiques protège la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté".

C'est de ces deux droits fondamentaux que l'on entend priver nos concitoyennes et nos concitoyens en matière de procédure électorale cantonale. Pour être plus précis, c'est de ces

AB 2018 S 228 / BO 2018 E 228

deux droits fondamentaux dont ils ne pourront plus se prévaloir devant le Tribunal fédéral s'ils les estiment violés par la procédure électorale de leur canton.

Alors, cela permet à la limite à un canton tout à la fois d'inscrire dans sa procédure électorale que les jeunes peuvent voter dès l'âge de 16 ans et de prévoir, si l'on accepte ce projet, que les femmes n'ont pas le droit de voter avant l'âge de 30 ans. Pourquoi ne pas le faire? Cela relève d'une procédure électorale, et si on inscrit cela dans le droit qui régit la procédure électorale, le Tribunal fédéral n'aura plus le pouvoir de contrôler ni celui de censurer de telles dispositions.

Alors, évidemment, ce n'est pas ce qu'ont voulu les cantons de Zoug et d'Uri. Le canton de Zoug veut envoyer des signaux au Tribunal fédéral. Malheureusement, lorsque l'on modifie la Constitution fédérale, on n'envoie pas un signal, on rédige une disposition constitutionnelle qui, dorénavant, liera le Tribunal fédéral et qui devra être appliquée, et personne ne sait ce qu'un jour ou l'autre, dans un canton ou dans l'autre, on pourrait imaginer comme procédure électorale.

A cet égard, je vous invite à lire les propos qui ont été tenus par Madame Moret, qui était rapporteuse en langue française devant le Conseil national lors de la session de printemps 2016. Je vais la citer: "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."

On ne saurait mieux dire. Je vous invite donc à ne pas entrer en matière, non seulement pour éviter un débat nuisible à notre pays et par respect pour les décisions du Tribunal fédéral, mais surtout pour éviter de remettre en question des droits fondamentaux inscrits dans notre Constitution, et ce pour nous protéger toutes et tous.

Caroni Andrea (RL, AR): Bei dieser Vorlage geht es darum, wie wir den Kantonen ein Stück demokratische Autonomie zurückgeben können, die vom Bundesgericht in seiner Rechtsprechung über die Jahre eingeschränkt wurde. Nun ist es natürlich die Aufgabe des Bundesgerichtes, darüber zu wachen, dass ein Kanton sein Wahlsystem nicht im Widerspruch zur Bundesverfassung ausgestaltet. Doch übertreibt es das Bundesgericht mit seiner Kontrolle. Ich möchte Ihnen das an zwei Elementen aufzeigen. Zum einen erschwert das Bundesgericht den Proporz mit zum Teil widersprüchlichen Argumenten, und zum andern schafft es den Majorz schleichend ab.

Zuerst zu den Widersprüchen bezüglich Proporz:

Zum einen sagt das Bundesgericht ja bekanntlich, wenn Sie Proporz als Etikette aufs System schreiben würden, dann müsse Proporz drin sein und das bedeute, dass ein Wahlkreis nicht mehr als 10 Prozent der Stimmen für einen Sitz verlangen dürfe. Damit widerspricht das Bundesgericht an sich den Werten der gleichen Bundesverfassung, wenn man mit dem Nationalratswahlsystem vergleicht. Wenn man den strengen Massstab des Bundesgerichtes dort anlegt, dann stellt man fest: 19 von 26 Kantonen würden diesem Massstab bezüglich Nationalratswahlen nicht gerecht werden, denn sie haben kleinere Wahlkreise. 73 Nationalräte werden in solch kleineren Wahlkreisen gewählt, in Extremfällen wie in meinem damals sogar im Majorz, obwohl das ganze System ja als Proporz ausgestaltet ist. Da würden also nach Bundesgericht laufend 73 Nationalräte an sich verfassungswidrig gewählt, wenn man die beiden Systeme so streng beurteilen würde. Nur sieben Kan-



tone erfüllen diesen hohen Anspruch des Bundesgerichtes an Wahlkreise, wie das Bundesgericht sie mit der gleichen Verfassung für die Kantone verlangt.

Zum ändern – nochmals bezüglich Proporz – sind die Erwägungen des Bundesgerichtes auch in sich widersprüchlich. Es lässt den Majorz ja noch zu. Da ist es also möglich, dass mehr als 50 Prozent der Stimmen für einen Sitz nötig sind. Sobald Sie nun aber auf die Etikette für Ihr System statt Majorz Proporz schreiben, heisst es plötzlich, dass Sie nicht mehr als 10 Prozent der Stimmen verlangen dürfen. Alles dazwischen ist dann unmöglich. Sie können also eine 50-Prozent-Schwelle haben, wenn Sie es Majorz nennen, oder auch eine 10-Prozent-Schwelle, wenn Sie es Proporz nennen. Sie dürfen aber keine 11-, keine 12-, keine 13-Prozent-Schwelle haben, wenn Sie es Proporz nennen. Das ist, wie wenn das Bundesgericht sagen würde: "Sie können Ihr Wahlsystem schwarz machen – Majorz – oder weiss – Proporz –, aber nicht grau, denn grau ist zu dunkel." Das Resultat dieser unlogischen Bewertung ist, dass ein Kanton, der irgendwo dazwischen liegt, entweder seine Wahlkreise vergrössern muss, damit die Schwelle auf 10 Prozent runterkommt; das haben viele Kantone gemacht. Oder aber er sagt, er gehe zum Majorz über bzw. bleibe beim Majorz. Dann hat er eine viel höhere Schwelle. Das ist für das Bundesgericht heute auch in Ordnung. In sich geht das aber nicht auf.

Nun ist das Bundesgericht ja daran – und das ist mein zweites Thema, der Majorz –, diesen Widerspruch aufzulösen, aber es tut dies nicht zum Guten. Es sagt nämlich: Ja, dann schaffen wir diesen Majorz, der für uns etwas quer in der Landschaft steht, auch noch schleichend ab. In seiner jüngsten Rechtsprechung, zum Beispiel im Urteil von 2014 gegenüber meinem Kanton, dem Kanton Appenzell Ausserrhoden, liess es durchblicken, dass bald Schluss mit lustig sei: Der Majorz sei nicht optimal, und er werde faktisch in meinem Kanton nur noch wegen der vielen parteilosen Kantonsräte höflich geduldet. Da diese zahlenmässig abnehmen, werde der Majorz dereinst wohl mit ihnen aussterben. "Aussterben" ist also nicht die Wortwahl des Bundesgerichtes, aber so kann man den Text verstehen. Das Bundesgericht geht dabei schon sehr weit und stellt ein Kriterium über alle anderen.

Proporz und Majorz haben ihre Vor- und Nachteile. Es gibt nicht das richtige Verfahren. Es sollte doch ein politischer Entscheid eines Kantons sein, welches der beiden Systeme er haben will. Das zeigt auch schön die jüngste Geschichte, wie sie in meinem Kanton gelaufen ist. Die Frage "Majorz oder Proporz?" wird bei uns im Kanton Appenzell Ausserrhoden seit jeher sehr kontrovers diskutiert. Jede Gemeinde kann ihr Verfahren selber wählen, weil wir ein Mischsystem haben. 19 von 20 Gemeinden haben den Majorz, sie sind eher klein. Herisau hat den Proporz. Einen flächendeckenden Proporz lehnte die Bevölkerung schon viermal ab, dreimal an der Landsgemeinde, zuletzt 2008 an der Urne, mit 53 Prozent Nein. Dabei geht es nicht darum, dass in unserem Kanton die Mehrheit eine Minderheit unterdrücken wollte oder würde, wie es das Bundesgericht unterstellt, sondern einfach darum, dass man bei uns aufgrund der kleinräumigen Verhältnisse die Köpfe gut kennt und die regionale Zugehörigkeit mehr zählt als die Parteifarbe. Man kennt sich eben. Das erklärt auch die Besonderheit, dass bei uns die Parteiunabhängigen eine starke "Fraktion" im Kantonsparlament sind.

Erst jüngst, am 4. März, noch während dieser Session, haben unsere Stimmberechtigten Ja gesagt zu einer Totalrevision der Kantonsverfassung. Eines der Hauptthemen dabei wird wieder sein, die Frage von Majorz und Proporz anzuschauen. Sie sehen, und auch du, liebes Bundesgericht, du siehst, wir sind durchaus in der Lage, die Vor- und Nachteile regelmässig zu diskutieren und abzuwägen, und haben für unsere jeweiligen Vorlieben unsere Gründe. Das Einzige, was wir bei unserer Entscheid nicht brauchen, ist bundesgerichtlicher Zwang.

Ich bitte Sie also, der Mehrheit zu folgen. Wenn Appenzell Ausserrhoden dereinst den reinen Proporz einführen will, dann wird es das tun – aber lassen Sie uns das bitte selber entscheiden!

Hegglin Peter (C, ZG): Die Bundesverfassung hält in Artikel 39 Absatz 1 klar fest, dass die Kantone für die Regelung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten zuständig sind. Die beiden Standesinitiativen der Kantone Zug und Uri wollen nichts anderes als dieser den Kantonen durch die Verfassung zugewiesenen Kompetenz wieder Nachachtung verschaffen. Die beiden

AB 2018 S 229 / BO 2018 E 229

Standesinitiativen der Kantone Zug und Uri liegen denn auch im Interesse der Kantone: Die Vernehmlassung hat gezeigt, dass 17 Kantone eine Anpassung als notwendig erachten, 13 stehen hinter dem Vorschlag der Kommissionsmehrheit.

Mit Entscheid von Januar 2011 erklärte das Bundesgericht das von den Zugerinnen und Zugern in einem politischen Prozess demokratisch legitimierte Wahlsystem für ungültig. Das Zuger Verhältniswahlrecht halte der Bundesverfassung nur teilweise stand, weil in einzelnen Wahlkreisen Stimmenanteile von mehr als 10 Prozent für die Erreichung eines Kantonsratsstitzes erforderlich seien, was zu hoch sei; so steht es im Entscheid



zu lesen. Im Kanton Zug liegt in acht der elf Gemeinden das Quorum für einen Sitzgewinn über den vom Bundesgericht definierten 10 Prozent, in zwei Gemeinden sogar bei 25 Prozent. Mit dieser grossen Differenz des für einen Sitzgewinn erforderlichen Stimmenanteils werde die Erfolgswertgleichheit nicht gewährleistet, dies die Begründung.

Dieser Entscheid war dann Anlass für die Zuger Standesinitiative. Dabei war die Zuger Lösung doch gar nicht exotisch, sondern sie entspricht grösstenteils, wie wir vorhin auch gehört haben, dem Wahlsystem für die Nationalratswahlen: Nach Artikel 149 Absatz 3 der Bundesverfassung bildet bei der Wahl des Nationalrates jeder Kanton einen Wahlkreis. Zuzufolge der sehr unterschiedlichen Bevölkerungszahlen in den Kantonen, der damit verbundenen sehr unterschiedlichen Anzahl der im Kanton zu besetzenden Nationalratssitze weichen diese Wahlkreise auch stark voneinander ab. Die Quoren sind noch viel unterschiedlicher: In Kantonen mit zwei Nationalratssitzen werden für ein Mandat 33 Prozent der Wählerstimmen benötigt, während im Kanton Zürich mit seinen 35 Sitzen unter 3 Prozent erforderlich sind. Weiter gibt es auch Kantone mit nur einem Mandat, in denen gar im Majorzverfahren gewählt wird. Trotzdem kommt niemand auf die Idee, die Wahlen für den Nationalrat entsprächen nicht unserem Demokratieverständnis und demokratischen Gepflogenheiten oder gar, das Wahlverfahren für den Nationalrat sei zu ändern.

Die Wahlverfahren für Kantonsparlamente sind auf Bundesebene und in den jeweiligen Kantonsverfassungen geregelt und deshalb demokratisch legitimiert. Gerechte Wahlen sind meines Erachtens nicht nur jene, bei denen es alleine um eine möglichst exakte Vertretung der Parteien im Parlament geht. Die entsprechenden Wahlverfahren wurden unter anderem gewählt, um besonderen lokalen Gegebenheiten in den jeweiligen Kantonen Rechnung zu tragen, beispielsweise zum Schutz von regionalen, sprachlichen oder kulturellen Minderheiten, und sind auch historisch gewachsen. Sollte das jeweils geltende Wahlverfahren in einem Kanton als ungerecht eingeschätzt werden, so kann eine gerechtere Anpassung von der betreffenden Bevölkerung demokratisch verlangt werden.

Der Föderalismus und das Subsidiaritätsprinzip gehören zu den Grundpfeilern unseres politischen Systems. Die in der Bundesverfassung garantierte Souveränität der Kantone, die Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung des Bundes, die Umsetzung des Bundesrechts durch die Kantone und die verfassungsrechtliche Gewährleistung der Eigenständigkeit der Kantone stellen prägende Maximen des schweizerischen Föderalismus dar. Der Föderalismus ist in der Schweiz durch die politischen Behörden des Bundes denn auch nie infrage gestellt worden. Vielmehr sind die Kantone in ihrer Eigenständigkeit und Bedeutung wiederholt gestärkt worden, etwa indem die neue Bundesverfassung vom 18. April 1999 die zentralen Elemente des schweizerischen Föderalismus besser zum Ausdruck bringt und in einem allgemeinen Abschnitt die föderalistischen Grundprinzipien verdeutlicht oder indem durch den NFA im Jahr 2004 die Organisationsautonomie der Kantone in Artikel 47 der Verfassung verankert worden ist.

Auch im Bereich der politischen Rechte verfügen die Kantone über originäre Zuständigkeiten. Nach Artikel 39 der Bundesverfassung regeln die Kantone die politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten weitgehend autonom. Gemäss diesem verfassungsrechtlichen Grundsatz sind sie in der Ausgestaltung des Wahlrechts von Verfassung wegen frei. Sie sind einzig verpflichtet, die allgemeinen Wahlrechtsgrundsätze wie allgemeine, gleiche, direkte oder freie Wahlen zu beachten, und können in diesem Rahmen ein Wahlsystem – Majorz oder Proporz – frei wählen und dieses näher ausgestalten.

Dieser in der Bundesverfassung von 1999 enthaltene Grundsatz ist durch die jüngere Rechtsprechung des Bundesgerichtes stark eingeengt worden, ohne dass dazu die Stimmberechtigten etwas zu sagen gehabt hätten. Es ist aber gerade Ausdruck eines gelebten Föderalismus, dass gewisse Differenzierungen zwischen den Kantonen möglich und zulässig sein sollen. Nicht von ungefähr verankert die Bundesverfassung die Pflicht des Bundes, die Eigenständigkeit der Kantone zu wahren. Von Verfassung wegen haben alle Bundesbehörden, auch die gerichtlichen, die verfassungsrechtlich gewährleisteten Eigenständigkeiten der Kantone und damit eben den Föderalismus zu beachten.

Eine gewisse im Rahmen von Artikel 34 der Bundesverfassung bestehende Eigenständigkeit der Kantone bei der Bestimmung des kantonalen Wahlrechts ist daher naheliegend. Es leuchtet nicht ein, weshalb den Kantonen aus Rücksicht auf regionale Gegebenheiten oder auf sprachliche Minderheiten diese gewisse Selbstständigkeit nicht zukommen soll. Greifen Bundesgericht und Bundesversammlung bei Wahlverfahren durch Urteile oder Verweigerung der Gewährleistung der Eigenständigkeit in die Souveränität der Kantone ein, ist damit ein Eingriff in das kantonale Verfassungsrecht verbunden. Das ist gravierend, ist doch die Kantonsverfassung der oberste rechtsetzende Erlass eines Kantons, der in einem qualifizierten Verfahren zustande kommt. Genau so ist der Entscheid des Bundesgerichtes bei uns im Kanton Zug angekommen. Auch unter diesem Aspekt bedürfen der Föderalismus und die Souveränität der Kantone im Wahlverfahren besonderer Beachtung und eines konkreten Schutzes in der Bundesverfassung.



Wir haben mit den beiden Standesinitiativen ein Geschäft, bei dem wir zeigen können, ob uns die Autonomie der Kantone am Herzen liegt oder ob wir uns einer schleichenden Zentralisierung entgegenstellen wollen. Die Vorlage der Staatspolitischen Kommission weist in die richtige Richtung und führt zu einer Stärkung der Eigenständigkeit der Kantone. Aus Sicht des Kantons ist sie daher zu unterstützen. Mit der Variante der Kommissionsmehrheit bleibt der heutige Zustand auf der Ebene der Kantone bestehen. Das heisst, kein Kanton ist aufgrund der Vorlage der Staatspolitischen Kommission dann gezwungen, sein Wahlrecht anzupassen – auch mein Kanton nicht. Wir haben aufgrund des Bundesgerichtsurteils den doppelten Pukelsheim eingeführt und unter diesem System jetzt schon Wahlen durchgeführt. Wir sind also nicht verpflichtet zurückzugehen, aber die Möglichkeit besteht. Man kann das revidierte Wahlrecht zurückrevidieren oder kann es auch so belassen, wie es jetzt ist.

Ich komme damit zum Schluss: Ich denke, die demokratische und politische Akzeptanz des Wahlsystems in den Kantonen ist zentral und wird mit dem Vorschlag der Kommissionsmehrheit gewahrt und gestärkt. Diese Variante beachtet die Rechtsgleichheit und die Gewährleistung der politischen Rechte. Es wird aber klargestellt, dass die kantonale Souveränität unangetastet bleibt und den Kantonen keine Vorgaben für ein bestimmtes Wahlverfahren gemacht werden.

Ich bitte Sie aus diesen Gründen, der Mehrheit der Kommission zu folgen.

Engler Stefan (C, GR): Ich verzichte darauf, Ihnen die Besonderheiten des bündnerischen Wahlverfahrens zu erläutern und Ihnen die Geschichte zu erzählen, wie viele Male der Bündner Souverän in den letzten zwanzig Jahren darüber entscheiden konnte und dass er letztendlich immer beim Majorzverfahren geblieben ist. Ich möchte versuchen, die ganze Thematik in einen verfassungsrechtlichen Rahmen zu stellen. Thema der Vorlage als solche ist ja nicht, ob der Proporz das gerechtere Wahlsystem als der Majorz ist. Das Thema dieser beiden Standesinitiativen liegt tiefer, nämlich in der Frage, ob man die in der Verfassung garantierte Autonomie der Kantone bei der Wahl ihres Wahlverfahrens höher gewichtet als den individuellen Anspruch, dass bei Wahlen der durch das Bundesgericht verfolgte Grundsatz der Erfolgswertgleichheit gelten solle.

AB 2018 S 230 / BO 2018 E 230

Warum es dazu gekommen ist, dass zwei Kantone mit einer Standesinitiative die Souveränität bei Wahlfragen zurückerhalten wollen, wurde jetzt einlässlich ausgeführt. Das Bundesgericht hat nämlich das Recht der Kantone, ihr politisches System und das Wahlverfahren selber zu bestimmen, immer mehr zurückgedrängt. Es beruft sich dafür namentlich auf die Wahlrechtsgleichheit nach Artikel 34 der Bundesverfassung als übergeordnetes Verfassungsprinzip. So stieg der Druck auf die Kantone mehr und mehr an, die Wahlsysteme möglichst proportional zu gestalten, und das über das ganze Land hinweg. Die Hauptargumentation des Bundesgerichtes ist, dass durch Wahlsysteme mit zu geringer Proportionalität die Erfolgswertgleichheit der Stimmen verletzt sei, d. h., dass nicht jede Stimme zum Wahlergebnis tatsächlich beitrage. Das Problem dabei ist, dass das Bundesgericht damit direkt in die Freiheit der Kantone eingreift, ihr politisches System selber auszugestalten. Diese Freiheit ist aber ein wichtiger Pfeiler des schweizerischen Föderalismus, und es sollten deshalb, würde man meinen, hohe Hürden für Eingriffe in diese Freiheit gelten.

Die aktuelle Vorlage will nicht mehr als die Eigenständigkeit der Kantone bei der Wahl ihres Wahlsystems stärken, indem sie, abweichend von Artikel 8 und Artikel 34 der Bundesverfassung, das Wahlsystem und die Wahlkreise eigenständig bestimmen könnten. Es geht dabei nicht um das Wahlrecht, es geht um das Wahlverfahren und das Wahlsystem. Wenn ich nicht wüsste, dass es Kollege Cramer besser weiss, müsste ich es nicht sagen. Wir müssen nicht darüber sprechen, dass die Kantone hingehen und das Frauenstimmrecht wieder abschaffen oder Altersbegrenzungen für das aktive oder passive Wahlrecht einführen könnten. Es geht nur um das Wahlverfahren. Die Kantone blieben an die Vorgabe von Artikel 51 der Bundesverfassung gebunden, wonach sie sich eine demokratische Verfassung zu geben haben. Wie und für welches Wahlsystem sie sich entscheiden, sollte ihnen überlassen sein. Dabei gibt es keine guten oder schlechten Systeme. Vielmehr gibt es nur solche, die auf die jeweiligen Eigenheiten eines Kantons abgestimmt sind.

Folgende Ziele können gemäss Professor Georg Lutz von der Universität Lausanne für den Entscheid über ein Wahlsystem ausschlaggebend sein: Als Erstes ist die Repräsentation zu nennen, die aber nicht zwingend eine nach politischer Parteizugehörigkeit sein muss. Sie kann auch die Zugehörigkeit zu einem Gebiet oder zu einer bestimmten sozialen Gruppe wie einer Sprachgemeinschaft abbilden. Als zweites Ziel kann ein Wahlsystem die Herstellung von handlungsfähigen Parlamenten und Regierungen durch Vermeidung der Parteienzersplitterung verfolgen. Als Drittes können Einfachheit und Verständlichkeit als Voraussetzung der Akzeptanz eines Wahlausgangs dienen.

Das jeweilige Wahlsystem bleibt somit immer ein Kompromiss, der die historischen, politischen und gesell-



schaftlichen Entwicklungen eines Kantons widerspiegeln darf. Je nach den konkreten Umständen können also die Vorteile des Majorzsystems – eine stärkere Gewichtung der Persönlichkeit als der Parteizugehörigkeit der Kandidierenden, die Möglichkeit der Repräsentation von kleinen Gebieten mit eigener Identität, die Schaffung klarer Mehrheiten, einfachere Verfahren – grösser sein als die Nachteile.

Genau an diesen Punkt knüpft die Kritik an der alles einnehmenden bundesgerichtlichen Rechtsprechung an. Diese wurde etwa im Zusammenhang mit der Besprechung des Urteils in Sachen des Kantons Appenzell Ausserrhoden von Professor Georg Müller, der sich selber als Proporzbefürworter bezeichnet, als unzulässige Verfassungspolitik kritisiert. Es könnte ja sein, dass sich die Mehrheit der Stimmberechtigten in einem Kanton dafür aussprechen möchte, inskünftig stärker persönlichkeitsorientiert zu wählen und die Bedeutung der Zugehörigkeit der Kandidierenden zu den politischen Parteien zu reduzieren, was im Übrigen auch einem gesamteuropäischen Trend entspricht. Das Mehrheitsprinzip schliesst eine Anwendung der Erfolgswertgleichheit nebst der Zählwert- und Stimmwertgleichheit als Teilaspekt der Wahlrechtsgerechtigkeit allerdings aus, weil dem Majorzsystem eine andere Repräsentationsvorstellung zugrunde liegt.

Es ist politisch höchst fragwürdig, wenn das Bundesgericht beurteilt, ob das Wahlverfahren dem politischen System in einem Kanton entspricht. Es müsste an sich umgekehrt sein, dass die Kantone darüber befinden, welches Wahlverfahren zu ihrem politischen System am besten passt. Das lässt sich nur erreichen, wenn die Kantone ihre Souveränität in der Art und Weise, wie es Ihnen die Kommissionsmehrheit beantragt, zurückerkennen.

Stöckli Hans (S, BE): Ich unterstütze den Nichteintretensantrag meines Kollegen aus Genf.

Ich bin schon erstaunt, mit welcher partiellen Blindheit die Zusammenfassung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens jetzt dargelegt wurde, wie sie im Bericht vom 31. Oktober 2017 enthalten ist. Eine einzige Partei von allen, die sich haben vernehmen lassen, steht für die Mehrheitslösung. Die meisten Parteien sind gegen eine Änderung der Verfassung. Die SVP, Herr Kollege Föhn, ist für die Minderheitslösung eingetreten, die aber von den Initianten als untauglich bezeichnet wird. Das heisst, die Mehrheit der am Prozess beteiligten Parteien ist der Meinung, es sei gar kein Handlungsbedarf gegeben. Wie Sie jetzt das im Saal dargelegt haben, ist schon etwas erstaunlich.

Aber noch erstaunlicher, Herr Föhn, ist Ihre Rechnung betreffend die Stellungnahme der Kantone. Nur genau die Hälfte der Kantone – wobei Herr Cramer sagt, es seien vor allem die kleinen Bergkantone – setzt sich für eine Änderung des Systems in der Verfassung ein. Vier Kantone treten für die Mehrheitslösung ein, und neun Kantone sind dagegen, das heisst, die Hälfte der Kantone ist nicht einverstanden mit der Lösung, die jetzt die Mehrheit darlegt. Da bin ich schon erstaunt, mit welcher Nonchalance man über dieses Vernehmlassungsverfahren hinweggeht und entsprechend dann hofft, dass sich die Haltung der Kantone und der Parteien im Abstimmungsverfahren allenfalls ändern wird. Viel Glück!

Die zweite Frage ist: Ja, besteht überhaupt Handlungsbedarf? Es wurde jetzt von allen Sprechern der betroffenen Kantone unzweideutig dargelegt, dass dieser bestehe. Nur, wenn Sie in diesem Bereich auch den Vernehmlassungsbericht anschauen, dann stellen Sie fest, dass die meisten Kantone im Verlauf der letzten Jahre ihre Systeme angepasst haben – so, wie es das Bundesgericht entsprechend beurteilt hat. Viele Kantone melden, dass sie zum Glück dieses System angepasst hätten. Der Kanton Freiburg meldet beispielsweise, dass sich das neue System mit zwei Wahlkreisen bestens bewährt habe. Aber auch Schaffhausen, Zürich und weitere Kantone melden Ähnliches. Kollege Hegglin, auch Zug hat bei den letzten Wahlen ja kein teuflisches Resultat erhalten. Auch in Zug hat sich entsprechend der bundesgerichtlichen Vorgabe ein System entwickeln lassen, das aus Sicht der Gesamtschweiz eigentlich keinen Handlungsbedarf signalisiert.

Etwas erstaunt bin ich auch – diese Woche ist die Woche der Schelte des Bundesgerichtes –, mit welcher Vehemenz man das Bundesgericht mit seiner Tätigkeit infrage stellt, nur weil es der Pflicht nachkommt und Artikel 34 Absatz 2 und auch Absatz 1 der Bundesverfassung auslegt. Das Bundesgericht hat nicht von sich aus gehandelt, sondern es waren Bürger Ihrer Kantone, welche sich benachteiligt gefühlt und entsprechend Beschwerde an das Bundesgericht eingereicht haben. Ich hatte Gelegenheit, in mehreren Kantonen mit solchen Beschwerdeführern zu sprechen. Ihnen ging es darum, dass die Rechte, welche ihnen die Verfassung gewährt, auch von den Kantonen – von der Mehrheit in den Kantonen – eingehalten werden. Nur darum geht es. Und jetzt? Jetzt wollen Sie diese Rechte kappen. Jetzt wollen Sie, dass man Verfahren, die mehrheitlich in den Kantonen festgelegt werden, nicht mehr dem Bundesgericht zur Beurteilung unterbreiten kann. Das stört mich. Sie wollen den Bürger in seinen Rechten beschneiden. Das ist, denke ich, nicht die Aufgabe des Parlamentes, und das ist auch nicht die Aufgabe, die es sich geben muss.

Ich habe mit grossem Interesse die Stellungnahme beispielsweise der FDP-Fraktion gelesen, die dem Argument der Rechtsgleichheit, der Erfolgswertgleichheit ein höheres Gewicht beimisst als der kantonalen Souve-



ränität. Und

AB 2018 S 231 / BO 2018 E 231

diese Abwägung wollen Sie jetzt einseitig zulasten der verfassungsmässigen Rechtsgleichheit, zugunsten der kantonalen Souveränität opfern. Ich denke, das ist kein gutes Signal, wenn wir nach diesem Vernehmlassungsverfahren mit hartem Druck eine Lösung – ich spreche von der Lösung gemäss Mehrheit – durchboxen, die dann möglicherweise in der Volksabstimmung Schiffbruch erleidet, nachdem man den Bürgerinnen und Bürgern erklärt hat, was sie bedeuten wird.

Es wurde mehrfach auch das Problem erwähnt, dass auf Bundesstufe nicht alle vom Bundesgericht bestimmten Grundprinzipien eingehalten würden. Da vergessen Sie aber, dass Sie selbst ja die Souveränität der Kantone sehr hochhalten und die Kantonsgrenzen in unserem System eben eine andere Bedeutung haben als die innerkantonalen Grenzen. Und zum andern, dafür sind wir hier selbst ja die besten Zeugen, sieht das System des Bundes eben eine Zweikammerlösung vor, wo die Korrektur, die in den Kantonen nicht möglich ist, erfolgt. Dementsprechend bin ich klar und dezidiert der Meinung, dass es nicht nötig ist, auf dieses Geschäft einzutreten.

Bischof Pirmin (C, SO): Die Frage ist: Soll das Wahlrecht in diesem Land ein föderalistisches Wahlrecht sein, oder soll es in diesem Land immer mehr ein zentralistisches Wahlrecht sein? Soll der Bund, das Bundesgericht oder vielleicht das Bundesparlament die Wahlregeln der Kantone festlegen, oder sollen die Kantone ihre Wahlregeln selber festlegen können?

Das ist eine Frage, die man stellen darf. Das ist eine Frage, die weder in der Bundesverfassung noch in der Bibel, noch sonst wo beantwortet wird. Es ist eine Frage der politischen Kultur, die man in einem Land, auch bei uns, immer wieder neu beantworten muss. Ich komme auch aus einem Kanton, der mehrfache tiefgreifende Wahlreformen hinter sich hat. In der Kulturkampfzeit des vorletzten Jahrhunderts hatte der Kanton Solothurn ein Wahlrecht, das der grössten Partei garantierte, immer alle Sitze im Parlament zu besetzen. Damals hat man das offenbar als richtig empfunden. Die Solothurner Bevölkerung hat das schrittweise geändert.

Wir sprechen, wenn wir der Sache auf den Grund gehen, wenn Sie die bundesgerichtlichen Entscheide lesen, in der Regel über Wahlkreisgeometrie. Wir sprechen also über die Frage, wie gross und wie klein ein Wahlkreis sein soll, damit die Stimmabgabe der Stimmbürgerin und des Stimmbürgers möglichst gerecht wiedergegeben wird. Je grösser ein Wahlkreis ist, desto besser ist die proportionale Vertretung gewahrt, je kleiner, desto schlechter. Das stimmt. Aber der alleinige Massstab, der hier angelegt wird, sind die politischen Parteien. Es wird einzig gefragt, ob alle politischen Parteien, die mit Kandidaten angetreten sind, proportional korrekt vertreten sind, bis hinters Komma. Das Bundesgericht beantwortet dann diese Fragen und sagt, in einem Proporzsystem, das so oder so ausgestaltet werden müsse, sei garantiert, dass der Proporz vollständig gewahrt ist – in Bezug auf die politischen Parteien. Alles andere wird ausgeklammert.

Es gibt, obwohl wir alles Parteipolitikerinnen und -politiker sind, auch noch andere Dinge auf dieser Welt als politische Parteien. Es gibt zum Beispiel auch noch Regionen. Es gibt auch zwei verschiedene Geschlechter; wir haben gestern darüber eine Debatte geführt. Kollege Stöckli spricht von partieller Blindheit. Jawohl, es ist partielle Blindheit, wenn man das einfach ausblendet, wenn man so tut, als ob es nur politische Parteien gäbe und sonst nichts.

Es gibt Kantone, die ein Majorzverfahren kennen, der Kanton Graubünden beispielsweise. Es stimmt: Im Majorzverfahren wäre es theoretisch möglich, dass im Kantonsparlament nur noch eine Partei vertreten wäre. Im Extremfall wäre das möglich, wenn nämlich die stärkste Partei in jedem Einerwahlkreis, überall – vielleicht knapp, aber trotzdem –, ihren einzigen Kandidaten durchbrächte. Das stimmt, und das ist unschön. Aber im Bündner System ist immerhin gewährleistet, dass jeder dieser hundert oder hundertfünfzig Wahlkreise im Parlament vertreten ist. Umgekehrt, wenn wir der Tendenz des Bundesgerichtes, wie sie vorhin beschrieben worden ist, folgen, riskieren wir, dass im Extremfall einzelne Regionen überhaupt nicht mehr vertreten sind oder dass ein Geschlecht überhaupt nicht mehr vertreten ist.

Es ist denkbar, und es ist heute Realität, dass die Kantone diese Gewichtung unterschiedlich vornehmen. Soll ich mich darüber ärgern, dass der Kanton Basel-Stadt die Frage, ob Regionen vertreten sein müssen, anders beurteilt als der Kanton Graubünden? Es ist doch selbstverständlich, dass der Kanton Basel-Stadt das anders beurteilt als der Kanton Graubünden! Es ist richtig, dass beide Bevölkerungen es anders beurteilen. Die Minderheit möchte den Bevölkerungen der Kantone dieses Recht wegnehmen. Das möchte ich nicht. Diese zentrale Frage sollen die Bevölkerungen der Kantone letztinstanzlich beurteilen können. Es ist bisher gut herausgekommen mit den zugegebenermassen völlig unterschiedlichen Interpretationen, die die Bevölkerungen dieser Kantone gefunden haben. Hier braucht es keine zusätzliche Zentralisierung! Es braucht im Gegenteil



eine Rückkehr zu einem lebendigeren Föderalismus.
Ich bitte Sie, der Mehrheit zu folgen.

Dittli Josef (RL, UR): Herr Kollege Bischof hat mir voll aus dem Herzen gesprochen. Als Vertreter eines der beiden Kantone, welche mittels Standesinitiative vom Bund Souveränität bei Wahlfragen verlangen, geht es mir hier in erster Linie um die Frage der Souveränität der Kantone gemäss Bundesverfassung, welche über diese Bundesgerichtsentscheide in den letzten Jahren laufend eingeschränkt wurde. Und natürlich geht es auch um eine politische Kultur. Im Kanton Uri haben wir in rund der Hälfte der Gemeinden keine politischen Parteien. Wir haben Täler, die ganze Gemeinden umfassen, ohne eine politische Partei. Dort ein Wahlsystem nach Proporz oder doppeltem Pukelsheim anzuwenden ist schon nicht gerade einfach.

Ich bin der Auffassung, dass unsere SPK bei der verfassungsrechtlichen Umsetzung der Standesinitiative gute Arbeit geleistet hat. Gemäss dem Vorschlag der Kommissionsmehrheit sind Majorz- und Proporzverfahren sowie Mischformen nun ausdrücklich gleichwertig. Die Kantone könnten wieder selber entscheiden, ob sie die Proporzregel, analog zu den Nationalratswahlen auf Bundesebene, wahlkreisbezogen oder anders anwenden wollen. Den Kantonen Schwyz, Nidwalden und Zug steht die Rückkehr zum früheren, wahlkreisbezogenen Verhältniswahlverfahren wieder offen, wenn sie das wollen. Wenn sie glücklich sind mit dem jetzigen System, können sie es auch beibehalten. Die Kantone Appenzell Ausserrhoden und Uri haben Gewissheit, dass ihr gemischtes Wahlsystem Bestand hat. Und schliesslich kann der Kanton Graubünden das historisch und international weitverbreitete Majorzverfahren unverändert beibehalten.

Demgegenüber wäre es dem Bundesgericht in Zukunft verwehrt, die Wahlsysteme der Kantone mit dem Verdacht der Verfassungswidrigkeit zu belegen. Auch könnte das Bundesgericht den doppelten Pukelsheim nicht mehr faktisch als mathematisch einzig zulässige Resultatermittlungsmethode erklären. Nach dem Vorschlag der Kommissionsmehrheit hat somit der kantonale Gesetzgeber wieder das Sagen.

Hingegen liegt dem Vorschlag der Kommissionsminderheit klar die Absicht einer Bestätigung der gegenwärtigen Rechtsprechung des Bundesgerichtes zugrunde. So billigt die Kommissionsminderheit ausdrücklich die Empfehlung des Bundesgerichtes, das doppelte proportionale Verteilungsverfahren einzuführen, eben diesen doppelten Pukelsheim; man muss ja beinahe Mathematiker sein, um dieses Verfahren überhaupt zu verstehen. Zumindest der normale Bürger versteht bei diesem Verfahren nicht wirklich, wie die Sitzverteilung genau berechnet wird. Die verfassungsrechtliche Befugnis der Kantone zur Einteilung ihres Wahlgebiets in Wahlkreise büsst dadurch jedoch erheblich an Bedeutung ein, insbesondere was die historisch gewachsenen Strukturen, die regionale Verwurzelung und den Minderheitenschutz betrifft.

Zusammengefasst: Der Antrag der Kommissionsmehrheit entspricht voll und ganz meinen Vorstellungen und auch jenen der Kantone Uri und Zug. Wir stärken den Föderalismus, wenn wir den Kantonen bei der Gestaltung ihrer Wahlsysteme wieder mehr gesetzgeberischen Spielraum verschaffen.

AB 2018 S 232 / BO 2018 E 232

Ich bitte Sie deshalb, auf die Vorlage einzutreten und dem Antrag der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Föhn Peter (V, SZ), für die Kommission: Ich wurde vorhin mehrfach angegriffen; es wurde gesagt, ich würde nicht die Meinung der SVP vertreten. Nein, ich bin Kommissionssprecher. Ich staunte; ich staunte sehr. Es ist einfach unglaublich, ich fühlte mich in den Nationalratssaal zurückversetzt. Erstens, Herr Stöckli, muss ich Ihnen einfach klipp und klar sagen: Hier drin sollte nicht Parteipolitik betrieben werden, wir sind Standesvertreter. Zum Beispiel der Kanton Bern befürwortet die Vorlage und stimmt sogar der Mehrheit zu. Das zu Punkt eins. Dann zu Punkt zwei: Ich würde Ihnen nachher sehr gerne Nachhilfeunterricht im Rechnen geben, wir können das vielleicht heute zwischen 14 und 15 Uhr einmal machen. Sie haben etwa dreimal gesagt, die Hälfte der Kantone sei dagegen, erwähnten aber auch die Zahl 9. Sind 9 Kantone die Hälfte von 26 Kantonen? Nach meinem Rechnungsverständnis nicht.

Ich muss einfach noch etwas zur Ehrenrettung der Kantone sagen, weil Sie diese so heftig angegriffen haben: Etliche Kantone, auch der Kanton Schwyz, haben sich den Vorgaben des Bundesgerichtes sehr, sehr widerwillig gebeugt. Ich habe mich damals auch dafür eingesetzt, dass der Kanton diesen doppelten Pukelsheim annimmt. Im Kanton waren ausser den Kleinstparteien – und ich sage hier klar: Kleinstparteien – alle zufrieden mit dem Wahlsystem, auch Riemenstalden mit rund 80 Einwohnern, denn auch diese Gemeinde hat einen Vertreter im Kantonsrat gehabt. Es ist klar, dass dann die einzelne Stimme mehr Gewicht hat als bei einer Gemeinde mit 15 000 Einwohnern; das ist ganz klar. Aber man war zufrieden, die Riemenstaldner haben sonst schon genügend Nachteile; man hätte ihnen diesen Vorteil im Kanton Schwyz von Herzen gegönnt. Aber das Bundesgericht hat das abgewürgt.



Die Vorstösse der Kantone Zug und Uri wollen, dass man die Frage der Wahlverfahren in den Kantonen nach bestem Wissen und Gewissen lösen kann; sie sind auch geschichtlich gewachsen. Das müssen wir einsehen. Ich bitte Sie hier noch einmal, nicht Parteipolitik, sondern eben Standespolitik zu betreiben. Das haben wir auch in der SPK-SR versucht.

Cramer Robert (G, GE): Je n'ai pas envie de trop prolonger le débat. Ce que j'ai entendu, c'est que les intervenants ont beaucoup parlé d'arrondissements électoraux, d'application du système proportionnel, des avantages comparés entre les systèmes majoritaires et proportionnels, de la nécessité pour certains cantons d'avoir recours à un système plutôt qu'à un autre, etc. On n'a pas beaucoup commenté la disposition qui se trouve dans ce projet de texte selon laquelle les cantons sont libres d'adopter des règles électorales particulières. Alors c'est quoi des règles électorales particulières? Est-ce que le suffrage censitaire est une règle électorale particulière? On n'en sait rien, mais je prends en tout cas note du fait que la volonté des initiants, c'est essentiellement de parler d'arrondissements électoraux et des systèmes majoritaires ou proportionnels. Cela étant, même avec cette interprétation restreinte du texte de l'initiative, il y a une chose dont on a très peu parlé dans le débat – et c'est la raison pour laquelle que je souhaite y revenir –, c'est le fait qu'adopter ce texte signifie concrètement que, lorsqu'on discute des systèmes électoraux, le Tribunal fédéral ne pourra plus se fonder sur les articles 8 et 34 de la Constitution fédérale dans son pouvoir d'examen.

Les articles 8 et 34, ce sont des dispositions fondamentales. L'article 8, c'est le droit qui est donné aux citoyennes et aux citoyens de se prévaloir du droit à l'égalité, et l'article 34, c'est celui qui garantit les droits politiques et la libre formation de l'opinion des citoyennes et citoyens suisses. Vouloir que ces droits fondamentaux ne puissent plus être examinés par le Tribunal fédéral lorsqu'il sera appelé à se prononcer en matière de procédure électorale me semble vraiment totalement déraisonnable. Nous sommes en train de priver volontairement les citoyennes et les citoyens de ce pays et de tous les cantons d'une partie de leurs droits fondamentaux lorsqu'il s'agit de procédures électorales, à tout le moins de la possibilité de se prévaloir de la violation de ces droits fondamentaux devant le Tribunal fédéral lorsqu'il s'agit de procédure électorale.

C'est la raison pour laquelle je vous recommande de ne pas entrer en matière sur ce projet de modification constitutionnelle.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Das Bundesgericht hat in den letzten fünfzehn Jahren eine Praxis entwickelt, die bei der Durchführung von Wahlen sicherstellt, dass die Stimmen der Wählerinnen und Wähler in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen. Das ist die sogenannte Erfolgswertgleichheit, wie jetzt mehrfach erwähnt wurde. Sie ergibt sich aus den Artikeln 8 und 34 der Bundesverfassung. Diese Entwicklung hat in gewissen Kantonen einen Unmut ausgelöst. Dieser hat schliesslich dazu geführt, dass Ihre Kommission jetzt vorschlägt, die Verfassung zu ändern.

Sowohl der Antrag der Mehrheit der Kommission als auch jener der Minderheit der Kommission will die Eigenständigkeit der Kantone bei der Regelung der Verfahren zur Wahl ihrer Behörden verfassungsmässig verankern. Damit soll das föderalistische Element, also die Autonomie der Kantone, höher gewichtet werden als das demokratische Element, nämlich das Recht aller Stimmbürgerinnen und Stimmbürger auf ihre politische Mitwirkung. Die Mehrheitsvariante zielt auf eine freie Ausgestaltung der Wahlverfahren; die Minderheitsvariante will weitere Einschränkungen durch das Bundesgericht verhindern, indem der Stand der Rechtsprechung in der Verfassung festgeschrieben wird.

Der Bundesrat anerkennt, dass Wahlverfahren den lokalen Gegebenheiten und auch den Bedürfnissen der Gemeinwesen entsprechen sollen und das Ergebnis einer politischen Einigung sind. Er hat deshalb ein gewisses Verständnis für das Anliegen der Mehrheit der Kommission. Zugleich stellen natürlich die Garantie der politischen Rechte, Artikel 34 Absatz 2 der Bundesverfassung, sowie das Gebot der Rechtsgleichheit, das ist Artikel 8, verfassungsrechtliche Mindeststandards für Wahlverfahren dar, die ebenfalls berücksichtigt werden müssen. Es geht immerhin darum, dass die Stimmen aller Wählerinnen und Wähler in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen. Der Bundesrat anerkennt deshalb die Bemühungen des Bundesgerichtes, die Rechte der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu schützen. Indem es sich für eine konsequente Umsetzung des Proporzwahlsystems einsetzt und Majorz- oder Mischsysteme nur unter besonderen Umständen als zulässig beurteilt, gibt das Bundesgericht den Kantonen bei der Ausgestaltung ihrer Wahlsysteme heute einen engeren Rahmen vor. Das Bundesgericht schlägt aber auch neue Wege vor. So hat es den Kantonen etwa empfohlen, Wahlkreisverbände zu schaffen oder den doppelten Pukelsheim einzuführen, wenn sie unterschiedlich grosse Wahlkreise haben und diese nicht ändern wollen.

Sofern Sie der Meinung sind, die Bundesverfassung solle geändert werden, hat der Bundesrat nach Abwägung der Argumente, die für oder gegen die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen sprechen, beschlossen, auf



einen Antrag zu verzichten.

Präsidentin (Keller-Sutter Karin, Präsidentin): Wir stimmen über den Nichteintretensantrag der Minderheit Cramer ab.

Abstimmung – Vote

Für Eintreten ... 26 Stimmen

Dagegen ... 14 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Bundesbeschluss über die Souveränität der Kantone bei der Festlegung ihrer Wahlverfahren
Arrêté fédéral concernant la souveraineté des cantons en matière de procédure électorale

AB 2018 S 233 / BO 2018 E 233

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung

Antrag der Kommission: BBI

Titre et préambule, ch. I introduction

Proposition de la commission: FF

Angenommen – Adopté

Art. 39 Abs. 1, 1bis

Antrag der Kommission: BBI

Art. 39 al. 1, 1bis

Proposition de la commission: FF

Föhn Peter (V, SZ), für die Kommission: Die beiden Standesinitiativen wollen es allen Kantonen ermöglichen, auf ihre Minderheiten durch die geeignete Ausgestaltung ihres Wahlrechts Rücksicht zu nehmen. Es wird hier natürlich primär das Bundesgericht angesprochen. Im Bereich des kantonalen Wahlrechts muss, wie auch von einigen vorhin gesagt, neu wieder Rechtssicherheit einkehren. Das Bundesgericht überdehnte nämlich das politische Gewicht kleiner und kleinster Parteien. Die Kommission sieht es auch so, dass in den Kantonen das möglich sein sollte, was auf Bundesebene gilt. Ich spreche hier von den Nationalratswahlen. Denn die Frage ist berechtigt: Weshalb soll in den Kantonen nicht tolerierbar sein, was auf Bundesstufe allgemein gilt? Noch einmal: Ich spreche hier die Nationalratswahlen an.

Zum Antrag der Kommissionsmehrheit: Artikel 39 Absatz 1 der Bundesverfassung hält neu fest: "Der Bund regelt die Ausübung der politischen Rechte in eidgenössischen Angelegenheiten." Ein neuer Absatz 1bis hält die Zuständigkeiten der Kantone fest: "Die Kantone regeln die Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten. Sie sind frei in der Ausgestaltung der Verfahren zur Wahl ihrer Behörden", wobei Proporz, Majorz oder allenfalls Mischsysteme angewendet werden können. "Frei" bedeutet, dass das Bundesgericht keine auf die Artikel 8 und 34 der Bundesverfassung gestützte Einschränkungen der Wahlfreiheit der Kantone bezüglich ihres Wahlsystems, ihrer Wahlkreise oder ihrer speziellen Wahlrechtsregelungen mehr vornehmen darf.

Wie aber auch schon gesagt wurde, betrifft diese Regelung nur das Wahlverfahren, nicht aber das aktive und das passive Wahlrecht. Unter anderem dürfte auf keinen Fall das Frauenstimmrecht abgeschafft werden. Diese Möglichkeit gibt man hier bei Weitem nicht. Explizit wird in der Verfassung festgehalten, dass die Kantone in der Festlegung ihrer Wahlkreise und spezieller Wahlrechtsregelungen frei sind. Dies bedeutet, dass das Bundesgericht den Kantonen keine Vorschriften mehr bezüglich Wahlkreisgrösse oder spezieller Wahlrechtsregelungen, zum Beispiel betreffend den Sitz für die französischsprachige Minderheit bei der Berner Regierungswahl, machen darf. Zur Klarstellung schliesslich: Ausdrücklich werden hier auch die Mitglieder des Ständerates erwähnt.



Ich komme zum Antrag der Kommissionsminderheit. Auch mit der Formulierung der Minderheit soll die Souveränität der Kantone bei der Festlegung ihrer Wahlverfahren gestärkt werden. Anders aber als im Antrag der Mehrheit sind die Kantone bei der Festlegung ihrer Wahlkreisgrössen nur unter bestimmten Bedingungen frei, nämlich dann, wenn es um die Berücksichtigung historischer, föderalistischer, regionaler, kultureller, sprachlicher, ethnischer oder religiöser Besonderheiten geht. Der Minderheitsantrag entspricht somit der heutigen Praxis des Bundesgerichtes. Also, noch einmal: Die Minderheit will weitere Einschränkungen verhindern.

Ich bitte Sie im Namen der Kommissionsmehrheit, dieser Mehrheit zu folgen. Nur so werden die Kantone die Souveränität bei Wahlfragen wieder zurückerlangen, wie das die meisten Kantone auch verlangen oder unterstützen. Aber es ist niemand verpflichtet, aktiv zu werden. Einzig bei einer nächsten Anpassung der Wahlbestimmungen sind die Kantone in der Ausgestaltung wieder völlig eigenständig und könnten vom Bundesgericht nicht mehr so eingeengt werden, wie es in den letzten Jahren vorgekommen ist.

Die Kommission hat dieser Mehrheitsvariante mit 7 zu 5 Stimmen zugestimmt. Ich bitte Sie, das auch zu tun. Die Politik soll wieder entscheiden können; es soll nicht die Gerichtsbarkeit sein, respektive wir dürfen den Entscheid nicht der Gerichtsbarkeit überlassen. Der Föderalismus soll, wo immer möglich, oberste Maxime sein. Die Kantone wollen wieder die Möglichkeit der gleichen Ausgestaltung des Wahlsystems wie bei den eidgenössischen Wahlen bekommen.

Ich bitte Sie, dem Antrag der Mehrheit zu folgen. So können wir den Kantonen wieder eine Spur Freiheit zurückgeben.

Comte Raphaël (RL, NE): Je ne me suis pas exprimé lors du débat d'entrée en matière; je souhaitais garder mes cartouches pour le débat que nous menons maintenant. Je ne vous cacherai pas que je suis assez inquiet notamment après avoir entendu les propos tenus dans le cadre du débat d'entrée en matière, parce que nous nous préparons véritablement à une bataille entre cantons – peut-être faudra-t-il ressusciter Nicolas de Flue pour trouver la solution et pour réconcilier les cantons. Le débat très émotionnel qui a eu lieu n'augure, à mon avis, rien de bon, notamment en prévision de la campagne en vue de la votation populaire.

La jurisprudence du Tribunal fédéral fait l'objet d'un certain nombre de critiques – nous les avons entendues – mais aussi, visiblement, d'un certain nombre d'incompréhensions. Par exemple, si nous prenons l'élection du Conseil national, celle-ci, si on appliquait la jurisprudence du Tribunal fédéral, serait parfaitement conforme. Le Tribunal fédéral reconnaît que les cantons peuvent avoir des circonscriptions qui ne répondent pas totalement aux règles d'égalité des voix, si l'existence de ces circonscriptions est fondée sur des raisons historiques, fédéralistes, linguistiques, etc. Bien évidemment, pour l'élection du Conseil national, si on appliquait cette jurisprudence, tout le monde serait d'accord pour considérer que les cantons constituent des circonscriptions qui ont une histoire qui justifie le fait qu'on puisse les créer et les maintenir, même si l'égalité de traitement entre les différentes circonscriptions n'est pas tout à fait établie. Donc, la jurisprudence du Tribunal fédéral ne remettrait pas en cause l'élection du Conseil national.

Les critiques adressées au Tribunal fédéral méritent à mes yeux d'être relativisées. Tout d'abord, c'est le rôle du Tribunal fédéral que d'examiner la conformité des lois cantonales à la Constitution fédérale. Le Tribunal fédéral n'a pas commis un crime de lèse-majesté, il a rempli son rôle, il a fait son travail, il n'a pas usurpé ses compétences, et il a interprété la Constitution fédérale comme il lui appartient de le faire. Evidemment, certains cantons ont dû modifier leur législation cantonale pour se conformer à la jurisprudence du Tribunal fédéral, et cela peut provoquer une certaine mauvaise humeur, c'est parfaitement compréhensible. Toutefois, il arrive régulièrement que des cantons se fassent taper sur les doigts par le Tribunal fédéral: cela n'est jamais agréable, mais cela n'est pas non plus absolument dramatique. Plusieurs cantons ont donc adapté leur législation pour la rendre conforme et, aujourd'hui, le problème est pratiquement résolu puisque les cantons ont une législation qui est conforme à la jurisprudence du Tribunal fédéral.

Cette jurisprudence a pour but de protéger les droits de chaque citoyen, et notamment l'égalité entre citoyens. C'est vrai, les cantons sont souverains, mais ils ne sont pas libres de faire tout ce qu'ils veulent. Le Tribunal fédéral a imposé par exemple le droit de vote des femmes dans tous les cantons en estimant que l'égalité entre femmes et hommes garantie par la Constitution devait s'appliquer dans tous les cantons. C'était une atteinte à l'autonomie des cantons, mais une atteinte qui était justifiée. En Suisse, nous n'avons pas dans les cantons de système bicaméral par exemple – contrairement aux Etats-Unis où quasiment tous les Etats ont un système bicaméral – parce que cela correspond à notre vision du droit constitutionnel.

La Constitution vise aussi à éviter que les cantons mettent sur pied des systèmes électoraux qui favorisent trop certains partis ou qui laissent totalement de côté les minorités. On le



sait, le découpage des circonscriptions électorales a souvent été un instrument pour influencer les résultats d'une élection. Aux Etats-Unis, par exemple, on appelle cela le "gerrymandering", c'est-à-dire le découpage des circonscriptions pour favoriser un parti et pour influencer les résultats; on parle de "charcutage électoral" en français. C'est tellement sensible que par exemple au Canada, c'est une institution indépendante qui est chargée d'examiner le découpage électoral parce qu'on sait qu'il peut y avoir une influence politique dans le découpage des circonscriptions.

Malgré les restrictions qui existent aujourd'hui, les cantons disposent d'une grande marge de manoeuvre. Les limites fixées par la Constitution et par la jurisprudence du Tribunal fédéral sont parfaitement acceptables pour les cantons. J'en veux pour preuve la consultation qui a été mentionnée. Si véritablement le problème était si grave, est-ce qu'il n'y aurait que treize cantons qui soutiendraient la proposition de la majorité de la commission? Non, je pense qu'il y aurait une quasi-unanimité des cantons pour soutenir la proposition de la majorité. Les cantons seraient massivement favorables à cette proposition. En réalité, il n'y a pas aujourd'hui d'enthousiasme des cantons à vouloir aller aussi loin que ce que propose la majorité de la commission. En fait, nous voulons rendre les cantons heureux malgré eux. Ce manque d'enthousiasme des cantons doit nous interroger dans la mesure où, si nous acceptons la proposition de la majorité, il faudra encore convaincre le peuple et les cantons de la pertinence de cette modification.

Alors, que propose la minorité de la commission à l'article 39 alinéa 1bis? C'est une solution de compromis qui vise à ne pas remettre en cause la jurisprudence actuelle du Tribunal fédéral mais à éviter que cette jurisprudence évolue dans un sens qui soit indésirable. Cette solution protège par exemple les cantons qui ont un système mixte – majoritaire/proportionnel – et les cantons qui ont système majoritaire: par exemple le canton d'Uri ou le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures qui ont un système mixte, le canton des Grisons qui a un système majoritaire.

Donc nous proposons d'écrire noir sur blanc dans la Constitution que ces systèmes sont possibles. Cela signifie que le Tribunal fédéral ne pourra pas, dans une prochaine jurisprudence, dire que le système majoritaire n'est pas possible, et j'ai bien entendu la crainte exprimée par certains, pour le canton des Grisons par exemple, que tout à coup le système majoritaire puisse être remis en cause par le Tribunal fédéral. Si nous acceptons la proposition de la minorité, les cantons des Grisons, d'Appenzell Rhodes-Extérieures et d'Uri peuvent dormir absolument tranquilles: il n'y aura pas de jurisprudence du Tribunal fédéral qui pourra les forcer à changer leur système.

La proposition de la minorité protège aussi les cantons qui ont adopté des règles particulières pour protéger les minorités. C'est le cas du canton de Berne avec le siège garanti au gouvernement pour la minorité francophone, c'est aussi le cas du canton du Valais où les districts ont un rôle important pour l'élection du gouvernement et du parlement. Et d'ailleurs, pour le canton du Valais, il est très intéressant de rappeler que le Tribunal fédéral avait considéré que les districts dans le canton du Valais constituaient des entités historiques suffisamment importantes pour que les règles absolues de la proportionnelle ne s'appliquent pas. Donc on voit dans ce cas-là que le Tribunal fédéral a été particulièrement prudent et a reconnu ce caractère historique. Il le ferait sans doute aussi pour le canton des Grisons. Donc en vertu de la proposition de la minorité, là également, les cantons de Berne et du Valais peuvent dormir sur leurs deux oreilles, leur situation est pleinement garantie.

Donc, en fait, la proposition de la minorité répond à toutes les craintes entendues d'un certain nombre de cantons, qui ne remettent pas nécessairement en cause la situation actuelle et qui ne demandent pas de revenir en arrière, mais qui souhaitent éviter que leur autonomie actuelle soit encore restreinte par une évolution de la jurisprudence.

Je tiens à dire très clairement à Monsieur Dittli qui a évoqué le système dit du double Pukelsheim: la proposition de la minorité n'a absolument pas pour effet d'imposer ce système dans l'ensemble des cantons. On dit très clairement que les cantons pourront avoir des circonscriptions électorales qui tiennent compte des spécificités historiques, fédéralistes, régionales, culturelles, etc. Cela veut dire qu'on peut maintenir un système proportionnel comme nous l'avons connu depuis très longtemps. Il n'y a absolument aucune obligation d'introduire un système de double Pukelsheim.

Donc la minorité souhaite consacrer la jurisprudence du Tribunal fédéral dans la Constitution et éviter une évolution de la jurisprudence. Le Tribunal fédéral, aujourd'hui, est allé assez loin dans sa jurisprudence. Nous voulons éviter qu'il aille encore plus loin.

La proposition de la majorité de la commission conduirait à une sorte d'immunité des cantons en matière électorale. Si le Tribunal fédéral était saisi d'un recours d'un citoyen, il serait obligé de dire qu'il n'a pas la possibilité de casser la législation cantonale. Il devrait ainsi indiquer: "La Constitution dit que les cantons sont libres, le Tribunal fédéral ne peut donc pas examiner cette législation." Cela serait donc un affaiblissement



du droit des citoyens qui constituerait un dangereux précédent. Cela créerait aussi un déséquilibre important entre les pouvoirs, puisqu'on affaiblirait le pouvoir judiciaire fédéral en faveur du pouvoir législatif cantonal. Cet aspect-là, bien sûr, est très différent dans la proposition de la minorité, parce qu'elle ne remet pas en cause les droits constitutionnels des citoyens. Ces derniers, si un canton adoptait une législation qui viole, par exemple, l'article 8 ou l'article 34 de la Constitution, pourraient aller au Tribunal fédéral et obtenir gain de cause. C'est une différence qui est importante.

Si nous acceptons la proposition de la majorité de la commission, je pense que nous rendrons un bien mauvais service à notre institution puisque nous donnerons l'impression que le Conseil des Etats souhaite laisser les cantons faire absolument ce qu'ils veulent, sans avoir à respecter les principes de notre Constitution fédérale. Cela reviendrait à accorder une sorte de droit aux cantons de ne pas respecter la Constitution. Nous dirions, en quelque sorte, que les cantons sont au-dessus de la Constitution fédérale pour tout ce qui concerne le domaine électoral. Ceci va trop loin.

La minorité est attachée à la souveraineté des cantons, qui est clairement reconnue et inscrite dans la Constitution fédérale, mais elle estime que la liberté des cantons n'est pas absolue, et que les droits constitutionnels des citoyens peuvent justifier une limitation de l'autonomie des cantons. Depuis 1848, la Suisse est un Etat fédéral, donc les cantons ont accepté de restreindre leur indépendance. Cet Etat fédéral donne beaucoup de droits aux cantons, mais il leur donne aussi un certain nombre de devoirs.

Si je résume les avantages et les désavantages des propositions défendues par la majorité et la minorité de la commission, je constate que, selon la proposition de la majorité de la commission, nous aurons un conflit ouvert avec le Tribunal fédéral – nous pouvons nous en accommoder et le Tribunal fédéral adaptera sa jurisprudence. Nous aurons en outre une division entre les cantons parce que, visiblement, il n'y a pas d'enthousiasme, parmi les cantons, à remettre en cause la jurisprudence actuelle du Tribunal fédéral. Enfin, nous créerons une grande insécurité juridique parce que, en voulant redonner des compétences aux cantons, nous adopterons une disposition constitutionnelle qui pose de très nombreuses questions. Or rien ne nous permet de savoir exactement comment ce texte sera ensuite interprété; c'est un peu ouvrir la boîte de Pandore.

Pour ce qui est de la minorité, nous respectons la jurisprudence actuelle du Tribunal fédéral, mais nous souhaitons éviter des évolutions indésirables. Finalement, nous dissipons toutes les craintes qui ont été exprimées par les cantons, et notamment par les deux cantons qui ont déposé les initiatives cantonales. Je crois qu'il n'est pas nécessaire d'aller trop loin dans la satisfaction que nous donnons aux cantons; le canton d'Uri et le canton de Zoug seront parfaitement satisfaits avec la solution de la minorité.

Finalement, ma proposition de minorité, c'est une sorte de soupe de Kappel. Nous essayons de faire en sorte que les cantons puissent se réunir autour d'une solution, parce que si vous avez une telle division dans la consultation entre les

AB 2018 S 235 / BO 2018 E 235

cantons, je pense que, dans la campagne précédant la votation populaire, les choses seront extrêmement compliquées et je ne suis pas sûr que nous pourrions convaincre la population de modifier la Constitution. Si même les cantons ne sont pas prêts à faire cette modification, comment voulez-vous convaincre les citoyens qu'il faut modifier la Constitution?

C'est la raison pour laquelle je considère que la minorité essaie de proposer une voie qui représente un compromis, et nous verrons si la majorité de la commission souhaite manger cette soupe de Kappel.

Hegglin Peter (C, ZG): Ich möchte nur kurz meinem Vorredner widersprechen. Er hat vorhin ausgeführt, dass die Kantone Uri und Zug mit der Variante der Minderheit zufrieden wären. Das ist beileibe nicht der Fall, im Gegenteil: Man bevorzugt die Variante der Mehrheit, weil man mit der Variante der Mehrheit wieder die Möglichkeit hätte, zum ursprünglichen Wahlverfahren zurückzugehen. Mit der Variante der Minderheit würde das, was inzwischen eingeführt wurde, fortgeführt, und man hätte nicht die Möglichkeit, das Wahlgesetz wieder zu ändern.

Also, ich bin ganz klar der Meinung, dass wir der Mehrheit folgen, den Kantonen diese Möglichkeit wieder geben und damit eben auch den Standesinitiativen entsprechen sollten.

Engler Stefan (C, GR): Nur eine kurze Replik auf das Votum von Kollege Comte. Er hat ausgeführt, man würde mit der Fassung der Kommissionsmehrheit bundesstaatliche Prinzipien verletzen, weil man damit die Kantone einlädt, gegen Bundesverfassungsrecht zu verstossen. Genau besehen besteht in unserem Rechtssystem immer die Möglichkeit, die Bundesverfassung zu ändern. Sowohl die Mehrheits- wie auch die Minderheitsfassung wollen eine Änderung der Bundesverfassung bewirken. Somit hat der Souverän die Möglichkeit, selber darüber zu entscheiden, ob er in der Bundesverfassung die Kompetenz für die Festlegung der Wahlsysteme



den Kantonen geben will oder nicht. Insofern trifft das Argument natürlich nicht zu, man würde die Kantone einladen, Verfassungsrecht zu verletzen. Wir ändern die Verfassung genau zu diesem Zweck, nämlich damit den Kantonen die Souveränität in diesem Bereich zurückgegeben wird. Dadurch gibt man dem föderalistischen Prinzip und der Organisationshoheit der Kantone neu mehr Gewicht, als dies in der Vergangenheit der Fall war. Irgendwie schimmert bei verschiedenen Voten von Vertretern der Minderheit auch immer wieder die Ansicht durch, die Kantonsbevölkerung sei nicht in der Lage, selber über gerechte Wahlsysteme zu entscheiden. Ich glaube, die Bevölkerung in den Kantonen ist sich sehr wohl bewusst, welches für ihr politisches System das richtige Wahlsystem ist, und ich traue es der Bevölkerung in den Kantonen sehr wohl zu, selber auch die Überlegung anzustellen, was gerecht ist und was nicht.

Stöckli Hans (S, BE): Vier kurze Bemerkungen, zuerst an den letztjährigen Kommissionspräsidenten: Ich habe gesagt und lese einfach, was im Bericht steht: dass nur die Hälfte der Kantone für die Mehrheitslösung ist; für die Minderheitslösung oder gegen eine neue Vorschrift ist die andere Hälfte. Das habe ich gesagt.

Zum Zweiten: Selbstverständlich bin ich überhaupt nicht ein Parteitiger. Meine Partei hat mir das schon mehrmals vorgeworfen. Auch hier im Ständerat geht es überhaupt nicht darum, Parteipolitik zu machen, aber die Abstimmung wird dann über die Parteien laufen. Ich habe einfach darauf aufmerksam machen wollen, dass die Mehrheitslösung von den Parteien kaum oder nur von einer Partei unterstützt wird.

Die dritte Frage ist die des Kantons Bern. Herr Comte hat es vorhin klar ausgeführt, und ich kann das auch zuhänden meines Kantons bestätigen: Das Hauptanliegen des Kantons Bern liegt darin, dass durch unsere Gesetzgebung die bernische Spezifität mit dem französischsprachigen Teil, wie sie heute geregelt ist, nicht verunmöglicht wird. Die Minderheitslösung lässt die Berücksichtigung des Berner Anliegens absolut zu. Ich weiss, wovon ich spreche, ich bin nämlich Präsident der Expertenkommission des Kantons Bern, welche sich um die Mehrsprachigkeit kümmert.

Ein Letztes: Wenn Sie tatsächlich der Mehrheit zustimmen, hat die Bevölkerung künftig keine Beschwerdemöglichkeit mehr, wenn es um die Wahlverfahren geht, wenn es um die Einteilung der Wahlkreise geht und wenn es um die Wahl der Wahlsysteme in den Kantonen geht. Genau diese Gegenstände waren es, welche das Bundesgericht beurteilen musste.

Dementsprechend ersuche ich Sie – um die Worte des Präsidenten unserer Kommission zu verwenden – dringend, der Minderheit zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 24 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit ... 16 Stimmen
(0 Enthaltungen)

Ziff. II

Antrag der Kommission: BBI

Ch. II

Proposition de la commission: FF

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 14.307/2357)
Für Annahme des Entwurfes ... 26 Stimmen
Dagegen ... 15 Stimmen
(0 Enthaltungen)