



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**

Zweitrat – Deuxième Conseil

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 18.03.16 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 15.03.18 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 19.09.18 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

14.316

**Standesinitiative Uri.
Souveränität bei Wahlfragen**

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

Zweitrat – Deuxième Conseil

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 18.03.16 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 15.03.18 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 19.09.18 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

Antrag der Mehrheit
Nichteintreten

Antrag der Minderheit
(Rutz Gregor, Buffat, Burgherr, Campell, Glarner, Humbel, Müller-Altarmatt, Pantani, Reimann Lukas, Romano, Steinemann)
Eintreten

AB 2018 N 1479 / BO 2018 N 1479



*Proposition de la majorité*

Ne pas entrer en matière

Proposition de la minorité

(Rutz Gregor, Buffat, Burgherr, Campell, Glarner, Humbel, Müller-Altarmatt, Pantani, Reimann Lukas, Romano, Steinemann)

Entrer en matière

Moret Isabelle (RL, VD), pour la commission: La Commission des institutions politiques du Conseil des Etats s'est penché sur un projet de modification de la Constitution fédérale après qu'elle et notre conseil – contre l'avis de notre commission – eurent donné suite aux deux initiatives cantonales émanant des parlements zougais et uranais en mars 2014. Le Conseil des Etats est entré en matière le 15 mars dernier sur le projet de sa commission et l'a accepté au vote sur l'ensemble.

Que contient donc ce projet? Il reprend le but des deux initiatives cantonales, à savoir préciser la Constitution de sorte à affirmer et préserver l'autonomie des cantons en matière de procédure électorale. Les auteurs des initiatives s'estiment en effet insatisfaits de la jurisprudence rendue par le Tribunal fédéral dans ce domaine. Ils considèrent que les décisions de ces dernières années portent atteinte à l'autonomie cantonale en matière de procédure électorale.

Le projet de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats prévoit donc de modifier la Constitution fédérale au travers d'une formulation plus précise de son article 39. Les cantons pourraient alors arranger librement le mode d'élection de leurs autorités – élection proportionnelle, majoritaire ou mixte. Ils seraient de même libres d'établir leurs circonscriptions électorales et d'adopter des règles électorales particulières.

La majorité de votre commission s'est exprimée contre ce projet. Bien que la demande paraisse légitime, il convient de veiller au respect des droits fondamentaux. En tant que Chambre du peuple, notre conseil a la responsabilité d'assurer l'égalité de traitement de chaque citoyen indépendamment de son canton. Or ce projet de la Chambre des cantons va dans un sens qui serait contraire à cette égalité de traitement. De même, la pratique montre que ce changement n'est pas nécessaire. L'article 39 de la Constitution prévoit en effet déjà que les cantons "règlent les droits politiques aux niveaux cantonal et communal".

L'article 47 vient également appuyer cette autonomie. La jurisprudence du Tribunal fédéral ne touchait pas tant à la souveraineté des cantons, mais plutôt au rejet de systèmes électoraux en raison de quorum trop élevés et ne respectant pas le principe d'égalité sur le plan des droits politiques. La nouvelle disposition proposée se révélerait superflue et n'apporterait au final aucun changement, les prérogatives et les interprétations de la Haute Cour demeurant les mêmes.

Une minorité de la commission considère que l'autonomie d'organisation des cantons est limitée par la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de procédure électorale. Selon elle, les décisions des juges de Mon-Repos ont amené des incertitudes pour ce qui relève de l'organisation des droits politiques par les cantons. Pour la minorité, l'évolution des modes d'élection doivent dépendre des cantons et non du Tribunal fédéral. Les différents modes d'élections devraient également être considérés sur un pied d'égalité.

Après la pesée des arguments en faveur et en défaveur de ce projet, le Conseil fédéral a décidé de renoncer à faire une proposition pour ou contre la version de la commission. Selon le Conseil fédéral, un système électoral doit être en mesure de respecter aussi bien les principes démocratiques que le contexte historique et social d'une collectivité locale.

Sur la base des éléments que j'ai évoqués, la majorité de la Commission des institutions politiques de notre conseil vous propose, par 13 voix contre 11 et 1 abstention, de ne pas entrer en matière sur le projet du Conseil des Etats.

Wermuth Cédric (S, AG), für die Kommission: Der Ständerat schlägt Ihnen hier infolge zweier Standesinitiativen eine Änderung der Bundesverfassung betreffend die Möglichkeiten der Kantone vor, selber und eigenständig, ohne, wenn Sie so wollen, Einmischung des Bundesgerichtes über ihre Wahlsysteme entscheiden zu können.

Die Kantone, die diese Initiativen eingereicht haben, stören sich daran, dass das Bundesgericht in jüngeren Entscheiden in verschiedenen Fällen – vielleicht der berühmteste ist jener des Kantons Zug – entschieden hat, dass die Artikel 8 und 34 der Bundesverfassung, d. h. die Rechtsgleichheit und das Recht auf unverfälschte Stimmabgabe, der Autonomie der Kantone in Sachen Festlegung der eigenen Wahlmodalitäten vorgehen.

Der Ständerat stellt sich auf den Standpunkt, dass das erstens ein unzulässiger Eingriff des Bundes in die Autonomie der Kantone ist und dass zweitens dafür keine Berechtigung besteht, solange die Kantone dies nach



den Vorgaben der Bundesverfassung, d. h. in republikanischer, demokratischer Manier entscheiden. Daran wird ja wohl niemand seine Zweifel haben. Drittens stören sich die Kantone und der Ständerat daran, dass der Bund selber auch, wenn wir zum Beispiel die Erfolgswertgleichheit als Kriterium nehmen, kritische Momente in seinem Wahlsystem hat. Es gibt durchaus Nationalratssitze, bei denen das Quorum von 10 Prozent nicht erreicht ist. Viertens argumentieren Ständerat und Minderheit – ich nehme das hier gleich mit –, dass ein Eingriff in die Wahlsysteme der Kantone den historischen Auftrag der Bundesverfassung, die Minderheiten zu schützen, die auch in den Kantonen abgebildet sind, verletzt. Fünftens und letztens argumentieren sie, dass die neuere Rechtsprechung des Bundesgerichtes vor allem Rechtsunsicherheit für die Wählerinnen und Wähler ihrer Kantone schaffe.

Die Mehrheit Ihrer Kommission bittet Sie, dieser Argumentation nicht zu folgen. Die Mehrheit Ihrer Kommission hält die bundesgerichtliche Auslegung nicht für ein Überziehen der Artikel 8 und 34 der Bundesverfassung, sondern für eine korrekte Abwägung von zwei sich gegenüberstehenden Souveränitäten oder, wenn Sie so wollen, Freiheitsrechten. Auf der einen Seite steht die Souveränität der Stände und der Kantone, die nach der Bundesverfassung selbstverständlich gewährleistet ist, aber auf der anderen Seite haben wir die Souveränität und das Recht der einzelnen Bürgerin und des einzelnen Bürgers auf Rechtsgleichheit und unverfälschte Stimmabgabe.

Es ist ein ganz einfaches Beispiel, das illustrieren kann, weshalb es gerechtfertigt ist, dass das Bundesgericht hier anmahnt, in den Kantonen zumindest gleiche Bestimmungen zu haben. Warum sollten wir das so belassen? In einem kleinräumigen Land wie der Schweiz ist es ja durchaus vorstellbar, dass Sie einmal von einem Kanton in einen anderen zügeln. Sie waren dann bei einer Entscheidung über das Wahlsystem nicht dabei, und damit wäre Ihre rechtsgleiche Behandlung unter Umständen je nach Wahlsystem verletzt, selbst wenn eine Entscheidung stattgefunden hätte.

Die Minderheit moniert auch, dass das Bundesgericht gar nicht zuständig sei für den Schutz dieser individuellen Rechte oder für diese Entscheide.

Die Mehrheit Ihrer Kommission teilt diese Ansicht nicht: Nach Artikel 189 der Bundesverfassung ist das Bundesgericht sehr wohl für den Schutz der individuellen politischen Freiheiten der Bürgerinnen und Bürger auch in den Kantonen zuständig. Mit dieser Verfassungsänderung, wie der Ständerat sie vorschlägt, wäre die Möglichkeit der einzelnen Bürgerinnen und Bürger, Klage einzureichen, falls sie von einer Mehrheit in ihrem Kanton diskriminiert würden, eingeschränkt.

Letztes Argument: In der Praxis bereitet die Rechtsprechung des Bundesgerichtes gar keine Probleme. Selbst die Kantone, die jetzt Standesinitiativen eingereicht haben, haben in ihrer politischen Praxis bewiesen, dass es durchaus möglich ist, innert nützlicher Frist Wahlsysteme so anzupassen, dass die Erfolgswertgleichheit, dieses berühmte 10-Prozent-Quorum, welches das Bundesgericht als Richtwert genannt hat, einhaltbar ist.

Wir beantragen Ihnen deshalb abschliessend – die Kommission hat mit 13 zu 11 Stimmen entschieden –, auf diesen Entwurf der Staatspolitischen Kommission des Ständerates nicht einzutreten. Es gibt keinen Grund, die Praxis bereitet keine Probleme, und die Rechtsgleichheit der Bürgerinnen

AB 2018 N 1480 / BO 2018 N 1480

und Bürger ist ein zu hohes Gut, um den Rechtsweg ans Bundesgericht zu verbauen.

Rutz Gregor (V, ZH): Wir diskutieren hier ein etwas unseliges Thema. Es ist eigentlich traurig, dass die Kantone Uri und Zug diese Initiativen überhaupt lancieren mussten, weil die verfassungsrechtliche Ordnung, die Kompetenzen eigentlich klar wären. Für die Genehmigung der kantonalen Verfassungen und damit auch für die Ordnung der Wahlsysteme in den Kantonen ist die Bundesversammlung und nicht das Bundesgericht zuständig; das aus gutem Grund, weil diese Wahlsysteme eben auch historisch gewachsen sind. Wir dürfen hier nicht nur etwas dazu sagen, wir müssen etwas dazu sagen, wir müssen unsere Verantwortung wahrnehmen. Es beunruhigt mich zunehmend, dass wir hier offensichtlich nicht mehr dazu in der Lage sind, nicht mehr bereit sind, sondern uns immer wieder an der Praxis des Bundesgerichtes orientieren, welches meines Erachtens seine Kompetenzen in diesem Kontext klar überschreitet.

Die Vorgabe, welche die Bundesverfassung den Kantonen gibt, ist vor allem in Artikel 51 der Verfassung: Die Kantone müssen sich eine demokratische Verfassung geben, das heisst, sie müssen ein vom Volk in direkter Wahl bestelltes Parlament haben. Damit erschöpft es sich dann auch schon bald, im Wissen eben, dass der Verfassungsgeber gut beachtet hat, dass die Kantone ganz unterschiedlich sind.

Wenn Ihnen das Schweizer System lieb ist und Sie den Schutz der sprachlichen und kulturellen Minderheiten hochhalten, dann müssen Sie hier für Eintreten stimmen.

Schauen Sie einmal, was das Bundesgericht möchte: Das Bundesgericht will eine Erfolgswertgleichheit, eine



Zählwertgleichheit und eine Stimmkraftgleichheit. Auf Deutsch übersetzt heisst das: Es müssen möglichst gleich grosse Wahlkreise existieren, damit jeder Stimmbürger in der gleichen Situation ist wie der andere. Jetzt schauen Sie einmal unser Land an: Da sehen Sie auf den ersten Blick, dass das nie und nimmer geht. Es wird auch allen klar, dass die Schweiz nicht mit dem Rechenschieber entstanden ist, sie ist nicht ein theoretisch konstruierter Zentralstaat, sondern sie ist historisch gewachsen. Mit diesem Wachstum verbunden war immer die direkte Demokratie, die direkte Mitsprachemöglichkeit der Bürger über Sachfragen, aber eben auch über Fragen der staatlichen Organisation, was uns, mit all unseren verschiedenen Kulturen, Sprachen und Traditionen, überhaupt erst ermöglicht hat zusammenzuleben.

Heute diskutieren wir eigentlich auch über die Sitze von Kollege Daniel Fässler, von Kollege Martin Landolt, von den Kollegen Pierre-Alain Fridez und Jean-Paul Gschwind, von Kollege Peter Keller sowie von Kollege Karl Vogler. Sie müssen wissen: Wenn Sie diese Rechtsprechung des Bundesgerichtes fertig denken, kommen Sie automatisch zum Schluss, dass die Ordnung, die wir für die Nationalratswahlen vorsehen, eigentlich verfassungswidrig ist. Das ist natürlich eine Absurdität, aber es zeigt, wie schräg das Bundesgericht mit seiner Argumentation und mit diesen Behauptungen liegt. Wenn wir so weitermachen und uns immer mehr nach den theoretischen Vorgaben des Bundesgerichtes richten, werden wir in Kürze einen Wahlkreis Innerschweiz, einen Wahlkreis Bern-Jura usw. haben. Als Zürcher könnte mir das eigentlich egal sein, weil die Zürcher immer ihre Sitze haben werden. Aber ich glaube, dass die Schweiz ein wunderbares Land ist, und ich schätze es, dass wir, mit so vielen verschiedenen Kulturen, Sprachen und Minderheiten, hier zusammenleben können. Darum ist es wichtig, dass wir hier die Ordnung und auch den Respekt vor den Minderheiten und den kleineren Kantonen bewahren. Es ist eine Selbstverständlichkeit, dass diese über ihre Wahlsysteme selber diskutieren und beschliessen können.

Was die beiden Initiativen wollen – darüber müssen wir uns im Klaren sein –, ist keine Neuerung! Was die beiden Initiativen wollen, ist die Wiederherstellung der Ordnung, welche bis vor wenigen Jahren völlig unbestritten war, bis das Bundesgericht dann mit diesen theoretischen Experimenten gekommen ist.

Vielleicht hilft es, wenn ich einen sozialdemokratischen Kollegen zitiere. Kollege Martin Schubarth, alt Bundesrichter, hat vor wenigen Jahren geschrieben: "Ein grundlegendes Menschenrecht ist der Respekt vor anderen Kulturen und der Respekt vor rechtlichen Lösungen, die sich aus einer anderen historischen Entwicklung erklären." Er zitiert dann den deutschen Rechtsphilosophen Max Ernst Mayer, der gesagt hat: "Rechtsnormen müssen übereinstimmen mit Kulturnormen, deren Verbindlichkeit das Individuum kennt und anerkennt." Uri ist nicht Basel! Graubünden ist nicht Genf! Das sind verschiedene Kantone, die unterschiedlich gewachsen sind. Alle sind demokratisch, überall haben die Bürger viel mehr Mitspracherechte als in allen anderen Ländern Europas. Das müssen wir bewahren! Hören wir auf mit solch zentralistischen und theoretischen Experimenten. Ich bitte Sie, im Sinne des Ständerates für Eintreten zu stimmen und die beiden Initiativen zu unterstützen.

Töngi Michael (G, LU): Herr Kollege, ich habe eine Frage. Sie haben jetzt viel von Minderheitenschutz gesprochen. Wie halten Sie es dann mit dem Minderheitenschutz, wenn es um Kantone geht, in welchen die Wahlkreise vielleicht nur zwei oder drei Leute umfassen?

Rutz Gregor (V, ZH): Schauen Sie, Herr Kollege Töngi, das ist eben dann Sache der Kantone, das zu regeln; und das Schöne ist, dass sich dabei alle einbringen können, auch die Minderheiten. Darum funktioniert die Schweiz auch so gut. Schauen Sie sich einmal in der Welt um: Wo haben die Bürger so viele Mitsprachemöglichkeiten? Wo kann sich jemand für eine Kandidatur zur Verfügung stellen, der nicht in einer Partei ist? Wo kann man sich spontan zu Interessengruppierungen zusammenschliessen usw.? Das ist doch der Wert unseres Landes. Wir haben hier Parteien im Saal, zum Beispiel die Lega dei Ticinesi, die kommt national nicht auf 2 Prozent der Stimmen. Aber das ist doch gerade der Wert, dass wir eben ein Wahlsystem haben, wo Gruppierungen, die in einem Kanton oder die kantonale gesehen in einem Bezirk oder einer Gemeinde von Relevanz sind, die ein Anliegen einer gewissen Zahl von Bürgern aufnehmen, auch vertreten sein können. Wenn Sie jetzt kommen und mit dem Taschenrechner hier die Schweiz neu konstruieren wollen, dann machen Sie all das kaputt, und unter dem Strich haben die Bürger weniger Mitspracherechte.

Noch einmal: Es geht hier darum, die bestehende verfassungsrechtliche Ordnung zu wahren, und es geht darum, dass wir unsere Verantwortung dieser demokratischen Ordnung gegenüber wahrnehmen und nicht immer mehr dem Bundesgericht überlassen. Mich beunruhigt es, dass in diesem Land zunehmend die Richter Politik machen und nicht mehr wir, die dafür gewählt sind.

Masshardt Nadine (S, BE): Die SP-Fraktion unterstützt die Mehrheit der Staatspolitischen Kommission und ist somit für Nichteintreten.

Zuerst stellt sich die Frage, ob überhaupt Handlungsbedarf besteht. Unsere Antwort ist: Nein, wir sehen keinen



Handlungsbedarf. Weshalb? Wir respektieren die Hoheit der Kantone bei der Ausgestaltung ihrer Wahlsysteme.

Wir haben eine sehr dezentrale Wahl- und Abstimmungsorganisation; das ist richtig so und soll auch so bleiben. Im Interesse der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger braucht es dabei jedoch gewisse Leitplanken. Die Garantie der politischen Rechte in Artikel 34 Absatz 2 und das Gebot der Rechtsgleichheit in Artikel 8 der Bundesverfassung stellen verfassungsrechtliche Mindeststandards für Wahlverfahren dar. Sie garantieren Chancengleichheit und Rechtsgleichheit bei der Ausübung der politischen Rechte, und zwar für alle Wählerinnen und Wähler sowie für Kandidierende und Parteien. Das Bundesgericht hat diese Mindeststandards bisher unseres Erachtens mit Bedacht und unter Berücksichtigung der Eigenständigkeit der Kantone sehr differenziert gesetzt.

Wir fänden es deshalb höchst problematisch, wenn wir nun eine Verfassungsänderung in Gang setzen würden, nur weil in ein paar Kantonen Unzufriedenheit über einzelne Bundesgerichtsentscheide besteht. Diesen Angriff auf die bewährte Gewaltenteilung lehnen wir ab. Zudem haben die meisten betroffenen Kantone ihre Systeme längst angepasst und

AB 2018 N 1481 / BO 2018 N 1481

entsprechen somit nun den bundesgerichtlichen Mindeststandards. Viele Kantone sind mit diesen Anpassungen ihrer Wahlsysteme übrigens auch zufrieden. Auch die Vernehmlassung zeigt, dass die Hälfte der Kantone keine Änderung im Sinne dieser Vorlage wünscht, also wie die SP-Fraktion keinen Handlungsbedarf sieht.

Was will nun der Ständerat? Er will in die Bundesverfassung schreiben, dass die Kantone in der Ausgestaltung ihres kantonalen Wahlrechts völlig frei sein sollen. Er will die Souveränität der Kantone bei der Ausgestaltung ihrer Wahlsysteme über die Rechtsgleichheit und Chancengleichheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger stellen. Der Ständerat will also die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger schwächen. Das finden wir falsch und lehnen wir ab.

Die unverhohlene Schelte des Bundesgerichtes scheint uns verfehlt. Dieses hat lediglich seine rechtsstaatlichen Pflichten eingehalten, indem es die individuellen, verfassungsmässigen Rechte der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger geschützt hat. Das Bundesgericht hat zudem nicht von sich aus gehandelt, sondern weil sich Bürgerinnen und Bürger in den betroffenen Kantonen benachteiligt fühlten und Beschwerde einreichten. Sie stellten sich auf den Standpunkt, dass die Rechte, welche ihnen die Bundesverfassung gewährt, auch von den Kantonen eingehalten werden müssen.

Wir diskutieren hier und heute nicht darüber, welches das beste Wahlsystem ist, ob Proporz oder Majorz, Hagenbach-Bischoff, doppelter Pukelsheim oder sonst etwas. Es geht vielmehr um die grundsätzliche Frage, ob wir den Kantonsparlamenten einen Freipass in der Formulierung ihrer Wahlgesetze geben wollen oder nicht.

Zur Erinnerung: Der prominenteste Fall im Bereich politischer Rechte, den das Bundesgericht je behandelt hat, ist das Frauenstimm- und -wahlrecht im Kanton Appenzell Innerrhoden. Hier entschied das Bundesgericht im November 1990, dass Frauen die gleichen politischen Rechte zustehen wie Männern. Heute wirkt dieser Entscheid vielleicht veraltet. Aber ohne das Bundesgericht hätten die Innerrhoder Frauen noch länger als bis 1991 auf gleiche Rechte warten müssen. Das Bundesgericht setzte hier, wie wohl heute unbestritten ist, der kantonalen Souveränität in den politischen Rechten völlig zu Recht Grenzen.

Bei der vorliegenden Vorlage geht es also nicht nur um Wahlsysteme, sondern es geht in erster Linie um die Einhaltung der verfassungsmässigen Rechte auf kantonomer Ebene. Es geht um die Frage, ob das Bundesgericht auch in Zukunft gewisse Mindeststandards setzen kann, um die Rechts- und Chancengleichheit bei der Ausübung der politischen Rechte auf Kantonsebene zu garantieren.

Das wollen wir. Wir sind deshalb für die Beibehaltung des bewährten Systems und somit für Nichteintreten.

Pfister Gerhard (C, ZG): Namens der CVP-Fraktion bitte ich Sie, auf diese Vorlage einzutreten und der Minderheit zu folgen. Es geht hier letztlich um zwei Fragen. Erste Frage: Was ist ein sogenannt gerechtes Wahlsystem? Zweite Frage: Muss die Antwort, was ein gerechtes Wahlsystem sein soll, in der ganzen Schweiz genau gleich ausfallen, oder darf die Bevölkerung in den Kantonen diese Frage abschliessend beantworten?

Bis vor gut einem Jahrzehnt wurde die Frage nach einem gerechten Wahlsystem den Kantonen überlassen. Die Kantone waren gemäss bis vor fünfzehn Jahren gültiger Praxis des Bundesgerichtes in der Ausgestaltung ihres Wahlsystems weitgehend frei. Seit fünfzehn Jahren aber haben Bundesgerichtsurteile die Freiheit der Kantone stark eingeschränkt.

Die Vorlage nimmt das Anliegen von zwei Standesinitiativen auf, darunter auch eine aus meinem Kanton. Die beiden Stände stören sich daran, dass das Bundesgericht Artikel 34 der Bundesverfassung zu eng aus-



legt, den Spielraum der Kantone beschränkt und kantonale Eigenständigkeiten übergeht. Ich zitiere aus einer Standesinitiative: "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."

Auch der Bundesrat kommt nicht umhin festzustellen, dass das Bundesgericht die Kantonsautonomie in den letzten Jahren in Wahlfragen immer mehr eingeschränkt hat. Das in den meisten Kantonen in der Folge eingeführte Wahlsystem nach Pukelsheim wird zum Beispiel nicht in allen Kantonen der Situation und den historischen und kulturellen Gegebenheiten gerecht. Es gibt zum Beispiel Kantone, in welchen die Gemeinden Wahlkreise darstellen. Die Deputationen aus diesen Gemeinden in das kantonale Parlament sind dort immer auch mit der Aufgabe betraut, die Anliegen ihrer Gemeinden auf Kantonsebene einzubringen. Die Gemeinde wählt sozusagen ein Stück weit auch ihre Vertretung im kantonalen Parlament.

Das Wahlsystem nach Pukelsheim durchbricht genau diese Gemeindeautonomie. Nicht ausschliesslich diejenigen Kandidierenden, die in ihrer Gemeinde die meisten Stimmen gemacht haben, werden gewählt, sondern das ganze Resultat im ganzen Kanton oder im ganzen Wahlkreis, je nachdem, bestimmt den Ausgang der Wahlen in diesen kleinen Gemeinden und übersteuert dort. Es geht nicht darum, ob man das gut findet oder nicht – ich finde es nicht gut –, sondern es geht darum, dass es den Kantonen überlassen werden soll, wie stark sie historisch gewachsene Strukturen und Eigenheiten auch in ihrem Wahlsystem behalten können oder nicht.

In der Konsequenz gehe ich – Kollege Rutz hat es schon angetönt – noch weiter: Wenn man nur noch Wahlsysteme zulässt und als zulässig betrachtet, die bei der Verteilung der Mandate zuerst alle Stimmen aus allen Wahlkreisen zusammennehmen, dann heisst das in der Konsequenz, dass früher oder später bei den Nationalratswahlen die Kantonsgrenzen ebenfalls eliminiert werden können und die Schweiz als ein einziger Wahlkreis betrachtet werden kann. Wenn man nämlich die unterschiedlich hohen Wahlquoten zwischen den Gemeinden und Wahlkreisen in den Kantonen als unzulässig erachtet, dann muss man auch zum Schluss kommen, dass die unterschiedlich hohen Wahlquoten zwischen den Kantonen ebenso nicht zulässig sein können. Dieser möglichen Entwicklung schiebt die Vorlage einen Riegel, indem sie eben die Autonomie der Kantone und den Föderalismus stärkt.

Ein letztes Argument für Eintreten: Sie können sich hier darüber unterhalten, ob Sie das gut finden oder nicht. Es ist aber wichtig, dass Sie diese Frage auch dem Volk unterbreiten. Die Vorlage, die aus dem Ständerat kommt, schlägt eine Verfassungsänderung vor. Es gibt eine Volksabstimmung, wenn das hier durchkommt. Haben Sie doch den Mut, und gehen Sie mit dieser Frage, ob die Kantone mehr Autonomie in ihrem Wahlsystem behalten sollen, ja oder nein, vors Volk! Beantworten Sie diese Frage nicht hier drin, indem Sie einfach nicht eintreten mit der Folge, dass das Volk sich nicht dazu äussern darf. Wenn das Volk dann sagt: "Wir wollen nicht, dass die Kantone mehr Autonomie erhalten", dann ist das zu akzeptieren, und dann ist diese Frage entschieden. In diesem Sinne ist Angst vor dem Volk wohl der schlechteste Ratgeber.

Deshalb bitte ich Sie, hier auf diese Vorlage einzutreten.

Jauslin Matthias Samuel (RL, AG): Wir haben keine Angst vor dem Volk, überhaupt nicht. Trotzdem erlaube ich mir, die Meinung der FDP-Liberalen Fraktion hier bekanntzugeben, nämlich Ihnen zu empfehlen, der Kommissionsmehrheit zu folgen.

Mit der Vorlage der Staatspolitischen Kommission des Ständerates soll die Eigenständigkeit der Kantone in Wahlangelegenheiten gegenüber Eingriffen des Bundesgerichtes gestärkt werden. Aus Sicht der FDP/die Liberalen prallen hier zwei fundamentale Fragen aufeinander: Soll die Hoheit der Kantone in Wahlrechtsfragen aus föderalistischen Überlegungen absolut sein, oder ist die Rechtsgleichheit der einzelnen Bürgerinnen und Bürger – um die geht es hier nämlich – höher zu gewichten?

Innerhalb dieses Zielkonfliktes misst die Mehrheit der FDP-Liberalen Fraktion dem Argument der Wahlrechtsgleichheit ein grösseres Gewicht als der kantonalen Souveränität bei der Ausgestaltung des Wahlsystems und der Wahlkreise zu.

AB 2018 N 1482 / BO 2018 N 1482

Wir empfehlen deshalb, die Kommissionsmehrheit zu unterstützen und auf das Geschäft nicht einzutreten.

Uns ist es durchaus bewusst, dass einige Bundesgerichtsentscheide in gewissen Kantonen Unmut ausgelöst haben. Doch die Behauptung, das Bundesgericht zwingt den Kantonen ein bestimmtes Wahlsystem auf, entspricht nicht der ganzen Wahrheit. Der uns vorliegende Beschluss des Ständerates hat das Ziel, die Bundesverfassung so anzupassen, dass Kantone in der Ausgestaltung der Verfahren, der Wahlkreise und spezieller Wahlrechtsregelungen völlig frei sind.



Grundsätzlich hat schon heute jeder Kanton das Recht, sein Wahlsystem selber zu bestimmen. Diese Haltung vertritt übrigens bei der Urteilsbegründung auch das Bundesgericht. Aber es gilt: Jede abgegebene Stimme muss das gleiche Gewicht und den gleichen Erfolgswert haben. Dazu kann man auch Artikel 34, "Politische Rechte", Absatz 2 der Bundesverfassung beziehen: "Die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe." Das steht in der Bundesverfassung. Diese in der Verfassung verankerte Rechtsgleichheit kann und darf nicht einfach unter den Teppich gewischt werden.

Hier stossen wir wohl an die Grenzen der absoluten Souveränität der Kantone. Wenn nun bei einer Stimmrechtsbeschwerde die Richter in Lausanne zum Schluss kommen, dass die Wahlrechtsgleichheit mit einem angewendeten Wahlmodus arg strapaziert wird, ist es ja wohl ihre Pflicht, ja sogar ihre Aufgabe, diese Mängel zu prüfen und zu rügen. Kantone wie Nidwalden, Zug, Schwyz, Aargau, Zürich und Schaffhausen haben es ja vorgemacht und ihr Wahlsystem entsprechend angepasst, ohne irgendwelche Nachteile zu erleiden.

Das Bundesgericht – übrigens sind das keine fremden Richter, sondern die eigenen – zwingt, wie gesagt, keinem Kanton ein bestimmtes Wahlsystem auf. Um eine angemessenere und ausgewogenere Vertretung aller Kantonsteile und der politischen Meinungen zu erreichen, stehen verschiedene Modelle zur Verfügung. Am Beispiel des Kantons Uri wird, wie Sie vielleicht nachgelesen haben, sogar ausdrücklich ausgeführt, dass auch weiterhin ein gemischtes System mit Majorz und Proporz möglich ist. Es muss nur die notwendige Fairness gewährleistet sein.

Artikel 39 der Bundesverfassung in der aktuellen Fassung ist aus unserer Sicht durchaus genügend. Eine Änderung der Bundesverfassung braucht es nicht, denn diese Fassung sichert weiterhin die Rechtsgleichheit der Wählerinnen und Wähler.

Wir empfehlen Ihnen, auf das Geschäft nicht einzutreten.

Glättli Balthasar (G, ZH): Sehr viel gibt es eigentlich den Ausführungen von Herrn Jauslin nicht mehr hinzuzufügen. Ich möchte einfach nochmals darauf hinweisen, worum es geht und worum es nicht geht. Die Vorredner – insbesondere Kollega Pfister – haben zum Teil gar nicht nur über das Geschäft gesprochen, das jetzt zur Abstimmung steht, sondern sie haben in einer typischen Slippery-Slope-Argumentation gesagt: Wenn wir hier dies tun, kommt als Nächstes das, als Übernächstes jenes und als Überübernächstes vielleicht etwas ganz Neues, noch viel Schlimmeres.

Sie stimmen hier nicht darüber ab, ob wir auf schweizerischer Ebene einen Ausgleich einführen, zum Beispiel nach dem Motto "doppelter Pukelsheim". Sie stimmen hier nicht darüber ab, ob man die Autonomie der Kantone, ihr eigenes Wahlsystem festzulegen, beschränken soll. Sie stimmen hier nicht darüber ab, ob man einen Wahlkreis Innerschweiz gründet. Sie stimmen einzig und allein darüber ab, ob dann, wenn die Kantone in ihrer Souveränität ein Wahlsystem festlegen und dort "Proporz" draufsteht, auch weiterhin Proporz drin sein muss. Darum geht es im Kern, um nichts anderes.

Wie ausgeführt wurde, haben die Kantone auch weiterhin die Möglichkeit, Majorzsysteme zu haben. Ich muss Ihnen sagen: Aus meiner Sicht, als Vertreter einer nicht so grossen Partei, ist das stossend. Aber es ist die geltende Rechtsordnung, die auch geschützt wird vom Bundesgericht und die weiterhin bestehen bleibt, wenn Sie hier nicht eintreten.

Was Sie hingegen öffnen, wenn Sie jetzt auf diese Vorlage eintreten und am Schluss vielleicht auch dem Beschluss des Ständerates zustimmen, wenn die Beratung dann kommt, ist nichts anderes als eine Tür für Willkür in den Kantonen. Grundrechte wie Rechtsgleichheit sind etwas, bei dem wir gut daran tun, sie weiterhin von unseren eigenen Bundesrichtern in Lausanne überprüfen zu lassen. Es würde unserer modernen Schweiz schlecht anstehen, wenn wir hier ganz explizit den Kantonen die Möglichkeit gäben, Wahlsysteme einzuführen, bei denen zwar "Proporz" draufsteht, aber kein fairer Proporz drin ist.

Pfister Gerhard (C, ZG): Herr Kollege Glättli, könnten Sie definieren, was Sie mit "Willkür in den Kantonen" meinen? Heisst das mit anderen Worten, dass die Kantone für Sie keine Rechtsstaaten sind?

Glättli Balthasar (G, ZH): Die Kantone sind Rechtsstaaten, und deshalb haben sie sich, so meine ich, auch an die Grenzen und Grundregeln unserer Verfassung, der schweizerischen Verfassung, zu halten. Das heisst auch: Wenn sie in der Ausgestaltung ihrer jeweils kantonalen Wahlsysteme ihre Freiheit nicht nur nutzen, sondern Situationen schaffen, in denen die Erfolgswertgleichheit der Stimmberechtigten in einem proportionalen System nicht gegeben ist, dann ist der richtige Moment, sie daran zu erinnern, dass sie unter der Verfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft stehen.

Rutz Gregor (V, ZH): Herr Kollege Glättli, Sie haben gesagt, es gehe hier nicht um die Frage des eidgenössischen Wahlsystems. Behandeln wir diese Frage doch einmal hypothetisch, da Sie immer von dieser Erfolgs-



wertgleichheit sprechen: Würde denn das eidgenössische Wahlsystem diesen Kriterien, die das Bundesgericht vorgibt, entsprechen oder nicht?

Glättli Balthasar (G, ZH): Das ist eine interessante Frage. Ich kann Ihnen sogar nicht nur sagen, was die Antwort auf Ihre Frage, sondern was meine persönliche Überzeugung ist. Meine persönliche Überzeugung ist, dass die Wertung, die das Bundesgericht vorgenommen hat, politisch falsch ist. Das Bundesgericht hat nämlich gesagt, die Tradition und – wie soll ich sagen? – die seit der Gründung der modernen Eidgenossenschaft gesetzten Grenzen der Wahlkreise der Kantone seien gewichtiger als die Erfolgswertgleichheit über die gesamte Schweiz gerechnet. Das ist der Status quo. Es ist ein Status quo, der Ihnen als Vertreter einer grossen Partei besser gefällt als mir als Vertreter einer kleinen Partei. Es ist ein Status quo, den ich politisch gerne ändern würde, wofür ich aber keine Mehrheit kriege.

Hier haben wir aber nicht die Frage zu behandeln, wie das Wahlsystem auf gesamteidgenössischer Ebene ausgestaltet ist. Vielmehr haben wir hier einzig und allein die Frage zu behandeln, welche Freiheiten die Kantone haben, wenn sie ein Proporzsystem einführen, und ob sie dieses so ausgestalten dürfen, dass es gar kein wahrer Proporz ist.

Ich erinnere nochmals daran: Das Urteil des Bundesgerichtes hält explizit fest, dass den Kantonen nicht vorgeschrieben ist, ein Proporzsystem einzuführen. Das Bundesgerichtsurteil hält explizit fest, dass die Kantone die Autonomie behalten zu entscheiden, ob sie ein Proporzsystem oder ein Majorzsystem einführen. Das Bundesgerichtsurteil hält einzig und allein fest – das ist quasi wie eine Deklarationspflicht -: Wenn "Proporz" draufsteht, muss auch Proporz drin sein! Das ist jeder Kanton seinen Stimmberechtigten schuldig.

Fässler Daniel (C, AI): Herr Kollege Glättli, können Sie mir bestätigen, dass in der Bundesverfassung steht, dass die Kantone erstens zuständig sind, die Ausübung der politischen Rechte für kantonale und kommunale Angelegenheiten eigenständig zu regeln, und dass zweitens der Bund die Souveränität der Kantone wahrt?

Glättli Balthasar (G, ZH): Das ist so. Ich kann Ihnen auch bestätigen, dass in der gleichen Bundesverfassung steht, dass Rechtsgleichheit herrscht. Das heisst, dass wir als Parlament bei der Gewährleistung einer Kantonsverfassung eigentlich die Aufgabe hätten, nicht nur nach politischem

AB 2018 N 1483 / BO 2018 N 1483

Mehrheitswunsch zu entscheiden, sondern bei der Bewertung auch die Rechtsgleichheit zu berücksichtigen. Wenn wir dies aber unterlassen, hat das Bundesgericht die Möglichkeit, hier korrigierend einzuschreiten, ohne dass – das ist jetzt wichtig für Sie – die Möglichkeit besteht, den Kantonen vorzuschreiben, wie sie diesen Mangel konkret beheben sollen. Das bleibt in der Souveränität der Kantone.

Flach Beat (GL, AG): Die Grünliberalen bitten Sie, der Mehrheit zu folgen und nicht einzutreten.

Es hat sich aus den letzten Voten und auch aus den gestellten Fragen herauskristallisiert, worum es in dieser Frage geht. Es geht, in meinen Augen, darum, ob schon mal der Titel dieses Bundesbeschlusses richtig ist: "Bundesbeschluss über die Souveränität der Kantone bei der Festlegung ihrer Wahlverfahren". Dieser Titel ist falsch. Der Titel müsste lauten: "Bundesbeschluss über die völlige Freiheit der Kantone, auch über die Verfassung hinausgehend ihr Wahlverfahren selbstständig zu regeln". Das Bundesgericht hat nicht gesagt, dass die Kantone nicht frei sind. Die Kantone sind selbstverständlich frei, beispielsweise ein Mischverfahren anzuwenden und darin ihre traditionellen und gebietsmässigen Besonderheiten zu berücksichtigen.

Aber das Bundesgericht hat auch gesagt: Artikel 34 Absatz 2 der Bundesverfassung und Artikel 8 Absatz 1 der Bundesverfassung sind ebenso massgebend, und die Kantone haben sich daran zu halten, dass das Stimm- und Wahlrecht von Wahlberechtigten gewährleistet ist. Diese Wahl- oder Abstimmungsfreiheit, meinen Willen kundzutun, ist eingeschränkt, wenn ich irgendwo wähle und es 33 Prozent der Stimmen braucht, um einen Sitz zu erlangen. Das bedeutet eine völlig überproportionale Bevorzugung von grossen oder sehr grossen Parteien selbstverständlich, und es verhindert auch, dass kleinere Parteien überhaupt eine Chance haben, zu einem Sitz zu kommen.

Es wurde dann gesagt, das sei auch dringend notwendig, weil man ja quasi eine Ortsvertretung haben müsse, ein geografisches Gebiet würde durch diese Stimmabgabe vertreten und darum sei es zwingend, dass man diese Hürde schaffe. Aber diese Hürde muss nicht in dieser Art und Weise bestehen. Es ist, wie gesagt, auch möglich, dass man Mischsysteme macht.

Wahrscheinlich ist es auch so, dass kein Wahlsystem absolute Gerechtigkeit bringen würde. Es gibt immer Gewinner und Verlierer. Es gibt immer Gegenden, die in ihren Wahlkreisen halt sehr klein sind. Diese Unterschiedlichkeit ist einfach gegeben. Es gibt aber auch ganz klar komplett ungerechte Wahlsysteme. Wenn wir



jetzt eintreten und diesen Bundesbeschluss annehmen, dann öffnen wir Tür und Tor für genau solche Systeme, nämlich komplett ungerechte.

Wenn Sie eintreten, dann werden wir nicht ein gerechteres System erhalten. Deshalb macht es auch keinen Sinn, vors Volk zu gehen. Wir haben die Bundesverfassung, die besagt, dass bei uns quasi "one man, one vote" gilt. Wenn wir davon abweichen, kommen wir in ein Demokratieverständnis hinein, das grosse Teile der Bevölkerung ausschliesst. Sie haben dann gar keine Möglichkeit mehr. Wenn sie das zweite oder dritte Mal gewählt und festgestellt haben, sie hätten ihren Wahlzettel geradeso gut in den Papierkorb werfen können, dann gehen sie nicht mehr wählen, aber die Faust im Sack machen sie trotzdem.

Wir erleben auf der ganzen Welt eine gewisse Verdrossenheit von Menschen, die glauben, dass sie nicht genügend Gehör von der Politik bekommen. Darum achten wir darauf, dass die Stimme von jedem, der wählt, auch gezählt wird und dass wir hier nicht Hürden schaffen, die gegen die Bundesverfassung sind.

Ich bitte Sie namens der Grünliberalen, der Mehrheit zu folgen und nicht einzutreten.

Rutz Gregor (V, ZH): In aller Kürze: Ich konnte viele Argumente ja schon im Rahmen der Begründung für die Minderheit vorbringen. Noch einmal, einfach um es zu unterstreichen: Es ist auch ein bisschen eine Frage des gesunden Menschenverstandes. Schauen Sie doch einmal die Situation an: Wie ist unser Land gewachsen? Die Kantone sind die Urzellen der schweizerischen Demokratie. Aus dem Zusammenschluss der Kantone, demokratisch legitimiert, ist unser Bundesstaat hervorgegangen, unser Bundesstaat, der die verschiedenen Institutionen geschaffen hat, aus einem freien demokratischen Willen heraus: die Bundesversammlung, den Bundesrat und das Bundesgericht. Nun kommen wir plötzlich zum Schluss, dass das Bundesgericht den Kantonen erklären muss, was Demokratie ist. Das ist doch absurd! Das müssen Sie sich einmal überlegen. Was machen wir hier eigentlich?

Es geht nicht um etwas Neues. Es wurde gesagt, dass man den Kantonen mehr Freiheiten geben möchte. Nein! Es geht darum, das wiederherzustellen, was bis vor wenigen Jahren unbestritten war. Die Kantone, Kollege Glättli, sind nicht willkürlich. Die Kantone entscheiden demokratisch, welche Ordnung sie sich geben wollen. Die Menschenrechte sind doch dann am besten gewahrt, wenn der einzelne Bürger in seiner Gemeinde und in seinem Kanton frei mitbestimmen kann, wie er die demokratische Organisation ausgestalten möchte. Die Grundrechte und die demokratischen Mitspracherechte sind doch nicht besser gewahrt, wenn der Bürger über etwas abstimmt und ihm das Bundesgericht nachher mit dem Rotstift zeigt, wo er überall falschgelegen hat.

Es gibt eben durchaus einen Zusammenhang zwischen den verschiedenen Stufen unseres Staatssystems. Sie wissen das, Herr Glättli, Ihre Parteikollegen haben eine erste Beschwerde eingereicht, auf kommunaler Ebene, in Zürich, und das hat sich nachher auf die Kantone übertragen. Deswegen ist es nicht falsch, auch die Frage nach unserer bundesstaatlichen Ordnung, nach dem Wahlsystem auf eidgenössischer Ebene zu stellen. Vor einigen Jahren haben wir in diesem Saal über die Gewährleistung der Kantonsverfassung des Kantons Schwyz diskutiert. Diese Kantonsverfassung hat exakt die gleiche Ordnung vorgesehen, wie sie auf Bundesebene für den Nationalrat vorgesehen ist. Sie haben die Gewährleistung verweigert. Damit haben Sie eigentlich gesagt, dass das, was wir auf nationaler Ebene haben, so nicht geht. Da ist es doch eine Schlaumeierei, wenn Sie sagen, das eine habe mit dem anderen nichts zu tun. Sie können doch nicht sagen, in den Kantonen muss es so sein, aber auf eidgenössischer Ebene akzeptieren wir diese, wie Sie es sagen, Ungerechtigkeiten und diese Fehler des Systems.

Schauen Sie, wir sind dabei, uns in irgendwelchen Details zu verheddern, in mathematischen, theoretischen Überlegungen. Wir müssen schauen, dass die Schweiz so stark bleibt, wie sie ist, dass die Minderheiten geschützt sind, dass die Bürger mitbestimmen können und dass demokratische Entscheide akzeptiert werden, zuverlässig sind und gelten. Darum, meinen wir, ist es völlig richtig, diesen beiden Initiativen zuzustimmen. Stimmen Sie für Eintreten.

Wie es Kollege Pfister richtig festgestellt hat: Wenn Sie schon Zweifel haben, lassen Sie zumindest Volk und Stände darüber entscheiden, ob diese Zweifel angebracht sind oder nicht. Nehmen Sie diese Entscheidungsbefugnis dem Bürger und den Kantonen nicht weg!

Portmann Hans-Peter (RL, ZH): Kollege Rutz, Sie verweisen zu Recht auf die Autonomie der Kantone. Ich frage Sie: Wären Sie auch bereit, Artikel 31 im Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR) zu streichen, wo man ja den Kantonen vorschreibt, dass sie Listenverbindungen zulassen müssen? Auch das ist ein politisches Recht. Die Kantone könnten ja eigentlich selber entscheiden, ob sie Listenverbindungen haben wollen oder nicht. Würden Sie mithelfen, Artikel 31 BPR so anzupassen, damit Listenverbindungen auch in die Kompetenz der Kantone kommen?



Rutz Gregor (V, ZH): Geschätzter Kollege, ich glaube, Sie verwechseln hier ein paar Sachen: Das eine ist die Frage nach der Ausgestaltung und Organisation der nationalen Wahlen. Das betrifft den Bund, was die Nationalratswahlen anbelangt. Das andere ist die Frage, wie man kantonale und kommunale Wahlen organisiert. Da – das habe ich bereits ausgeführt – ist namentlich Artikel 51 der Bundesverfassung massgebend im Sinne, dass die Kantone demokratisch

AB 2018 N 1484 / BO 2018 N 1484

organisiert sein müssen und sich ein vom Volk demokratisch gewähltes Parlament zu geben haben.

Fluri Kurt (RL, SO): Herr Rutz, Sie haben zu Recht ausgeführt, dass es Aufgabe unseres Landes ist, Minderheiten zu schützen. Sind Sie nicht auch der Auffassung, dass dort, wo es 33 Prozent braucht, um gewählt zu werden, der Minderheitenschutz verletzt wird?

Rutz Gregor (V, ZH): Herr Fluri, dort, wo es wenige Einwohner hat, wo solche Quoren existieren, ist es gerade besonders störend, wenn man diesen Minderheiten gerichtlich vorschreibt, wie sie sich zu organisieren haben. Es ist jedem Bürger freigestellt, einen besseren Vorschlag zu machen. Am Schluss bestimmt die Mehrheit demokratisch, wie eine Organisation der Wahlen vonstattenzugehen hat. Ich glaube, das hat in unserem Land sehr gut funktioniert.

Vergleichen Sie es einmal: Können Sie mir ein Land sagen, wo Minderheiten mehr demokratische Mitwirkungsrechte haben? Können Sie mir ein Land sagen, wo die Parteienvielfalt grösser ist als in der Schweiz? Können Sie mir ein Land sagen, wo Sie in wenigen Wochen einen Verein gründen können für ein politisches Anliegen und mit diesem in einen Wahlkampf oder einen Abstimmungskampf steigen können? Das können Sie nicht, weil es das nicht gibt, und das ist der Beweis dafür, dass unser System gut funktioniert. Haben Sie mehr Vertrauen in die Bürger und weniger in die Gerichte!

Nantermod Philippe (RL, VS): Monsieur Rutz, en 1990, le Tribunal fédéral a jugé qu'une constitution cantonale qui excluait le droit de vote pour les femmes était contraire au droit supérieur. Estimez-vous que le Tribunal fédéral s'est trompé en disant au canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures qu'il devait octroyer le droit de vote aux femmes, quand bien même c'était quelque chose qui existait depuis très longtemps?

Rutz Gregor (V, ZH): Dieser Fall betraf schon eine etwas andere Dimension, sehr geehrter Herr Kollege Nantermod. Entsprechend wurde er auch in diesem Saal schon mehrfach besprochen. Wir können das gerne einmal bei einem Bier diskutieren, aber wir sind uns da wahrscheinlich einig.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Die Souveränität der Kantone ist ein hohes Gut. Ich glaube, sie ist für uns alle ein unbestrittenes Gut, und wir halten sie auch hoch. Ich glaube, jetzt hat die Diskussion vielleicht schon ein bisschen die Richtung gewechselt. Auch die Kantone müssen sich an die Bundesverfassung halten, das muss doch auch festgestellt werden. Autonomie, Souveränität in Ehren, aber die Kantone haben sich – freiwillig, sage ich mal – unserer Bundesverfassung unterzogen. Es ist die Aufgabe des Bundesgerichtes, falls eine Verletzung der Bundesverfassung vorliegt oder ein Grundwert unserer Bundesverfassung nicht eingehalten wird, einzuschreiten. Ich glaube, es ist wichtig, dass wir diese Verhältnisse auch immer wieder richtig darstellen.

Ich denke, es geht in diesem Geschäft um zwei Anliegen, die unter Umständen im Widerspruch zueinander stehen. Das muss zwar nicht so sein: Man kann die beiden Grundwerte, wie wir sie in der Bundesverfassung kennen, die Souveränität der Kantone und das Gebot der Rechtsgleichheit, miteinander vereinbaren. Das ist nicht unmöglich, das zeigen ja verschiedenste Kantone. In einigen Kantonen hat das allerdings zu Problemen geführt. Dort hat sich dann das Bundesgericht auch gemeldet und ist eingeschritten.

Die Frage ist jetzt, ob Sie mit einer Vorlage, wie sie aus dem Ständerat kommt und die von einer Kommission minderheit unterstützt wird, der Souveränität der Kantone mehr Gewicht geben und damit in Kauf nehmen wollen, dass unter Umständen tragende Grundwerte unserer Bundesverfassung nicht eingehalten werden. Ich spreche jetzt vor allem von der Garantie der politischen Rechte sowie vom Gebot der Rechtsgleichheit in Artikel 8 und Artikel 34 Absatz 2 der Bundesverfassung. Wollen Sie das unter Umständen in Kauf nehmen und das jetzt in der Bundesverfassung so festhalten? Oder bleiben Sie, so wie Ihre Kommissionsmehrheit es vorschlägt, dabei und sagen, die Kantone haben verschiedene Möglichkeiten, ihre Wahlsysteme zu organisieren? Sie sollen sich aber eben im Grundsatz auch an die ebenfalls in der Verfassung festgehaltenen Grundwerte halten, nämlich an das Gebot der Rechtsgleichheit und die Garantie der politischen Rechte. Das ist die Abwägung, die Sie heute machen müssen.

Der Bundesrat hat diese beiden gewichtigen Überlegungen angeschaut, abgewogen. Er hat auch festgestellt,



dass in der Vernehmlassung weder ein klares Ja für noch ein klares Nein gegen den Entwurf der ständerätlichen Kommission entstanden ist. Er hat dann nach Abwägung aller Argumente für und wider den Entwurf der SPK-SR entschieden, auf einen Antrag für oder gegen die Kommissionsvorschläge zu verzichten.

Das ist das, was ich Ihnen heute mitteilen kann. Ich glaube, Sie haben die Debatte geführt. Für welches System auch immer Sie sich entscheiden, es muss nach Auffassung des Bundesrates den demokratischen Grundsätzen entsprechen. Das ist absolut klar. Das erwartet der Bundesrat. Auch wenn diese neue Verfassungsbestimmung beschlossen werden sollte, kann sie das, was ebenfalls in der Verfassung steht, nicht aushebeln. In diesem Sinne müssten die Kantone dann selber dafür sorgen, oder das Bundesgericht kann, wie es heute der Fall ist, den Kantonen empfehlen, ihr System allenfalls abzuändern. Das Bundesgericht schreibt ja dann nicht vor, welches System gewählt werden muss, sondern es zeigt auf, welche Möglichkeiten für die Kantone bestehen.

Schwander Pirmin (V, SZ): Frau Bundesrätin, Sie haben gesagt, die Kantone hätten sich an die Bundesverfassung zu halten. Einverstanden. Der Kanton Schwyz hat sich bei seinem Wahlsystem haargenau an die Bundesverfassung gehalten. Das war unbestritten. Trotzdem hat die Bundesversammlung die Verfassung bzw. das Wahlsystem des Kantons Schwyz nicht gewährleistet. Wie können Sie sich das erklären?

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Ja, Sie erinnern sich, dass die Bundesversammlung damals – das ist ja ein Entscheid – die Frage sehr genau abgeklärt hat und dann zum Schluss gekommen ist, dass die Schwyzer Kantonsverfassung in einem Punkt nicht gewährleistet werden konnte.

In der Zwischenzeit wurde dort aber gemäss meinen Informationen das Wahlsystem entsprechend angepasst, und das wurde von der Bevölkerung auch so gutgeheissen. Ich glaube, im Nachhinein kann man sagen: Was Sie hier entschieden haben, war ein rechtlicher Entscheid. Sie wissen, dass die Bundesversammlung bei der Gewährleistung von kantonalen Verfassungen nur rechtliche Überlegungen und nicht politische Überlegungen anstellen kann und darf. In diesem Sinne hat auch Ihr Kanton jetzt eine Regelung gefunden, die ja ganz offensichtlich auch von der Bevölkerung mitgetragen wird.

Wermuth Cédric (S, AG), für die Kommission: Nur noch ganz kurz zur Präzisierung der Haltung der Mehrheit zu den Fragen, die aufgeworfen wurden. Zunächst eine kleine historische Korrektur, Kollege Rutz: 1848 wurde die Bundesverfassung dieses Landes durch einen Verfassungsbruch angenommen, indem man im Kanton Luzern die Nichtstimmenden zum Ja-Lager zählte. Trotzdem – das gilt auch für alle anderen sechs Kantone, die keiner Totalrevision der Bundesverfassung 1848, 1874 oder 1899 zugestimmt haben – gelten selbstverständlich die Bestimmungen des übergeordneten Rechts; das aber eher anekdotisch, das war nicht Teil der Debatte in der Kommission.

Eine Präzisierung drängt sich aber noch auf: Da hier gesagt wird, das Bundesgericht übertrete zunehmend seinen Zuständigkeitsbereich, möchte ich auf Artikel 189 Absatz 1 Literae d und f der Bundesverfassung verweisen, die klar festhalten, dass das Bundesgericht auch Streitigkeiten beurteilt wegen Verletzung von kantonalen verfassungsmässigen Rechten – im Kanton Zug zum Beispiel Artikel 5 der kantonalen Verfassung, die Rechtsgleichheit – und von eidgenössischen und kantonalen Bestimmungen über die politischen Rechte. Es ist also qua Bundesverfassung das Recht des einzelnen Bürgers und der einzelnen Bürgerin, die Einhaltung

AB 2018 N 1485 / BO 2018 N 1485

dieser Rechte gegenüber der Mehrheit in seinem oder ihrem Kanton einzufordern. Diese Beschwerdemöglichkeit würden Sie für alle Bürgerinnen und Bürger dieses Landes einschränken, das wäre der Entscheid, den Sie hier fällen würden.

Zuletzt möchte ich noch betonen, dass die Kommission keine Debatte darüber geführt hat, wie das nationale Wahlsystem ausgestaltet werden müsste. Infolge dieses Entscheides gäbe es keinen Automatismus in diese Richtung. Bundesgesetze sind von der Gerichtsbarkeit des Bundesgerichtes ausgeschlossen – und selbstverständlich auch das nationale Wahlrecht.

Le président (de Buman Dominique, président): Nous votons sur la proposition d'entrer en matière de la minorité Rutz Gregor.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Herbstsession 2018 • Neunte Sitzung • 19.09.18 • 15h00 • 14.307
Conseil national • Session d'automne 2018 • Neuvième séance • 19.09.18 • 15h00 • 14.307



Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 14.307/17555)

Für Eintreten ... 93 Stimmen

Dagegen ... 90 Stimmen

(2 Enthaltungen)

Le président (de Buman Dominique, président): Les objets retournent à la commission pour que celle-ci procède à l'examen par article.

