



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**

Fortsetzung – Suite

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)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 10.12.18 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 14.12.18 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 14.12.18 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

14.316

**Standesinitiative Uri.
Souveränität bei Wahlfragen**

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

Fortsetzung – Suite

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)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 10.12.18 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 14.12.18 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 14.12.18 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

La presidente (Carobbio Guscetti Marina, presidente): Il nostro Consiglio ha già deciso l'entrata in materia durante la sessione precedente. Procediamo oggi alla deliberazione di dettaglio.

AB 2018 N 2045 / BO 2018 N 2045





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

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, ch. I introduction

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 39

Antrag der Mehrheit

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 1bis

... nach dem Grundsatz des Majorzes, des Proporz oder einer Mischform. (Rest streichen)

Antrag der Minderheit

(Pfister Gerhard, Buffat, Burgherr, Campell, Glarner, Humbel, Müller-Altermatt, Pantani, Reimann Lukas, Steinemann)

Abs. 1bis

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 39

Proposition de la majorité

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 1bis

... qui peut être majoritaire, proportionnel ou mixte. (Biffer le reste)

Proposition de la minorité

(Pfister Gerhard, Buffat, Burgherr, Campell, Glarner, Humbel, Müller-Altermatt, Pantani, Reimann Lukas, Steinemann)

Al. 1bis

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Pfister Gerhard (C, ZG): Namens der Minderheit bitte ich Sie, dem Ständerat zu folgen und den letzten Satz, "Sie", nämlich die Kantone, "sind frei in der Festlegung ihrer Wahlkreise und spezieller Wahlrechtsregelungen", so zu belassen. Das, was die Mehrheit der Kommission beschlossen hat, ist eine Art Schlaumeiertrick. Wenn Sie das Ganze nämlich befürworten, dann können Sie die Streichung eigentlich auch bleibenlassen, weil dieser Satz ein wesentlicher Pfeiler dieser Vorlage ist.

Der Nationalrat ist wie der Ständerat auf diese Vorlage eingetreten. Das heisst, auch der Nationalrat will die Freiheit und Souveränität der Kantone belassen. Der Nationalrat wäre inkonsequent, wenn er jetzt der Mehrheit folgte, der gleichen Mehrheit übrigens, die auf die Vorlage gar nicht eintreten wollte. Die Mehrheit hat den Eintretensentscheid offenbar noch nicht ganz richtig verdaut und versucht nun, ihn mit einem Schlaumeiertrick rückgängig zu machen.

Ich bitte Sie aus vier Gründen, dem Ständerat zu folgen:

1. Aus verfahrensökonomischen Gründen: Wir haben ein Interesse daran, dass über diese Vorlage noch in dieser Legislatur vom Volk entschieden werden kann. Schaffen Sie hier keine Differenz mehr, ist die Vorlage bereit zur Schlussabstimmung. Auch wenn Sie gegen diese Vorlage sind: Sie können doch mit einer Ablehnung



der Vorlage dem Volk nicht verbieten, diese Frage zu entscheiden! Also lassen Sie doch diese Vorlage so, wie sie der Ständerat mit guten Gründen vorschlägt.

2. Aus politischen Gründen: Der Ständerat wird sich bei diesem Passus bestimmt querlegen, hat er sich doch sehr deutlich für seine Vorlage entschieden. Sie wissen, was das heisst: Am Ende setzt sich der Ständerat durch. Deshalb sparen Sie jetzt Rede- und Behandlungszeit, wenn Sie der Minderheit folgen.

3. Aus juristischen Gründen: Der Antrag der Mehrheit eröffnet in Wahlkreisfragen wieder den Beschwerdeweg ans Bundesgericht, den die Standesinitiativen, der Ständerat und der Nationalrat mit ihrem Eintretensentscheid ja gerade verhindern wollten. Das ist unredlich.

4. Aus staatspolitischen Gründen: Das Bundesgericht hat in verschiedenen Entscheiden gewisse Wahlkreise ausdrücklich als historisch gewachsen akzeptiert. Andere hat es aber als willkürlich bezeichnet und genau dadurch zum Ausdruck gebracht, dass es selbst kein abschliessend gültiges Kriterium hat, was zulässig ist und was nicht. Das führt – ich wage diese Prognose, weil die bundesgerichtlichen Entscheide in der Mehrheit in diese Richtung gingen – in der Konsequenz dazu, dass das Bundesgericht eines Tages ganze Kantone als einen einzigen Wahlkreis bezeichnen wird. Dann ist es ein kleiner Schritt dazu, dass die ganze Schweiz bei den Nationalratswahlen ein Wahlkreis sein könnte. Genauso wie die Kantone in ihrer Autonomie beschnitten werden, Wahlkreise selbst festzulegen, werden mittelfristig die Kantone als Wahlkreise fallen.

Denken Sie das Prinzip des "one man, one vote", das hier oft bemüht wurde, konsequent weiter, kommen Sie nicht umhin festzustellen, dass bei Nationalratswahlen eine Stimme aus dem Kanton Uri quasi weniger wert ist als eine aus dem Kanton Zürich. Sie ist nur dann nicht weniger wert, wenn man die Souveränität der Kantone höher gewichtet als die quantitative Gleichgewichtung der Stimmen. Genau das ist der Sinn der Kantonsouveränität: nicht alle Stimmen gleich zu gewichten, sondern im Gegenteil kleinen Kantonen oder Minderheiten ein Gewicht zukommen zu lassen, das grösser ist als die rein numerische Gewichtung.

Das nennt sich dann eben, einfach ausgedrückt, Respekt vor Minderheiten oder Föderalismus. Genau das will der Ständerat sicherstellen. Er weiss warum. Denn genau gegen diese Aufhebung der Souveränität der Kantone muss man sich jetzt wehren. Das geht nur, indem Sie den Schlaumeierantrag der Kommissionsmehrheit ablehnen und dem Ständerat zustimmen, wie es meine Minderheit verlangt.

Deshalb bitte ich Sie um Zustimmung zur Minderheit.

Jauslin Matthias Samuel (RL, AG): Ich gebe Ihnen die Position der FDP-Liberalen Fraktion bekannt und frage, ob es uns bewusst ist, dass wir hier eine Verfassungsänderung vornehmen wollen, die kein einziges Problem löst, sondern die berechtigte Frage der Stimmrechtsgleichheit einfach übertünchen will.

Die Behauptung, das Bundesgericht zwingt die Kantone zu einem bestimmten Wahlsystem, entspricht schlicht und einfach nicht der Wahrheit. Schon heute hat jeder Kanton das Recht, sein Wahlsystem selber zu bestimmen. Daran wollte auch das Bundesgericht mit dem damaligen Entscheid nicht rütteln. Es kam aber bei verschiedenen Kantonen zum Schluss, ihr Wahlsystem sei nicht verfassungskonform. Der Hauptkritikpunkt damals lautete, dass nicht jede Stimme im Kanton gleich viel Gewicht habe, dadurch werde das Bürgerrecht indirekt beschnitten. Diesen Punkt haben die meisten Kantone inzwischen korrigiert. Das Bundesgericht wird wohl auch in Zukunft seine Aufgabe darin sehen, das gewählte System und seine Ausgestaltung auf die Verfassungsmässigkeit hin zu bewerten. Das wird sich auch bei einer Verfassungsanpassung nicht ändern.

Wer hier nun auf die Souveränität und Eigenständigkeit der Kantone pocht, den erinnere ich sehr gerne an das Geschäft 17.462 vom vorletzten Donnerstag, als wir in diesem Saal den Kantonen und Gemeinden die freie Gestaltung ihrer Durchgangsstrassen entrissen und Bundesvorgaben verordneten, obwohl Kantonsstrassen ja offensichtlich in die Souveränität der Kantone fallen.

Für unsere Demokratie gilt: Jede abgegebene Stimme muss das gleiche Gewicht innerhalb des Kantons und den gleichen Erfolgswert haben. Dazu verpflichtet uns auch die Bundesverfassung, aus der ich hier Artikel 34 Absatz 2 zitiere: "Die Garantie der politischen Rechte schützt die freie

AB 2018 N 2046 / BO 2018 N 2046

Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe." Diese in der Verfassung verankerte Stimmrechtsgleichheit gewichten wir Liberalen sehr hoch. Sie ist ein Baustein in der Funktionsweise unserer Demokratie.

Beim nun vorliegenden Beschluss des Ständerates gleicht das Konzept bei der Forderung nach freier Gestaltung der Wahlkreise und bei der Forderung nach speziellen Wahlrechtsregelungen einer Freikarte. Dabei sind die Erfordernisse der Stimmrechtsgleichheit nicht gewährleistet. Die Mehrheit der FDP-Liberalen Fraktion kann es nicht unterstützen, dass man die bundesgerichtliche Schlussfolgerung betreffend unverfälschte Stimmabgabe damit einfach aushebeln will. Die notwendige Fairness muss gewährleistet bleiben. An dieser Haltung hat sich bis heute nichts geändert, und wir haben damals das Eintreten ja auch abgelehnt.



Den Antrag der Mehrheit erachten wir aber als möglichen Kompromiss, dem wir grossmehrheitlich zustimmen können. Es wird damit einfach in der Bundesverfassung nochmals verankert, was heute schon gilt, nämlich dass die Kantone in der Festlegung des Wahlsystemes frei sind. Sowohl Majorz- als auch Proporz- oder Mischsysteme sind zulässig – nicht mehr und nicht weniger. Wir empfehlen, den Kompromissvorschlag der Kommissionsmehrheit zu unterstützen. In der Schlussabstimmung werden wir die Gesamtvorlage grossmehrheitlich jedoch ablehnen, ganz einfach, weil diese Verfassungsänderung nicht notwendig ist.

Humbel Ruth (C, AG): Die CVP-Fraktion erachtet die Freiheit der Kantone, ihr politisches System und das Wahlverfahren selber zu bestimmen, als einen wichtigen Pfeiler des schweizerischen Föderalismus. Die CVP-Fraktion unterstützt daher die Kommissionsminderheit, weil diese Version die Souveränität und die Eigenständigkeit der Kantone in Fragen des Wahlverfahrens wiederherstellt. Das Bundesgericht hat in den letzten Jahren die Anforderungen an kantonale Wahlsysteme immer mehr präzisiert und damit in gewissen Kantonen Unmut ausgelöst. Dieser Unmut wird von den beiden Standesinitiativen Zug und Uri aufgenommen. Beide verlangen eine Präzisierung der Verfassung.

Es geht nun um die Frage, ob das Wahlrecht in den Kantonen demokratisch und föderalistisch sein soll oder ob es gesamtschweizerisch einheitlich definiert wird. Und es geht darum, ob der Bundesrat, das Bundesgericht oder das Bundesparlament die Wahlregeln der Kantone festlegen oder ob die Kantone ihre Wahlregeln selber festlegen können. Die CVP-Fraktion ist klar der Meinung, dass die Kantone ihr Wahlsystem selber bestimmen sollen, und unterstützt daher bei Artikel 39 Absatz 1bis der Bundesverfassung den Antrag der Kommissionsminderheit.

Diese Bestimmung legt klar fest, dass die Kantone in der Ausgestaltung der Verfahren zur Wahl ihrer Behörden nach dem Grundsatz des Majorzes, des Proporzes oder nach einer Mischform frei sind. Sie sind zudem frei in der Festlegung ihrer Wahlkreise und spezieller Wahlrechtsregelungen. Damit wird die Eigenständigkeit der Kantone bei der Bestimmung ihres Wahlsystems wiederhergestellt. Die Wahlverfahren für Kantonsparlamente werden in den jeweiligen Kantonsverfassungen geregelt und sind damit demokratisch legitimiert.

Die entsprechenden Wahlverfahren wurden und werden gewählt, um besonderen lokalen Gegebenheiten in den jeweiligen Kantonen Rechnung zu tragen, beispielsweise zum Schutz von regionalen, sprachlichen oder kulturellen Minderheiten. Sollte das geltende Wahlverfahren in einem Kanton als ungerecht eingeschätzt werden, so kann eine gerechtere Anpassung von der jeweiligen Bevölkerung demokratisch verlangt und beschlossen werden. Nur so kann die unerlässliche demokratische und politische Akzeptanz des Wahlsystems in der Bevölkerung erreicht werden.

Mit diesem neuen Verfassungsartikel werden die Verunsicherungen nach den Urteilen des Bundesgerichtes betreffend die Zulässigkeit von Majorz- oder Mischsystemen beseitigt. Es wird klargestellt, dass das Bundesgericht keine Vorgaben betreffend die Wahlkreisgrösse mehr machen und den Kantonen auch nicht mehr die Anwendung von Ausgleichsmechanismen wie dem doppelten Pukelsheim vorgeschrieben werden kann, falls kleinere Wahlkreise bestimmt werden.

Mit der Variante der Kommissionsminderheit wird aber kein Kanton gezwungen, sein Wahlrecht anzupassen. Das gilt auch für jene Kantone, die aus Anlass der jüngeren bundesgerichtlichen Praxis ihr Wahlrecht geändert haben. Sie können das revidierte Wahlrecht beibehalten und müssen nicht zum alten Recht wechseln. Zu betonen ist auch, dass es nicht um das Wahlrecht, sondern nur um das Wahlsystem geht. Die Kantone bleiben an die Vorgaben von Artikel 51 der Bundesverfassung gebunden, wonach sie sich eine demokratische Verfassung zu geben haben. Gewahrt bleiben auch die Rechtsgleichheit und die Garantie der politischen Rechte.

Die CVP ist der Meinung, dass das Wahlverfahren eine politische Frage ist, und politische Fragen sind durch den Souverän, das heisst durch die Stimmberechtigten, zu entscheiden. Die Kantone sollen selber darüber befinden können, welches Wahlverfahren am besten zu ihrem politischen System passt. Damit werden wir den direktdemokratischen Rechten sowie dem Föderalismus und den kantonalen Besonderheiten gerecht.

Die CVP-Fraktion unterstützt daher die Kommissionsminderheit und bittet Sie, dies auch zu tun.

Fluri Kurt (RL, SO): Frau Humbel, ich möchte Sie Folgendes fragen: Was ist Ihnen wichtiger, die Freiheit der Kantone oder die Rechtsgleichheit der Wahlberechtigten?

Humbel Ruth (C, AG): Da gilt es, die Balance zu finden. Die Kantone entscheiden in ihrem Gebiet über das Wahlsystem. Wenn Sie die Rechtsgleichheit höher bewerten, müssen Sie ja in letzter Konsequenz dafür plädieren, das Wahlsystem für die Nationalratswahlen zu ändern!

Wir konnten nachlesen, dass 19 von 26 Kantonen den bundesgerichtlichen Vorgaben nicht entsprechen würden, das heisst, dass etwa 73 Nationalrätinnen und -räte nicht nach diesen Regeln gewählt werden. Da stellt sich die Frage, ob Sie in letzter Konsequenz gesamtschweizerisch das gleiche Wahlsystem wollen oder ob wir



es so belassen, wie es für Wahlen auf nationaler Ebene, bei Nationalratswahlen, üblich ist. Das bedeutet, dass die Kantone selber über ihre Wahlkreise befinden können.

Semadeni Silva (S, GR): Signora Humbel, ich frage Sie, ist Ihnen die Stimmrechtsgleichheit in den Kantonen nichts wert? Ich komme aus einem Kanton, wo Grossräte in Kleinstkreisen gewählt werden können und die grossen Kreise nicht entsprechend proportional vertreten sind. Das heisst, die grossen Kreise sind benachteiligt. Das sieht man dann – weniger Frauen, viele konservative Männer.

Humbel Ruth (C, AG): Ich bin sehr für Stimmrechtsgleichheit, und ich gehe davon aus, dass die Kantone fähig und in der Lage sind, das Wahlsystem für ihren Kanton so zu beschliessen, wie sie es für richtig halten.

Masshardt Nadine (S, BE): Die SP-Fraktion unterstützt den Kompromissvorschlag der SPK-NR und bittet Sie, die Minderheit Pfister Gerhard abzulehnen. Der Kompromissvorschlag der SPK-Mehrheit berücksichtigt einerseits den Wunsch gewisser Kantone, dass daran festgehalten wird, dass sie frei sind in der Ausgestaltung der Verfahren zur Wahl ihrer Behörden und Vertretungen im Ständerat nach dem Grundsatz des Majorzes, des Proporz oder einer Mischform. Andererseits wird aber auch das Prinzip gewahrt, dass bei Wahlen jede Stimme gleichwertig zählen soll, indem die Kantone eben nicht total frei sind in der Festlegung ihrer Wahlkreise und spezieller Wahlrechtsregelungen, sondern dass gewisse Leitplanken weiterhin gelten sollen.

Im Interesse der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger braucht es diese 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. Die Minderheit Pfister Gerhard will keine Leitplanken durch das Bundesgericht mehr und damit einen Freipass für die Kantone. Diesen Angriff auf

AB 2018 N 2047 / BO 2018 N 2047

die bewährte Gewaltenteilung lehnen wir ab, denn damit würden in erster Linie die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger auf Rechtsgleichheit und unverfälschte Stimmabgabe geschwächt. Das wollen wir nicht. Wir bitten Sie also, der Mehrheit der SPK-NR zu folgen und die Minderheit Pfister Gerhard abzulehnen; dies nicht zuletzt mit Blick auf das äusserst knappe Abstimmungsergebnis in diesem Rat in der Herbstsession bezüglich des Eintretens auf diese Vorlage.

Flach Beat (GL, AG): Die grünliberale Fraktion bittet Sie hier, der Mehrheit zu folgen. Ich verhehle Ihnen aber nicht, dass wir am Ende diese Vorlage ablehnen werden. Es ist immer ein bisschen dasselbe: Das Bundesgericht legt die Verfassung aus und sagt den Kantonen, wo sie vielleicht ein wenig falsch liegen oder nachzubessern haben. Einigen Kantonen, die das gemacht haben, stösst das sauer auf, und sie sagen dann, sie hätten, was ihr Wahlrecht angehe, die Souveränität verloren. Dann kommen sie mit solchen Vorschlägen, wie sie jetzt hier vorliegen.

Wenn wir den Rest der Verfassung anschauen, dann stellen wir fest, dass wir, wenn wir hier der Minderheit folgen, Tür und Tor, ja ein riesiges Scheunentor öffnen, um ungerechte Wahlsysteme einzuführen. Denn neben der Souveränität der Kantone als Gliedstaaten unserer Eidgenossenschaft sind selbstverständlich auch die Wahlrechte der einzelnen Bürgerinnen und Bürger zu gewichten. Wenn wir dann plötzlich zu einem System zurückfinden, in dem die grossen Parteien sich die Wahlkreise so zimmern können, wie es ihnen am besten in den Kram passt, werden die kleinen Parteien verlieren. Es werden auch, wie das heute schon der Fall ist, die Randparteien verlieren.

Es ist aber wichtig, dass man im politischen Spiel der Schweiz alle Parteien mit einbindet. Denken Sie daran, wenn Sie hier jetzt bloss den Fokus auf diese ein, zwei Kantone legen, dass es noch andere Kantone gibt, die dann vielleicht ebenfalls in diese Zimmerei hineinspringen und ihre Wahlkreise anpassen wollen. Dann sind es plötzlich Parteien wie die CVP im Kanton Zürich oder die FDP im Kanton Bern, die darunter zu leiden haben. Es kann aber auch die SVP in der Westschweiz sein, die durch den Wechsel eben auch sehr viele Wahlstimmen verlieren würde, wenn die Kreise und die Systeme so angepasst würden, dass "one man, one vote" nicht mehr gilt.

Ich bitte Sie, der Mehrheit zu folgen und diese Verfassungsänderung am Ende abzulehnen, weil sie nicht nötig ist.

Glättli Balthasar (G, ZH): Ich glaube, dass ein grundlegendes Missverständnis über den Begriff der Souveränität dieser Diskussion zugrunde liegt. Ich bin ein starker Verfechter der Souveränität unseres Landes und der Souveränität der Kantone im Rahmen der Rechtsordnung. Aber Souveränität ist nicht das Gleiche wie Willkür.



Die Kantone, die nach Beschwerden von Stimmberechtigten vom Bundesgericht gerüffelt wurden, haben nicht ihre Souveränität verloren. Vielmehr wurde ihnen durch die unabhängige dritte Gewalt mitgeteilt, dass sie die Verfassung und das verfassungsmässige Recht ihrer Bürgerinnen und Bürger auf gleiche Gewichtung ihrer Stimme wie der Stimme anderer Bürgerinnen und Bürger in den Wahlen verletzt hatten.

Rechtsstaatlichkeit, Gewaltentrennung sind nicht Gegenbegriffe zu Souveränität, sondern sie sind das Fundament der Souveränität. Wenn wir wollen, dass die Kantone souverän bleiben, dann dürfen wir ihnen nicht einfach Willkür erlauben, so wie es diese beiden Standesinitiativen fordern, sondern dann müssen wir ihnen zutrauen, dass sie in diesem Rahmen, den die Verfassung setzt, korrekt handeln. Das Bundesgericht interpretiert da nicht irgendetwas Neues in die Verfassung hinein, sondern es legt einfach die Verfassung in diesem Einzelfall aus.

Diese Kantone haben verschiedenste Möglichkeiten, ihr System souverän, aber gemäss den verfassungsmässigen Grundrechten jedes Bürgers, jeder Bürgerin zu gestalten. Sie können das Pukelsheim-Verfahren nehmen, sie können Wahlkreisverbände machen, sie können andere Formen des Ausgleichs hineinschreiben. Sie können den Majorz wählen, sie können den Proporz wählen oder sogar ein Mischsystem machen. Das ist ihre Souveränität. Aber wer sagt, dass Souveränität auch das Recht beinhalten muss, die verfassungsmässigen Grundrechte von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern in einem Kanton der Schweizerischen Eidgenossenschaft zu verletzen, der spricht aus meiner Sicht nicht von Souveränität, sondern von grundlegender Missachtung der Rechtsstaatlichkeit.

Dazu sagen wir Grünen überzeugt Nein. Deshalb lehnen wir Grünen die Minderheit Pfister Gerhard ab. Deshalb können wir uns jetzt in der Detailberatung damit abfinden, dass es eine Mehrheit gibt, die eigentlich nochmals das geltende Recht, einfach präziser, in die Verfassung schreibt. Deshalb ist es, wenn die Mehrheit obsiegt, mehr oder weniger eine Frage der Kosmetik, ob man dazu noch eine Volksabstimmung durchführt oder nicht; das entscheiden Sie dann bei der Schlussabstimmung.

In dem Sinne: Achten Sie die Souveränität, indem Sie sie nicht als falsches Argument gegen die Grundrechte missbrauchen.

Rutz Gregor (V, ZH): Es ist einigermassen abenteuerlich, was hier so alles erzählt wird. Wie funktioniert die Schweiz? Ich versuche, hier etwas Licht ins Dunkel zu bringen. An sich hätte Kollege Jauslin ja Recht: Es bräuhete keine Änderung, weil unser System gute Regeln vorsieht. Das Problem ist nur, dass wir einige problematische Urteile des Bundesgerichtes in dieser Sache hatten und Sie viel zu wenig selbstbewusst sind, um sich hier durchzusetzen.

Das Bundesgericht muss nämlich nicht unser System auf die Verfassungsmässigkeit überprüfen, Kollege Jauslin. Die Bundesverfassung sieht hier eine klare Regel vor. Kantonale Verfassungen müssen hier, von der Vereinigten Bundesversammlung, genehmigt und auf ihre Verfassungsmässigkeit hin überprüft werden. Das ist ein politischer Entscheid, der hier im Parlament zu treffen ist. Dafür ist nicht das Bundesgericht zuständig.

Die Kantone sind zuständig für die Regelung ihrer Wahlsysteme. Dabei haben sie grosse Freiheiten, was in der Natur der Sache liegt, wie man sieht, wenn man auf die Entstehung unseres Landes, auf die föderalistische Struktur schaut. Wir müssen schauen, ob das alles im Rahmen der Bundesverfassung passiert ist. Das Bundesgericht hat hier keine Rolle. Die Überprüfung – ich sage es noch einmal – obliegt uns. Es ist schon noch wichtig, dass wir, wenn wir hier über eine so zentrale Frage debattieren, uns bewusst sind, wer eigentlich für was zuständig ist in diesem Land.

Ich finde es einigermassen traurig, dass viele unter Ihnen sagen: "Ja, aber dann käme das Bundesgericht wieder mit einem Entscheid, und es würde vielleicht anders entscheiden, als wir das hier machen, darum folgen wir lieber schon von Anfang an der Auffassung dieser Richter." Das ist falsch! Wir sind der Auffassung, dass das grundfalsch ist! Unser Land ist so entstanden, dass die Kantone eben grosse Freiheiten haben. Man kann auch nicht die kantonalen Freiheiten gegen die Rechtsgleichheit ausspielen, Kollege Fluri. Es ist geradezu absurd, wenn Sie das machen. Was Sie möchten, wenn Sie so argumentieren, sind gleich grosse Kantone mit quadratisch geordneten Wahlkreisen, in denen überall genau gleich viele Stimmbürger leben. So ist die Schweiz nicht entstanden, so funktioniert unser Land nicht!

Wenn Sie Ihre Überlegung zu Ende denken, dann müssen Sie zum Schluss kommen, dass die Kantone aufgehoben werden müssen. Das Bundesgericht behauptet in dieser Sache – und vielleicht sehen Sie, wenn ich das jetzt sage, wie grotesk die ganze Situation ist! – nichts anderes, als dass die Bundesverfassung verfassungswidrig sei. Das ist doch absurd! Es ist ja klar, dass im Kanton Uri weniger Leute wohnen als im Kanton Zürich; es ist doch klar, dass der Kanton Appenzell anders funktioniert als der Kanton Genf. Das sind die Freiheiten, die den Kantonen in der Ausgestaltung der Regeln für die Wahlen zugestanden werden, immer schon zugestanden wurden. Anders hätte die Schweiz gar nie entstehen können.



Die Kantone haben auch sonst viele Kompetenzen; auch das sei an dieser Stelle wieder einmal in Erinnerung gerufen.

AB 2018 N 2048 / BO 2018 N 2048

Artikel 3 der Bundesverfassung besagt klar, dass der Bund nur für das zuständig ist, was auch in der Bundesverfassung als Bundesaufgabe aufgeführt ist. Um die Bundesverfassung zu ändern – sprich: um Aufgaben zu erweitern –, braucht es eine obligatorische Abstimmung und ein Mehr von Volk und Ständen. Das ist die Ordnung unserer Schweiz, und ich glaube, wir sind gar nicht schlecht damit gefahren. Entschuldigung, Kollege Glättli, aber es sprengt den Rahmen, da von Willkür zu sprechen.

Sie auf der linken Seite hätten besser Kollegin Humbel genauer zugehört: Sie hat gesagt, dass es bei diesem System, das uns über so viele Jahrzehnte Frieden, Wohlstand, Stabilität und Rechtssicherheit gebracht hat, vor allem auch um den Schutz von Minderheiten geht! Wo auf diesem Planeten gibt es ein Land, in dem so viele verschiedene Sprachen, so viele verschiedene Kulturen, so viele unterschiedliche Mentalitäten so friedlich zusammenleben? Da können sich viele Länder ein Beispiel nehmen an der Schweiz. Und das funktioniert hier nur so wegen unseres föderalistischen Staatssystems, weil eben den einzelnen Gemeinwesen – den Gemeinden, aber auch den Kantonen – so viele Freiheiten zugestanden werden.

Das ist nicht, Kollegin Masshardt, ein Angriff auf die Gewaltenteilung: Das ist eine Stärkung der Gewaltenteilung, indem eben in den Kantonen die Stimmbürger selber bestimmen können, was sie möchten.

Wenn Sie, meine Damen und Herren, so schlaumeierhaft diesen letzten Satz, ja eigentlich den Kern dieser Initiative herausstreichen wollen, dann sagen Sie mit anderen Worten: "Irgendwann schaffen wir die Kantone ab." Wir hätten dann einen Wahlkreis Zürich – ich müsste mir als Zürcher ja keine Sorgen machen –, einen Wahlkreis Innerschweiz, einen Wahlkreis Ostschweiz. Wenn Sie sich die Schweiz so vorstellen – bitte schön! Ich habe hier andere Vorstellungen.

Deswegen unterstützen wir ganz klar die Minderheit Pfister Gerhard.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Sie haben in der Herbstsession entschieden, auf die Vorlage zur Umsetzung der Standesinitiativen Zug und Uri einzutreten, und heute liegen Ihnen nun also zwei Anträge vor, die beide – wenn auch in unterschiedlichem Ausmass – darauf abzielen, die Freiheit der Kantone bei der Regelung der Wahl ihrer Behörden verfassungsmässig zu verankern.

Der Ständerat möchte mit seiner Vorlage neu in der Verfassung festlegen, dass die Kantone bei der Wahl und Ausgestaltung der Wahlverfahren ihrer Behörden und in der Festlegung der Wahlkreise frei sind. Diese Vorlage wird von einer Minderheit Ihrer Kommission unterstützt. Auch der Antrag der Kommissionsmehrheit sieht vor, die freie Wahl der Kantone, sich für ein Proporz-, ein Majorz- oder ein Mischsystem zu entscheiden, in der Verfassung festzulegen. Die Kommissionsmehrheit möchte jetzt jedoch im Unterschied zur Vorlage des Ständerates die Wahlfreiheit der Kantone auf die Ausgestaltung der Wahlsysteme beschränken. Was die Einteilung der Wahlkreise und die Wahlrechtsregelungen angeht, soll das Bundesgericht weiterhin zum Schutz der verfassungsmässig garantierten politischen Freiheiten eingreifen können.

Wie die Souveränität der Kantone ist natürlich auch die politische Gleichheit der Bürgerinnen und Bürger ein tragender Grundwert unserer Verfassung. Sie entspricht zudem unserem demokratischen Verständnis. Das Bundesgericht hat diese verfassungsrechtlich garantierte politische Gleichheit konkretisiert und damit den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit entwickelt. Diese Grundsätze stellen verfassungsrechtliche Mindeststandards dar, welchen alle Wahlverfahren genügen müssen.

Ich denke, es ist wichtig, dass Sie sich daran erinnern, dass diese verfassungsrechtlichen Schranken ihre Geltung auch dann behalten, wenn die Freiheit der Kantone bei der Ausgestaltung ihrer Wahlverfahren verfassungsmässig verankert wird. Das heisst, es ändert also nichts daran, dass die Kantone diesen Grundsätzen bei der Festlegung und Organisation ihrer Wahlverfahren Rechnung tragen müssen. Ändern würde sich die Rechtslage aber insofern, als das Bundesgericht bei einer Verletzung dieser Verfassungsgarantien nicht mehr einschreiten könnte.

Der Bundesrat hat nach Abwägung der Argumente, die für oder gegen die vorgeschlagene Verfassungsänderung sprechen, beschlossen, auf einen Antrag zu verzichten. Der Bundesrat ist aber der Meinung, dass das System, für welches auch immer Sie sich heute entscheiden, diesen demokratischen Grundsätzen entsprechen muss. Den Antrag der Kommissionsmehrheit kann man als Kompromissvorschlag sehen. Er stärkt einerseits die kantonale Souveränität, indem die Freiheit der Kantone bei der Wahl ihrer Wahlverfahren in der Verfassung festgelegt werden soll. Dabei berücksichtigt er gerade auch die Befürchtung der ständerätlichen Kommission, dass das Bundesgericht künftig Majorzsysteme verbieten könnte, indem die Zulässigkeit dieses Systems ebenfalls explizit in der Verfassung verankert werden soll. Eine der Befürchtungen, die in diesem



Zusammenhang geäußert wurden, ist ja, dass man plötzlich nicht mehr ein Majorzsystem haben kann. Damit würde dem entgegengetreten. Andererseits erlaubt es die vorgeschlagene Verfassungsänderung dem Bundesgericht, seine verfassungsmässige Aufgabe weiterhin wahrzunehmen und einzuschreiten, wenn dies zum Schutz der politischen Gleichheit der Bürgerinnen und Bürger nötig ist.

Wie auch immer Sie sich heute entscheiden, die Kantone müssen sich an die verfassungsrechtlich garantierte politische Gleichheit und damit auch an die bisher vom Bundesgericht entwickelten Grundsätze halten. Denn diese schützen ja genau die verfassungsmässigen Rechte der Bürgerinnen und Bürger, deren Interessen ja Sie und insbesondere Ihre Kammer vertreten. In diesem Sinne habe ich gesagt, dass man den Antrag der Kommissionsmehrheit als Kompromiss anschauen kann. Der Bundesrat hatte sich damals bei der parlamentarischen Initiative nicht explizit festgelegt.

Moret Isabelle (RL, VD), pour la commission: Pour mémoire, lors de la session d'automne dernier, notre conseil a décidé, par 93 voix contre 90 et 2 abstentions, d'entrer en matière sur ce projet contre l'avis de la commission. Cette dernière a donc procédé à la discussion par article. Nous discutons ici du projet élaboré par la Chambre des cantons. Il vise à mettre en oeuvre les deux initiatives, l'une uranaise et l'autre zougise, déposées en 2014. Celles-ci ont pour but de préciser la Constitution fédérale de sorte à garantir l'autonomie et la souveraineté des cantons en matière de procédure électorale. Ces initiatives font suite à la récente jurisprudence du Tribunal fédéral en la matière.

Le projet de la commission du Conseil des Etats prévoit donc de modifier la Constitution au travers d'une formulation plus spécifique de son article 39. Les cantons seraient alors libres d'aménager le mode d'élection, que ce soit pour un système proportionnel, majoritaire ou mixte. Ils pourraient également définir leur circonscription électorale et adopter des règles électorales particulières. La majorité de la commission estime cependant que les circonscriptions électorales doivent être établies de manière à respecter le principe de l'égalité en matière de droit de vote.

Alors que le Conseil des Etats représente les cantons, nous – le Conseil national – représentons les citoyens et les citoyennes. Il est donc de notre ressort d'avoir une considération particulière à l'égard du principe voulant que chaque voix ait le même poids dans un scrutin.

C'est ainsi que la majorité de la commission propose de biffer la dernière phrase de l'article 39 alinéa 1bis disposant que les cantons sont libres d'établir leur circonscription électorale et d'adopter des règles électorales particulières. Cette modification garantirait que chaque citoyenne et chaque citoyen dispose d'une voix de même valeur. Les procédures électorales et les facultés des cantons ne seraient en revanche pas limitées: les cantons demeureraient libres de choisir le mode d'élection qui leur convient, que ce soit un système majoritaire, proportionnel ou mixte. Ils devront cependant veiller à respecter les directives pour un vote fidèle et représentatif de l'opinion des votants.

Une minorité de la commission est favorable à la version du projet adoptée par le Conseil des Etats. Pour la minorité, il

AB 2018 N 2049 / BO 2018 N 2049

appartient au pouvoir politique, et non au Tribunal fédéral, de régler les aspects entourant les procédures électorales dans les cantons. A ses yeux, les cantons doivent demeurer libres de définir leurs circonscriptions électorales sans interférence du Tribunal fédéral. La minorité estime que l'essence du système fédéraliste veut que ces circonscriptions soient établies en fonction de leur histoire et des particularités cantonales et non pas artificiellement par une autre autorité. Aux yeux de la minorité, la souveraineté cantonale ne pourrait être garantie qu'en maintenant cette formulation de l'article 39 alinéa 1bis.

Compte tenu de ces différents éléments, la majorité de la commission vous recommande de soutenir la modification qu'elle propose à l'article 39 alinéa 1bis – sa décision a été prise par 14 voix contre 11.

Wermuth Cédric (S, AG), für die Kommission: Sie erinnern sich, Sie haben in der Herbstsession dieses Jahres entgegen der Empfehlung Ihrer Kommission mit 93 zu 90 Stimmen bei 2 Enthaltungen beschlossen, auf die Vorlage zu den beiden Standesinitiativen Zug 14.307 und Uri 14.316 einzutreten. Beide Kantone wollen im Kern dasselbe, positiv formuliert im Titel der Standesinitiative Zug, nämlich die Wiederherstellung der Souveränität der Kantone bei Wahlfragen. Diese Souveränität sehen sie durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung infrage gestellt.

Der Ständerat hat nun mit Artikel 39 Absatz 1bis eine Regelung vorgeschlagen. Es scheint mir zentral, dass Ihnen die Differenz, um die es hier geht, bewusst ist. Gemeinsam ist folgender Abschnitt: "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 und ihrer Vertreterinnen und Vertreter im Ständerat nach



dem Grundsatz des Majorzes, des Proporz oder einer Mischform." So weit herrscht Einigkeit. Dann kommt der strittige Satz: "Sie sind frei in der Festlegung ihrer Wahlkreise und spezieller Wahlrechtsregelungen." Ihre Kommission entschied mit 14 zu 11 Stimmen. Der Antrag der Mehrheit versucht, eine Art Gleichgewicht bei dem herzustellen, was vorhin schon diskutiert wurde. Es geht um den Anspruch auf Rechts- und Stimmengewichtsgleichheit der Bürgerinnen und Bürger, wie sie in Artikel 8 und Artikel 34 Absatz 2 der Bundesverfassung gewährleistet sind, und um den Anspruch der Kantone auf Souveränität. Im Wesentlichen – das ist korrekt – wird damit die bisherige Rechtsauslegung des Bundesgerichtes in die Bundesverfassung übernommen. Der Vorteil der Lösung ist, dass sie keinen Kanton zu einer Änderung seines Wahlsystems zwingt, wie das bisweilen befürchtet wurde – auch hier wieder –, in dem Sinne, dass man dann in Zukunft beispielsweise die Einführung des doppelten Pukelsheim verlangen könnte. Die Mehrheit schlägt Ihnen aber vor, die Kompetenz des Bundesgerichtes zur Überprüfung zumindest in der Frage der Wahlkreise und spezieller Wahlrechtsregelungen zu belassen, um damit eben Artikel 34 der Bundesverfassung weiterhin einhalten zu können. Die Minderheit Ihrer Kommission verweist darauf, dass es nicht Aufgabe des Bundesgerichtes sei, dem Parlament und damit den Bürgerinnen und Bürgern Vorschriften darüber zu machen, wie die Kantone ihre Wahlsysteme auszugestalten hätten, sondern dass es, wenn schon, die Aufgabe der Bundesversammlung respektive der zwei Räte wäre, Verfassungen nicht zu gewährleisten, sofern dann ein Problem bliebe. Man könne diese Entscheidung nicht der juristischen Seite zuweisen; es sei ein politischer Entscheid. Auch seien die Wahlkreise und speziellen Wahlrechtsregelungen Teil der Kulturen, insbesondere seien sie in der Geschichte der Kantone historisch gewachsen und bildeten damit auch einen mehrgenerationalen Willen der Schweizer Bevölkerung ab. Zudem wird das Argument der nichtdemokratischen Vorgehensweise solcher Wahlsysteme von der Minderheit abgelehnt, da auch diese Wahlsysteme am Schluss nur eingeführt werden könnten, wenn sie in den Kantonen eine Mehrheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger sowohl bei Verfassungs- als auch bei Gesetzesrevisionen überzeugen würden. Die Minderheit der Kommission weist darauf hin, dass nach ihrer Ansicht mit dem Antrag der Mehrheit der eigentliche Sinn der beiden Ständesinitiativen nicht mehr erfüllt wäre, nämlich die Kantone vor Eingriffen des Bundesgerichtes in ihr Wahlsystem zu bewahren. Im Wesentlichen hält man die Trennung der Beurteilung von Wahlsystemen an sich und von Wahlkreisregelungen nicht für praktikabel. Zusammengefasst empfiehlt Ihnen die Mehrheit Ihrer Kommission, hier die bisherige Praxis des Bundesgerichtes und die Haltung der SPK-Mehrheit in die Verfassung zu schreiben, die besagt: Selbstverständlich gibt es eine Freiheit der Kantone, ihr Wahlsystem frei zu wählen, aber die Möglichkeit der Überprüfung dieser Wahlsysteme insbesondere nach Artikel 34 der Bundesverfassung muss weiterhin bestehen bleiben.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 14.307/17991)

Für den Antrag der Minderheit ... 104 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit ... 83 Stimmen

(2 Enthaltungen)

Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 14.307/17992)

Für Annahme des Entwurfes ... 106 Stimmen

Dagegen ... 81 Stimmen

(2 Enthaltungen)

La presidente (Carobbio Guscetti Marina, presidente): L'oggetto è pronto per la votazione finale.