



19.066

**Kantonsverfassungen
(UR, TI, VD, VS, GE).
Gewährleistung****Constitutions cantonales
(UR, TI, VD, VS, GE).
Garantie***Erstrat – Premier Conseil*

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 04.03.20 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 11.03.20 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

Engler Stefan (M-CEB, GR), für die Kommission: Gestützt auf Artikel 51 Absatz 2 der Bundesverfassung bedürfen Änderungen in Kantonsverfassungen der Gewährleistung durch die Bundesversammlung. Diese ist zu erteilen, soweit die kantonale Verfassungsbestimmung im Einklang mit dem Bundesrecht steht. Was die Änderung der Kantonsverfassungen der Kantone Tessin, Waadt, Wallis und Genf betrifft, hat die SPK die beschlossenen Änderungen als unproblematisch und ohne Weiteres mit dem Bundesrecht vereinbar eingestuft. Diesen kann somit vorbehaltlos die Gewährleistung erteilt werden.

Für den Kanton Tessin betrifft die Änderung der Kantonsverfassung folgende Themen: die politischen Rechte von Auslandtessinerinnen und Auslandtessinern, die Verlängerung der Fristen für Unterschriftensammlungen bei Initiativen und Referenden, die Volksabstimmung bei Gesetzesinitiativen des Volkes in der Form der allgemeinen Anregung zu einer Anpassung der Kantonsverfassung und schliesslich die Möglichkeit von Varianten vorlagen bei Änderungen der Kantonsverfassung.

Die Anpassung der Kantonsverfassung des Kantons Waadt betrifft eine neue staatliche Aufgabe im Bereich des Gesundheitswesens, wonach Kanton und Gemeinden Menschen, die wegen ihres Alters, einer Behinderung oder krankheitsbedingt nicht zuhause wohnen können, den Zugang zu einer ihren Bedürfnissen angepassten Unterbringungsmöglichkeit garantieren. Als Kuriosität bei dieser Gewährleistung ist darauf hinzuweisen, dass die Verfassungsänderung bereits im Jahr 2009 erfolgte, die Bundesversammlung aber im Jahre 2010 fälschlicherweise einer falschen Bestimmung die Gewährleistung erteilt hat. Dieser Fehler wird jetzt korrigiert. Die Gewährleistung der Kantonsverfassung des Kantons Wallis hat den Termin der konstituierenden Sitzung des Grossen Rates nach seiner Gesamterneuerung und die Frist zwischen dem ersten und zweiten Wahlgang bei kantonalen Wahlen zum Gegenstand und ist so weit auch völlig unproblematisch.

Es bleiben die Anpassungen der Kantonsverfassung der Republik und des Kantons Genf. Diese sehen die Ausdehnung der Zuständigkeit für die Kulturpolitik und die Kulturfinanzierung auf die Gemeinden vor. Die angenommene Änderung bezüglich der Kantonsverfassung der Republik und des Kantons Genf ist unproblematisch; dies gilt auch für die Anpassungen der Verfassungen der Republik und des Kantons Tessin, des Kantons Waadt und des Kantons Wallis.

Entsprechend kann Ihnen die SPK vorbehaltlos Erteilung der Gewährleistung beantragen.

Für mehr Diskussionen in der Kommission sorgte das Gewährleistungsbegehren des Kantons Uri. Das Gesuch betrifft zwei Verfassungsänderungen: zum einen die vom Urner Volk am 10. Februar 2019 beschlossene Bestimmung über die Regulierung von Grossraubtieren, zum anderen den Beschluss der Stimmberechtigten von Uri vom 19. Mai 2019 zur Änderung von Artikel 88 Absatz 1 der Kantonsverfassung betreffend die Ausdehnung des Majorzwahlverfahrens bei Landratswahlen.

Mit dem Bundesrat kommt die Kommission zum Schluss, dass eine bundesrechtskonforme Auslegung und Anwendung der Bestimmung zur Regulierung von Grossraubtieren möglich ist. Soweit die Verfassungsnorm den Kanton anhält, Vorschriften zum Schutz von Grossraubtieren zu erlassen, wird damit eine durch das Bundesrecht bereits vorgegebene Verpflichtung der Kantone, adäquate Umsetzungsmassnahmen anzuordnen, übernommen. Dasselbe gilt für das auferlegte Verbot, den Grossraubtierbestand zu fördern. Als gering beur-



teilt der Bundesrat hingegen nach geltendem Bundesrecht den Spielraum des Kantons, Massnahmen gegen einzelne Wölfe und für Bestandsregulierungen zu treffen. Alles in allem kommt nach Meinung des Bundesrates und der SPK der fraglichen Bestimmung ein Sinn zu, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, weshalb auch in Beachtung des Günstigkeitsprinzips der Gewährleistung von Artikel 49 Absatz 2 der Kantonsverfassung von Uri nichts im Wege steht.

Viel zu reden gab in der SPK die neue Verfassungsbestimmung von Artikel 88 Absatz 1 zweiter Satz zum Wahlrecht: Demnach hat das Urner Volk beschlossen, das Majorzwahlverfahren bei den Landratswahlen auf Gemeinden mit bis zu vier Landratssitzen auszudehnen. Mit 10 gegen 2 Stimmen beantragt die SPK dem Plenum – wie es der Bundesrat auch tut – die Gewährleistung der fraglichen Bestimmung zum Wahlsystem. Dass es sich dabei um einen "Grenzfall" handeln soll, wie vom Bundesrat in der Botschaft beschrieben, stiess bei einer Kommissionsmehrheit auf lebhaften Widerspruch, weshalb ich mir einige Überlegungen dazu zuhanden der Materialien gestatte.

Durch die jüngere bundesgerichtliche Rechtsprechung, welche die Kantone Appenzell Ausserrhoden im Jahre 2014, Uri 2016 und Graubünden 2019 betrifft, kann grundsätzlich auch ein gemischtes Wahlsystem, bei welchem je nach Wahlkreisgrösse das Kantonsparlament im Proporz oder im Majorz gewählt wird, bundesrechtskonform ausgestaltet sein. Es kann ferner mit dem Anspruch auf Wahlrechtsgleichheit gemäss Artikel 34 der Bundesverfassung bzw. der Erfolgswertgleichheit gemäss Artikel 34 Absatz 2 der Bundesverfassung, einem Teilaspekt davon, vereinbar sein.

Im Urner Urteil von 2016 anerkannte das Bundesgericht in grundsätzlicher Hinsicht die Zulässigkeit eines gemischten Wahlsystems, solange es gesamthaft betrachtet ausgewogen und sachlich nachvollziehbar ausgestaltet ist. Das konkrete Nebeneinander von Majorz- und Proporzelementen müsse an vernünftigen Kriterien anknüpfen, und es müsse nachvollziehbar sein, weshalb gewisse Sitze nach dem Majorz- und andere nach dem Proporzprinzip verteilt werden. Dementsprechend beurteilte es das Bundesgericht als nachvollziehbar, wenn im Kanton Uri Wahlkreise mit einem oder zwei Sitzen ihre Abgeordneten im Majorz wählten.

Im Nachgang zum Urteil des Bundesgerichts, welches feststellte, dass das Verfahren für die Wahl des Landrates in den Gemeinden, in denen das Verhältniswahlrecht galt, nicht vor der Bundesverfassung standhalte, passte Uri sein Wahlsystem an und dehnte das Majorzwahlverfahren auch auf Gemeinden aus, in denen bis zu vier Landratssitze zu besetzen sind. Streitpunkt im Urner Urteil war allerdings nicht die Majorzkomponente des gemischten Systems, sondern das Proporzelement im früheren Wahlsystem, das nicht vor dem Bundesrecht standhielt.

Demgegenüber hatte das Bundesgericht bezüglich des Kantons Appenzell Ausserrhoden im Jahre 2014, also schon zwei Jahre zuvor, den Bestand von Wahlkreisen mit bis zu 5535 Einwohnerinnen und Einwohnern bei sechs zu vergebenden

AB 2020 S 53 / BO 2020 E 53

Sitzen im Majorz als noch bundesrechtskonform anerkannt. Im jüngsten, den Kanton Graubünden betreffenden Urteil aus dem Jahr 2019 tolerierte das Bundesgericht das Majorzwahlverfahren, soweit auf einen Wahlkreis nicht mehr als fünf Sitze entfallen und die Einwohnerzahl unter 7000 liegt.

Zusammengefasst verlangt das Bundesgericht "genügend gewichtige Gründe für die Anwendung des Majorzprinzips im gemischten System" und meint damit ein gesellschaftliches Umfeld, wo die Zugehörigkeit der Kandidierenden zu einer bestimmten politischen Gruppierung für den Entscheid der Wählerinnen und Wähler von untergeordneter Bedeutung ist. Solche Konstellationen, wird im Appenzeller Urteil ausgeführt, seien umso wahrscheinlicher, je dezentralisierter sich das politische und gesellschaftliche Leben im betreffenden Kanton abspiele, je weniger Personen in einem Wahlkreis wohnten und je stärker die Wählerinnen und Wähler sowie die Kandidierenden in ihrem Wahlkreis verwurzelt seien.

Im Falle des Kantons Appenzell Ausserrhoden erkannte das Bundesgericht nachvollziehbare Gründe für die Zulässigkeit des Mischsystems in der grossen Autonomie der die Wahlkreise bildenden Gemeinden, in der geringen Bevölkerungszahl der Majorzgemeinden sowie in der untergeordneten Bedeutung der Zugehörigkeit der Kandidierenden zu einer bestimmten Partei für den Wahlentscheid. Für Uri betonte das Bundesgericht im Jahr 2016 zusätzlich die geografische Gegebenheit der Abgeschiedenheit für die Zulässigkeit der Majorzkomponente. Im Graubünden betreffenden Urteil aus dem Jahr 2019 schützte das Bundesgericht das Majorzverfahren mit der Begründung, dass in Wahlkreisen, in denen die schweizerische Bevölkerung weniger als 7000 Personen betrage, eine gewisse Nähe zwischen den kandidierenden Personen und den Wahlberechtigten vermutet werden könne und damit die Persönlichkeit der Kandidierenden für einen Grossteil der Wahlberechtigten von wesentlicher Bedeutung sei.

Was machen wir aus dieser Rechtsprechung des Bundesgerichtes? Anhand der Rechtsprechung des Bundes-



gerichtet ist die Verfassungskonformität des gemischten Systems des Kantons Uri zu beurteilen, bei welchem in Wahlkreisen mit bis zu vier Sitzen und weniger als 2000 Einwohnern – mit 1895 Einwohnern ist Silenen die grösste davon betroffene Gemeinde – das Majorzsystem gilt.

Eine deutliche Mehrheit der SPK beantragt mit 10 zu 2 Stimmen, dem Wahlsystem und namentlich Artikel 88 Absatz 1 zweiter Satz der Kantonsverfassung von Uri vorbehaltlos die Gewährleistung zu erteilen. Wie der Bundesrat stellt die SPK dafür auf die ergangenen Urteile bezüglich der Kantone Appenzell Ausserrhoden und Graubünden ab. Daraus lässt sich ableiten, dass die Urner Regelung, wonach in einem gemischten Wahlsystem in Wahlkreisen mit weniger als 2000 Einwohnerinnen und Einwohnern und maximal vier zu vergebenden Landratssitzen das Majorzprinzip gilt, bundesrechtskonform ausgestaltet ist. Wahlkreisgrösse und Anzahl Sitze legen den Schluss nahe, dass die Zugehörigkeit der Kandidierenden zu einer bestimmten politischen Gruppierung für den Entscheid der Wählerinnen und Wähler von untergeordneter Bedeutung ist.

Frau Ständerätin Z'graggen wird auf die Umstände noch näher eingehen, weshalb es die tatsächlichen Verhältnisse im Kanton Uri rechtfertigen, Majorz auch in Gemeinden mit bis zu vier Landratssitzen anzuwenden, ohne dass damit Bundesrecht verletzt wird.

Ich beantrage Ihnen, bezüglich aller hier infrage stehenden Änderungen von Kantonsverfassungen die Gewährleistung zu erteilen.

Z'graggen Heidi (M-CEB, UR): Gerne äussere ich mich zur Gewährleistung der geänderten Verfassung des Kantons Uri bezogen auf die Ausdehnung des Majorzwahlverfahrens bei Landratswahlen. Ich mache zuerst einen kurzen Rückblick und in der Folge dann eine Einordnung der neuen Verfassungsbestimmung bezogen auf die beiden Bundesgerichtsentscheide, insbesondere zu Uri aus dem Jahr 2016 und dann zu Graubünden aus dem Jahr 2019.

Das Urner Kantonsparlament, der Landrat, wird seit 1992, also seit bald vierzig Jahren, in einem gemischten Wahlsystem bestehend aus Majorz- und Proporzwahlkreisen gewählt. In den Gemeinden bis zu zwei Landratssitzen kommt der Majorz, in den Gemeinden mit drei und mehr Landratssitzen der Proporz zur Anwendung. Dieses Wahlsystem wurde an verschiedenen Volksabstimmungen denn auch bestätigt, weil dieses Mischsystem zweimal zugunsten des Majorz hätte abgeschafft werden sollen. Die Urner Bevölkerung hat sich immer wieder ganz klar zu diesem gemischten Wahlsystem bekannt.

In seinem Entscheid vom 12. Oktober 2016 sodann erklärte das Bundesgericht auf eine entsprechende Wahlbeschwerde hin ein derartig gemischtes Wahlsystem grundsätzlich als verfassungsrechtlich zulässig. Das Bundesgericht führte die grosse Autonomie der zwanzig Gemeinden an, die jeweils die Wahlkreise bilden, die tiefe Bevölkerungszahl in den Gemeinden, die nach dem Majorz wählen, die geringe Bedeutung der Parteizugehörigkeit der Kandidierenden für den Entscheid der Wählenden und die Möglichkeit einiger Gemeinden, ihre Landräte auch an der Gemeindeversammlung zu wählen.

Aufgrund dieses Bundesgerichtsentscheids war der Kanton Uri dann angehalten, in den Gemeinden, welche ihre Landräte nach dem Proporz wählen, bis zur nächsten Landratswahl im März 2020 den sogenannten doppelten Pukelsheim einzuführen. Als Folge des Bundesgerichtsurteils hat der Urner Regierungsrat im Frühjahr 2019 dem Landrat eine Vorlage zur entsprechenden Änderung des kantonalen Proporzgesetzes unterbreitet. Die Vorlage des Regierungsrates sah als einzige Änderung vor, das Proporzgesetz so zu ändern, dass in den Proporzgemeinden nach dem doppelten Pukelsheim gewählt werden sollte. Das hätte zu Rechtssicherheit geführt, es hätte keine Verfassungsänderung gebraucht und auch keine Gewährleistung durch die Bundesversammlung. Aber der Landrat hat diese Vorlage im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zusätzlich mit einer Änderung von Artikel 88 Absatz 1 der Kantonsverfassung ergänzt. Mit dieser Verfassungsänderung, wir haben es gehört, wurde das Majorzwahlverfahren neu auf die Gemeinden mit bis zu vier Landratssitzen ausgedehnt. Damit wird der Landrat in den vier grossen Gemeinden neu nach dem Proporz – nach der Zählmethode des doppelten Pukelsheims – und in den übrigen 16 kleineren Gemeinden nach dem Majorz gewählt.

Der Landrat sah damit die Kriterien des Bundesgerichts vom 12. Oktober 2016 an die Majorzgemeinden, ich habe sie vorhin ausgeführt, als erfüllt an. Das Urner Volk hat dann am 19. Mai 2019 die Vorlage – Verfassungsrevision und Gesetzesänderung – mit einem Ja-Stimmen-Anteil von 57 Prozent gutgeheissen.

Der Bundesrat bezeichnet in seiner Botschaft an die eidgenössischen Räte die vom Urner Stimmvolk beschlossene Verfassungsänderung als "Grenzfall". Er erachtet sie jedoch als gewährleistungsfähig, denn dem Kanton Uri kommt das neueste Urteil des Bundesgerichts vom 29. Juli 2019, das den Kanton Graubünden betrifft, zu Hilfe. Gemäss diesem Urteil besteht die Vermutung, dass in Wahlkreisen, in denen die schweizerische Wohnbevölkerung weniger als 7000 Personen beträgt und höchstens fünf Sitze zu besetzen sind, davon ausgegangen werden kann, dass eine gewisse Nähe zwischen den kandidierenden Personen und den Wahlberechtigten besteht und die Persönlichkeit der Kandidatinnen und Kandidaten neben ihrer allfälligen Zugehörigkeit zu einer



politischen Gruppierung für einen Grossteil der Wahlberechtigten von wesentlicher Bedeutung ist.

Die von der Ausdehnung der Majorzwahl betroffenen vier Urner Gemeinden Attinghausen, Flüelen, Seedorf und Silenen stimmten der Verfassungsänderung an der Urne mit sehr hohen Ja-Anteilen von 60,5 bis 67,4 Prozent deutlich zu. Alle diese Gemeinden weisen eine Wohnbevölkerung von 2000 oder weniger Personen auf, also deutlich weniger als die im Bundesgerichtsentscheid angeführten 7000 Einwohner. Es sind in diesen Wahlkreisen höchstens vier Landratssitze zu besetzen, und die Kandidierenden sind den Wählenden grossmehrheitlich bekannt. Sodann hat die Parteizugehörigkeit in diesen Gemeinden eine untergeordnete Bedeutung, die Einwohnerinnen und Einwohner identifizieren sich stark

AB 2020 S 54 / BO 2020 E 54

mit ihren Wohngemeinden und mit deren jeweiligen Eigenarten. Damit entspricht die Vorlage den urnerischen Verhältnissen.

In den vier grössten Urner Gemeinden, die nach dem Proporz wählen – das ist auch noch wichtig –, wohnen zwei Drittel der Urner Bevölkerung. Mehr als die Hälfte des Urner Landrates wird also nach dem Proporz mit der Zählmethode des doppelten Pukelsheims gewählt oder bestellt.

Am 8. März 2020 findet die Gesamterneuerungswahl des Urner Landrates statt. Dass das neue Wahlsystem über alle politischen Kreise hinweg in Uri auf grosse Akzeptanz stösst, zeigt sich darin, dass im Vorfeld der Wahl von keiner Seite, anders als noch vor vier Jahren, eine Anfechtung auf dem Rechtsmittelweg erfolgt ist. Ich ersuche Sie deshalb, den Antrag des Bundesrates auf Gewährleistung der Verfassungsänderung zu unterstützen. Eine Nichtgewährleistung der Änderung der Urner Kantonsverfassung hätte enorme staatspolitische Konsequenzen. Es geht auch darum, in Uri eine parlamentslose Zeit zu verhindern. Eine Nichtgewährleistung – die ja nicht zur Debatte steht, aber ich will das trotzdem zu Protokoll geben – müsste sodann zwingend mit dem Hinweis verbunden werden, dass diese nicht rückwirkend erfolgt.

Das Wahlsystem, das sich die Urner Bevölkerung in einer obligatorischen Volksabstimmung gibt – im Wissen um dessen Vor- und Nachteile, das wurde im Abstimmungskampf von Befürworterinnen und Gegnern auch dargelegt –, ist mehr als reine Mathematik oder eine Zählmethode. Es hat viel mit der demokratischen Legitimation des gewählten Landrates, mit der Selbstbestimmung und auch mit der föderalistischen Eigenheit zu tun, die die Stärke unseres Landes ausmacht.

Fässler Daniel (M-CEB, AI): Als Standesvertreter des Kantons Appenzell Innerrhoden, jenes Kantons, der als einziger zumindest bis heute noch unangefochten das reine Majorzwahlverfahren kennt, möchte ich zur Gewährleistung der vom Volk des Kantons Uri mit grossem Mehr angenommenen Verfassungsrevision zur Ausdehnung des Majorzwahlverfahrens ebenfalls etwas sagen.

Konsultiert man die Bundesverfassung, ist die Rechtslage im Grundsatz einfach und klar. Ich zitiere Artikel 39 Absatz 1: "Der Bund regelt die Ausübung der politischen Rechte in eidgenössischen, die Kantone regeln sie in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten." Nach Artikel 51 Absatz 1 sind die Kantone verpflichtet, sich eine demokratische Verfassung zu geben. Ein bestimmtes Wahlsystem für die Wahl der Kantonsparlamente wird auch in dieser Bestimmung nicht vorgeschrieben.

Die Rechtsprechung des Bundesgerichtes zum Proporzwahlrecht bei kantonalen Parlamentswahlen basiert auf Artikel 34 Absatz 2 der Bundesverfassung. Diese Bestimmung lautet wie folgt: "Die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe." Aus dieser verfassungsrechtlich garantierten Wahl- und Abstimmungsfreiheit hat das Bundesgericht drei Prinzipien entwickelt: 1. Die Zählwertgleichheit, d. h. der Grundsatz, dass formell alle Stimmen gleich behandelt werden; das ist selbstverständlich. 2. Die Stimmkraft- und Stimmgewichtsgleichheit, welche garantiert, dass eine Stimme nicht nur gezählt, sondern auch gleich wie alle anderen Stimmen gewertet wird – auch dies scheint mir selbstverständlich zu sein. 3. Das Prinzip der Erfolgswertgleichheit, darum geht es in der Diskussion von heute.

Das Bundesgericht möchte damit sicherstellen, dass allen Stimmen derselbe Erfolg zukommt, d. h., dass sie materiell und in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen und bei der Mandatsverteilung berücksichtigt werden. Diese höchstrichterliche Rechtsprechung beachtet meines Erachtens etwas Wichtiges zu wenig: Die konkrete Situation in den einzelnen Kantonen können die Kantone selber am besten beurteilen. Aus diesem Grund haben die meisten Kantone von sich aus das Proporzwahlrecht eingeführt. Aus dem gleichen Grund wollten bzw. möchten einige wenige Kantone an ihren kleineren Wahlkreisen und ganz oder teilweise am Majorzwahlrecht festhalten.

In diesen Kantonen wird das Grundrecht der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe deswegen nicht verletzt, im Gegenteil. Die Tatsache, dass bei uns, im Kanton Appenzell Innerrhoden, die Parteien keine oder nur eine untergeordnete Rolle spielen, rechtfertigt das Majorzwahlverfahren, das bei uns bis heute



noch nie angefochten wurde.

Vor diesem Hintergrund komme ich in der Frage, ob die Revision der Verfassung des Kantons Uri gewährleistet werden kann, auch gerade mit Blick auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu einem klaren Fazit: Ja, selbstverständlich.

Mazzone Lisa (G, GE): J'avais préparé certains arguments pour expliquer pourquoi je me permets d'intervenir, et je pense qu'il est désormais justifié qu'un autre parti politique que le PDC puisse s'exprimer à ce sujet.

Je serai relativement transparente: nous avons eu une longue discussion en commission et, à la suite de cette discussion, je me suis prononcée contre l'accord de la garantie à la Constitution du canton d'Uri, précisément en raison de l'article dont nous sommes en train de parler. J'ai par la suite renoncé à déposer une proposition de minorité, parce que c'est délicat de défendre ici une minorité contre une constitution cantonale qui a été acceptée par la population du canton concerné. Ce n'est pas seulement délicat, mais aussi assez peu élégant. J'ai donc préféré l'élégance de simplement vous faire part d'un certain nombre de doutes.

Je dois dire que, depuis la discussion en commission, mes doutes sont allés plutôt grandissant. C'est pourquoi je me permets d'apporter quelques considérations de nature constitutionnelle. Ces doutes, ils ne sont pas tombés du ciel, ils sont déjà exprimés dans le message du Conseil fédéral qui estime lui-même qu'il s'agit d'un cas limite, mais qui renonce à demander à l'Assemblée fédérale de ne pas garantir la modification de la constitution en question, et ce afin de s'en tenir à la pratique qui consiste, si possible, à l'accorder. Cela figure dans le paragraphe de conclusion de la partie du message s'intéressant à l'article 88 alinéa 1 de la Constitution du canton d'Uri. Je dois dire qu'il m'a laissé un peu songeuse, pour dire les choses avec un euphémisme.

Nous nous trouvons en face d'une question assez particulière, parce que la tâche qui nous incombe, ce n'est pas une tâche politique, mais une tâche d'analyse de la conformité constitutionnelle, donc de garantie du respect de la Constitution fédérale par les cantons. Et, donc, on a une tâche qui est, dans le fond, de l'ordre de celle du Tribunal fédéral dans sa valeur.

Dans le cas présent, il s'agit d'assurer que la modification soit conforme avec l'article 34 alinéa 2 de la Constitution qui prévoit 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." Pour protéger la volonté des votantes et des votants, l'expression de la majorité n'est évidemment pas suffisante. Je profite pour faire remarquer que 57 pour cent de la population ne me semble pas être "eine grosse und deutliche Zustimmung", mais une majorité relative.

Au contraire, la question de savoir si la majorité peut déterminer si l'expression des votantes et des votants minoritaires est prise en compte est par essence problématique, puisque cette volonté des votantes et des votants se porte sur un parti qui ne recueille qu'une petite minorité des suffrages. Et la majorité, dans ce cadre, n'est pas bonne conseillère, ou n'est pas une bonne boussole, pour prendre position. En fait, de manière générale, quand il s'agit d'assurer les droits universels et la protection des minorités, on ne peut pas s'en remettre à la majorité. C'était d'ailleurs une discussion qu'on a eue dans un autre cadre.

C'est la raison pour laquelle, malgré le soutien populaire cantonal qui a été apporté à cette constitution, mes doutes persistent sur sa constitutionnalité.

Si on reprend le fil de l'histoire, cela a été expliqué de manière très correcte et détaillée par Mme Z'Graggen, qui est d'ailleurs en charge de ce dossier, selon les instructions qui avaient été données à l'époque par le Conseil d'Etat d'Uri, les systèmes électoraux par commune avaient fait l'objet d'un recours au Tribunal fédéral. Je ne vais pas y revenir. Ce qui est clair, c'est que le Tribunal fédéral a estimé que le quorum qui existait de facto à l'époque avec le système

AB 2020 S 55 / BO 2020 E 55

proportionnel, et qui se situait à plus de 10 pour cent des suffrages, n'était pas à même de respecter la Constitution en ce qui concerne l'expression de la volonté des votantes et des votants. A l'époque, la suspension de l'élection n'a pas été demandée, l'élection s'est déroulée et elle a été acceptée, malgré un arrêt du Tribunal fédéral qui allait dans l'autre sens.

A l'époque, le Tribunal fédéral proposait deux choses: regrouper ces communes pour créer des circonscriptions électORAles plus grandes – mais en même temps, le Tribunal fédéral a dit, d'une manière tout à fait correcte, comprendre que chaque commune souhaite être représentée au parlement – et instaurer le système dit du double Pukelsheim pour les communes disposant d'au moins trois sièges au parlement. C'est donc la solution qu'avait retenue le Conseil d'Etat. Sauf erreur, un avis de droit a également été remis sur la question de l'extension du scrutin majoritaire aux autres communes, telle qu'elle a été ensuite adoptée par le parlement. Cet avis de droit concluait qu'il n'était pas conforme à la Constitution d'étendre de cette manière le système majoritaire.



Si on résume la situation, on peut dire que la conséquence de l'arrêt du Tribunal fédéral qui a remis en question le système électoral uranais en raison d'un quorum de plus de 10 pour cent a été l'introduction d'un système majoritaire pour toutes les communes à l'exception de quatre, où le quorum est encore plus élevé que ces 10 pour cent. J'avoue que j'ai le sentiment que c'est une opération de flibusterie. Le Conseil d'Etat uranais, s'appuyant sur un avis de droit – je l'ai dit –, est arrivé à la même conclusion. La majorité uranaise s'est ensuite appuyée sur l'arrêt relatif à la Constitution du canton des Grisons, qui est arrivé après la décision uranaise, pour dire: "Nous sommes saufs, notre constitution tombe sous le coup de la Constitution fédérale, puisque le Tribunal fédéral admet que des circonscriptions jusqu'à cinq élus représentant jusqu'à 7000 habitants puissent fonctionner à la majoritaire."

Mais, à y regarder de plus près, la comparaison entre les deux jugements me semble un peu simpliste. Le Tribunal fédéral le signifie lui-même dans sa considération 7.3 du jugement grison: cet arrêt porte sur le système grison et non sur celui d'Uri ou de Schwytz, qui présentent des situations différentes.

Les raisons qui avaient convaincu le Tribunal fédéral d'admettre le recours concernant le canton d'Uri me semblent, là encore, toujours être valables actuellement. La question de la situation géographique: au contraire du canton des Grisons, les communes du canton d'Uri qui vont nouvellement passer à un système majoritaire font partie d'une même agglomération: il ne s'agit donc pas du même phénomène de communes plutôt retirées qui fonctionnent pour elles-mêmes. Ensuite, il y a également la question de l'appartenance politique. Alors, j'entends bien qu'il y a une proximité avec la population, évidemment, dans des petites communes. Mais, en même temps, avec la pratique qui a été celle du canton d'Uri de système proportionnel, on avait des candidatures sur des listes électorales, donc une forte appartenance politique exprimée, et une appartenance politique aux partis traditionnels, ce qui n'est pas la même chose que des regroupements ad hoc comme on peut les connaître dans le canton d'Appenzell.

C'est pour cela que je considère qu'il est essentiel que, au niveau cantonal, l'expression des tendances politiques minoritaires puisse être prise en compte.

Enfin, je pense qu'il faut aussi comparer ce qui est comparable. La population du canton d'Uri correspond à 18 pour cent de celle du canton des Grisons. Le nombre de 7000 habitants admis par le Tribunal fédéral doit être rapporté à la population uranaise. Et dans ce cas, si on le rapportait à la population uranaise, les quatre communes qui passeront nouvellement au système majoritaire dépassent le seuil des Grisons. Au final, on se retrouve avec des recourantes et des recourants qui ont gagné en 2016 devant le Tribunal fédéral, mais le jugement ne vaut pas pour les élections qui viennent d'avoir lieu, et le système se péjorera pour les prochaines. Je trouve que c'est un peu cynique.

Je tenais à vous exprimer ces doutes, bien que, comme je l'ai dit, je n'ai pas déposé de proposition de minorité. Mais je pense que c'est important aussi, pour pouvoir faire vivre la pluralité des opinions, de l'expression des votantes et des votants, qui est garantie par notre Constitution, de pouvoir exprimer ici ces doutes qui m'ont habitée et qui continuent de m'habiter par rapport à cette constitution.

Merci pour votre attention, nous allons bientôt pouvoir aller manger!

Präsident (Kuprecht Alex, erster Vizepräsident): Ich danke dem Berichterstatter sowie dem Ständesvertreter des Kantons Appenzell Innerrhoden und den Ständesvertreterinnen der Kantone Uri und Genf für ihre sehr ausführlichen Voten.

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Nachdem der Berichterstatter der Kommission, Herr Ständerat Engler, bereits ausführlich auf die verschiedenen Verfassungsänderungen eingegangen ist, beschränke ich mich auf die Ausdehnung des Majorzsystems für die Wahl des Urner Landrates. Ich möchte aber vorausschicken, dass der Bundesrat selbstverständlich die Gewährleistung aller Verfassungen, also der Kantone Uri, Tessin, Waadt, Wallis und Genf, beantragt.

Mit der Änderung von Artikel 88 der Urner Kantonsverfassung wird das Majorzsystem für die Wahl des Urner Landrates auf Gemeinden ausgedehnt, die bis zu vier Landräte wählen. Bisher war das Majorzwahlverfahren nur für Gemeinden mit bis zu zwei Landräten vorgesehen. Damit wird der Urner Landrat neu in vier weiteren Gemeinden im Majorz gewählt.

Herr Ständerat Engler hat gesagt, dass der Begriff des Grenzfalls, der in der Botschaft verwendet wurde, in der Kommission zu Emotionen und Diskussionen geführt hat. Ich kann das als Föderalistin sehr gut verstehen. Gemeint sind hier natürlich auch die rechtliche Betrachtung und die differenzierte Rechtsprechung des Bundesgerichtes. Es gibt rechtlich gesehen Gründe, die für die Gewährleistung gesprochen haben, und solche, die dagegen gesprochen haben – ich sage das bewusst in der Vergangenheitsform und werde noch auf die einzelnen Entscheide zurückkommen.



Gegen die Gewährleistung spricht zunächst ein Urteil des Bundesgerichts aus dem Jahr 2016, welches das Wahlverfahren im Kanton Uri selber betrifft. Das Urteil verlangt, dass in Gemeinden mit drei und mehr Landräten das Proporzwahlverfahren zur Anwendung kommen muss. Demnach wäre in Urner Gemeinden mit mehr als rund 1500 Stimmberechtigten nach Proporz zu wählen.

Für die Gewährleistung – das ist in diesem Zusammenhang wichtig – spricht ein neueres Urteil des Bundesgerichts vom letzten Jahr zum Wahlverfahren im Kanton Graubünden. Nach Ansicht des Bundesrates relativiert dieser Entscheid das eben erwähnte Urteil zum Kanton Uri. Das Bundesgericht verlangt für den Kanton Graubünden das Proporzwahlverfahren in Wahlkreisen mit mehr als 7000 Stimmberechtigten und mit sechs und mehr Grossräten. In seinen Urteilen zu den Majorzwahlverfahren in den Kantonen Appenzell Ausserrhodener, Uri und Graubünden berücksichtigt das Bundesgericht aber nicht nur die Einwohnerzahl und die Anzahl Sitze in den Wahlkreisen. In die Betrachtung werden auch die geografischen Gegebenheiten sowie die Verteilung der Parteizugehörigkeit mit einbezogen. Die Betrachtung des Bundesgerichtes ist also sehr differenziert.

Schliesslich möchte ich noch auf das Urteil des Bundesgerichts zum Kanton Appenzell Ausserrhodener zu sprechen kommen. Dieses stammt aus dem Jahre 2014, ist also zwei Jahre älter als das Urner Urteil. Im Ausserrhodener Urteil hatte das Bundesgericht zwar noch keine so klaren Zahlen genannt, wie das später dann im Bündner Urteil der Fall war. Das Bundesgericht hatte es aber noch als zulässig erachtet, dass in der Gemeinde Teufen im Majorzsystem gewählt wird. Teufen hat rund 5500 Einwohner und sechs Kantonsratssitze.

Die Zahlen im Ausserrhodener Urteil liegen somit in der Nähe jener im Bündner Urteil. Im Falle des Bündner Urteils hat das Bundesgericht zum ersten Mal eine klare Höchstgrenze für Wahlkreise festgelegt, die nach Majorzsystem wählen, nämlich 7000 Stimmberechtigte. Wendet man jetzt diese Zahl auf den Kanton Uri an, dann ist das Majorzverfahren in Gemeinden mit weniger als 2000 Stimmberechtigten zulässig.

AB 2020 S 56 / BO 2020 E 56

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung ist, ich habe es erwähnt, also differenziert. In solchen Fällen beantragt der Bundesrat praxisgemäss die Gewährleistung der entsprechenden Verfassungen. Er lässt sich dabei vom Gedanken leiten, dass die Schweiz ein föderativer Bundesstaat ist. Kantonale Eigenheiten sollen zum Ausdruck kommen. Der Entscheid wurde von einer klaren Mehrheit der Urnerinnen und Urner getroffen. Ausserdem haben alle Gemeinden, die vom Proporz zum Majorz wechseln, der Verfassungsänderung zugestimmt. Das gilt es bei der Entscheidfindung auch zu berücksichtigen.

Alle genannten Änderungen der Kantonsverfassungen wurden von meinem Departement und von den vorberatenden Kommissionen geprüft. Wir sind übereinstimmend zum Schluss gekommen, dass alle Änderungen bundesrechtskonform sind. Dies gilt auch für die Ausdehnung des Majorzwahlverfahrens im Kanton Uri.

Ich bitte Sie deshalb, Ihrer Kommission zu folgen und dem Entwurf des Bundesbeschlusses über die Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Uri, Tessin, Waadt, Wallis und Genf zuzustimmen.

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Bundesbeschluss über die Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Uri, Tessin, Waadt, Wallis und Genf**Arrêté fédéral concernant la garantie des constitutions révisées des cantons d'Uri, du Tessin, de Vaud, du Valais et de Genève**

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1–6

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1–6

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté



Präsident (Kuprecht Alex, erster Vizepräsident): Da Eintreten obligatorisch ist, wird keine Gesamtabstimmung durchgeführt.

Damit sind wir am Ende der Tagesordnung angelangt. Ich verabschiede Frau Bundesrätin Keller-Sutter und wünsche ihr einen schönen Nachmittag. Bleiben Sie gesund, Frau Bundesrätin!

Schluss der Sitzung um 12.30 Uhr
La séance est levée à 12 h 30

AB 2020 S 57 / BO 2020 E 57