



19.066

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

CHRONOLOGIE

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

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 11.03.20 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

Buffat Michaël (V, VD), pour la commission: Conformément à l'article 150 alinéa 2 de la Constitution fédérale, les constitutions cantonales doivent être garanties par la Confédération. Cette garantie est accordée pour autant que les constitutions ne soient pas contraires au droit fédéral. L'Assemblée fédérale est l'autorité compétente pour accorder cette garantie.

Les modifications constitutionnelles que nous avons à traiter concernent, dans le canton d'Uri, la régulation des grands prédateurs et l'extension du scrutin majoritaire lors des élections au Grand Conseil; dans le canton du Tessin, les droits politiques des Tessinois de l'étranger, les délais pour la récolte des signatures, le vote populaire lors des initiatives populaires législatives, les projets avec variantes lors de la révision de la constitution cantonale; dans le canton de Vaud, l'hébergement médicosocial; dans le canton du Valais, la date de la session constitutive du Grand Conseil et la modification du délai entre le premier et le second tour lors des élections cantonales; dans le canton de Genève, pour finir, les tâches publiques dans le domaine de l'art et de la culture. L'ensemble de ces modifications ont été acceptées lors de votations populaires.

La Commission des institutions politiques s'est réunie le 14 février dernier afin de traiter ces modifications de constitution. La modification de l'article 88 alinéa 1 de la Constitution du canton d'Uri relatif au système électoral pour le Grand Conseil a fait l'objet d'une attention particulière de la part de la commission. Cet article modifié étend le scrutin majoritaire aux communes dans lesquelles au maximum quatre députés sont élus au Grand Conseil. Cet article a été accepté en votation populaire le 19 mai 2019, par 5287 voix contre 3909. La conséquence de ce vote est que quatre communes supplémentaires passeront du système proportionnel au système majoritaire.

Dans le cas d'Uri, le Tribunal fédéral a qualifié le système majoritaire de constitutionnel pour autant que le système de représentation proportionnelle s'applique aux communes où au moins trois députés sont élus. Cependant, dans un nouvel arrêté du Tribunal fédéral concernant le canton des Grisons, il considère que dans les cercles électoraux comprenant moins de 7000 habitants suisses et dans lesquels cinq députés au plus doivent être élus, on peut présumer une certaine proximité entre les candidats et les électeurs, et par conséquent que la personnalité des candidats plutôt que l'affiliation politique a une importance essentielle pour une grande partie des électeurs, et que donc le système majoritaire est possible. Il a également confirmé la possibilité d'un système mixte. En suivant cette jurisprudence récente, ces conditions sont remplies dans le canton d'Uri. En effet, les communes concernées ont au maximum 2000 habitants et le nombre de députés pouvant être élus est limité à quatre.

La minorité de la commission demande de biffer du projet 1 l'article 1 alinéa 2 relatif à la modification de l'article 88. Dans le projet 2, la minorité demande que la modification de l'article 88 alinéa 1 deuxième phrase ne soit pas garantie. La majorité de la commission, consciente du fait que c'est un cas limite et des doutes que cela peut engendrer, fait toutefois primer la souveraineté cantonale.

La commission vous recommande, par 13 voix contre 11 et 1 abstention, d'accepter tel qu'il est présenté l'arrêté fédéral et, donc, d'accorder la garantie à toutes les modifications constitutionnelles des cantons.



Fluri Kurt (RL, SO), für die Kommission: Mit der Botschaft vom 6. Dezember 2019 beantragt unser Bundesrat in Form eines einfachen Bundesbeschlusses, da weder die Bundesverfassung noch ein Gesetz die Möglichkeit eines Referendums vorsehen, die geänderten Kantonsverfassungen der Kantone Uri, Tessin, Waadt, Wallis und Genf zu gewährleisten. Mit Ausnahme der Änderungen der Verfassung des Kantons Uri hat es zu dem Geschäft in Ihrer SPK keine Diskussionen gegeben.

Die Änderungen der Verfassung Tessin betreffen die politischen Rechte der Auslandtessinerinnen und -tessiner, die Fristen für die Unterschriftensammlung, die Volksabstimmung bei Gesetzesinitiativen sowie die Variantenvorlagen bei Verfassungsänderungen.

Die Verfassungsänderung des Kantons Wallis betrifft das Datum der konstituierenden Sitzung des Grossen Rates und die Frist zwischen dem ersten und dem zweiten Wahlgang bei kantonalen Wahlen.

Der Kanton Genf ändert seine Verfassung insofern, als er die öffentlichen Aufgaben im Bereich Kunst und Kultur neu umschreibt.

Eine Kuriosität kann man aus dem Kanton Waadt vermelden: Hier geht es um eine Änderung, die wir an sich bereits im Jahr 2010 behandelt hatten. Damals aber hat uns der Bundesrat bloss einen Entwurf dieser Bestimmung zur Gewährleistung beantragt, der zudem einen anderen Gesetzestext betraf. Wir haben dies, vertrauensvoll wie immer, übernommen und die falsche Verfassungsbestimmung gewährleistet. Diese war von Anfang an gegenstandslos. Heute geht es darum, die richtige Bestimmung zu gewährleisten und den seinerzeitigen Bundesbeschluss aus dem Jahr 2010 aufzuheben.

Der Kanton Uri hingegen hat uns eine Verfassung zugeschickt, die in zwei Bestimmungen Anlass zu Diskussionen gibt. Die erste betrifft eine Regulierung der Raubtiere – diese ist auch von Bundesrechts wegen vorgesehen. Sie birgt ein gewisses Diskussionspotenzial im Zusammenhang mit der Gewährleistung, aber sowohl der Bundesrat als auch unsere Kommission interpretieren diese Bestimmung als bundesrechtskonform. Hingegen hat vor allem die zweite Bestimmung, die Frage des Majorzwahlverfahrens, zu Diskussionen Anlass gegeben. Dazu gibt es ja auch noch einen Antrag aus der Kommission in Form der Minderheit Widmer Céline. Der bisherige Text von Artikel 88 der Urner Verfassung lautete wie folgt: "Für Gemeinden, denen drei oder mehr Landräte zustehen, gilt das System der Verhältniswahl, für die übrigen das System der Mehrheitswahl." Die neue Verfassung dehnt das Majorzverfahren insofern aus, als neu die Proporzwahl erst für Gemeinden mit fünf oder mehr Landräten gelten soll. Das betrifft vier Gemeinden.

Dieses Wahlsystem ist übrigens am letzten Wochenende angewandt worden. Unseres Wissens ist deswegen keine Wahlbeschwerde hängig.

Der Kanton Uri kennt seit 1992 bei seinen Landratswahlen das gemischte System. Es war 2014 und 2016 bereits Gegenstand zweier Bundesgerichtsurteile.

AB 2020 N 270 / BO 2020 N 270

Insbesondere das zweite Urteil verpflichtete den Kanton Uri, dort, wo er das Proporzwahlssystem hat, den doppelten Pukelsheim einzuführen. Der Landrat des Kantons Uri hat die Vorlage des Regierungsrates insofern aber noch angereichert, als er eben das Majorzwahlverfahren auf Gemeinden mit bis zu vier Landratssitzen ausgedehnt hat. Somit wurde nun am vergangenen Wochenende in sechzehn Gemeinden nach dem Majorzverfahren gewählt, in den vier grössten Gemeinden nach dem Proporzverfahren mit dem doppelten Pukelsheim.

Der Bundesrat bezeichnet in seiner Botschaft die Änderung der Kantonsverfassung von Uri als "Grenzfall". Er akzeptiert aber – wie auch Ihre Kommission – die neue Verfassung aufgrund des Bundesgerichtsentscheids vom 29. Juli 2019 in Sachen Wahlverfahren im Kanton Graubünden. Dort führt das Bundesgericht nämlich aus, dass in Wahlkreisen, in denen die schweizerische Wohnbevölkerung weniger als 7000 betrage und höchstens fünf Sitze zu besetzen seien, davon ausgegangen werden könne, "dass eine gewisse Nähe zwischen den kandidierenden Personen und den Wahlberechtigten besteht und dass die Persönlichkeit der Kandidatin oder des Kandidaten [...] für einen Grossteil der Wahlberechtigten von wesentlicher Bedeutung war". Das Bundesgericht hat in seinem Urteil ausdrücklich das Mischsystem aus Proporz- und Majorzsystem als zulässig erklärt. Die betroffenen Gemeinden mit dem Majorzwahlverfahren im Kanton Uri weisen eine Wohnbevölkerung von höchstens 2000 Personen auf. Es sind dort höchstens vier Landratssitze zu besetzen.

Wir sind der Auffassung, dass das Urteil des Bundesgerichtes ein Grundsatzurteil ist. Es wurde in einer Fünferbesetzung gefällt, was gemäss Artikel 20 Absatz 2 des Bundesgerichtsgesetzes eben ein Grundsatzurteil ist. Wir weisen auf die Erwägung in Punkt 8.2 des Bundesgerichtsentscheids hin, in welchem sämtliche Kriterien aufgeführt sind, die eben auch für den Kanton Uri zutreffen: die Grösse der Gemeinden, die Nähe zwischen den Kandidierenden und der Bevölkerung und die kleine Anzahl von Landratssitzen.

Zusammenfassend ist die Mehrheit Ihrer Kommission der Auffassung, dass die im Fall des Kantons Grau-



bünden genannten Kriterien für die Zulassung der Majorzwahlen auch auf den Kanton Uri anwendbar seien. Aus unserer Sicht ist es auch nicht unbedingt ein Grenzfall, wie das der Bundesrat meint. Aber selbst dann müsste man mit dem Bundesrat zum Schluss kommen, dass wir in Beachtung der kantonalen Souveränität die Gewährleistung aussprechen müssen, wenn kein klarer Fall einer Nichtkonformität der Verfassung mit dem Bundesrecht besteht. Die Kommission hat das mit 13 zu 11 Stimmen bei 1 Enthaltung so getan. Ich bitte Sie, im Fall der Verfassungsänderung des Kantons Uri dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen.

Widmer Céline (S, ZH): Ich beantrage Ihnen im Namen einer starken Kommissionsminderheit, Artikel 88 Absatz 1 zweiter Satz der Verfassung des Kantons Uri nicht zu gewährleisten.

Mit diesem Artikel wird das Majorzverfahren im Kanton Uri stark ausgedehnt. Neu soll das Majorzverfahren nicht mehr nur in Gemeinden mit maximal zwei Landrätinnen bzw. Landräten, sondern für Gemeinden mit bis zu vier Landrätinnen bzw. Landräten gelten.

Sie haben es gehört, der Bundesrat bezeichnet die Frage, ob dieser neue Aspekt der Urner Kantonsverfassung bundesrechtskonform ist, als "Grenzfall". Auch wir stehen zum Prinzip, dass kantonale Verfassungsänderungen wenn immer möglich gewährleistet werden sollen, wenn sie bundesverfassungskonform ausgelegt werden können. Ein "Grenzfall" bedeutet für uns aber nicht, dass wir die Gewährleistung automatisch aussprechen, sondern dass wir diese Abwägung sehr sorgfältig und seriös angehen.

Das Bundesgericht entschied in seinem Urteil von 2016 zum Wahlsystem von Uri, dass eine Majorzwahl für das Urner Kantonsparlament nur dann verfassungskonform ist, wenn in den Gemeinden mit drei oder mehr Sitzen im Kantonsparlament ein echtes Proporzverfahren besteht. Somit wäre die Sache eigentlich klar: Die vorliegende Verfassungsänderung ist bundesrechtswidrig. Nun bezieht sich der Bundesrat aber auf ein neues Bundesgerichtsurteil zum Kanton Graubünden von 2019. Dort heisst es, das Majorzsystem sei erlaubt, wenn weniger als 7000 Schweizerinnen und Schweizer in einem Wahlkreis wohnten. Deshalb wirft der Bundesrat die Frage auf, ob diese relativ grosszügige Praxis für die Zulassung von Majorzwahlkreisen in Graubünden dafür spricht, dass die Ausdehnung des Majorzsystems in Uri zulässig sei.

Doch das Bundesgerichtsurteil zu Graubünden kann nicht nachträglich als Rechtfertigung für eine Ausweitung des Majorzsystems im Kanton Uri herangezogen werden. Das Bundesgericht betont selbst, dass unterschiedliche Regelungen gelten, je nachdem, ob ein reines Majorz- oder ein Mischsystem vorliegt. Wir sind überzeugt: Das vorgesehene Majorzverfahren genügt den bundesrechtlichen Anforderungen an ein gerechtes Wahlverfahren nicht. Es widerspricht diametral der vom Bundesgericht verlangten Senkung des für einen Sitzgewinn notwendigen Quorums. Es verletzt die Erfolgswertgleichheit noch mehr als das bisherige System.

Mit dem neuen Verfassungsartikel müssen nämlich zusätzlich 5500 Stimmberechtigte, d. h. total 38 Prozent aller Urnerinnen und Urner, nach einem Majorzsystem wählen. Insgesamt sind es, wir haben es gehört, neu sechzehn Gemeinden, die im Majorz, und nur noch vier Gemeinden, die im Proporz wählen. Im Gegensatz zu bisher gilt das Majorzverfahren neu nicht nur in vorwiegend ländlich geprägten und geografisch peripher gelegenen Gemeinden, sondern auch in zentral gelegenen, grösseren Gemeinden in der deutlich dichter besiedelten Talebene. Die Zugehörigkeit der Kandidatinnen und Kandidaten zu einer bestimmten Partei spielt in Uri eine wesentliche Rolle, was ebenfalls gegen die Ausweitung des Majorzsystems spricht. Somit ist klar, dass die Gründe, die für die Zulässigkeit des Majorzsystems sprechen, für diese neuen Gemeinden nicht zu erkennen sind.

Übrigens hat sich der Urner Regierungsrat selbst gegen die Ausweitung des Majorzsystems ausgesprochen, weil er, gestützt auf ein Rechtsgutachten, zum Schluss kam, dass es eben nicht mit der Bundesverfassung konform sei. Ich darf Sie daran erinnern, dass der Nationalrat erst kürzlich die Umsetzung von zwei Standesinitiativen – Zug 14.307 und Uri 14.316 – abgelehnt hat, welche den Kantonen mehr Freiheit bei der Gestaltung ihres Wahlrechts geben wollten. Der Nationalrat hat sich damals also für gewisse Leitplanken ausgesprochen und damit die in der Bundesverfassung in Artikel 34 verankerte Wahlrechtsgleichheit gestärkt.

Ich bitte Sie, dies auch heute wieder zu tun, indem Sie die Minderheit unterstützen und die Ausdehnung des Majorzsystems in Uri nicht gewährleisten, weil sie unserer Verfassung widerspricht.

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Nachdem sich die Berichterstatter bereits ausführlich zu den vorliegenden Verfassungsänderungen geäussert haben, beschränke ich mich auf den Aspekt der Ausdehnung des Majorzsystems für die Wahl des Urner Landrates. Hier besteht eine Minderheit, die die Gewährleistung der Urner Verfassung bestreitet. Ich möchte vorausschicken, dass Ihnen der Bundesrat die Gewährleistung aller Kantonsverfassungen beantragt.

Ich komme aber insbesondere jetzt noch auf die Urner Verfassung zu sprechen. 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 nach Majorz gewählt.

Herr Nationalrat Fluri hat als Berichterstatter ausgeführt, dass der Bundesrat in seiner Botschaft gesagt habe, es handle sich um einen Grenzfall. Dies ist ein Begriff, der rechtlich auszulegen ist, nachdem es sowohl Gründe für die Gewährleistung als auch Argumente dagegen gibt. Gegen die Gewährleistung spricht zunächst ein Urteil des Bundesgerichtes aus dem Jahr 2016, das das Wahlverfahren im Kanton Uri selber betrifft. Das Urteil verlangt, dass in Gemeinden mit drei und mehr Landräten das Proporzwahlverfahren zur Anwendung kommt. Demnach wäre in Urner Gemeinden mit mehr als rund 1500 Stimmberechtigten nach Proporz zu wählen. Für die Gewährleistung hingegen spricht ein neueres

AB 2020 N 271 / BO 2020 N 271

Urteil des Bundesgerichtes vom letzten Jahr zum Wahlverfahren im Kanton Graubünden. Nach Ansicht des Bundesrates relativiert dieser Entscheid ganz klar 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 Ausserrhodan, 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 einbezogen. Die Betrachtung ist also sehr differenziert.

Schliesslich möchte ich noch auf das Urteil des Bundesgerichtes zum Kanton Appenzell Ausserrhodan zu sprechen kommen. Dieses stammt aus dem Jahr 2014, ist also zwei Jahre vor dem Urner Urteil ergangen. Im Ausserrhodan Urteil hatte das Bundesgericht zwar noch keine so klaren Zahlen genannt wie im Bündner Urteil. Das Bundesgericht hat es aber noch als zulässig erachtet, dass die Gemeinde Teufen im Majorz wählt; Teufen hat rund 5500 Einwohnerinnen und Einwohner und sechs Kantonsratssitze. Die Zahlen im Ausserrhodan Urteil liegen somit in der Nähe des Bündner Urteils.

Im Falle des Bündner Urteils hat das Bundesgericht zum ersten Mal eine klare Höchstgrösse für Wahlkreise festgelegt, die nach Majorz wählen, nämlich 7000 Stimmberechtigte. Wendet man diese Zahl auf den Kanton Uri an, ist das Majorzverfahren in Gemeinden mit weniger als 2000 Stimmberechtigten nun zulässig.

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung ist also differenziert. In solchen Fällen beantragt der Bundesrat praxisgemäss die Gewährleistung. Er lässt sich dabei vom Gedanken leiten, dass die Schweiz ein föderativer Bundesstaat ist. Kantonale Eigenheiten sollen zum Ausdruck kommen dürfen. 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. Dies gilt es bei der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen.

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

Ich bitte Sie deshalb, der Mehrheit Ihrer Kommission zu folgen und dem Entwurf eines 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

1. Bundesbeschluss über die Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Uri, Tessin, Waadt, Wallis und Genf**1. 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

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates





Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Widmer Céline, Barrile, Glättli, Gredig, Gysin Greta, Kälin, Marra, Masshardt, Moser, Streiff, Wermuth)

Abs. 2

Streichen

Art. 1

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Widmer Céline, Barrile, Glättli, Gredig, Gysin Greta, Kälin, Marra, Masshardt, Moser, Streiff, Wermuth)

Al. 2

Biffer

La présidente (Moret Isabelle, présidente): Le vote vaut également pour l'introduction d'un éventuel projet 2.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 19.066/20186)

Für den Antrag der Mehrheit ... 103 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 88 Stimmen

(2 Enthaltungen)

Art. 2–6

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

2. Bundesbeschluss über die Gewährleistung der Änderung der Verfassung des Kantons Uri vom 19. Mai 2019 (Art. 88 Abs. 1 zweiter Satz)

2. Arrêté fédéral concernant la garantie de la constitution révisée du canton d'Uri du 19 mai 2019 (art. 88 al. 1 deuxième phrase)

Antrag der Minderheit

(Widmer Céline, Barrile, Glättli, Gredig, Gysin Greta, Kälin, Marra, Masshardt, Moser, Streiff, Wermuth)

Titel

2. Bundesbeschluss über die Gewährleistung der Änderung der Verfassung des Kantons Uri vom 19. Mai 2019 (Art. 88 Abs. 1 zweiter Satz) vom ...

Ingress

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, gestützt auf die Artikel 51 Absatz 2 und 172 Absatz 2 der Bundesverfassung, nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 6. Dezember 2019, beschliesst:



Art. 1

Die in der Volksabstimmung vom 19. Mai 2019 angenommene Änderung der Verfassung des Kantons Uri vom 28. Oktober 1984 (Art. 88 Abs. 1 zweiter Satz) wird nicht gewährleistet.

Art. 2

Dieser Beschluss untersteht nicht dem Referendum.

Proposition de la minorité

(Widmer Céline, Barrile, Glättli, Gredig, Gysin Greta, Kälin, Marra, Masshardt, Moser, Streiff, Wermuth)

Titre

2. Arrêté fédéral concernant la garantie de la constitution révisée du canton d'Uri du 19 mai 2019 (art. 88 al. 1 deuxième phrase) du ...

Préambule

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu les article 51 alinéa 2 et 172 alinéa 2, de la Constitution, vu le message du Conseil fédéral du 6 décembre 2019, arrête:

AB 2020 N 272 / BO 2020 N 272

Art. 1

La modification de la constitution du 28 octobre 1984 du canton d'Uri (art. 88 al. 1 deuxième phrase) acceptée en votation populaire le 19 mai 2019 n'est pas garantie.

Art. 2

Le présent arrêté n'est pas sujet au référendum.

La présidente (Moret Isabelle, présidente): Nous avons déjà rejeté la proposition de la minorité Widmer Céline à l'article 1 alinéa 2.

Il n'y pas de vote sur l'ensemble étant donné que l'entrée en matière est acquise de plein droit.