

Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegl naziunal



**14.307 s      Kt.Iv. ZG. Wiederherstellung der Souveränität der Kantone bei  
Wahlfragen. Änderung der Bundesverfassung**

**14.316 s      Kt.Iv. UR. Souveränität bei Wahlfragen**

---

Bericht der Staatspolitischen Kommission vom 15. Januar 2016

---

Die Staatspolitische Kommission (SPK) des Nationalrates hat an ihrer Sitzung vom 5. November 2015 die von den Kantonen Zug und Uri am 28. März 2014 bzw. am 7. Juli 2014 eingereichten Standesinitiativen vorgeprüft.

Die Initiativen verlangen, dass die Bundesverfassung den Kantonen die freie Ausgestaltung ihres Wahlrechts garantiert.

### **Antrag der Kommission**

Die Kommission beantragt mit 14 zu 9 Stimmen, den Initiativen keine Folge zu geben.  
Die Kommissionsminderheit (Pfister Gerhard, Amaudruz, Brand, Fehr Hans, Humbel, Miesch, Pantani, Romano, Rutz Gregor) beantragt, den Initiativen Folge zu geben.

Berichterstattung: Glättli (d), Moret (f)

Im Namen der Kommission  
Der Präsident:

Heinz Brand

Inhalt des Berichtes  
1 Text und Begründung  
2 Stand der Vorprüfung  
3 Erwägungen der Kommission





## 1 Text und Begründung

### 1.1 Text

[14.307]

Gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung reicht der Kanton Zug folgende Standesinitiative ein:

Die Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101) ist so zu ändern, dass die Kantone frei sind in der Ausgestaltung ihres Wahlrechts.

[14.316]

Gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung reicht der Kanton Uri folgende Standesinitiative ein:

Die Bundesverfassung soll dahingehend geändert werden, dass die Kantone frei sind in der Ausgestaltung ihres Wahlrechts.

### 1.2 Begründung

[14.307]

Der Grundsatz, wonach Bundesrecht kantonalem Recht vorgeht, ist ein bundesrechtlicher Rechtsgrundsatz und steht damit untrennbar mit der Staatsform in Zusammenhang. Er ist implizit in Artikel 3 der Bundesverfassung enthalten, welcher die Souveränität der Kantone unter Vorbehalt der im Verfassungsrecht vorgesehenen Bundeskompetenzen verankert (Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 1, hier 216). Artikel 49 der Bundesverfassung verankert den Grundsatz des Vorrangs und der Einhaltung von Bundesrecht zudem auch explizit. Diese Bestimmung gewährleistet die innere Geschlossenheit, die Einheit und die Widerspruchsfreiheit der schweizerischen Rechtsordnung. Sie erfüllt damit zentrale Aspekte des Rechtsstaats und der Rechtssicherheit (Alexander Ruch, St. Galler Kommentar zu Art. 49 BV, Zürich/St. Gallen 2008, Rz. 3 mit weiteren Hinweisen).

Nach Artikel 149 Absatz 3 der Bundesverfassung bildet bei der Wahl des Nationalrates jeder Kanton einen Wahlkreis. Zuzufolge der sehr unterschiedlichen Bevölkerungszahlen in den Kantonen und der damit verbundenen unterschiedlichen Anzahl der im Kanton zu besetzenden Nationalratssitze weichen die Wahlkreise stark voneinander ab. Nach konstanter Praxis sind auch die Kantone in der Ausgestaltung ihres politischen Systems und des Wahlverfahrens "weitgehend frei" (vgl. BGE 136 I 376 Erwägung 4.1; BGE 136 I 352 Erwägung 2 mit Hinweisen), d. h., Wahlen und Abstimmungen haben sich im Rahmen des Artikels 34 der Bundesverfassung zu bewegen. Allein die Tatsache, dass auf kantonaler Ebene unterschiedliche Systeme zur Bestellung der Legislativen bestehen, zeigt, dass die Kantone über eine gewisse Eigenständigkeit auch in diesen Fragen verfügen. Allerdings muss festgestellt werden, dass die jüngere Rechtsprechung des Bundesgerichtes im Bereich des kantonalen Wahlrechts zunehmend zu einer Beschneidung des Spielraums der Kantone und zur Verunmöglichung kantonalen Eigenständigkeiten führt. Es ist aber gerade Ausdruck eines gelebten Föderalismus, dass gewisse Differenzierungen zwischen den Kantonen möglich und zulässig sein sollen. Nicht von ungefähr verankert die Bundesverfassung die Pflicht des Bundes, die Eigenständigkeit der Kantone zu wahren (Art. 47 Abs. 1 der Bundesverfassung). Von Verfassung wegen haben alle Bundesbehörden, auch die gerichtlichen, die verfassungsrechtlich gewährleisteten Eigenständigkeit der Kantone und damit den Föderalismus zu beachten. Eine gewisse im Rahmen von Artikel 34 der Bundesverfassung bestehende Eigenständigkeit der Kantone bei der Bestimmung des kantonalen Wahlrechts ist daher



naheliegend. Es leuchtet nicht ein, weshalb den Kantonen aus Rücksicht auf regionale Gegebenheiten oder auf sprachliche Minderheiten nicht eine gewisse Selbständigkeit zukommen soll: Artikel 3 der Bundesverfassung verankert die Souveränität der Kantone unter Vorbehalt einer Einschränkung durch die Bundesverfassung. Zwar gewährleistet Artikel 34 Absatz 2 der Bundesverfassung die Garantie der politischen Rechte. Diese Bestimmung ist allerdings allgemein gehalten, indem der Verfassungsschutz die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe beinhaltet. Daraus hat das Bundesgericht im Laufe der Zeit eine Praxis entwickelt. Dabei ging es um zentrale Bereiche wie namentlich den Schutz des aktiven und passiven Wahlrechts, das Gleichbehandlungsgebot oder die Chancengleichheit. Diese Grundsätze gelten bei Abstimmungen und bei Wahlen.

Die Standesinitiative will das bewährte Bundesstaatssystem nicht infrage stellen, sondern zielt auf eine präzisere Formulierung von Artikel 34 der Bundesverfassung und damit auf eine Rückbesinnung auf die kantonalen Eigenständigkeiten ab. Sie ist Ausdruck des Missfallens über eine Rechtsprechung des Bundesgerichtes im Bereich des kantonalen Wahlrechts. Die weitgehende Auslegung von Artikel 34 der Bundesverfassung durch das Bundesgericht ist vor allem auch deswegen problematisch, weil Änderungen von kantonalem Wahlrecht nicht mehr auf direktdemokratischem Weg, mit politischen Mitteln und somit über demokratische Mehrheitsentscheide erfolgen. Gerichtliche Vorgaben im Bereich des kantonalen Wahlrechts werden leicht als Eingriffe in die kantonale Souveränität missverstanden, was zu politischen Auseinandersetzungen und Abwehrreflexen führt.

Mit der Standesinitiative soll vor allem ein Zeichen gesetzt werden, dass das Bundesgericht in Fragen des Wahlrechts die Bundesverfassung zurückhaltend auszulegen hat, ohne das Bundesstaatsmodell der Schweizerischen Eidgenossenschaft infrage zu stellen.

[14.316]

Unlängst wurde auf eine Beschwerde hin das Wahlsystem der Kantonsparlamente der Kantone Zug, Nidwalden und Schwyz vom Bundesgericht gerügt. In diesen Kantonen gilt für die Wahl ins Kantonsparlament das Proporzsystem. Das Bundesgericht beanstandete an diesem System das ungleiche Gewicht der einzelnen Stimme in kleinen Wahlkreisen. In den erwähnten Kantonen muss nun ein Wahlsystem gesucht werden, das dem Urteil des Bundesgerichtes gerecht wird.

Im Kanton Uri wird in den grösseren Gemeinden im Proporzsystem und in den kleineren Gemeinden im Majorzsystem gewählt. Dabei ist nicht auszuschliessen, dass auf eine Beschwerde hin auch vom Kanton Uri gefordert werden könnte, sein Wahlsystem anzupassen oder zu ändern. Der Kanton Uri ist mit seinem jetzigen, bewährten Wahlsystem jedoch sehr zufrieden und will nicht, dass ihm ein anderes Wahlsystem aufgezwungen werden kann.

Von Verfassung wegen haben alle Bundesbehörden, auch die gerichtlichen, die verfassungsrechtlich gewährleistete Eigenständigkeit der Kantone zu beachten. Eine gewisse Eigenständigkeit der Kantone im Rahmen von Artikel 34 der Bundesverfassung ist bei der Bestimmung des kantonalen Wahlrechts deshalb naheliegend. Auch das Bundesgericht hält in seiner Praxis fest, die Kantone seien bei der Ausgestaltung ihres politischen Systems weitgehend frei. Artikel 39 Absatz 1 der Bundesverfassung verpflichtet sie lediglich, die Ausübung der politischen Rechte nach republikanischen (repräsentativen oder demokratischen) Formen zu sichern. Diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen genügten grundsätzlich sowohl das Majorz- als auch das Proporzwahlverfahren. Schranke für die Ausgestaltung des Wahlverfahrens bildeten allerdings die Wahl- und Abstimmungsfreiheit von Artikel 34 der Bundesverfassung und das die politische Gleichberechtigung garantierende Rechtsgleichheitsgebot von Artikel 8 Absatz 1 der Bundesverfassung.

Das Bundesgericht hat nun die Anforderungen an die Wahlsysteme in seiner jüngeren Rechtsprechung laufend verschärft. Während bis vor ein paar Jahren noch Abweichungen aus sachlichen - sei es historischen, föderalistischen, kulturellen, sprachlichen, ethnischen oder



religiösen - Gründen für einen Minderheitenschutz oder zur Wahrung einer spezifischen, historisch gewachsenen und noch immer lebendigen Gebietsidentität vom Bundesgericht als zureichend anerkannt wurden, werden sie heute nicht mehr als ausreichend betrachtet. Das führt zunehmend zu einer Beschneidung der Kantone. Kantonale Eigenständigkeiten werden verunmöglicht. Es ist aber gerade Ausdruck eines gelebten Föderalismus, dass gewisse Differenzierungen zwischen den Kantonen möglich und zulässig sein sollen. Nicht von ungefähr verankert die Bundesverfassung die Pflicht des Bundes, die Eigenständigkeit der Kantone zu wahren (Art. 47 Abs. 1 der Bundesverfassung).

Die Souveränität der Kantone bei Wahlfragen muss wiederhergestellt werden. In den Kantonen soll das Volk sein Wahlsystem bestimmen können. Mit der vorliegenden Standesinitiative will der Kanton Uri ein Zeichen setzen gegen inadäquate Einschränkungen der Kantone bei der Wahl ihres Wahlsystems durch das Bundesgericht. Die vorliegende Standesinitiative zielt deshalb auf eine präzisere Formulierung von Artikel 34 der Bundesverfassung und damit auf eine Rückbesinnung auf die kantonalen Eigenständigkeiten ab. Sie ist Ausdruck des Missfallens über eine Rechtsprechung des Bundesgerichtes im Bereich des kantonalen Wahlrechts. Die extensive Auslegung von Artikel 34 der Bundesverfassung durch das Bundesgericht ist vor allem auch deswegen problematisch, weil Änderungen und Ausgestaltungen von kantonalen Wahlrechten heute nicht mehr auf dem direktdemokratischen Weg bzw. über Gesetzgebungsverfahren, sondern über richterliche Vorgaben erfolgen. Deshalb soll die Bundesverfassung dahingehend geändert werden, dass die Kantone in der Ausgestaltung ihres Wahlrechts frei sind.

## 2 Stand der Vorprüfung

Die Staatspolitische Kommission (SPK) des Ständerates hat den Standesinitiativen am 23. Juni 2015 mit 7 zu 4 Stimmen Folge gegeben. Die SPK des Nationalrates hatte in der Folge an ihrer Sitzung vom 5. November 2015 zu entscheiden, ob sie diesem Beschluss zustimmt, oder ob sie ihrem Rat beantragt, den Initiativen keine Folge zu geben.

## 3 Erwägungen der Kommission

Die Kommission hat sich bereits vor zwei Jahren im Rahmen der Gewährleistung der Verfassung des Kantons Schwyz intensiv mit dem Wahlrecht in den Kantonen auseinandergesetzt. Die Frage wurde in den beiden Räten kontrovers diskutiert. Schliesslich wurde Paragraph 48 Absatz 3 der Schwyzer Kantonsverfassung nicht gewährleistet (AB 2013 N 187 ff. und 342 ff., AB 2012 S 957ff. und 2013 S 176ff.). Diese Bestimmung sah Wahlen nach dem Verhältniswahlrecht innerhalb der Wahlkreise vor. Da als Wahlkreise die Gemeinden bestimmt waren, hätte das Quorum für die Erreichung eines Sitzes in kleineren Gemeinden weit über der vom Bundesgericht definierten Zielgrösse von 10 Prozent gelegen (vgl. z.B. BGE 136 I 376).

Die Bundesversammlung stützte mit dieser Nichtgewährleistung die bundesgerichtliche Praxis, wonach das Proporzwahlrecht, dort wo es vorgesehen ist, konsequent angewendet werden soll. Unter dem Titel „Proporzwahlrecht“ sollen nicht faktische Majorzwahlen durchgeführt werden. Dabei geht es um die Beachtung bundesrechtlicher Vorgaben, die sich aus Art. 34 und Art. 8 der Bundesverfassung ableiten lassen, wie z.B. das Gebot der Wahlrechtsgleichheit.

Um dem Proporzgedanken zum Durchbruch zu verhelfen, ist es nicht notwendig, grössere Wahlkreise zu schaffen: Indem wahlkreisübergreifende Ausgleichsmechanismen vorgesehen werden, kann auf die Bildung neuer Wahlkreise, welche den historischen Gegebenheiten nicht entsprechen, verzichtet werden. So können z.B. Wahlkreisverbände gebildet oder eine zentrale Verteilung der Parteimandate nach der Methode des doppelten Pukelsheim vorgenommen werden.



Verschiedene Kantone haben in jüngerer Zeit ihr Wahlrecht den bundesgerichtlichen Anforderungen angepasst, so auch der Kanton Zug, welcher das System des doppelten Pukelsheim kennt. Es hat somit in den Kantonen eine Entwicklung in Richtung konsequentere Anwendung des Proporzgedankens stattgefunden. Vor diesem Hintergrund erachtet es die Kommission nicht als sinnvoll, jetzt wieder einen Schritt in die andere Richtung zu machen. Es bleibt festzuhalten, dass die Kantone immer noch über grosse Freiheiten zur Ausgestaltung ihres Wahlrechts verfügen. So sind Majorz- und Mischsysteme nach wie vor möglich. Die Organisationsautonomie ist im Rahmen bundesrechtlicher Vorgaben gewährleistet.

Die **Minderheit der Kommission** sieht hingegen die Organisationsautonomie der Kantone durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu sehr eingeschränkt. Entwicklungen des Wahlrechts sollten in den Kantonen angestossen und beschlossen und nicht vom Bundesgericht aufoktroiert werden. Den lokalen Gegebenheiten könne so besser Rechnung getragen werden. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung habe in den Kantonen für grosse Verunsicherung darüber gesorgt, was rechtlich zulässig ist. Zu dieser Verunsicherung beigetragen habe zudem ein neueres Bundesgerichtsurteil, welches auch das Majorzsystem in Frage stellt (BGE140 I 396).