



21.402

Parlamentarische Initiative

SPK-N.

Präzisierung

der Unterlistenverbindungen

Initiative parlementaire

CIP-N.

Sous-apparentements de listes.

Préciser les dispositions légales

y afférentes

Vorprüfung – Examen préalable

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 29.11.21 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

Antrag der Mehrheit

Der Initiative Folge geben

Antrag der Minderheit

(Pfister Gerhard, Binder, Flach, Glättli, Gredig, Gysin Greta, Humbel, Kälin, Romano)

Der Initiative keine Folge geben

Proposition de la majorité

Donner suite à l'initiative

Proposition de la minorité

(Pfister Gerhard, Binder, Flach, Glättli, Gredig, Gysin Greta, Humbel, Kälin, Romano)

Ne pas donner suite à l'initiative

Präsident (Candinas Martin, emprim vicepresidente): (*discurra sursilvan*) Vos avais retschavi in rapport en scrit da la cumissiun.

Pfister Gerhard (M-E, ZG): Ich bitte Sie namens der Minderheit der Kommission, dieser parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben, dies aus den folgenden Gründen.

Der erste Grund ist ein prozeduraler. Die ständerätliche SPK gab dieser parlamentarischen Initiative am 14. August dieses Jahres keine Folge. Aufgrund der dort geführten Diskussion und der damals vorgebrachten Argumente ist es nicht wahrscheinlich, dass der Ständerat auf diesen Entscheid zurückkommen wird. Wie Kollege Fluri vorhin argumentiert hat: Es wäre zwecks Abkürzung des Verfahrens dienlich, Sie würden auch diese parlamentarische Initiative jetzt erledigen.

Die Initiative will Unterlistenverbindungen zwischen den Parteien verbieten. Die Argumente dafür werden Sie nachher noch von den Kommissionssprechern hören. Aus Sicht der Minderheit geht es vor allem um ein Argument, nämlich, dass man hier eine Beschränkung der Volksrechte einführt und den kantonalen Gegebenheiten nicht mehr genug Rechnung trägt. Die Kantone haben zu beurteilen, welche Unterlistenverbindungen sie als zulässig erachten. Der Bundesgesetzgeber – also wir – wählte durchaus bewusst eine Formulierung, die eine gewisse Offenheit zulässt.

Es gibt in der Mehrheit zudem Parteien, die sogar jegliche Listenverbindungen ausschliessen möchten und für die diese parlamentarische Initiative nur ein erster Schritt in diese Richtung ist. Hier wende ich mich an die Vertreter der SVP, die sich zu Recht immer für die Volksrechte einsetzt. Gerade die SVP-Fraktion sollte diesem





ersten Schritt, der mit dieser parlamentarischen Initiative gemacht wird, Einhalt gebieten, damit die Volksrechte nicht eingeschränkt werden. Sie sollte der Initiative deshalb keine Folge geben. Unterlistenverbindungen können gerade für kleinere Parteien in gewissen Kantonen eine Möglichkeit sein, ein Nationalratsmandat zu erringen. Insofern ist auch den Wählerinnen und Wählern solcher Parteien mit Unterlistenverbindungen durchaus klar, wen sie mit ihrer Stimme unterstützen. Wenn sich Parteien mit dem Angebot einer solchen Verbindung an die Wählenden richten, soll es dem Souverän überlassen bleiben, ob er dieses Angebot wählen will oder nicht.

Es ist zudem schwierig, Parteien und Gruppierungen genügend trennscharf abzugrenzen. Die Tendenz, dass sich auch unetablierte Kräfte und Gruppen an Wahlen beteiligen wollen, mag ein Ärgernis für etablierte Parteien sein, doch die demokratische Vielfalt und damit die Repräsentanz aller gesellschaftlichen und politischen Kräfte, unabhängig von ihrer Organisationsform, wird erhöht. Gruppierungen können sich zu Parteien wandeln, aber auch das Umgekehrte kann der Fall sein. Entscheidend bleibt, dass das Volk in seinem Willen genügend repräsentiert wird, wobei "genügend repräsentiert" auch "vielfältig repräsentiert" heisst.

In diesem Sinne bitte ich Sie, die Volksrechte nicht zu schmälern, indem Sie sie angeblich präzisieren, ohne dass eine zusätzliche Genauigkeit entstehen würde, während die demokratische Vielfalt und die Volksrechte eigentlich und letztlich nur eingeschränkt würden.

Ich bitte Sie, dieser parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben.

Cottier Damien (RL, NE), pour la commission: L'Office fédéral de la statistique a recensé 108 sous-apparetements de listes lors des élections fédérales de 2019. Les chiffres montrent une augmentation régulière de ces accords de listes – apparetements et sous-apparetements – depuis plus de vingt ans. Or la volonté du législateur concernant les sous-apparetements était claire: il ne s'agit pas d'un apparetement de degré inférieur entre toutes sortes de listes différentes; il doit être réservé aux différentes listes d'un seul et même parti. C'est le compromis qui avait été trouvé en 1993 par notre conseil, alors que le Conseil fédéral proposait d'interdire tout simplement les sous-apparetements.

Avec le sous-apparetement, il s'agit de permettre à un parti de regrouper ses diverses listes, par exemple une liste de jeunes avec une liste principale ou une liste d'hommes avec une liste de femmes, avant de procéder à un apparetement avec d'autres forces politiques. Ainsi, le parti qui présente deux listes ou plus ne dilue pas ses voix dans celles d'un parti avec lequel il est allié qui, lui, n'aurait dans ce groupe d'apparetement en toute hypothèse qu'une seule liste. Par conséquent, les différents partis ne peuvent pas conclure entre eux des sous-apparetements mais uniquement des apparetements de listes.

Pourtant, on a vu à plusieurs reprises ces dernières années des sous-apparetements entre des listes de partis différents, par exemple des partis qui forment un seul et même groupe politique dans un parlement cantonal. Une telle pratique contourne la volonté du législateur fédéral. C'est pour cette raison que votre commission estime utile de préciser quelque peu la notion de sous-apparetement dans la loi afin de clarifier les choses et d'éviter que des sous-apparetements, qu'il faut bien qualifier d'illicites, ne soient conclus à l'avenir.

Le texte actuel de l'article 31 alinéa 1bis de la loi sur les droits politiques dit que seuls sont valables "les sous-apparetements entre listes de même dénomination qui ne se différencient que par une adjonction destinée à établir une distinction quant au sexe, à l'aire d'appartenance d'un groupement, à la région ou à l'âge des candidats".

Au lieu de parler de "l'aire d'appartenance d'un groupement", on parlerait à l'avenir, avec cette initiative parlementaire, de "l'aire d'appartenance d'un parti". C'est une petite modification, mais elle est importante. Cette formulation est celle proposée par des experts, à savoir le professeur Andreas Glaser et M. Florian Frei, dans une contribution scientifique intitulée "Rechtswidrige Unterlistenverbindung zwischen verschiedenen Parteien". Le 18 février de cette année, notre commission a décidé, par 15 voix contre 9, de déposer une initiative parlementaire afin d'apporter cette clarification. La commission du Conseil des Etats, cela a été dit, ne l'a pas suivie, estimant non pas qu'il ne fallait pas procéder à ce changement, mais qu'un changement de pratique était suffisant pour résoudre ce problème et

AB 2021 N 2179 / BO 2021 N 2179

qu'il n'y avait pas besoin de modifier la loi. Notre commission ne partage pas cet avis, car malgré l'intention claire du législateur, comme je l'ai rappelé tout à l'heure, exprimée en 1993, lors de la dernière révision à ce sujet, eh bien, depuis cette année-là, il est arrivé régulièrement et dans plusieurs cantons – y compris d'ailleurs dans le canton de celui qui vous parle, le canton de Neuchâtel, mais ma collègue qui s'exprimera en langue allemande rapportera d'autres cas dans d'autres cantons tout à l'heure –, que des partis différents procèdent à un sous-apparetement avec l'accord des chancelleries concernées. La loi n'est donc manifestement pas



assez claire et les précédents sont trop nombreux pour compter sur un seul changement de pratique. Il faut donc changer la loi.

La Commission des institutions politiques a donc maintenu sa position, par 13 voix contre 9 et 1 abstention. Elle propose à notre conseil de la suivre en donnant suite à cette initiative parlementaire.

Vous l'avez entendu, la minorité Pfister Gerhard propose de ne pas donner suite, estimant que le terme "parti" n'est pas plus clair que le terme "groupement", et, par ailleurs, qu'il ne faut pas risquer de restreindre par trop les droits démocratiques. Vous avez entendu son argumentation.

Par 13 voix contre 9 et 1 abstention, la commission vous invite à donner suite à cette initiative parlementaire.

Widmer Céline (S, ZH), für die Kommission: Ihre Staatspolitische Kommission hat an ihrer Sitzung vom 18. Februar 2021 die Kommissionsinitiative zur Präzisierung der Unterlistenverbindungen beschlossen. Es geht hier um eine kleine Präzisierung, damit künftig klar ist, dass Unterlistenverbindungen nur zwischen Gruppen einer Partei und nicht parteiübergreifend möglich sind, damit es so ist, wie dies der Gesetzgeber eigentlich wollte.

Nein, Herr Pfister, es geht hier nicht um einen ersten Schritt. Es geht hier explizit nicht um die Abschaffung von Unterlistenverbindungen. Es geht nur um eine Präzisierung, und zwar soll Artikel 31 Absatz 1bis des Bundesgesetzes über die politischen Rechte in einem einzigen Wort angepasst werden. Gemäss bisherigem Artikel sind Unterlistenverbindungen nur gültig "zwischen Listen gleicher Bezeichnung, die sich einzig durch einen Zusatz zur Kennzeichnung des Geschlechts, der Flügel einer Gruppierung, der Region oder des Alters unterscheiden". Neu soll die Bezeichnung "Flügel einer Gruppierung" durch die Bezeichnung "Flügel einer Partei" ersetzt werden.

1993 hat der Rat die Möglichkeit für Unter-Unterlistenverbindungen aufgehoben. Das war damals ein Kompromiss. Der Bundesrat wollte die Unterlistenverbindungen nämlich ganz verbieten. Die Mehrheit im Rat wollte aber Unterlistenverbindungen nicht ganz verbieten, sondern führte eine Präzisierung der Möglichkeit für Unterlistenverbindungen im Interesse der Transparenz ein: Einerseits sind, wie erwähnt, Unter-Unterlistenverbindungen nicht mehr möglich. Andererseits wollte man mit dem zitierten Satz in Artikel 31 Absatz 1bis die weiterhin zulässigen Unterlistenverbindungen auf dieselbe politische Gruppierung beschränken. Dem Amtlichen Bulletin der damaligen Debatte ist ganz klar zu entnehmen, dass damit gemeint war, dass es Unterlistenverbindungen nur innerhalb einer Partei geben können soll. So führte der Kommissionsberichtersteller im Nationalrat zur Vorlage damals aus: "Innerhalb der Parteien lassen wir zu, dass Untergruppen nach Geschlecht, Parteiflügel, Region oder Alter sich gewissermassen zur Gesamtliste der Partei zusammenschliessen." Also wollte man Unterlistenverbindungen wie zwischen Mutter- und Jungpartei oder zwischen bestimmten Gruppen einer Partei nicht verbieten. In Zürich beispielsweise gibt es die Unterlistenverbindung der GLP mit der GLP Unternehmerinnen und Unternehmer, der GLP Senioren und den Jungen Grünliberalen; in Bern gibt es bekanntlich das Beispiel der Unterlistenverbindung der SP-Frauen mit den SP-Männern.

Was man damals aber sicher nicht meinte, sind Unterlistenverbindungen zwischen verschiedenen Parteien. Zwischen verschiedenen Parteien dürften, wenn wir die Entstehungsgeschichte ernst nehmen, nur Listenverbindungen, aber keine Unterlistenverbindungen geschlossen werden, und das aus gutem Grund: Bei Unterlistenverbindungen ist es nämlich noch schwieriger als bei Listenverbindungen vorherzusehen, zugunsten welcher Liste sich eine Wählerstimme auswirken wird. Das Ziel von Unterlistenverbindungen ist es, dass die Stimmen der Wählenden zuerst der anderen Liste der gewählten Partei zugutekommen. Erst in einem zweiten Schritt kommen sie zu den Listen anderer, nahestehender Parteien. Wenn dies nicht der Fall ist, schmälert das die Transparenz und Wahlfreiheit.

Nun ist es aber so, dass es seit den Neunzigerjahren in der Praxis entgegen dem Willen des Gesetzgebers immer wieder zu parteiübergreifenden Unterlistenverbindungen gekommen ist. Ich erwähne hier das Beispiel, das auch in der Fachliteratur zitiert wird: Im Kanton Basel-Stadt schlossen GLP, Junge GLP, BDP und EVP eine Unterlistenverbindung mit der Bezeichnung "Mitte". Diese war wiederum Teil einer grösseren Listenverbindung, unter anderem mit FDP, LDP und CVP. Die Unterlistenverbindung hatte entscheidenden Einfluss auf die Sitzverteilung.

Die parlamentarische Initiative Ihrer SPK will im Bundesgesetz über die politischen Rechte Klarheit schaffen. Anstatt "Flügel einer Gruppierung" wollen wir neu "Flügel einer politischen Partei" ins Gesetz schreiben. Damit können wir den eigentlichen Zweck der Unterlistenverbindungen sicherstellen.

Der Grund, weshalb wir heute über die Unterstützung dieser parlamentarischen Initiative in der ersten Phase debattieren, ist, dass unsere Schwesterkommission der Meinung war, es brauche keine gesetzliche Klärung, es brauche nur eine Praxisänderung. In der SPK-S wurde klar gesagt, dass die Praxis der Unterlistenverbindungen zwischen verschiedenen Parteien nicht dem Willen des Gesetzgebers entspreche und diese Praxis



eigentlich korrigiert werden müsse.

Die Mehrheit Ihrer SPK ist nach wie vor der Ansicht, dass wir dies am besten über diese kleine Präzisierung im Gesetz erreichen können. Es wäre nämlich durchaus möglich, eine Wahlbeschwerde gegen solche parteiübergreifenden Unterlistenverbindungen einzureichen. Dies wäre aber nur im Vorfeld der Wahlen möglich, nicht im Nachhinein. Das ist aber nie passiert. Weil sich die rechtswidrige Praxis mittlerweile etabliert hat, ist auch nicht ohne Weiteres zu erwarten, dass eine kantonale Wahlbehörde in Zukunft strenger handeln wird. Es ist also nicht sehr realistisch, dass ohne eine gesetzliche Klärung eine Praxisänderung zu erwarten ist, wie das die SPK-S dachte.

Ich bitte Sie im Namen der Kommissionsmehrheit – der Entscheid fiel mit 13 zu 9 Stimmen bei 1 Enthaltung –, der Initiative Folge zu geben.

Präsident (Aebi Andreas, V, BE): Die Kommission beantragt, der Initiative Folge zu geben. Eine Minderheit Pfister Gerhard beantragt, der Initiative keine Folge zu geben.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 21.402/24060)

Für Folgegeben ... 111 Stimmen

Dagegen ... 74 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Schluss der Sitzung um 18.45 Uhr

La séance est levée à 18 h 45

AB 2021 N 2180 / BO 2021 N 2180