

Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegl naziunal



21.402 n Pa. Iv. SPK-NR. Präzisierung der Unterlistenverbindungen

Bericht der Staatspolitischen Kommission vom 5. November 2021

Die Kommission hatte an ihrer Sitzung vom 18. Februar 2021 die im Titel genannte Kommissionsinitiative beschlossen. Nachdem die Staatspolitische Kommission (SPK) des Ständerates am 17. August 2021 diesem Beschluss nicht zugestimmt hatte, hat die SPK des Nationalrates am 14. Oktober 2021 beschlossen, an ihrem Entscheid festzuhalten und die parlamentarische Initiative ihrem Rat einzureichen mit dem Antrag, der Initiative Folge zu geben.

Die Initiative verlangt eine Präzisierung von Artikel 31 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, so dass klargestellt ist, dass es sich bei Unterlistenverbindungen nur um Verbindungen innerhalb einer Partei handeln kann.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 13 zu 9 Stimmen und 1 Enthaltung, der Initiative Folge zu geben. Eine Minderheit der Kommission (Pfister Gerhard, Binder, Flach, Glättli, Gredig, Gysin Greta, Humbel, Kälin, Romano) beantragt, der Initiative keine Folge zu geben.

Berichterstattung: Widmer Céline (d), Cottier (f)

Im Namen der Kommission
Der Präsident:

Andreas Glarner

Inhalt des Berichtes

- 1 Text und Begründung
- 2 Stand der Vorprüfung
- 3 Erwägungen der Kommission



1 Text und Begründung

1.1 Text

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates beschliesst folgende Änderung des Artikels 31 Absatz 1^{bis} des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976:

1bis Unterlistenverbindungen sind nur gültig zwischen Listen gleicher Bezeichnung, die sich einzig durch einen Zusatz zur Kennzeichnung des Geschlechts, der Flügel einer politischen Partei, der Region oder des Alters unterscheiden.

1.2 Begründung

Bei den eidgenössischen Wahlen 2019 gab es gemäss Bundesamt für Statistik 108 Unterlistenverbindungen. Unterlistenverbindungen innerhalb einer Listenverbindung sind gemäss Artikel 31 Absatz 1 Satz 2 des Bundesgesetzes über die Politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 zulässig. Sie sind aber 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" (Art. 31, Abs. 1^{bis}). Wie die Debatte im Nationalrat zeigte, meinte man damit Konstellationen, dass sich Teillisten einer Partei nach regionalen Gesichtspunkten, Geschlecht und Alter per Unterlistenverbindung zu einer Gesamtliste der Partei verbinden können und anschliessend mittels Listenverbindungen diese Gesamtliste mit denjenigen anderer Parteien verbunden werden kann. «Zwischen verschiedenen Parteien dürfen demnach nur Listenverbindungen, aber keine Unterlistenverbindungen geschlossen werden. Letztere sind auch Verbindungen innerhalb einer Partei beschränkt.» (Vgl. Prof. Dr. Andreas Glaser / Florian Frei (Universität Zürich, Zentrum für Demokratie Aarau): «Rechtswidrige Unterlistenverbindung zwischen verschiedenen Parteien». ZBI 6/2020).

Eine kleine Präzisierung der Unterlistenverbindungen gemäss dieser Kommissionsinitiative würde Klarheit schaffen und rechtswidrige Unterlistenverbindungen in Zukunft verhindern. In unserem Formulierungsvorschlag stützen wir uns auf den oben erwähnten Text von Prof. Dr. Andreas Glaser und Florian Frei.

2 Stand der Vorprüfung

Die Staatspolitische Kommission (SPK) beschloss die Kommissionsinitiative am 18. Februar 2021 mit 15 zu 9 Stimmen. Die SPK des Ständerates beschloss am 17. August 2021 mit 6 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung, dem Beschluss der Schwesterkommission nicht zuzustimmen. Am 14. Oktober 2021 beschloss die SPK des Nationalrates mit 13 zu 9 Stimmen bei 1 Enthaltung an ihrem Beschluss festzuhalten und die Initiative dem Rat zur Vorprüfung zu unterbreiten mit dem Antrag, ihr Folge zu geben.

3 Erwägungen der Kommission

Nach Ansicht der Kommission ist die heutige Formulierung von Artikel 31 Absatz 1^{bis} des Bundesgesetzes über die politischen Rechte unklar und es stellt sich die Frage, ob sie dem Willen des Gesetzgebers entspricht. Gemäss geltendem Text sind Unterlistenverbindungen zwischen Listen gleicher Bezeichnung, die sich durch einen Zusatz zur Kennzeichnung der Flügel einer «Gruppierung» unterscheiden, möglich. Dies kann zu Rechtsmissbräuchen führen, indem



Unterlistenverbindungen über die Parteigrenzen hinausgehen. Nach Ansicht der Kommission sind zwischen verschiedenen Parteien nur Listenverbindungen, jedoch keine Unterlistenverbindungen möglich. Diese Meinung findet auch Unterstützung in der Wissenschaft, so z.B. bei Glaser, Andreas/Frei Florian: Rechtswidrige Unterlistenverbindungen zwischen verschiedenen Parteien, in ZBl 6/2020. Auch in den Materialien finden sich Hinweise, dass Unterlistenverbindungen nur innerhalb einer Partei stattfinden können. So führte z.B. 1993 der Kommissionsberichtersteller zur Vorlage betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (93.066) im Nationalrat aus: «Innerhalb der Parteien lassen wir zu, dass Untergruppen nach Geschlecht, Parteiflügel, Region oder Alter sich gewissermassen zur Gesamtliste der Partei zusammenschliessen.» (AB NR 1993 2487).

Da es aber seit den 1990er Jahren entgegen dem Willen des Gesetzgebers immer wieder zu parteiübergreifenden Unterlistenverbindungen gekommen ist, braucht es eine Klärung im Gesetz. Das Ziel kann nicht mit einer Praxisänderung angestrebt werden, wie dies in der ständerätlichen Kommission angeregt worden ist. Diese gesetzliche Klärung besteht darin, dass der Ausdruck «Flügel einer Gruppierung» durch den «Flügel einer politischen Partei» ersetzt wird.

Gemäss einer Minderheit der Kommission bringt die Initiative keine Klärung: Der Begriff «Partei» sei nicht präziser als «Gruppierung». Gerade bei Unterlistenverbindungen spielten Gruppierungen häufig eine wichtige Rolle. Neben den Parteien gebe es auch Bewegungen innerhalb einer Partei. Würde man deren Beteiligung an Wahlen verhindern, würde das eine Einschränkung der politischen Rechte bedeuten.