



Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Sekretariat der Staatspolitischen Kommissionen
Parlamentsdienste
3003 Bern

Bundesbeschluss über die Souveränität der Kantone bei der Festlegung ihrer Wahlverfahren; Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Kommissionsmitglieder

Am 22. Juni 2017 hat die Staatspolitische Kommission des Ständerats im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens die Kantonsregierungen eingeladen, zum Vorentwurf des Bundesbeschlusses über die Souveränität der Kantone bei der Festlegung ihrer Wahlverfahren Stellung zu nehmen. Wir äussern uns dazu wie folgt.

1. Vorbemerkung zur Bedeutung des Föderalismus für die Kantone

Der Föderalismus und das Subsidiaritätsprinzip gehören zu den Grundpfeilern des schweizerischen politischen Systems. Die in der Bundesverfassung garantierte Souveränität der Kantone (Art. 3 und 42 ff. BV; SR 101), die Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung des Bundes (Art. 45 BV), die Umsetzung des Bundesrechts durch die Kantone (Art. 46 BV) und die verfassungsrechtliche Gewährleistung der Eigenständigkeit der Kantone (Art. 47 BV) stellen prägende Grundsätze des schweizerischen Föderalismus dar.

Der Föderalismus ist in der Schweiz durch die politischen Behörden des Bundes nie infrage gestellt worden. Vielmehr sind die Kantone in ihrer Eigenständigkeit und Bedeutung wiederholt bestärkt worden, etwa indem die neue Bundesverfassung vom 18. April 1999 die zentralen Elemente des schweizerischen Föderalismus besser zum Ausdruck bringt und in einem allgemeinen Abschnitt die föderalistischen Grundprinzipien verdeutlicht, oder indem durch die NFA von 2004 die Organisationsautonomie der Kantone in Artikel 47 BV verankert worden ist. Mit dem Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (BGMK; SR 1382.) vom 22. Dezember 1999

oder mit Änderungen im Vernehmlassungsrecht wurde der besonderen Stellung der Kantone Rechnung getragen.

Auch im Bereich der politischen Rechte verfügen die Kantone über originäre Zuständigkeiten: Nach Artikel 39 Absatz 1 BV regeln die Kantone die politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten weitgehend autonom. Gemäss diesem verfassungsrechtlichen Grundsatz sind sie in der Ausgestaltung des Wahlrechts von Verfassungen wegen weitgehend frei (BGE 121 I 145). Sie sind einzig verpflichtet, die allgemeinen Wahlrechtsgrundsätze wie allgemeine, gleiche, direkte oder freie Wahlen zu beachten und können in diesem Rahmen ein Wahlsystem (Majorz oder Proporz) frei wählen und dieses näher ausgestalten. Dieser in der Bundesverfassung von 1999 enthaltene Grundsatz ist durch die jüngere Rechtsprechung des Bundesgerichts jedoch stark eingeeengt worden, ohne dass dazu die Stimmberechtigten etwas zu sagen gehabt hätten.

2. Die Positionierung der Vernehmlassungsvorlage innerhalb des Föderalismus

Das im erläuternden Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerats erwähnte Gutachten des Bundesamts für Justiz (S. 5) hält fest: «Art. 39 Abs. 1 BV zieht eine klare Grenze zwischen den Kompetenzen des Bundes und der Kantone». Die Vernehmlassungsvorlage beabsichtigt, durch eine verfassungsrechtliche Klärung wieder Rechtssicherheit herzustellen (erläuternder Bericht, S. 2), d. h. die in Artikel 39 BV enthaltene Kompetenz der Kantone zu präzisieren, nachdem das Bundesgericht in seinen Urteilen zu Proporzwahlen in den Kompetenzbereich der Kantone eingegriffen hat.

Diese Bestrebungen fügen sich nahtlos in die weiteren erwähnten und bereits umgesetzten Anstrengungen zur Wahrung der Souveränität und Eigenständigkeit der Kantone ein. Nicht nur für die kantonalen Organe, sondern auch für die Kantonsbevölkerung sind die Klärung und Wahrung der kantonalen Zuständigkeit in einem derart sensiblen Bereich wie jenem der politischen Rechte von grösster Wichtigkeit. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass in den Kantonen die Grundentscheidungen über das jeweilige Wahlverfahren meist in der Kantonsverfassung gefällt werden. Greifen Bundesgericht und Bundesversammlung bei Wahlverfahren durch Urteile oder Verweigerung der Gewährleistung in die Souveränität der Kantone ein, ist damit ein Eingriff in das kantonale Verfassungsrecht verbunden. Dies ist gravierend, ist doch die Kantonsverfassung der oberste rechtsetzende Erlass eines Kantons, der in einem qualifizierten Verfahren zustande kommt. Auch unter diesem Aspekt bedürfen der Föderalismus und die Souveränität der Kantone in Wahlverfahren besonderer Beachtung und eines konkreten Schutzes in der Bundesverfassung.

Die Vorlage der Staatspolitischen Kommission des Ständerats weist daher in die richtige Richtung und führt zu einer Stärkung der Eigenständigkeit der Kantone, wie sie bereits im geltenden Verfassungsrecht vorgesehen ist. Aus der Sicht des Kantons Uri, welcher am 7. Juli 2014 der Bundesversammlung die Standesinitiative «14.316 Souveränität bei Wahlfragen» eingereicht hat, ist sie daher zu unterstützen.

3. Zur Variante der Kommissionsmehrheit

Die Variante der Kommissionsmehrheit sieht eine substanzielle Ergänzung von Artikel 39 BV durch einen neuen Absatz 1^{bis} vor. Diese Bestimmung sieht neu vor, dass die Kantone frei sind in der Ausgestaltung der Verfahren zur Wahl ihrer Behörden nach dem Grundsatz des Majorzes, des Proporzes

oder nach einer Mischform. Im Weiteren sind sie ebenfalls frei in der Festlegung ihrer Wahlkreise und spezieller Wahlrechtsregelungen. Damit können die nach jüngsten Urteilen des Bundesgerichts aufgetretenen Verunsicherungen betreffend die Zulässigkeit von Majorz- oder Mischsystemen beseitigt werden. Auch wird klargestellt, dass das Bundesgericht keine Vorgaben betreffend die Wahlkreisgrösse mehr machen darf. Im Weiteren darf den Kantonen auch nicht die Anwendung von Ausgleichsmechanismen wie der «Doppelte Pukelsheim» vorgeschrieben werden, falls kleinere Wahlkreise vorgesehen werden.

Mit der Variante der Kommissionsmehrheit bleibt der heute bestehende Zustand auf der Ebene der Kantone bestehen, d. h. kein Kanton ist aufgrund der Vorlage der Staatspolitischen Kommission des Ständerats gezwungen, sein Wahlrecht anzupassen. Die Kantone, die ihr Wahlrecht an die Rechtsprechung des Bundesgerichts noch nicht angepasst haben, könnten bei einer Annahme der vorgeschlagenen Verfassungsänderung durch Volk und Stände nicht mittels Beschwerden und gerichtlicher Entscheide dazu gezwungen werden. Die Wahlverfahren für Kantonsparlamente sind in den Kantonsverfassungen geregelt und demokratisch legitimiert. Nachträgliche Änderungen können wiederum demokratisch verlangt werden. Denn die demokratische und politische Akzeptanz des Wahlsystems im Kanton ist zentral.

Zurecht wird denn auch im erläuternden Bericht festgehalten, dass das «richtige» Wahlverfahren eine politische Frage ist (S. 12 f.). Politische Fragen sind durch den Souverän, d. h. die Stimmberechtigten zu entscheiden. Die Variante der Kommissionsmehrheit zeichnet sich somit durch Achtung der direktdemokratischen Rechte in den Kantonen, Flexibilität und Respektierung kantonaler Besonderheiten aus.

Die Variante der Kommissionsmehrheit beachtet die Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) und die Gewährleistung der politischen Rechte (Art. 34 BV), wie im erläuternden Bericht eindeutig festgehalten wird (S. 15). Die Freiheit der Kantone besteht innerhalb dieses Rahmens und beschränkt sich auf die Bestimmung des Wahlverfahrens. Nach der Variante der Kommissionsmehrheit sollen die Kantone selbst bestimmen können, wie sie den Anforderungen dieser beiden Verfassungsbestimmungen im Zusammenhang mit den spezifischen Gegebenheiten ihres Kantons gerecht werden. Bei Wahlen geht es nicht nur um eine möglichst genaue Vertretung der Parteien. Wahlkreise ermöglichen auch lokalen, regionalen, sprachlichen oder kulturellen Minderheiten eine Vertretung. Den Kantonen soll es möglich sein, ihr Wahlrecht so auszugestalten, dass auf Minderheiten Rücksicht genommen wird. Gelebter Föderalismus bedeutet, die Vielfalt verschiedener kantonaler Lösungen zu respektieren.

Die Variante der Kommissionsmehrheit ist überdies auch für die Wahlen des Ständerats von Bedeutung, die nach Artikel 150 Absatz 3 BV vom Kanton geregelt werden. Es wird klargestellt, dass die kantonale Souveränität unangetastet bleibt und den Kantonen keine Vorgaben für ein bestimmtes Wahlverfahren gemacht werden.

4. Zur Variante der Kommissionsminderheit

Vorab ist festzustellen, dass sowohl die Kommissionsmehrheit wie auch die Kommissionsminderheit Handlungsbedarf zugunsten der Kantone sehen.

Mit der Variante der Kommissionsminderheit soll in der Bundesverfassung die aktuelle Praxis des

Bundesgerichts festgehalten werden, wonach die Kantone ihre Wahlen gemäss dem Proporz, dem Majorz oder nach einem Mischsystem vornehmen können. Damit wird klargestellt, dass das Bundesgericht nicht über seine heutige Praxis hinausgehen und bestimmten Wahlsystemen inskünftig die Rechtmässigkeit absprechen darf. Zudem sollen die Kantone auch gemäss aktueller Praxis des Bundesgerichts bei der Festlegung ihrer Wahlkreise lokalen und regionalen Besonderheiten Rechnung tragen können. Somit kann etwa vom Erfordernis der Erfolgswertgleichheit der Stimmen im Proporzsystem abgewichen werden, wenn beispielsweise historische Gründe die Bildung kleinerer Wahlkreise nahelegen und wahlkreisübergreifende Ausgleichsmechanismen vorgesehen werden.

Artikel 34 Absatz 2 BV garantiert die politischen Rechte. Das Bundesgericht hat daraus eine sehr weitgehende Rechtsprechung abgeleitet. Diese ist noch nicht abgeschlossen: Nach dem Bundesgericht müsste beispielsweise die sogenannte Erfolgswertgleichheit (= Vermeidung hoher gewichtloser Stimmen) auch bei Majorzwahlen gelten. Dafür gibt es keine rechtliche Grundlage. Die beiden Staatsrechtsprofessoren Georg Müller und Giovanni Biaggini haben das als «verfassungspolitische Entscheidung» des Bundesgerichts kritisiert. Diese Kritik hat dazu beigetragen, dass das Bundesgericht in jüngeren Entscheiden betreffend Appenzell-Ausserrhoden und Uri in seiner Rechtsprechung wieder zurückhaltender geworden ist und einerseits die Bedeutung eines Parteien-Wahlsystems relativiert und andererseits eine Öffnung zu Mischverfahren ermöglicht.

Die Variante der Kommissionsminderheit stellt - wie die Variante der Kommissionsmehrheit - Rechtssicherheit wieder her, indem der weiteren Entwicklung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung eine Grenze gesetzt wird. Aus kantonaler Sicht ist das mit Blick auf die Gewährleistung der Kantonsverfassungen insofern wertvoll, als damit vermieden werden kann, dass von der Bundesversammlung gewährleistete Kantonsverfassungen wenig später aufgrund angenommener Entwicklungen der Rechtsprechung vom Bundesgericht nicht mehr als bundesrechtskonform betrachtet werden können.

Anders als die Variante der Kommissionsmehrheit zwingt die Variante der Kommissionsminderheit jedoch jene Kantone zur Anpassung ihres Wahlrechts an die aktuelle bundesgerichtliche Rechtsprechung, welche bisher darauf verzichtet haben. Das ist unter dem Gesichtspunkt der Souveränität der Kantone äusserst problematisch, auch deswegen, weil die Bundesversammlung die jeweiligen kantonalen Verfassungen gewährleistet hatte. Zudem soll es den einzelnen Kantonen weiterhin möglich bleiben, gewissen Besonderheiten auch durch das Wahlverfahren Ausdruck verleihen zu können.

Die Variante der Kommissionsminderheit geht deutlich weniger weit als jene der Kommissionsmehrheit. Sie akzeptiert nachträglich die mit der jüngeren bundesgerichtlichen Rechtsprechung verbundene Einschränkung der kantonalen Souveränität im Wahlverfahren. Dies ist ein schwerwiegender Eingriff in die Souveränität der Kantone und daher aus prinzipiellen Überlegungen abzulegen.

5. Zusammenfassung

Wir danken der Staatspolitischen Kommission des Ständerats für ihre umsichtige gesetzgeberische Arbeit und die Unterbreitung der Vorlage zur Vernehmlassung. Die Vorlage nimmt sich eines wichtigen und politisch umstrittenen Anliegens an. Es ist gelungen, aufgrund einer objektiven Auslegeordnung Vorschläge und Massnahmen zu erarbeiten, welche die durch die Bundesverfassung anerkannte Souveränität und Eigenständigkeit der Kantone in Fragen des Wahlverfahrens wiederherstel-

len. Gleichzeitig wahrt die Vorlage die unbestrittene und von keiner Seite infrage gestellte Gewährleistung der Rechtsgleichheit und der Garantie der politischen Rechte. Es ist ihr somit ein Ausgleich zwischen der Souveränität der Kantone und der bundesgerichtlichen Praxis gelungen.

Dem erläuternden Bericht ist zu entnehmen, dass die Staatspolitische Kommission des Ständerats eindeutig Handlungsbedarf erkennt und ihr Fragen der Souveränität und Eigenständigkeit der Kantone ein ernstes Anliegen sind.

Die Vorlage bezweckt, die Zuständigkeit der Kantone und damit den Föderalismus zu respektieren. Sie fügt sich in das geltende verfassungsrechtliche System ein und gewährleistet die kantonale Eigenständigkeit auch im Bereich des Wahlverfahrens. Den Kantonen bleibt es weiterhin möglich, auf ihre Minderheiten durch eine geeignete Ausgestaltung des Wahlrechts Rücksicht zu nehmen.

Mit der Vorlage wird in erster Linie die Praxis des Bundesgerichts betreffend Wahlverfahren angesprochen. Wir gehen indessen davon aus, dass künftig auch der Bundesrat in seinen Botschaften zur Gewährleistung kantonaler Verfassungen der Eigenständigkeit der Kantone wieder mehr Gewicht einräumt. Mögliche Konflikte sind, wenn immer möglich, in Zusammenarbeit mit den zuständigen kantonalen Behörden und unter Wahrung der kantonalen Souveränität zu lösen.

Die Vorlage setzt die Urner Standesinitiative vom 7. Juli 2017 auf sachgerechte Weise um. Sie ist deshalb zu unterstützen.

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident, sehr geehrte Kommissionsmitglieder, wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie mit vorzüglicher Hochachtung.

Altdorf, 25. August 2017



Im Namen des Regierungsrats
Der Landammann Der Kanzleidirektor

Beat Jörg

Roman Balli