



31. Oktober 2017

**14.307 s Kt.Iv. ZG. Wiederherstellung der
Souveränität der Kantone bei Wahlfragen.
Änderung der Bundesverfassung
14.316 s Kt.Iv. UR. Souveränität bei Wahl-
fragen**

Zusammenfassung der Ergebnisse
des Vernehmlassungsverfahrens

1 Allgemeines

Die Vernehmlassung über den Vorentwurf zur Umsetzung der Standesinitiativen «14.307 s Kt.Iv. ZG. Wiederherstellung der Souveränität der Kantone bei Wahlfragen. Änderung der Bundesverfassung» und «14.316 s Kt.Iv. UR. Souveränität bei Wahlfragen» wurde vom 22. Juni 2017 bis am 13. Oktober 2017 durchgeführt. Zur Stellungnahme eingeladen wurden die Kantone, die Konferenz der Kantonsregierungen, die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien und die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete sowie der Wirtschaft.

Gemäss dem Vorschlag der Mehrheit soll Artikel 39 BV so geändert werden, dass die Kantone frei sind in der Ausgestaltung der Verfahren zur Wahl ihrer Behörden nach dem Grundsatz des Majorzes, des Proporz oder einer Mischform. Auch in der Festlegung ihrer Wahlkreise und spezieller Wahlrechtsregelungen sollen sie frei sein.

Gemäss dem Vorschlag der Minderheit soll in Artikel 39 BV entsprechend der aktuellen Praxis des Bundesgerichts (BGer) festgelegt werden, dass die Kantone ihre Wahlen nach dem Proporz-, Majorz- oder einem Mischverfahren vornehmen können.

26 Kantone¹, fünf in der Bundesversammlung vertretene politische Parteien, vier Dachverbände und acht andere Teilnehmer haben geantwortet. Insgesamt gingen somit **45 Stellungnahmen** ein.

Zwei Dachverbände² haben ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet.

2 Liste der Teilnehmer

Eine Liste der Kantone, politischen Parteien, Dachverbände und anderen Vernehmlassungsteilnehmer findet sich im Anhang.

3 Zusammenfassung der Ergebnisse

Von den 45 Vernehmlassungsteilnehmern (Kantone, politische Parteien, Dachverbände und andere Teilnehmer) **befürworten 18 den Vorentwurf und den Vorschlag der Mehrheit**, während **fünf den Vorschlag der Minderheit gutheissen**. **20 Teilnehmer lehnen den Vorentwurf ab, einer ist «eher dagegen»**. Die ASO äussert sich nicht zum Vorentwurf, nimmt jedoch zu einem anderen Thema Stellung³.

Von den Kantonen befürworten 13 (UR, SZ, OW, ZG, AG, SO, BE, GR, VS, LU, AR, AI, TI⁴) den Vorentwurf und den Vorschlag der Mehrheit, während **vier (ZH, GE, SG, VD) den Vorschlag der Minderheit gutheissen**. **Acht Kantone (BS, GL, FR, TH, SH, NW, JU, BL) lehnen den Vorentwurf ab, einer (NE) ist «eher dagegen»**.

Von den **in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien**, die Stellung genommen haben, **sprechen sich fünf (FDP, SP, EVP, Grüne, GLP) gegen, eine (CVP) für**

¹ Die Kantone Tessin und Waadt haben ihre Stellungnahmen nach Ablauf der Frist eingereicht und werden nur in Kapitel 3 («Zusammenfassung der Ergebnisse») berücksichtigt.

² Der Schweizerische Gemeindeverband und Travail.Suisse.

³ Die ASO fordert den Bund auf, alles zu unternehmen und die Kantone dazu zu bewegen, dass sie ihren Mitbürgerinnen und Mitbürgern im Ausland die Möglichkeit geben, sämtliche Mitglieder der Bundesversammlung zu wählen. Denn heute bieten nur einige Kantone Auslandschweizerinnen und -schweizern die Möglichkeit, die Mitglieder des Ständerats zu wählen, während die Mitglieder des Nationalrats von allen gewählt werden können.

den Vorentwurf aus. Eine Partei (SVP) stimmt dem Vorentwurf zu, unterstützt jedoch den Vorschlag der Minderheit.

Von den Dachverbänden befürworten drei (SBV, sgv, economiesuisse) den Vorentwurf, während einer (SSV) ihn ablehnt.

Sechs weitere Teilnehmer (SP UR, Grüne GR, SP GR, EDU GR und SP SG, Marbach) lehnen den Vorentwurf ab, während einer (CP) ihn befürwortet.

4 Argumente für den Vorentwurf und den Vorschlag der Mehrheit

4.1 Die Rechtsprechung des Bundesgerichts ist unklar und umstritten

Mehrere Teilnehmer verweisen auf die mangelnde Kohärenz und Klarheit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung.

Laut einigen Teilnehmern verlangt keine Rechtsgrundlage die Einhaltung der Erfolgswertgleichheit, wie es das BGer fordert (UR, SZ, OW, BL⁵). Mit dem Vorschlag der Mehrheit liesse sich die von der Rechtsprechung des BGer herbeigeführte Verunsicherung beseitigen (SO, GR). GR findet, die Verunsicherung sei noch verstärkt worden, nachdem das BGer in zwei Urteilen zu den Kantonen Appenzell Ausserrhoden und Uri erklärt habe, dass das Majorzverfahren nur unter besonderen Umständen zulässig sei. Zudem habe das BGer den Kantonen für die Ausgestaltung ihrer Wahlverfahren einen engen Rahmen vorgegeben. VS hat den Eindruck, das BGer versuche «sein» Wahlsystem durchzusetzen, das bei Wahlen ausschliesslich anwendbar sein solle.

SZ ist der Ansicht, dem BGer selbst scheine seine «rigide» Rechtsprechung zum Proporzsystem Unbehagen zu bereiten, denn nach seinem Urteil zum Kanton Schwyz habe es in seinen Entscheiden zu den Kantonen Appenzell Ausserrhoden und Uri die Rechtsprechung wieder etwas «geöffnet».

VS gibt zu bedenken, dass das bei den Nationalratswahlen angewandte Wahlverfahren wohl vom BGer abgelehnt würde, weil in den meisten Wahlkreisen weniger als neun Mitglieder zu wählen seien. Allerdings bestünden auch für die Wahlen ins Europäische Parlament Wahlkreise von sehr unterschiedlicher Grösse.

GR weist darauf hin, dass die Bündner Regierung sich 2013 dagegen entschieden habe, eine eigene Standesinitiative zur Souveränität der Kantone bei Wahlfragen zu lancieren. In Anbetracht der jüngsten Urteile des BGer, welche die Autonomie der Kantone noch mehr einschränkten und nun auch das Majorzsystem betreffen, unterstütze die Bündner Regierung die beiden Initiativen.

ZG findet, es müsse ein Zeichen gesetzt werden, dass das BGer in Fragen des Wahlrechts die Bundesverfassung (BV) zurückhaltend auszulegen habe, ohne das schweizerische Bundesstaatsmodell in Frage zu stellen. NW lehnt zwar den Vorentwurf ab, vertritt jedoch die Auffassung, dass das BGer sich bei der Beurteilung von kantonalen Wahlverfahren Zurückhaltung auferlegen sollte.

⁵ Obwohl der Kanton BL dem Vorentwurf ablehnend gegenübersteht, findet er, das BGer wolle mit der verlangten Einhaltung der Erfolgswertgleichheit ein «Dogma» durchsetzen. Dies sei rechtlich keinesfalls zwingend und politisch motiviert.

Die SVP, die den Vorschlag der Minderheit unterstützt, nicht aber den der Mehrheit, ist der Ansicht, dass nicht die in den Innerschweizer Kantonen diskutierten Wahlsysteme Spannungsfelder gegenüber der BV erzeugten, sondern die Praxis des BGer.

4.2 Der Föderalismus sowie die Souveränität und die Autonomie der Kantone sind wichtige Grundsätze

Mehrere Teilnehmer nehmen in ihren positiven Stellungnahmen zum Vorentwurf Bezug auf den Föderalismus sowie die Souveränität und Autonomie der Kantone.

Einige Teilnehmer (UR, SZ, OW, BE, AR) wünschen, dass dem Föderalismus und der Souveränität der Kantone besondere Beachtung geschenkt und in der BV konkreter Schutz gewährt wird.

Manche Befürworter finden, der Vorentwurf stelle die Autonomie der Kantone in Wahlfragen wieder her (GR, LU, BE, VS, AR). Die SVP, die den Vorschlag der Minderheit unterstützt, weist darauf hin, dass die Organisationsautonomie der Kantone ein Kernstück des Föderalismus sei. Das CP sieht im Vorentwurf eine Massnahme zum Schutz des Föderalismus und der kantonalen Kompetenzen. Laut *economiesuisse* sichert der Vorentwurf den Handlungsspielraum der Kantone in der Wahlsystemfrage ab und begrenzt den richterlichen Interpretationsspielraum und somit auch die Rechtsfortbildung. Einige Teilnehmer erinnern daran, dass Föderalismus bedeute, die Vielfalt verschiedener kantonalen Lösungen zu respektieren (UR, SZ, OW, AG, VS; CVP).

Der *sgv* ist der Auffassung, dass gerichtliche Vorgaben im Bereich des Wahlrechts als Eingriffe in die kantonale Souveränität verstanden würden.

Einige Teilnehmer halten auch fest, dass die Klärung und Wahrung der kantonalen Zuständigkeit in Wahlfragen nicht nur für die kantonalen Organe, sondern auch für die Kantonsbevölkerung wichtig seien (UR, SZ, OW).

4.3 Den kantonalen Besonderheiten Rechnung tragen

Mehrere Befürworter des Vorentwurfs weisen darauf hin, dass es in einem Bundesstaat wichtig sei, kantonalen Besonderheiten Rechnung zu tragen (SZ, AR, UR, SZ, OW, BE; CVP; SBV). BE erwähnt als Beispiel seinen französischsprachigen Sitz.

AI ist der Ansicht, dass die Kantone in Wahlfragen frei entscheiden können sollten, weil sie die sachlichen und lokalen Verhältnisse kennen würden. Insbesondere müssten sie ihre Wahlkreise unabhängig vom natürlichen Quorum festlegen können. Laut CVP müssen die Kantone selber entscheiden können, wie sie den Anforderungen von Artikel 8 und 34 BV mit ihren spezifischen Gegebenheiten gerecht werden. Der SVP, die den Vorschlag der Minderheit unterstützt, erscheint es nicht nachvollziehbar, dass die Einführung eines Majorzsystems möglich sein soll, aber gleichzeitig in einem Proporzsystem ein natürliches Quorum von 10% nicht überschritten werden darf.

Einige Teilnehmer erachten es als wichtig, beim Wahlverfahren die Flexibilität zu wahren und die Kantone zwischen einem Majorz-, Proporz- oder Mischverfahren wählen zu lassen (UR, SZ, OW, ZG, BE, GR, AR).

4.4 Die kantonalen Wahlsysteme sind demokratisch legitimiert

Nach Ansicht mehrerer Teilnehmer werden mit dem Vorentwurf die direktdemokratischen Rechte in den Kantonen geachtet (UR, SZ, OW, VS). Laut CVP sind die Wahlverfahren in den jeweiligen Kantonsverfassungen geregelt und deshalb demokratisch legitimiert. VS unterstützt den Vorschlag der Mehrheit mit der Begründung, es gehe dabei um die Achtung der Volksentscheide und der demokratischen Grundsätze, auf denen unser Rechtsstaat beruhe.

4.5 Das «richtige» Wahlverfahren ist eine politische Frage

Mehrere Befürworter des Vorentwurfs schliessen sich der im erläuternden Bericht festgehaltenen Beurteilung an, dass das «richtige» Wahlverfahren eine politische Frage sei (UR, SZ, OW, GR, AR, NW⁶; CVP; economiesuisse). economiesuisse fügt hinzu, dass diese politische Frage in demokratischen Verfahren von den Kantonen zu entscheiden sei. Damit lasse sich auch vermeiden, dass politische Gruppierungen stärkeren Einfluss in den Parlamenten erlangten, als es dem Willen der Bevölkerung und dem eigentlichen Wahlergebnis entspreche.

4.6 Weitere Argumente

Es wurden noch andere Argumente vorgebracht, wie zum Beispiel:

- Die Rechtssicherheit werde verbessert (SO; SBV).
- Der Vorschlag der Mehrheit erfülle die Anliegen der Initiativen der Kantone Zug und Uri (ZG, UR; sgv).
- Die Bestimmung gelte auch für die Ständeratswahlen (AR; CVP).

5 Argumente gegen den Vorentwurf und den Vorschlag der Mehrheit

5.1 Die Rechtsprechung des Bundesgerichts ist angemessen

Mehrere Gegner der Vorlage erklären sich mit der aktuellen Rechtsprechung des BGer einverstanden. Laut einigen Teilnehmern haben viele Kantone die richtigen Schlüsse gezogen und ihr Wahlverfahren entsprechend geändert (GL, TG). GL erachtet die Rechtsprechung des BGer als schlüssig und stringent.

Der Kanton FR teilt mit, dass sein System der Zusammenlegung von Wahlkreisen, das er für die beiden Wahlkreise mit einem natürlichen Quorum von weniger als 10% eingeführt habe, 2016 erfolgreich angewandt worden sei.

SH weist darauf hin, dass es seit 2008 das System des doppelten Pukelsheim anwende, um sich an die Rechtsprechung des BGer und den Grundsatz der Erfolgswertgleichheit zu halten, und findet dieses System optimal.

NE erklärt, dass der einzige Wahlkreis, der im Kanton bei der letzten Reform geschaffen worden sei, das Quorum auf 3% senke und auch eine angemessene Vertretung der Regionen gewährleiste. Dies zeige, dass die Kantone bereits ziemlich autonom seien, um ihre Wahlverfahren nach eigenem Gutdünken auszugestalten.

⁶ Der Kanton NW, der den Vorentwurf ablehnt, teilt diese Ansicht, betont aber auch, dass gleichwohl die rechtsstaatlichen Grundsätze zu beachten seien.

Nach Ansicht von ZH hat sich das System des doppelten Pukelsheim bewährt und zu demokratisch legitimierten Ergebnissen geführt. Die dagegen vorgebrachte Kritik, dass das Verfahren den Einsatz von Computerprogrammen erfordere, sei unbegründet, weil die Ergebnisse mit Hilfe eines einfachen Taschenrechners überprüft werden könnten.

Die EVP weist darauf hin, dass die Bundesversammlung sich 2013 bei der Nichtgewährleistung von Paragraph 48 Absatz 3 der Schwyzer Kantonsverfassung auf die bundesgerichtliche Praxis gestützt habe.

Nach Ansicht der SP sind die vom BGer gesetzten Schranken für kantonale Parlamentswahlen nach dem Majorzverfahren angemessen und werden diese durch die Vorlage gefährdet. GL teilt die Skepsis des BGer gegenüber dem Majorzwahlsystem und sieht keine Notwendigkeit, einer Fortentwicklung des Wahlrechts durch das BGer Einhalt zu gebieten.

Gemäss Ansicht der Grünliberalen darf die Praxis des Bundesgerichts auf keinen Fall aufgeweicht werden. Die bundesgerichtlichen Anforderungen an Majorz- und Mischsysteme seien nachvollziehbar und wichtig.

5.2 Das Bundesgericht muss die Verfassungsgrundsätze auslegen und ihnen Nachachtung verschaffen

Viele Teilnehmer, die den Vorentwurf ablehnen, sind der Ansicht, das BGer müsse die verfassungsrechtlichen Grundsätze auslegen und diesen Nachachtung verschaffen, was der kantonalen Souveränität nicht zuwiderlaufe.

Einige Teilnehmer finden, die in der BV garantierten Grundrechte dürften nicht dem Souveränitätsprinzip untergeordnet werden (SP UR, Grüne GR, SP GR, EDU GR, SP SG). Die grundrechtliche Garantie und der Schutz der politischen Rechte nach BV umfassten auch den Schutz der kantonalen politischen Rechte (BS; SSV). SH weist darauf hin, dass Artikel 34 Absatz 2 BV die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe schütze und dass die darin festgelegten Anforderungen auch für kantonale Wahlverfahren gälten. Dieser Verfassungsgrundsatz sei höher zu gewichten als der Eingriff in die kantonale Souveränität. Der SSV vertritt die Auffassung, dass das BGer nicht in die Souveränität der Kantone eingreife, wenn es sie in einem Verfahren verpflichte, gewisse verfassungsrechtliche Prinzipien zu beachten. Die Freiheit der Kantone bei der Ausgestaltung ihres Wahlsystems stosse dann an Grenzen, wenn die Wahlrechtsgleichheit nach Artikel 34 BV nicht mehr gewährleistet werden könne. Auch die GLP vertritt die Ansicht, dass die Grundsätze gemäss Artikel 34 Absatz 2 BV auf jeden Fall eingehalten werden müssen.

Die FDP misst dem Argument der (Wahl-)Rechtsgleichheit höheres Gewicht bei als der kantonalen Souveränität bei der Ausgestaltung des Wahlsystems und der Festlegung der Wahlkreise. Laut GE rechtfertigt es die Organisationsautonomie der Kantone nicht, sich über die Erwägungen des BGer zur Beachtung der Garantie der politischen Rechte und des Rechtsgleichheitsgebots hinwegzusetzen, auch wenn man zur Einschätzung gelangt sei, die BV werde vielleicht zu strikt ausgelegt.

NE stellt sich folgende Frage: Wenn das BGer sich nicht mehr auf Artikel 8 BV stützen kann, um ein Verfahren, welches das Rechtsgleichheitsgebot verletzt, für ungültig zu erklären, wie lassen sich dann solche Verletzungen beheben?

BS hält es zum Schutz aller Wählenden und im Sinne einer demokratischen Rahmengarantie für angebracht, dass das BGer die Leitplanken für alle Kantone einheitlich definiert. ZH findet, der Vorschlag der Mehrheit gewichte die Souveränität der Kantone viel stärker als die anderen verfassungsmässigen Garantien.

Die Grünen sind der Ansicht, dass die Verfassungsordnung die kantonalen politischen Rechte weiterhin den allgemeinen verfassungsrechtlichen Erfordernissen an staatliches Handeln und der Grundrechte unterstellen müsse.

5.3 Das Risiko einer Diskriminierung der Minderheiten ist hoch

Die Sorge um den Schutz der Minderheiten kommt in mehreren Stellungnahmen zum Ausdruck.

Laut FR ist es der Rechtsprechung des BGer zu verdanken, dass die Bevölkerung und die politischen Parteien für die berechtigten Anliegen der Minderheiten, die durch die Zersplitterung der Wahlkreise benachteiligt waren, sensibilisiert worden sind.

JU ist der Ansicht, dass eine Erhöhung des natürlichen Quorums den Ausschluss kleinerer politischer Gruppierungen nach sich ziehe. Dagegen sei die jurassische Regierung darauf bedacht, die derzeit bestehende Wahlrechtsgleichheit zu wahren.

Nach Auffassung der SP hätte der Vorschlag der Mehrheit zur Folge, dass die Benachteiligung kleinerer und mittelgrosser Parteien nicht mehr gerichtlich verhindert werden könnte. Zudem würden sehr unterschiedliche Quoren in den einzelnen Wahlkreisen das Gebot der Rechtsgleichheit nach Artikel 8 Absatz 1 BV verletzen. Dies wäre demokratiepolitisch fragwürdig und für die Stimmberechtigten unverständlich.

NW gibt zu bedenken, dass das Wahlverfahren massive Auswirkungen auf die territoriale Repräsentation, auf bestimmte gesellschaftliche Gruppen und politische Minderheiten haben könne, welche im erläuternden Bericht unterschätzt würden.

Der SSV befürchtet, dass die Variante der Mehrheit zu politischen Verhärtungen führen könnte, wenn kleinere Parteien im Wahlverfahren chancenlos blieben.

5.4 Die Möglichkeit der Anrufung des Bundesgerichts ist ein wesentliches Element des Rechtsstaats

Mehrere Teilnehmer sind der Ansicht, die Vorlage gefährde die Möglichkeit, in Fragen des kantonalen Wahlverfahrens das BGer anzurufen.

Laut einigen Gegnern der Vorlage ist die Möglichkeit der Anrufung des BGer im Bereich des kantonalen Wahlverfahrens ein wesentliches Element des Rechtsstaats, der Demokratie und des Minderheitenschutzes (BS; SSV; SP UR, Grüne GR, SP GR, EDU GR, SP SG). BS findet, die Möglichkeit einer höchstrichterlichen Überprüfung dürfe nicht aufgegeben werden. Auch die Grünen sind der Ansicht, dass die Prüfung der Ausübung kantonaler politischer Rechte weiterhin dem Bundesgericht obliegen sollte. GL weist darauf hin, dass es dem BGer möglich sein müsse, politische Fragen, wozu auch die Regelung des Wahlverfahrens gehöre, im Rahmen des Verfassungsrechts zu lösen. Mit dem Vorschlag der Mehrheit würde diese Möglichkeit aufgehoben, was mit einem Rechtsstaat unvereinbar sei.

5.5 Der Grundsatz der Erfolgswertgleichheit ist wichtig

Einige Gegner der Vorlage betonen, der Grundsatz der Erfolgswertgleichheit sei wichtig.

JU zum Beispiel findet, mit dem Vorentwurf ergäbe sich für verschiedene Stimmberechtigte ein ungleicher Erfolgswert bei Parlamentswahlen, je nachdem in welchem Bezirk sie wohnen.

Die EVP weist darauf hin, dass es möglich sei, die Vorgaben nach Artikel 8 und 34 BV und den Grundsatz der Erfolgswertgleichheit zu beachten, ohne die Wahlkreise zu verändern. Dies lasse sich durch entsprechende Ausgleichsmöglichkeiten (Wahlkreisverbände oder doppelter Pukelsheim) erreichen.

Gemäss ZH ist es wichtig, dass der Grundsatz der Erfolgswertgleichheit in allen Kantonen beachtet wird. Das System des «Doppelten Pukelsheim» habe zwar den Nachteil, dass eine Liste, welche in einem Wahlkreis weniger Stimmen als eine andere erreicht hat, dennoch einen Sitz erhalten kann. Das System diene aber letztlich der Erfolgswertgleichheit aller Stimmen im ganzen Kantonsgebiet und der kleine Mangel sei deshalb in Kauf zu nehmen.

Gemäss den Grünliberalen müssen die Stimmen aller Wählerinnen und Wähler möglichst in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen. Entsprechend müsse bei einem Proporzwahlrecht der Erfolgswertgleichheit der Stimmen eine hohe Bedeutung zukommen. Wenn das natürliche Quorum 10% aller Stimmen überschreitet, würde dieses Prinzip der Erfolgswertgleichheit aller Stimmen stark verletzt.

Für die Grünen muss eine demokratische Wahl stets so ausgestaltet sein, dass alle Stimmen gleich zählen. Nur so könne gewährleistet werden, dass die Vertretung im Parlament auch dem Willen der Wählerinnen und Wähler entspricht.

5.6 Der Vorentwurf bringt keine Verbesserung der Rechtssicherheit

Mehrere Teilnehmer finden, mit dem Vorentwurf werde die Rechtssicherheit nicht verbessert (NW, SG; Marbach). NW fügt hinzu, dass Artikel 34 BV unverständlich werden könnte, und SG befürchtet sogar eine Rechtsunsicherheit.

Gemäss den Grünen ist eine zusätzliche Bestimmung zu den politischen Rechten in der Bundesverfassung für die Rechtssicherheit nicht notwendig.

5.7 Weitere Argumente

Es wurden noch andere Argumente vorgebracht, wie zum Beispiel:

- Die Verunsicherung in den Kantonen sei nicht so gross, dass sich eine Verfassungsrevision rechtfertige. In der Schweiz stünden dringendere Probleme an (GL).
- Die Verfassungsänderung würde zu Anpassungen führen, die für die Stimmberechtigten kaum verständlich wären, und dies könnte die Stimmabstinz fördern (TG).
- Das vom BGer vorgegebene natürliche Quorum von 10% sei nicht willkürlich (Grüne; Marbach).
- Die Kantone verfügten über hinreichende Autonomie und hätten die Möglichkeit, ein Majorz- oder Mischsystem zu wählen (NE; EVP)
- Die Vorlage könnte gesetzgeberische «Manöver» nach sich ziehen, mit denen politischen Mehrheiten Vorteile verschafft werden sollen (BL; Gürne; Marbach).

6 Argumente für den Vorschlag der Minderheit

6.1 Die Entwicklung der Rechtsprechung des Bundesgerichts wird eingeschränkt

Mehrere Teilnehmer finden, der Vorschlag der Mehrheit gehe zu weit und der Vorschlag der Minderheit reiche aus, um der künftigen Entwicklung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung Schranken zu setzen.

GE weist darauf hin, dass sich mit diesem Vorschlag die heutige Praxis des BGer stabilisieren liesse, was eine gänzlich andere oder restriktivere Beurteilung der kantonalen Autonomie verhindern würde. Nach Ansicht von SG würde damit einer noch strengeren Auslegung des BGer ein Riegel geschoben und würde in der BV klar festgehalten, auf welche Besonderheiten sich die Kantone bei der Festlegung der Wahlkreise und spezieller Wahlrechtsregelungen stützen könnten, um vom Grundsatz der Erfolgswertgleichheit abzuweichen. UR und OW unterstützen zwar den Vorschlag der Mehrheit, sind aber der Ansicht, der Vorschlag der Minderheit würde der Rechtsprechung des BGer Grenzen setzen, was für die Gewährleistung der Kantonsverfassungen durch den Bund wichtig sei.

Laut SVP müssen die Initiativen der Kantone Zug und Uri, mit denen sie sich an das eidgenössische Parlament wenden, als «Hilfeschrei» verstanden werden, damit das BGer bei der Entwicklung seiner Rechtsprechung achtsam sei.

6.2 Der Vorschlag der Minderheit bildet einen Kompromiss zwischen den Interessen der Kantone und den Verfassungsgrundsätzen

ZH ist der Ansicht, mit dem Vorschlag der Minderheit werde der Vertretungsanspruch der Minderheiten auf Kosten des Proporz angemessen geschützt, ohne dass die Kantone völlig frei wären wie beim Vorschlag der Mehrheit. Er berücksichtige die unterschiedlichen Interessen der Kantone, ohne dass die anderen verfassungsmässigen Ansprüche aus Artikel 8 und 34 Absatz 2 BV vernachlässigt würden.

GE weist darauf hin, dass sich mit diesem Vorschlag ein Rückschritt und damit einhergehende mögliche Verletzungen der BV vermeiden liessen. Gleichzeitig bleibe aber auch die Organisationsautonomie der Kantone gewahrt, weil sie ihren jeweiligen Besonderheiten Rechnung tragen könnten. SG findet, die Autonomie der Kantone werde gestärkt, da sie die Möglichkeit hätten, zwischen einem Proporz-, Majorz- oder Mischverfahren zu wählen. Die SVP hebt hervor, dass neben dem Gleichheitsgebot auch die Prinzipien der Demokratie und der Grundsatz des Föderalismus zentrale Werte der BV seien.

NW lehnt zwar den Vorentwurf ab, erachtet es aber als wichtig, dass mit diesem Vorschlag die in der BV (insbesondere in Art. 8 und 34) verankerten Grundrechte auch weiterhin beachtet würden.

6.3 Die Rechtssicherheit wird verbessert

Laut SG bringt dieser Vorschlag eine bedeutende Klärung. SO und der SBV, die den Vorentwurf und den Vorschlag der Mehrheit unterstützen, sind der Ansicht, dass auch der Vorschlag der Minderheit die Rechtssicherheit verbessern würde.

7 Argumente gegen den Vorschlag der Minderheit

7.1 Eine Liste der Besonderheiten ist nicht angebracht

Einige Teilnehmer finden, der Vorschlag der Minderheit schaffe für die Kantone keine Rechtssicherheit, weil die gewählte Formulierung auslegungsbedürftig sei (GR; economiesuisse). LU erachtet einen Kriterienkatalog als nicht erforderlich. AR ist der Ansicht, die Aufzählung der Besonderheiten schränke die Freiheit der Kantone ein und öffne Tür und Tor für neue Restriktionen. Nach Auffassung des sgv würde dieser Vorschlag die Rechtsunsicherheiten nicht beseitigen und bestünde die Gefahr, dass das BGer zur Auslegung der einzelnen Kriterien angerufen würde. AI findet es nicht sinnvoll, die einzelnen Kriterien aufzulisten, ohne dass das Verhältnis dieser Bestimmung zu den Artikeln 8 und 34 BV klargestellt werde.

7.2 Der Vorschlag erfüllt das Anliegen der Standesinitiativen nicht

Laut SZ erfüllt der Vorschlag der Minderheit die Anliegen der Standesinitiativen nicht. Mehrere Teilnehmer stellen fest, dass er weit weniger weit gehe als der Vorschlag der Mehrheit (UR, SZ, OW). Nach Ansicht des sgv würde dieser Vorschlag die Souveränität der Kantone in Wahlfragen nicht umfassend gewährleisten. AI findet, dem BGer stünde nach wie vor ein grosser Interpretationsspielraum offen, was der Rechtssicherheit zuwiderlaufe.

7.3 Der Vorschlag ermöglicht eine massive Einmischung des Bundesgerichts

Laut mehreren Teilnehmern wird mit dem Vorschlag der Minderheit die jüngere Rechtsprechung des BGer akzeptiert und dementsprechend die Souveränität der Kantone in Wahlfragen eingeschränkt, was einen schwerwiegenden Eingriff in die Souveränität der Kantone darstelle (UR, SZ, OW, GR). Einige Teilnehmer fügen hinzu, dass dieser Vorschlag Kantone, die ihr Wahlrecht noch nicht angepasst haben, nun dazu zwingen würde, was ein Problem hinsichtlich der kantonalen Souveränität mit sich brächte (UR, SZ, OW). AI findet, die Kantone seien durchaus in der Lage, ihre Wahlverfahren selber zu regeln.

8 Bemerkungen zum Text von Art. 39 Abs. 1^{bis} BV

AI beantragt, den Vorschlag der Mehrheit zu ergänzen, um den letzten Satz des neuen Absatzes 1^{bis} klarer zu machen und sicherzustellen, dass nicht mehr auf die Artikel 8 und 34 BV abgestellt werden kann, um dem Prinzip der Erfolgswertgleichheit Nachachtung zu verschaffen. Die beantragte Ergänzung hat folgenden Wortlaut:

Art. 39 Abs. 1^{bis} «[...] Sie legen Form und Grösse der Wahlkreise sowie die Anzahl der in den Wahlkreisen zu wählenden Personen frei fest und können spezielle Wahlrechtsregelungen erlassen.»

SG empfiehlt, bei der weiteren Bearbeitung den Vorschlag der Minderheit nochmals zu überprüfen. In der Verfassungsbestimmung solle deutlich werden, dass die Freiheit in der Ausgestaltung des Wahlverfahrens, der Einteilung der Wahlkreise und der Festlegung der Wahlrechtsregelungen, namentlich mit Blick auf eine Durchbrechung des Grundsatzes der Erfolgswertgleichheit, nicht absolut gelte, sondern vor dem Hintergrund der genannten Besonderheiten. Laut SG würde der gegenwärtige Wortlaut den Kantonen – wie beim Vorschlag der Mehrheit – jede Freiheit lassen, weil darin eine Verknüpfung fehle, mit der die Freiheit an die Bedingung gebunden werde, einer der genannten Besonderheiten Rechnung zu tragen.

Dies entspreche jedoch nicht der im erläuternden Bericht formulierten Haltung der Minderheit.

Anhang / Annexe / Allegato

Verzeichnis der Eingaben

Liste des organismes ayant répondu

Elenco dei partecipanti

Kantone / Cantons / Cantoni

AG	Aargau / Argovie / Argovia
AI	Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rh.-Int. / Appenzello Interno
AR	Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rh.-Ext. / Appenzello Esterno
BE	Bern / Berne / Berna
BL	Basel-Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea-Campagna
BS	Basel-Stadt / Bâle-Ville / Basilea-Città
FR	Freiburg / Fribourg / Friburgo
GE	Genf / Genève / Ginevra
GL	Glarus / Glaris / Glarona
GR	Graubünden / Grisons / Grigioni
JU	Jura / Giura
LU	Luzern / Lucerne / Lucerna
NE	Neuenburg / Neuchâtel
NW	Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo
OW	Obwalden / Obwald / Obvaldo
SG	St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo
SH	Schaffhausen / Schaffhouse / Sciaffusa
SO	Solothurn / Soleure / Soletta
SZ	Schwyz / Svitto
TG	Thurgau / Thurgovie / Turgovia
TI	Tessin / Ticino
UR	Uri
VD	Waadt / Vaud
VS	Wallis / Valais / Vallese
ZG	Zug / Zoug / Zugo
ZH	Zürich / Zurich / Zurigo

In der Bundesversammlung vertretene politische Parteien / Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale / Partiti politici rappresentati in Assemblea federale

CVP	Christlichdemokratische Volkspartei CVP Parti Démocrate-Chrétien PDC Partito Popolare Democratico PPD
EVP	Evangelische Volkspartei der Schweiz EVP Parti évangélique suisse PEV Partito evangelico svizzero PEV
FDP	FDP. Die Liberalen

PLR. Les Libéraux-Radicaux
PLR. I Liberali Radicali
PLD. Ils Liberals

GLP Grünliberale Schweiz
Vert'libéraux Suisse
Verdi liberali Svizzera

Grüne Grüne
Les Verts
Il Verdi

SP Sozialdemokratische Partei der Schweiz SP
Parti Socialiste Suisse PS
Partito Socialista Svizzero PS

SVP Schweizerische Volkspartei SVP
Union Démocratique du Centre UDC
Unione Democratica di Centro UDC

Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete / associations faïtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national / associazioni mantello nazionali dei Comuni delle città e delle regioni di montagna

SSV Schweizerischer Städteverband
Union des villes suisses
Unione delle città svizzere

Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft / associations faïtières de l'économie qui œuvrent au niveau national/ associazioni mantello nazionali dell'economia

economiesuisse economiesuisse
Verband der Schweizer Unternehmen
Fédération des entreprises suisses
Federazione delle imprese svizzere
Swiss Business Federation

SBV Schweiz. Bauernverband (SBV)
Union suisse des paysans (USP)
Unione svizzera dei contadini (USC)

sgv Schweizerischer Gewerbeverband (sgv)
Union suisse des arts et métiers (usam)
Unione svizzera delle arti e mestieri (usam)

Andere Teilnehmer / Autres participants / Altri partecipanti

ASO Auslandschweizer-Organisation (ASO)
Organisation des Suisses de l'étranger (OSE)
Organizzazione degli Svizzeri all'estero (OSE)

CP Centre Patronal (CP)

EDU GR Eidgenössisch-Demokratische Union Kanton Graubünden

Grüne GR	VERDA – Grünes Graubünden
Marbach	Julian Marbach, Bern
SP GR	Sozialdemokratische Partei Kanton Graubünden
SP SG	Sozialdemokratische Partei Kanton St. Gallen
SP UR	Sozialdemokratische Partei Kanton Uri