



**Motion der CVP-Fraktion
betreffend Standesinitiative zur Wiederherstellung der Souveränität der Kantone in
Wahlfragen
(Vorlage Nr. 2235.1 - 14295)**

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 4. März 2014

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die CVP-Fraktion hat am 28. März 2013 folgende Motion eingereicht: Der Regierungsrat wird beauftragt, beim Bund eine Standesinitiative einzureichen, die fordert, dass die Bundesverfassung so geändert wird, dass die Kantone frei sind in der Ausgestaltung ihres Wahlrechts.

Am 2. Mai 2013 überwies der Kantonsrat dem Regierungsrat die Motion zu Bericht und Antrag. Wir unterbreiten Ihnen zur Motion der CVP-Fraktion folgenden Bericht:

1. Zum Verfahren der Standesinitiative

Nach Art. 160 Abs. 1 Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) steht jedem Kanton das Recht zu, der Bundesversammlung Initiativen zu unterbreiten. Das Verfahren für Standesinitiativen wird durch das Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002 (ParlG; SR 171.10) geregelt. Seit einer Änderung des ParlG vom 21. Juni 2013 (in Kraft seit 25. November 2013) können Standesinitiativen nur noch in der Form eines Vorentwurfs eines Erlasses der Bundesversammlung eingereicht werden. Eine Standesinitiative muss begründet werden. Die Begründung muss insbesondere die Zielsetzungen des Erlasses enthalten (Art. 115 ParlG).

Standesinitiativen unterliegen sodann einer Vorprüfung. Danach wird einer Initiative Folge gegeben, wenn der Regelungsbedarf im Grundsatz bejaht und das weitere Vorgehen auf dem Wege der parlamentarischen Initiative als zweckmässig beurteilt wird. Der Beschluss, einer Initiative Folge zu geben, bedarf der Zustimmung der zuständigen Kommissionen beider Räte. Stimmt eine Kommission nicht zu, so entscheidet der Rat. Stimmt der Rat nicht zu, so geht die Initiative an den anderen Rat. Die zweite Ablehnung durch einen Rat ist endgültig (Art. 116 Abs. 3 ParlG). Die Kommission des Erstrates hört bei der Vorprüfung eine Vertretung des Kantons an. Wird der Initiative Folge gegeben, wird sie einem der Räte zur Erstbehandlung zugewiesen (Art. 117 Abs. 1 ParlG). Die zuständige Kommission arbeitet einen Erlassentwurf zuhanden des Rates aus (Art. 117 Abs. 2 i.V.m. Art. 111 ParlG).

Damit eine Standesinitiative erfolgreich ist, muss sie somit mehrere institutionelle Hürden überwinden. Kommt es dennoch zur Ausarbeitung und Verabschiedung eines Erlassentwurfes durch die Bundesversammlung, geht dem ein lange dauerndes Verfahren voraus. Anders als bei Volksinitiativen ist eine Volksabstimmung über den Gegenstand einer Standesinitiative nicht zwingend. Zu beachten ist zudem, dass je nach der Regelungsstufe ein Erlassentwurf dem obligatorischen oder fakultativen Referendum untersteht. Das Verfahren für eine Standesinitiative ist somit aufwändig und der Ausgang unklar. Das dürfte erklären, weshalb Standesinitiativen in der Praxis anzahlmässig eine untergeordnete Rolle spielen.

2. Beurteilung

2.1 Mit der von der Motionärin verlangten Standesinitiative soll erreicht werden, dass die Bundesverfassung so geändert wird, dass die Kantone frei sind in der Ausgestaltung ihres Wahlrechts. Verfassungsänderungen werden in der Form eines Bundesbeschlusses durch die Bundesversammlung verabschiedet und unterstehen dem obligatorischen Referendum (Art. 140 Abs. 1 Bst. a BV). Alle Regelungen, die in den Kompetenzbereich der Bundesversammlung fallen, können Inhalt der Standesinitiative sein (vgl. Häfelin U. et al., Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. A., N 953). Das im vorliegenden Fall beantragte Begehren kann somit Gegenstand einer Standesinitiative sein.

Der Regierungsrat beurteilt das vorliegende Begehren wie folgt:

2.2 Der Grundsatz, wonach Bundesrecht kantonalem Recht vorgeht, ist ein bundesrechtlicher Rechtsgrundsatz und steht damit untrennbar mit der Staatsform in Zusammenhang. Er ist implizit in Art. 3 BV 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). Art. 49 BV 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).

2.3 Nach Art. 149 Abs. 3 BV bildet bei der Wahl des Nationalrats jeder Kanton einen Wahlkreis. Zufolge der sehr unterschiedlichen Bevölkerungszahl 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 378 Erw. 4.1; BGE 136 I 352 Erw. 2 mit Hinweisen), d.h. Wahlen und Abstimmungen haben sich im Rahmen des Art. 34 BV 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 Bundesgerichts im Bereich des kantonalen Wahlrechts zunehmend zu einer Beschneidung 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 BV).

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 Art. 34 BV 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: Art. 3 BV verankert die Souveränität der Kantone unter Vorbehalt einer Einschränkung durch die Bundesverfassung. Zwar gewährleistet Art. 34 Abs. 2 BV 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 passi-

ven Wahlrechts, das Gleichbehandlungsgebot oder die Chancengleichheit. Diese Grundsätze gelten bei Abstimmungen und bei Wahlen.

Die Standesinitiative will das bewährte Bundesstaatssystem nicht in Frage stellen, sondern zielt auf eine präzisere Formulierung von Art. 34 BV und damit auf eine Wieder-Besinnung auf die kantonalen Eigenständigkeiten ab. Sie ist Ausdruck des Missfallens über eine Rechtsprechung des Bundesgerichts im Bereich des kantonalen Wahlrechts. Die weitgehende Auslegung von Art. 34 BV 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.

2.4 Ein allzu häufiger Wechsel des Wahlrechts ist im Interesse der Rechtssicherheit, der Repräsentation und der Vertrautheit der Bürgerinnen und Bürger mit dem geltenden Recht zu vermeiden. Am 22. September 2013 sprach sich eine deutliche Mehrheit der Zuger Stimmberechtigten für das neue Zuger Wahlverfahren für den Kantonsrat aus. Dieses in einem demokratischen Prozess zustandegekommene Ergebnis ist zu akzeptieren und soll nicht wieder in Frage gestellt werden. Durch die Annahme einer bundesverfassungskonformen Wahlrechtsvorlage haben die Stimmberechtigten eine offene Konfrontation mit dem Bund vermieden. Das entspricht gutschweizerischer Tradition, nämlich nach machbaren Wegen und Lösungen zu suchen und offene Konflikte zu vermeiden.

2.5 Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass im vorliegenden Fall die Standesinitiative erheblich zu erklären sei, auch wenn das Verfahren zur Behandlung einer Standesinitiative durch die Bundesversammlung aufwändig und langdauernd ist. 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 in Frage zu stellen.

3. Antrag

Wir beantragen Ihnen,

die Motion der CVP-Fraktion betreffend Standesinitiative zur Wiederherstellung der Souveränität der Kantone in Wahlfragen (Vorlage Nr. 2235.1 - 14295) erheblich zu erklären.

Zug, 4. März 2014

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Beat Villiger

Der Landschreiber: Tobias Moser