



21.402

**Parlamentarische Initiative****SPK-N.****Präzisierung  
der Unterlistenverbindungen****Initiative parlementaire****CIP-N.****Sous-apparetements de listes.  
Préciser les dispositions légales  
y afférentes***Vorprüfung – Examen préalable*

## CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 29.11.21 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 19.09.22 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

*Antrag der Kommission*

Der Initiative keine Folge geben

*Antrag Stark*

Der Initiative Folge geben

*Proposition de la commission*

Ne pas donner suite à l'initiative

*Proposition Stark*

Donner suite à l'initiative

**Präsidentin** (Häberli-Koller Brigitte, erste Vizepräsidentin): Es liegt ein schriftlicher Bericht der Kommission vor.

**Zopfi Mathias** (G, GL), für die Kommission: Es handelt sich bei diesem Vorstoss um eine parlamentarische Initiative der SPK des Nationalrates. Sie verlangt, dass Artikel 31 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte angepasst wird und Unterlistenverbindungen nur noch innerhalb einer Partei möglich sind. Die SPK Ihres Rates hat dieser parlamentarischen Initiative am 17. August 2021 keine Folge gegeben. Nachdem die Schwesterkommission und der Nationalrat festgehalten haben, hat die Kommission den Vorstoss nochmals beraten und ist mit 7 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen erneut zum Schluss gekommen, Ihnen heute zu beantragen, der Initiative keine Folge zu geben. Eine Minderheit aus der Kommission gibt es nicht. Aufgrund des Einzelantrages Stark werden Sie aber doch die Möglichkeit haben abzustimmen. Sie haben einen schriftlichen Bericht erhalten. Da es aber erstens um die Volksrechte geht, zweitens eine Differenz zum

AB 2022 S 775 / BO 2022 E 775

Nationalrat besteht und drittens die heutige Situation wohl auch etwas der Klärung bedarf, mache ich noch einige Ausführungen.

Ein Auslöser für die Diskussion in der SPK des Nationalrates dürften gewisse Unterlistenverbindungen bei den Nationalratswahlen 2019 gewesen sein. Im Kanton Basel-Stadt schlossen sich die GLP, die Junge GLP, die BDP und die EVP zur Unterlistenverbindung "Mitte" zusammen, welche wiederum ein Teil der grösseren





Listenverbindung mit FDP, LDP und CVP war. Dieses Vorgehen führte dazu, dass die GLP dank dem mathematischen Effekt der Unterlistenverbindung einen Sitz im Nationalrat gewinnen konnte, dies zulasten der LDP.

Die Zulässigkeit einer solchen Unterlistenverbindung zwischen verschiedenen Parteien wurde medial, aber insbesondere auch in der staatsrechtlichen Literatur infrage gestellt. Zu verweisen ist auf den Aufsatz von Andreas Glaser und Florian Frei im "Schweizerischen Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht" 6/2020. Eine Unterlistenverbindung wie die genannte ist aus meiner persönlichen Beurteilung, aber auch aufgrund der in der Literatur vertretenen Positionen schlechterdings unzulässig. Nun stellt sich jedoch die Frage, wer in der Lage, kompetent und zuständig ist, dieses Problem das nächste Mal zu lösen.

Die SPK des Nationalrates beantwortet diese Frage und sieht den Gesetzgeber, also uns, als zuständig an. Sie möchte das Problem lösen, indem Unterlistenverbindungen nur noch zwischen Flügeln einer Partei zulässig sein sollen, nicht mehr, wie es heute formuliert ist, zwischen den Flügeln einer Gruppierung. Genau dort liegt das Problem, welches Ihre SPK mit der Lösung der SPK-N hat. Denn es ist nun einmal so, dass nicht nur Parteien zur Wahl antreten oder antreten dürfen. Es gab in der Vergangenheit – das gibt es auch heute und wird es auch in Zukunft immer wieder geben – Gruppierungen, die nicht in das Schema "Partei" passen. Einige davon erlangten einigen Einfluss. Es sei hier als Beispiel der Grütliverein genannt. Und ja, man muss nun einmal nicht die Voraussetzung erfüllen, in einer Partei zu sein, um an Nationalratswahlen teilzunehmen. Man kann auch Teil einer Gruppierung anderer Art sein. Deshalb spricht das Gesetz auch von Wahlvorschlägen und Listen. Beschränken wir nun das Recht, Unterlistenverbindungen einzugehen, auf Parteien, so diskriminieren wir die bestehenden und denkbare Gruppierungen.

Das ist der Hauptgrund, weshalb Ihre SPK die Lösung der SPK-N, der der Nationalrat zugestimmt hat, als untauglich bzw. als Verschlechterung ansieht. Sie bedeutet letztlich eine Einschränkung der Volksrechte und eine unnötige Bevorteilung von Parteien. Wir sollten damit umso vorsichtiger sein, als die Parteien im Nationalrat absolut dominierend sind. Sonst könnte man uns vorwerfen, dass wir entweder nicht daran denken, dass es auch anders sein könnte, oder – noch schlimmer – es gar ausschliessen möchten.

Ich bitte Sie also im Namen der Kommission, auch wenn Sie die konkreten Beispiele störend finden, nicht den Schluss zu ziehen, dass der parlamentarischen Initiative deshalb Folge gegeben werden muss. Eine Lösung, die ein Problem löst, aber neue, grössere Probleme schafft, ist keine Lösung. Wenn wir die parlamentarische Initiative ablehnen, dann heisst das zudem nicht, dass wir das Problem nicht sehen, und es heisst nicht, dass wir nicht auch einen Lösungsvorschlag haben. Dieser besteht nämlich darin, dass die Kantone über die Einhaltung von Artikel 31 Absatz 1bis des Bundesgesetzes über die politischen Rechte wachen. Es ist ihre Aufgabe, die Unterlistenverbindungen auf ihre Zulässigkeit zu prüfen. Das ist angemessen. Denn die Kantone kennen die kantonalen Begebenheiten am besten. Die Sorge, dass die Kantone ohne Gesetzesänderung keine Verschärfung der Praxis vornehmen und nicht genauer prüfen werden, ist zwar wohl berechtigt, sie seien aber hiermit dazu aufgerufen.

Denn es ist eigentlich klar, was mit "Gruppierung" gemeint ist und was nicht. Was nicht gemeint sein kann, sind verschiedene Parteien. Haben also einzelne Partner in einer Gruppierung eigene, voneinander stark abweichende Programme, sind sie eigene Organisationen auf kantonaler Ebene, dann sind sie zusammengenommen weder eine einzelne Partei noch eine einzelne Gruppierung. Das Beispiel aus Basel-Stadt muss deshalb unzulässig sein, und jede andere Unterlistenverbindung zwischen unterschiedlichen bestehenden Parteien ist es auch.

Umgekehrt liegt wohl dann eine Gruppierung vor, wenn ein gemeinsames Programm besteht, wenn es eine gemeinsame rechtliche Organisationsform gibt, die über die einfache Gesellschaft hinausgeht, wenn man auch ausserhalb der Wahlen zusammen unter dem gemeinsamen Namen auftritt und wenn in allem eine gewisse Beständigkeit gegeben ist.

Ihre SPK hofft also, dass die Kantone auch ohne Gesetzesänderung aufgrund der klaren Rechtslage ihre Arbeit machen. Eine Verschlechterung des Gesetzestextes und eine mindestens theoretisch relevante Diskriminierung von Nichtparteien ist dafür nicht nötig.

Gestatten Sie mir zuletzt eine persönliche Anmerkung: Vielleicht sind Ihnen Unterlistenverbindungen generell nicht sympathisch; auch dann wäre das vorgesehene Herumbasteln am Gesetzestext aber die falsche Reaktion. Weitاًus klüger wäre es, das Problem grundsätzlich anzugehen, das Sitzzuteilungsverfahren Hagenbach-Bischoff zu hinterfragen und zu prüfen, ob nicht die Entwicklung in den Kantonen nachzuvollziehen sei. Denn mit einem anderen Sitzzuteilungsverfahren, wie es in den Kantonen immer mehr angewandt wird, würden sich Unterlistenverbindungen zur Kompensation des Nachteils kleinerer Parteien erübrigen.

Ich danke für die Aufmerksamkeit und für Nichtfolgegeben.



**Stark Jakob (V, TG):** Ich entschuldige mich, dass ich durch meinen Einzelantrag unsere Sitzung verlängere. Aber ich bin der Ansicht, dass wir dieses Problem noch etwas näher anschauen sollten. Denn es ist staatspolitisch sehr wichtig, dass unser Wahlsystem gut funktioniert, dass wir saubere Verfahren haben, dass Transparenz und Wahlfreiheit herrschen und letztlich eben Vertrauen da ist.

Unterlistenverbindungen sind für die Wählerin und den Wähler schwierig zu durchschauen: Wem hilft meine Stimme letztlich? Kommt der Wählerwille im Ergebnis richtig zum Ausdruck? Den Aufsatz von Professor Glaser und Herrn Frei, den Herr Zopfi zitiert hat, möchte ich auch kurz erwähnen. Er kommt zum Schluss: "Unterlistenverbindungen schmälern die Transparenz und die Wahlfreiheit zulasten der Wählerinnen und Wähler im Vergleich zu Listenverbindungen zusätzlich."

Auf Ebene Listenverbindung ist ja alles möglich. Aber hinter einer Partei oder Gruppierung auf der Liste dürfen sich nicht durch eine Unterlistenverbindung Parteien oder Gruppen verbergen, die für die Wählerin und den Wähler gar nicht sichtbar oder auch nicht erwartbar sind. Das will die vorliegende parlamentarische Initiative verhindern.

Ein Beispiel dafür, was nicht mehr möglich wäre, ist eine Listenverbindung FDP-Mitte und eine Unterlistenverbindung Mitte-GLP. Das wäre nach dieser vorgeschlagenen Regelung nicht mehr möglich. Man müsste also die Verbindung transparent machen und sagen: FDP-Mitte-GLP. Dann wissen die Stimmberechtigten, woran sie sind.

Ich komme zu den Beispielen für zulässige Unterlistenverbindungen: Bei einer Listenverbindung FDP-Mitte könnte es bei der FDP Unterlistenverbindungen wie FDP/Gewerbe und FDP-Land geben oder bei der Mitte Unterlistenverbindungen wie Mitte-Frauen und Junge Mitte. Das wäre weiterhin zulässig.

Der Bundesrat und das Parlament haben dieses Problem 1994 schon einmal diskutiert. Damals wurde ein Verbot von Unterlistenverbindungen erwogen, und die heutige Fassung des Gesetzes ist ein Kompromiss. Wenn Sie die Parlamentsdebatte von anno dazumal lesen, finden Sie dort ein ganz wichtiges, zusammenfassendes Votum. Die Absicht war folgende: "Wir lassen weiterhin zu, dass sich Parteien mit benachbartem politischem Standort zu einem Block verbinden. Innerhalb der Parteien lassen wir zu, dass Untergruppen nach Geschlecht, Parteiflügel, Region oder Alter sich gewissermassen zur Gesamtliste der Partei zusammenschliessen." Das war die Idee. Die Idee war, dass sich in der Unterlistenverbindung Gruppierungen und Parteiflügel finden, die man dort auch erwartet.

Man könnte also sagen, in den Materialien ist die Rechtslage eigentlich klar, und wir haben heute ein Stück weit

AB 2022 S 776 / BO 2022 E 776

rechtswidrige Unterlistenverbindungen. Doch wie wollen Sie das kontrollieren? Das hat ja auch mein Vorredner angetönt. Wie wollen Sie richtig instruieren? Haben wir Rechtsmittel? Ja, man könnte eine Wahlbeschwerde machen, man könnte innerhalb von drei Tagen rügen usw. Aber das taugt wahrscheinlich nichts. Das beste Mittel in dieser Situation wäre vielleicht doch, dass wir, wie von der SPK-N angeregt, in Artikel 31 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte das Wort "Gruppierung" durch "politische Partei" ersetzen. Ist das eine Diskriminierung? Ich finde nicht. Eine Listenverbindung ist ja immer möglich. Es geht nur darum, wie weit man bei Unterlistenverbindungen gehen darf und wann man eine Listenverbindung machen muss. Das sorgt für Transparenz.

So wäre zudem auch sichergestellt, dass die Wählerin und der Wähler, wenn sie eine Partei A wählen, auch sicher sind, dass – plus/minus – diese Partei mit all ihren Gruppierungen und Flügeln drin ist. Genau darum geht es.

Ich behaupte nicht, Kollege Zopfi, dass man damit alle Probleme löst. Aber ich behaupte, dass man das Problem damit ein Stück weit einschränken kann. Es geht um Transparenz, um die korrekte Abbildung des Wählerwillens, und am Schluss geht es – das ist für mich entscheidend und wichtig – um das Vertrauen in unser Wahlsystem.

Ich bitte Sie deshalb, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben.

**Fässler Daniel (M-E, AI):** Ich empfehle Ihnen, der Kommissionsmehrheit zu folgen. Meines Erachtens hat der Berichterstatter die Sache sehr gut dargelegt, ich möchte lediglich eine kleine Ergänzung anbringen: Im Zusammenhang mit der aktuell thematisierten Bestimmung weise ich darauf hin, dass im Bundesgesetz über die politischen Rechte nicht nur von Parteien die Rede ist, sondern auch von Gruppierungen. Ich verweise beispielsweise auf Artikel 23 zum Proporzwahlrecht bei den Nationalratswahlen, aber auch auf Artikel 47, in dem die Wahl von Nationalrätinnen und Nationalräten geregelt ist, die im Majorzverfahren gewählt werden. Dort ist explizit festgehalten, dass man eben nicht zwingend einer Partei angehören muss, sondern auch als



Kandidat einer Gruppierung für den Nationalrat kandidieren kann.

Ich denke, diese Begrifflichkeit sollten wir auch hier bei den Unterlistenverbindungen nicht vergessen. Der Berichterstatter hat zu Recht gesagt, dass es nicht nur politisch Interessierte gibt, die sich in Parteien engagieren, sondern auch politisch Interessierte, die sich ausserhalb einer Partei politisch engagieren und an den Nationalratswahlen teilnehmen wollen. Wenn man hier grundlegend etwas ändern wollte und die Transparenz für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger effektiv verbessern möchte, so der Berichterstatter weiter, müsste man das System der Listenverbindungen wahrscheinlich generell infrage stellen oder zumindest hinterfragen. Ich möchte auch politische Akteure am politischen Leben teilhaben lassen, die bewusst sagen: Ich bin in keiner politischen Partei, stattdessen gehöre ich einer Gruppierung an und möchte über eine Unterlistenverbindung bei den Nationalratswahlen kandidieren.

In diesem Sinne bitte ich Sie, die Kommissionsmehrheit zu unterstützen.

**Präsidentin** (Häberli-Koller Brigitte, erste Vizepräsidentin): Herr Berichterstatter, möchten Sie noch einmal sprechen?

**Zopfi** Mathias (G, GL), für die Kommission: Nur ganz kurz: Ich kann mich mit dem Votum von Kollege Stark praktisch in allem einverstanden erklären. Nur: Wenn wir ein Problem, das heute eigentlich gelöst ist – denn das Beispiel, das er und auch ich genannt haben, ist nicht zulässig –, und wenn wir das Problem, dass ein Gesetz in den Kantonen nicht richtig angewendet wird, jedes Mal über eine Gesetzesänderung lösen würden, wie es Kollege Stark propagiert, dann würden wir die Gesetze sehr oft ändern. Ich bin vollständig mit ihm einverstanden. Es sind aber die Kantone – im konkreten Fall, den ich genannt habe, ist es der Kanton Basel-Stadt –, die dem heutigen Gesetz, das diese Situation ausschliesst, Nachachtung verschaffen müssen. Wir liegen nicht weit auseinander. Aber es braucht diese parlamentarische Initiative nicht, um das Problem zu lösen.

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 21.402/5307)

Für Folgegeben ... 7 Stimmen

Dagegen ... 32 Stimmen

(2 Enthaltungen)

**Präsidentin** (Häberli-Koller Brigitte, erste Vizepräsidentin): Damit sind wir bereits am Ende der Tagesordnung angelangt. Ich danke Ihnen für den effizienten Sitzungsablauf und wünsche Ihnen einen schönen Abend!

*Schluss der Sitzung um 18.05 Uhr*

*La séance est levée à 18 h 05*

AB 2022 S 777 / BO 2022 E 777