

96.096

Kantonsverfassungen (OW, ZG, SH, GR, VS, GE). Gewährleistung

Constitutions cantonales (OW, ZG, SH, GR, VS, GE). Garantie

Botschaft und Beschlussentwurf vom 25. November 1996

(BB1 1997 I 1393)

Message et projet d'arrêté du 25 novembre 1996

(FF 1997 I 1327)

Rhinow René (R, BL), Berichterstatter: Nach Artikel 6 Absatz 2 unserer Bundesverfassung sind die Kantone verpflichtet, für ihre Verfassungen die Gewährleistung des Bundes einzuholen. Nach Absatz 2 des gleichen Artikels gewährleistet der Bund kantonale Verfassungen, wenn sie weder die Bundesverfassung noch das übrige Bundesrecht verletzen, die Ausübung der politischen Rechte in republikanischen Formen sichern, vom Volk angenommen worden sind und revidiert werden können, sofern die absolute Mehrheit der Bürger und Bürgerinnen es verlangt. Erfüllt eine kantonale Verfassung diese Voraussetzungen, muss sie gewährleistet werden. Erfüllt eine kantonale Verfassungsnorm eine dieser Voraussetzungen nicht, darf sie nicht gewährleistet werden. Die vorliegenden Verfassungsänderungen haben zum Gegenstand:

In Obwalden die Zuständigkeiten für die Bürgerrechtserteilung und die Gesamterneuerungswahl der Gemeinderäte;
in Zug die Zahl der Mitglieder und Ersatzmitglieder des Kantonsgerichtes sowie die ausserordentlichen Ersatzmitglieder der Gerichte;

in Schaffhausen die Schaffung der Rechtspflege;

in Graubünden die Zuständigkeit zur Erhebung einer Quellensteuer;

im Wallis die stille Wahl und Änderung der Daten der Staatsrats- und Ständeratswahlen;

in Genf die Reorganisation der öffentlichen Verkehrsbetriebe.

Alle Änderungen entsprechen Artikel 6 Absatz 2 der Bundesverfassung, und die Staatspolitische Kommission beantragt Ihnen deshalb einstimmig, den Bundesbeschluss über die Gewährleistung geänderter Kantonsverfassungen anzunehmen.

Normalerweise erhalten Sie diese nicht sehr spannende Antragstellung schriftlich. Warum kommt sie heute mündlich? Weil sich bei der Änderung der Kantonsverfassungen von Schaffhausen und Graubünden ein besonderes Problem gestellt hat oder weil bei Gelegenheit dieser Gewährleistung ein Problem aufgeworfen wurde: Müssen wir im Rahmen der Gewährleistung zusätzlich zur Prüfung der Bundesrechtmässigkeit des Inhaltes der neuen Verfassungsbestimmungen auch das korrekte Zustandekommen der Revision – also das Verfahren – prüfen?

Es ging in beiden Fällen um die Frage, ob und wie die Abstimmung über die Verfassungsänderung mit der gleichzeitigen Annahme ausführender Gesetzesbestimmungen verknüpft werden dürfe. Obwohl in den erwähnten konkreten Fällen sowohl der Bundesrat als auch Ihre vorberatende Kommission zum Schluss kamen, die Gewährleistung sei zu erteilen, nahm die SPK die Gelegenheit wahr, die Problematik grundsätzlich zu untersuchen und Ihnen eine Praxisänderung pro futuro zu beantragen.

Worum geht es konkret? Bis 1980 hat die Bundesversammlung die Koppelung von Abstimmungsvorlagen zuweilen beanstandet, ohne aber deswegen die Gewährleistung zu verweigern. In anderen Fällen wurde die Gewährleistung ohne Beanstandung erteilt.

1980 stellte sich die Frage anhand zweier gekoppelter Vorlagen aus den Kantonen Uri und Aargau erneut, und die Ge-

währleistungskommissionen beider Räte beauftragten daraufhin den Bundesrat, ein Gutachten zu erstellen. Aufgrund dieses Gutachtens wurde festgestellt, dass eine Koppelung der Abstimmungsvorlagen bundesrechtswidrig sei. Die erwähnten Kantonsverfassungen wurden aber trotzdem gewährleistet, allerdings unter dem strengen Hinweis, dass eine Gewährleistung unter solchen Umständen in Zukunft verweigert würde.

Der Bundesrat machte in der Folge in einem Kreisschreiben an die Kantonsregierungen auf diese Praxisänderung aufmerksam und ersuchte die Kantone, Verfassungs- und Gesetzesrevisionen künftig nicht mehr in einer einzigen Abstimmungsfrage zu unterbreiten.

Seit 1981 wurde die Frage von gekoppelten Vorlagen bei insgesamt 137 zu gewährleistenden Verfassungsänderungen nur gerade zweimal aufgeworfen und beide Male ohne eingehende Diskussion positiv beantwortet. Andere Fragen nach dem formellen Zustandekommen der Verfassungsrevision, d. h. nach der Respektierung des Anspruchs auf freie und unverfälschte Willenskundgabe bei der Volksabstimmung, wurden ebenfalls zweimal diskutiert. In beiden Fällen handelt es sich um die Frage, ob die Abstimmungsvorlage die Einheit der Materie verletze. Beide Male wurde die Gewährleistung ausgesprochen.

Im Fall des Kantons Nidwalden, der 1992 auf dem Gesetzesweg eine Konzessionspflicht zur Benutzung des Untergrundes einführt und gleichzeitig durch Verfassungsänderung die Kompetenz zur Konzessionserteilung vom Regierungsrat auf die Landgemeinde übertrug, lag ebenfalls eine materielle Koppelung vor. Die Frage wurde aber im Gewährleistungsverfahren nicht unter diesem Aspekt geprüft und beurteilt.

In der staatsrechtlichen Literatur wird die Überprüfung des Zustandekommens der kantonalen Verfassungsnorm als Gewährleistungsvoraussetzung zwar im allgemeinen akzeptiert, doch findet sich keine eigentliche und vertiefte Auseinandersetzung mit dieser Problematik. Demgegenüber nehmen die betroffenen Kantone eher eine gegenteilige, eine ablehnende Haltung ein und sprechen der Bundesversammlung das Recht ab, auch das Verfahren des Zustandekommens einer Verfassungsänderung im Rahmen der Gewährleistung zu überprüfen.

Es ist unbestritten, dass auch bei der Änderung von kantonalen Verfassungen die Grundsätze beachtet werden müssen, welche aus dem Stimmrecht als ungeschriebenem und verfassungsmässigem Recht abgeleitet werden, namentlich aus dem Anspruch auf eine freie und unverfälschte Willenskundgabe. Die Koppelung von Verfassungs- und Gesetzesabstimmungen stellt nur einen Anwendungsfall dieses Grundrechtes dar. Es stellt sich aber die Frage, wer die Einhaltung dieser Grundsätze zu überprüfen hat. Im allgemeinen greift hier der bundesrechtlich vorgesehene Rechtsschutz, d. h. das Rechtsmittel der staatsrechtlichen Beschwerde in Form der Stimmrechtsbeschwerde. Es liegt also an den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern, eine allfällige Verletzung des Stimmrechts rechtzeitig beim Bundesgericht zu rügen. Nach der angekündigten, wenn auch nie richtig gelebten Praxis von 1981 besteht aber eine doppelte Überprüfung: einerseits auf dem normalen Rechtsweg, auf Initiative Betroffener hin, andererseits durch die Bundesversammlung ex officio im Gewährleistungsverfahren.

Die SPK beantragt Ihnen, von dieser Doppelspurigkeit abzurücken und künftig die Gewährleistung im wesentlichen auf den Inhalt der Verfassungsänderung zu beschränken, und dies aus folgenden Gründen:

Einmal legt schon der Text von Artikel 6 der Bundesverfassung nahe, nur eine inhaltliche und keine verfahrensmässige Überprüfung vorzunehmen. Sodann besteht ein umfassender Rechtsschutz durch das Bundesgericht, der nicht angestastet werden soll. Im Gegenteil wird durch die vorgesehene Praxisänderung verhindert, dass das Bundesgericht je versucht sein könnte, seine Überprüfungsbefugnisse bei der Stimmrechtsbeschwerde mit der Begründung einzuschränken, es übernehme keine Aufgabe, welche die Bundesversammlung ohnehin wahrnehme, wie es das in anderem Zusammenhang bei der Gewährleistung getan hat.

Im Vordergrund der Praxisänderung stehen aber folgende grundsätzliche Aspekte: Die Bundesversammlung hat nach bisheriger Auffassung in jedem Gewährleistungsfall umfassend zu prüfen, ob die Grundsätze der freien und unverfälschten Willenskundgabe eingehalten worden sind. Eine Beschränkung auf die Frage der Koppelung von Verfassungs- und Gesetzesabstimmungen lässt sich nicht rechtfertigen. Eine solche umfassende Prüfung – ohne dass Fehler oder Mängel geltend gemacht worden wären – erweist sich aber als äusserst schwieriges, aufwendiges und zudem ineffizientes Unterfangen. Es ist denn auch bisher kaum je richtig zum Tragen gekommen. Besser ist es, wenn ein Gericht auf Rüge Betroffener hin solche Verstösse überprüft. Die Geltendmachung von Verstössen ist den Stimmberechtigten in diesem Zusammenhang ebenso zuzumuten, wie dies in den anderen Fällen einer allfälligen Verletzung des Stimmrechts der Fall ist. Zudem stellen sich in dieser Materie oft auch heikle juristische Fragen, die beim Bundesgericht besser aufgehoben sein dürften als bei der Bundesversammlung. Das Bundesgericht hat ohnehin Stimmrechtsfragen zu entscheiden, so dass sich eine geteilte Zuständigkeit keinesfalls rechtfertigen würde, ja sogar die Gefahr bestehen könnte, dass sich eine unterschiedliche Praxis beider Instanzen entwickeln könnte.

Wenn somit das Verfahren der Revision kantonaler Verfassungen grundsätzlich nicht mehr im Rahmen des Gewährleistungsverfahrens überprüft werden soll, so möchte die SPK die Türe doch einen Spalt weit offen lassen. Bei offensichtlichen, ins Auge springenden Unregelmässigkeiten soll es der Bundesversammlung auch nach künftiger Praxis nicht verwehrt sein, die Gewährleistung zu verweigern.

Zusammenfassend: Die SPK schlägt Ihnen vor, erstens die Gewährleistung gemäss Antrag des Bundesrates in allen beantragten Fällen zu erteilen, und zweitens eine Praxisänderung in dem Sinne vorzunehmen, dass das Zustandekommen kantonaler Verfassungsbestimmungen grundsätzlich mit dem erwähnten Vorbehalt nicht mehr Gegenstand der Gewährleistung des Bundes bilden wird. Der Bundesrat wird eingeladen, von dieser Praxisänderung Kenntnis zu nehmen und die Kantone unter Änderung oder Widerruf seines Kreisschreibens von 1981 entsprechend zu orientieren.

Verwendete Literatur: Poledna Tomas/Widmer Stephan «Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit – ein verfassungsmässiges Recht des Bundes?» (ZBl. 88, 1987 S. 281ff.); Hotz Reinhold «Probleme bei der eidgenössischen Gewährleistung kantonaler Verfassungen (ZBl. 84, 1983 S. 193ff.); Auer Andreas «Die schweizerische Verfassungsgerichtsbarkeit» (Basel 1984); Burckhardt Walther «Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung» (3. Auflage, Bern 1931); Fleiner/Giacometti «Schweizerisches Bundesstaatsrecht» (1978, Nachdruck). Materialien: AB 1980 S 684f.; AB 1981 N 70f.; AB 1989 S 301; AB 1981 S 272f.; AB 1995 S 325f.; VPB 45, Nr. 26; BBl 1981 II 875 (Kreisschreiben des Bundesrates).

Begrüssung – Bienvenue

Le président: J'ai le grand plaisir de saluer à la tribune les femmes diplomates accréditées auprès des organisations internationales à Genève. Plusieurs d'entre elles sont cheffes de mission.

Ces diplomates représentent l'Organisation des Nations Unies ainsi que les dix Etats suivants: Chili, Etats-Unis d'Amérique, Indonésie, Irlande, Kenya, Pologne, République Dominicaine, Salvador, Slovaquie et, pourquoi pas, la Suisse! Ces personnalités rencontreront nos collègues, les femmes parlementaires des deux Chambres, pour des échanges de vue que j'espère fructueux.

Mesdames, soyez les bienvenues au Conseil des Etats de la Confédération suisse. Au nom du Conseil, je vous souhaite un très agréable séjour à Berne. (*Applaudissements*)

Koller Arnold, Bundespräsident: Herr Rhinow hat das Problem ausführlich dargelegt. Der Bundesrat kann dieser Praxisänderung zustimmen. Wir erklären uns auch ausdrücklich bereit, diese Praxisänderung den Kantonen in geeigneter Weise bekanntzugeben, wenn Sie dieser Praxisänderung jetzt zustimmen. Sie läuft auf eine zweckmässige neue Aufgabenteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesgericht hinaus.

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Bundesbeschluss über die Gewährleistung geänderter Kantonsverfassungen

Arrêté fédéral accordant la garantie fédérale aux constitutions cantonales révisées

Gesamtberatung – Traitement global

Titel und Ingress, Art. 1, 2

Titre et préambule, art. 1, 2

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes

25 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

96.3298

Motion Nationalrat (Baumberger)

Verzicht auf überzählige Schutzräume

Motion Conseil national (Baumberger)

Abris de protection civile superflus

Wortlaut der Motion vom 3. Oktober 1996

Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament Antrag zu stellen für eine Revision des Schutzbautengesetzes in der Weise, dass bei gedecktem Schutzplatzbedarf keine weiteren Schutzräume zu erstellen sind.

Texte de la motion du 3 octobre 1996

Le Conseil fédéral est chargé de soumettre aux Chambres un projet de révision de la loi sur les abris qui disposera qu'il n'est plus obligatoire de construire d'abris s'il y a suffisamment de places protégées.

Rhyner Kaspar (R, GL), Berichterstatter: Mit der Motion des Nationalrates (Baumberger) soll der Bundesrat beauftragt werden, dem Parlament eine Vorlage zur Revision des Schutzbautengesetzes zu unterbreiten, welche dahin geht, dass bei gedecktem Schutzplatzbedarf keine weiteren Schutzräume mehr zu erstellen seien. Bei voll gedecktem Schutzraumbedarf sei Gewähr für den vollen und umfassenden Bevölkerungsschutz in Kriegs- und Katastrophenfällen geboten, und demzufolge könne auf weitere Schutzraumbauten verzichtet werden. Dies sei auch deshalb gerechtfertigt, weil mit diesen Massnahmen nicht nur finanzielle Einsparungen möglich würden, sondern auch der heutigen personellen Minderbelegung von Wohnungen Rechnung getragen werde.

Die Antwort des Bundesrates ist dem Rate bekannt. Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

Kantonsverfassungen (OW, ZG, SH, GR, VS, GE). Gewährleistung

Constitutions cantonales (OW, ZG, SH, GR, VS, GE). Garantie

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	08
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	96.096
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.03.1997 - 08:00
Date	
Data	
Seite	228-229
Page	
Pagina	
Ref. No	20 041 918

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.