

Fünfte Sitzung – Cinquième séance

Montag, 7. Juni 2004

Lundi, 7 juin 2004

17.30 h

04.018

Kantonsverfassung Graubünden. Gewährleistung

Constitution du canton des Grisons. Garantie

Erstrat – Premier Conseil

Botschaft des Bundesrates 05.03.04 (BBl 2004 1107)
Message du Conseil fédéral 05.03.04 (FF 2004 993)

Bericht SPK-SR 24.05.04 (BBl)
Rapport CIP-CE 24.05.04 (FF)

Ständerat/Conseil des Etats 07.06.04 (Erstrat – Premier Conseil)
Nationalrat/Conseil national 15.06.04 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Präsident (Schiesser Fritz, Präsident): Es liegt ein schriftlicher Bericht der Kommission vor. Die Kommission beantragt, den Bundesbeschluss über die Gewährleistung anzunehmen.

Studer Jean (S, NE), pour la commission: Selon l'article 51 de la Constitution fédérale, chaque canton doit se doter d'une constitution démocratique. Celle-ci doit avoir été acceptée par le peuple et doit pouvoir être révisée si la majorité du corps électoral le demande. Ce sont donc là les critères que fixe notre charte fondamentale pour déterminer à notre niveau si une constitution cantonale, en particulier une révision d'une constitution cantonale, doit bénéficier ou non de la garantie que les Chambres fédérales doivent lui donner.

Généralement, cet exercice nous est coutumier et il se concrétise par un rapport circonstancié du Conseil fédéral et un rapport, généralement bref, de la part de la Commission des institutions politiques. Eh bien, tout principe a des exceptions et aujourd'hui, la commission précitée a jugé nécessaire d'exposer, d'une manière elle aussi circonstanciée, quel était son point de vue sur le message du Conseil fédéral, et en particulier sur la question du caractère démocratique de la nouvelle Constitution du canton des Grisons.

En effet, dans son message, le Conseil fédéral a laissé entrevoir que le mode d'élection du Parlement grison – un mode d'élection majoritaire – pourrait éventuellement être considéré comme non démocratique, le système proportionnel pouvant seul bénéficier de ce label, selon cette théorie.

La commission s'inscrit fermement en faux contre cette vision des choses et souhaite ne laisser planer aucun doute quant au caractère parfaitement démocratique, à ses yeux, d'un mode d'élection au système majoritaire. Il est possible que certains pensent que le système proportionnel soit meilleur, mais cela ne signifie pas encore que le mode d'élection majoritaire puisse être qualifié d'antidémocratique. D'ailleurs, je vous rappelle qu'à part nos collègues Madame Amgwerd et Monsieur Gentil, nous tous, ici présents, sommes élus au système majoritaire, et je ne crois pas que nous puissions nier que nous avons été élus démocratiquement! C'est pour affirmer très clairement son attachement à ce principe que la commission a souhaité vous livrer son avis, dans ce rapport assez long, c'est-à-dire pour contester les doutes qu'aurait pu faire naître le message du Conseil fédéral.

Et c'est une fois ces doutes levés que la commission vous invite en conséquence à approuver le projet d'arrêté du Conseil fédéral et à accorder la garantie sollicitée.

Schmid-Sutter Carlo (C, AI): Zunächst entschuldige ich mich beim Ratspräsidenten für meinen Aufzug. Es ist das erste Mal in zweieinhalb Jahrzehnten, dass ich meine ordentliche Jacke zu Hause vergessen habe und mit der «Reiseschale» angefahren bin. (*Heiterkeit*)

Zur Sache: Ich beantrage Ihnen ebenfalls, die Bündner Verfassung vorbehaltlos und ohne irgendwelchen Zungenschlag zu gewährleisten. In der Kommission hatte ich den Antrag gestellt, die Botschaft sei an den Bundesrat zurückzuweisen mit dem Auftrag, selbige neu zu schreiben. Warum habe ich diesen Antrag gestellt, und warum kann ich mit der jetzigen Situation leben?

Ich habe den Antrag aus zwei Gründen gestellt, erstens aus einem inhaltlichen und zweitens aus einem prozeduralen Grund.

1. Das Inhaltliche: Ich halte es in der Sache für falsch, dem Majorzprinzip die verfassungsmässige Grundlage entziehen zu wollen, wie dies der Bundesrat tut, wenn er in seiner Botschaft schreibt: «Insofern ist die Verfassungsmässigkeit des Majorzsystems für Parlamentswahlen als rechtlich zweifelhaft einzustufen.» (Ziff. 3.4, S. 1115) Der Bundesrat macht die Sache nicht besser, wenn er auf der gleichen Seite mit folgender Bemerkung weiterfährt: «Bisher ist kantonalen Verfassungsbestimmungen, die das Mehrheitsverfahren für Parlamentswahlen vorsehen, immer vorbehaltlos die Gewährleistung erteilt worden. Eine Änderung dieser Praxis sollte aus Gründen von Treu und Glauben nicht ohne Ankündigung erfolgen. Unter diesen Umständen ist die Gewährleistung für Artikel 27 Absatz 2 der Verfassung des Kantons Graubünden zu erteilen.»

Ich bin ganz klar der Auffassung, dass der Majorz in kleinen Gemeinwesen sogar sachgerecht ist. Man kennt einander, und deswegen kann man noch Köpfe wählen und nicht Listen. Solange man die Köpfe noch kennt, ist dies vermutlich sogar die bessere Art zu wählen. Das bedeutet auch, dass bei uns in den kleinen Verhältnissen die Parteien nicht annähernd jene Bedeutung haben, wie dies in anderen Kantonen der Fall ist.

Die Aberkennung der Verfassungsmässigkeit des Majorzsystems würde dazu führen, dass die Existenz von Parteien von Bundesverfassung wegen auch in kleinen Gemeinwesen vorgeschrieben würde, ein Gedanke, der mir unerträglich ist. Im Grossen Rat meines Kantons – Appenzell Innerrhoden – ist die Mehrheit des Grossen Rates deklariert nicht parteigebunden. Man kennt die Leute. Sie kommen aus einer bestimmten Gemeinde, haben einen bestimmten Ruf, eine bestimmte Stellung, einen bestimmten Beruf. Man wählt die Personen. Wir kommen Gott Lob und Dank noch weitgehend ohne Parteien aus. Es hat doch keinen Sinn, uns das Proporzverfahren und damit die Parteienexistenz aufzwingen zu wollen.

Es kommt Folgendes dazu: Die Art und Weise, wie diese neuere Lehrmeinung, welche in der Botschaft rapportiert ist, zur Auffassung kommt, das Majorzsystem könnte unter Umständen nicht mehr verfassungsmässig sein, spricht nicht für die Seriosität des Verfassungsrechtes als juristischer Disziplin. Es ist nämlich krude Gleichmacherei, wenn zum Beispiel Professor Pierre Tschanen schreibt, es solle «in die Verfassungsauslegung einfließen, dass sich seit der Entstehung von Artikel (a)6 BV» – also der alten Bundesverfassung – «das Verhältniswahlrecht als landesweiter Standard herausgebildet hat und nach allgemeiner Auffassung nunmehr darstellt, was die verfassungsrechtlich gebotenen 'republikanischen Formen' vom kantonalen Wahlrecht fordern». Das heisst doch nichts anderes, als dass die letzten Kantone – Graubünden, Uri, Appenzell Innerrhoden –, welche sich dieser allgemeinen schweizerischen Einheitsveranstaltung nicht anschliessen, nun zu zwingen sind, das auch noch zu tun.

Der Umstand allein, dass die Mehrheit das macht, ist bis jetzt noch nie ein Grund gewesen, anzunehmen, das allein

sei verfassungsmässig. Man kann aus politischen Gründen das Proporzsystem wollen. Ein Verfassungsgebot, dieses Proporzsystem als einzig mögliches Wahlsystem der kantonalen Parlamentswahlen anzuerkennen, ergibt sich daraus nicht.

Ich bin nicht gegen das Proporzsystem, aber ich bin dagegen, es als absolut zwingende Verfassungsnorm zu nehmen, die ganze Eidgenossenschaft über einen Leisten zu schlagen und es allen Kantonen aufzuzwingen. Daher ist die Gewährleistung ohne irgendwelche Wertung, ohne irgendwelche Warnung an die Kantone, die in Zukunft ihre Verfassung zur Gewährleistung vorlegen werden, und ohne irgendwelchen falschen Zungenschlag zu erteilen.

2. Das Prozedurale: Das Problem bei dieser Sachlage, wo wir vor einem geschriebenen, im Bundesblatt publizierten Meinungsäusserungsdokument des Bundesrates stehen, ist das Bundesgericht. Das Bundesgericht kann auf Beschwerde hin entscheiden, ob ein kantonales Wahlsystem, das das Majorzsystem noch kennt, verfassungsmässig ist oder nicht. Was tut das Bundesgericht? Es geht hin und schaut die Rechtsprechungsliteratur an. Dabei nimmt es die Literatur zur Kenntnis, so wie auch der Bundesrat bei der Abfassung dieser Botschaft die Literatur zur Kenntnis genommen hat. Das Bundesgericht wird auch die Meinung des Bundesrates zur Kenntnis nehmen. Man wird die Botschaft zu diesem Geschäft konsultieren, und dort wird man das finden, was der Bundesrat in dieser Botschaft 04.018 geschrieben hat. Dass wir im Parlament etwas anderes gesagt haben, wird das Bundesgericht nicht zur Kenntnis nehmen. Was wir nämlich im Plenum machen, sei es im Nationalrat oder im Ständerat, interessiert weder die Wissenschaft noch das Bundesgericht. Wir können hundertmal eine vom Bundesrat abweichende Auffassung haben. Wenn das nicht irgendwo im Bundesblatt drin geschrieben steht, wird es nicht zur Kenntnis genommen. Das müssen wir uns einfach vor Augen führen. Ich habe noch ganz selten in einem wissenschaftlichen Werk oder in einem Bundesgerichtsentscheid irgendwo eine Zitation des Amtlichen Bulletins der Bundesversammlung gesehen.

Aus diesem Grund wollte ich für die Zukunft, dass der Bundesrat die Botschaft zurücknimmt und neu schreibt und das schreibt, was die SPK-SR jetzt geschrieben hat. Warum kann ich trotzdem damit leben? Damit möchte ich dem Präsidenten der Kommission und auch der Verwaltung danken, dass sie hier mitgespielt und die entsprechende Hilfe geleistet hat. Ich kann mit der jetzigen Situation leben, weil mit der Veröffentlichung des Berichtes der SPK-SR vom 24. Mai 2004 im Bundesblatt jetzt genau jene Meinung im Bundesblatt vertreten ist, die wir seinerzeit in der Kommission vertraten.

Ich bin der Auffassung, dass damit nach aussen Folgendes getan worden ist: Sowohl der Wissenschaft als auch dem Bundesgericht wurde mitteilt, was das Parlament – mindestens vorderhand die Kommission, wenn Sie gleich entscheiden, auch unser Rat, wenn später der Nationalrat entsprechend entscheidet, auch die gesamte Bundesversammlung – in dieser Frage für richtig hält.

Ich möchte in diesem Zusammenhang Ernst Leuenberger für einen Ausspruch in der Kommission ein Dankeschön sagen. Dieser zeigt, was mir persönlich auch am meisten am Herzen liegt. Er hat gesagt, wenn er in einen Kanton ziehen würde, wo das Majorzsystem besteht, würde er alles daran setzen, es im Sinne des Proporz zu ändern. Aber er würde sich stets dagegen wehren, dass der Bund dies den Kantonen vorschreiben würde. Es ist eine politische, keine rechtliche Entscheidung.

Daher danke ich Ihnen, wenn Sie in diesem Sinne den Anträgen der Kommission zustimmen.

Präsident (Schiesser Fritz, Präsident): Ich darf Herrn Schmid mitteilen, dass für ihn aus präsidialer Sicht keinerlei Veranlassung besteht, sich für die Kleidung zu entschuldigen. Ich betrachte sie im Rahmen unseres Reglementes als sehr schicklich. (*Heiterkeit*)

Maissen Theo (C, GR): In ihrem Bericht fordert die Kommission den Rat ja auf, sich zu dieser Frage, zu der sich Kollege Schmid nun bereits geäußert hat, eine Meinung zu bilden. Ich möchte der Kommission für die Arbeit danken, die gemacht worden ist. Die Begründungen, die dafür sprechen, dass man hier nicht von Bundes wegen praktisch den Proporz verfügt, sind klar aufgelistet.

Ich denke aber, dass diese Klarstellung mit Blick auf künftige Gewährleistungen wirklich notwendig ist, damit die Bestimmung des Wahlmodus für kantonale Parlamente Sache der Kantone bleibt. Es kann doch nicht angehen, dass aufgrund genereller wissenschaftlicher Überlegungen Übertragungen in die praktische Politik gemacht werden, ohne eben zu berücksichtigen, dass die Verhältnisse in den einzelnen Kantonen sehr unterschiedlich sind. Das ist ein Eingriff in innerkantonal zu regelnde Belange, der nicht zu akzeptieren ist.

Es ist für mich auch eine einseitige Betrachtung, dass auf Seite 1114 der Botschaft steht: Das Mehrheitswahlverfahren führe zu einer Nichtberücksichtigung sehr grosser Teile der Wählerschaft und zu einer schlechten Verwirklichung des Repräsentationsgedankens, der gerade für die Wahl des Parlamentes oberste Richtlinie sein sollte. Diese Überlegung stimmt nur, wenn man die Repräsentation im Parlament allein aufgrund der Parteistrukturen sieht. Es gibt aber gerade in grossflächigen Kantonen noch eine Repräsentation von Minderheiten, von kleinen Einheiten, und das sind die einzelnen Talschaften. Ich möchte also gewissermassen sagen, gegenüber einem Parteienproporz ist das ein «Regionalproporz». Im Kanton Graubünden werden heute die Mitglieder des Grossen Rates, des kantonalen Parlamentes, in 39 Kreisen gewählt. Die kleinsten Kreise wie Avers oder das Safiental haben 200, 300, 400 Einwohner. Der grösste Kreis ist die Hauptstadt Chur mit 33 000 Einwohnern. Wenn man will, dass diese unterschiedlichen Verhältnisse sich im Parlament widerspiegeln, dann geht es eben nicht anders, als dass mit diesen Kreisen auch die kleinen Talschaften berücksichtigt werden. Das funktioniert – und das Bündner Volk ist bis heute dieser Meinung gewesen – an und für sich eben nur in einem Majorzwahlsystem.

Für mich heisst das keinesfalls, dass es immer so bleiben muss. Wenn die Mehrheit des Bündner Volks einmal zur Auffassung kommt, man könne das anders machen, dann soll das gelten. Man müsste allerdings dann auch die Wahlkreise ändern, denn wahrscheinlich funktioniert das System so, wie es heute mit diesen 39 sehr unterschiedlichen Kreisen ist, mit Proporzahlen nicht.

Ich möchte auch ganz klar im Sinne des Kommissionsberichtes plädieren und unterstütze die Überlegungen der Kommission und auch das, was der Präsident der Kommission und Kollege Schmid gesagt haben.

Brändli Christoffel (V, GR): Ich möchte hier nicht sehr viel verlängern, aber es geht hier schon um eine wichtige Frage. Ich möchte vor allem der Kommission – auch Herrn Schmid – herzlich dafür danken, dass die Wertung, die der Bundesrat vorgenommen hat, hier klar zurückgewiesen wurde und damit auch auf der Ebene der Materialien eine einwandfreie Genehmigung dieser Verfassung erfolgt.

Herr Maissen hat auf die Struktur hingewiesen. Sehen Sie: Wenn Sie eine Proporzwahl mit Parteien in abgelegenen Talschaften durchführen, wo Sie beispielsweise zwei Mitglieder wählen müssen und vielleicht 10 Prozent der Personen Mitglieder von Parteien sind, dann haben Sie diese 10 Prozent der Bevölkerung, die irgendwo auf einer Liste figurieren, und 90 Prozent der Bevölkerung haben Sie praktisch vom aktiven Wahlrecht ausgeschlossen. Es gibt also gute Gründe, um in solchen abgelegenen Regionen, in kleinen Kreisen, die Wahlen im Majorzsystem vorzunehmen.

Es wurde dann gesagt, man solle doch grössere Kreise bilden. Wenn Sie grössere Kreise bilden, dann haben Sie nur noch Vertreter der Agglomerationen, und von den abgelegenen Talschaften haben Sie keine Vertreter mehr. Das ist eigentlich das grosse Dilemma im Wahlsystem, das zu wählen war, und das Bündner Volk hat sich für diese kleinen Struktu-

ren, für die peripheren Gebiete ausgesprochen. Es ist deshalb problematisch – nicht gerade unerhört, das wäre zu viel gesagt –, wenn der Bundesrat nun diesen Volksentscheid praktisch infrage stellt.

Es gibt natürlich auch Gründe für Proporzahlen, vor allem in den grösseren Kreisen, aber wir haben sehr wenig grosse Kreise. Dort findet teilweise ein Proporzgedanke auf freiwilliger Basis statt.

Ich bin also vor allem der Kommission dankbar, dass sie diese Frage sehr eingehend diskutiert hat und zu klaren Schlussfolgerungen gekommen ist, und danke Ihnen, wenn Sie diese Verfassung gewährleisten.

Blocher Christoph, Bundesrat: Der Bundesrat hat dem Parlament die Erteilung der Gewährleistung beantragt. Das tun auch die Kommissionen beider Räte. Die ständerätliche Kommission hat einen schriftlichen, im Bundesblatt zu veröfentlichenden Bericht verabschiedet, in welchem explizit zum Ausdruck gebracht wird, dass das Majorzsystem für kantonale Parlamentswahlen als bundesrechtskonform erachtet wird. Ich betrachte das als eine gute Lösung. Ein solcher Kommissionsbericht ist an sich unüblich, aber ich sehe auch die Differenz, die hier durch eine Erklärung in der Botschaft entstanden ist, die eigentlich nicht unbedingt notwendig gewesen wäre, weil es eine recht politische Betrachtung ist. Ich kann das umso eher sagen, als ich im Gegensatz zu Herrn Leuenberger den Kanton Graubünden gut kenne. Ich würde gerne in den Kanton Graubünden siedeln, trotz des Majorzsystems. Ich würde mich nicht einmal für das Proporzsystem einsetzen – das gilt auch für den Kanton Appenzell Innerrhoden. Ich bin froh, dass diese Frage geklärt ist und auch gesagt ist, es sei der Wille des Gesetzgebers, dass der Majorz bei kantonalen Verfassungen möglich ist, wenn die Kantone das wollen. Über politische Fragen haben wir uns ja nicht zu äussern. Ich begrüsse dieses Verfahren, und ich bedauere diesen Wirbel, der hier durch eine an sich nicht unbedingt notwendige Bemerkung entstanden ist.

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Bundesbeschluss über die Gewährleistung der Verfassung des Kantons Graubünden

Arrêté fédéral accordant la garantie fédérale à la Constitution du canton des Grisons

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1, 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1, 2

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

99.451

Parlamentarische Initiative von Felten Margrith.

Zwangssterilisationen.

Entschädigung für Opfer

Initiative parlementaire

von Felten Margrith.

Stérilisations forcées.

Dédommagement des victimes

Zweitrat – Deuxième Conseil

Einreichungsdatum 05.10.99

Date de dépôt 05.10.99

Bericht RK-NR 31.01.00

Rapport CAJ-CN 31.01.00

Nationalrat/Conseil national 24.03.00 (Erste Phase – Première étape)

Bericht RK-NR 23.04.02

Rapport CAJ-CN 23.04.02

Nationalrat/Conseil national 21.06.02 (Frist – Délai)

Bericht RK-NR 23.06.03 (BBI 2003 6311)

Rapport CAJ-CN 23.06.03 (FF 2003 5753)

Stellungnahme des Bundesrates 03.09.03 (BBI 2003 6355)

Avis du Conseil fédéral 03.09.03 (FF 2003 5797)

Nationalrat/Conseil national 10.03.04 (Zweite Phase – Deuxième étape)

Ständerat/Conseil des Etats 07.06.04 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Vorlage 1 – Projet 1

Präsident (Schiesser Fritz, Präsident): Wir haben zwei Vorlagen zu beraten. Nach dem Wunsch des Berichterstatters werden wir die Eintretensdebatten über die beiden Vorlagen getrennt führen. Wir werden die beiden Vorlagen also getrennt behandeln, weil unterschiedliche Anträge vorliegen.

Pfisterer Thomas (RL, AG), für die Kommission: Zum Sterilisationsgesetz: Diese Vorlage ist ein typisches Reformvorhaben. Die Diskussion ist von der Praxis der Vergangenheit überschattet, eine Praxis, die wir heute als missbräuchlich empfinden. Ziel der Vorlage aber ist es, trotzdem eine zukunftsgerichtete Lösung zu treffen. Sie soll auf die veränderten gesellschaftlichen Verhältnisse und die gewandelten Wertvorstellungen eingehen. Die vorgeschlagene Regelung ist streng, aber die Sterilisation einer dauernd urteilsunfähigen Person soll nur in engen Grenzen zugelassen werden, sonst treiben wir diese Leute in die Illegalität oder ins Ausland. Die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates und deren Subkommission verdienen hohen Respekt für die umfangreiche Art der Behandlung.

Dem Bundesgesetzgeber stellen sich folgende vier Hauptfragen:

1. ob er in engen Grenzen eine medizinische Behandlung auf Sterilisation ohne Einwilligung der betroffenen Person vorsehen will;
2. ob er diese Behandlung für mit den Grundrechten vereinbar hält;
3. ob er diese Regelung beim Bund zentralisieren will, welche die Kantone bisher gesetzlich haben ordnen dürfen;
4. ob die Regelung in einem Spezialgesetz trotzdem den Zusammenhang wahrt.

Ihre Kommission bejaht alle vier Fragen. Nachfolgend sind immer beide Geschlechter angesprochen.

1. Zur Sterilisation ohne Einwilligung einer betroffenen, insoweit nicht urteilsfähigen Person: Zu entscheiden ist also, wie viel Selbstbestimmung und Selbstverantwortung möglich und wie viel staatlicher Schutz nötig sind. Ein ärztlicher Heileingriff verletzt an sich die Persönlichkeit des Patienten, selbst wenn er kunstgerecht ausgeführt wurde. Er ist bloss rechtmässig, wenn ein genügender Rechtfertigungsgrund vorliegt. Gerechtfertigt ist der Eingriff namentlich, wenn er auf einer Einwilligung des Betroffenen oder auf einem Gesetz beruht. Kritisch sind damit die Fälle, in denen ein Eingriff nö-