

Elfte Sitzung – Onzième séance

Dienstag, 15. Juni 2004

Mardi, 15 juin 2004

08.00 h

04.018

Kantonsverfassung Graubünden. Gewährleistung

Constitution du canton des Grisons. Garantie

Zweitrat – Deuxième 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)

Gross Jost (S, TG): Ich begründe meinen Minderheitsantrag wie folgt: Nach Artikel 51 Absatz 2 der Bundesverfassung bedürfen die Kantonsverfassungen der Gewährleistung des Bundes; diese wird durch die eidgenössischen Räte erteilt. Das sind normalerweise parlamentarische Routinegeschäfte, die viel administrativen Aufwand erfordern, aber kaum je aufgrund einer Nicht- oder Teilgewährleistung politische Auswirkungen haben. Der aktuelle Fall der zur Diskussion stehenden Gewährleistung des Bündner Majorzwahlsystems für den Einsitz in den Grossen Rat ist meines Erachtens ein Testfall dafür, ob das Institut überhaupt noch einen Sinn hat oder ob es als wirkungsloses Ritual abgeschafft gehört. Um was geht es?

Im Kanton Graubünden gilt das reine Majorzwahlsystem, das heisst, die Deputation wird nicht aufgrund der Stimmkraft der Liste, nach dem Proporz, sondern im Mehrheitswahlverfahren bestimmt. Vor allem in kleineren und Kleinstwahlkreisen wirkt sich das für die politischen Minderheiten äusserst nachteilig aus. Die Bündner SP z. B. hatte 2003 in den Nationalratswahlen einen Wähleranteil von fast 25 Prozent; in den Grossratswahlen des gleichen Jahres erhielt sie knapp 11 Prozent der Sitze im Kantonsparlament. Ein Majorzwahlrecht strapaziert das Demokratiegebot und die Rechtsgleichheit somit ohnehin schon stark. Obwohl sich das Verhältniswahlrecht nach Meinung prominenter Staatsrechtler als verfassungsrechtlich gebotener landesweiter Standard herausgebildet hat, worauf auch der Bundesrat in der Botschaft hinweist, kann selbstverständlich das Majorzsystem auch angesichts der Verbreitung in den kantonalen Ständeratswahlen nicht als verfassungswidrig qualifiziert werden.

Aber im Kanton Graubünden verschärfen sich nun die demokratiepolitischen Bedenken aufgrund der kleinen und Kleinstwahlkreise, die alle Anspruch auf mindestens einen Grossrat haben. Einst mochte die geltende Verteilung der Grossratsmandate auf die 39 Kreise ihre Berechtigung gehabt haben, als auch abgelegene Regionen noch eine ansehnliche Bevölkerung aufwiesen. Durch die demographische Entwicklung und die Bevölkerungsentleerung in den ländlichen Regionen klappt die Schere des Vertretungsanspruches von Kreis zu Kreis aber immer mehr auseinander. Für den Anspruch auf einen Sitz im Grossen Rat braucht es im Durchschnitt 1343 Stimmen. In grossen Kreisen, beispielsweise in Chur, braucht es für eine Vertretung erheblich mehr Stimmen: In Chur sind es 1375, demgegenüber stellen

beispielsweise im Kreis Avers 183 Einwohner, in Safien 341 Einwohner einen Grossrat. Das ist eine Stimmkraftgewichtung in einer Bandbreite von 1 zu 10. Gleichbehandlung im Sinne der Erfolgswertgleichheit der Stimmen und Chancengleichheit sind zentrale Anforderungen für die Ausgestaltung des Wahlverfahrens. Diesem Grundsatz kommt auch und gerade bei der Wahlkreiseinteilung eine Bedeutung zu.

Das Bundesgericht führt in einem wegweisenden Urteil zur Berner Wahlkreiseinteilung wörtlich aus: «Derartige Privilegien lassen sich nur rechtfertigen, wenn spezielle Verhältnisse, zum Beispiel der Schutz einer sprachlichen Minderheit, eine Sonderregelung erfordern. Mit der Rechtsgleichheit kaum vereinbar wäre es dagegen, den dünner besiedelten ländlichen Gebieten durch die Schaffung kleiner Wahlkreise generell einen gegenüber den Bevölkerungszentren überhöhten Vertretungsanspruch im Parlament zukommen zu lassen.»

Der Bündner Jurist Andrea Töndury erachtet deshalb in seiner soeben publizierten Dissertation das Bündner Majorzsystem als klare Verletzung des Grundsatzes der Erfolgswertgleichheit der Stimmen, der inskünftig – so seine Meinung – die Gewährleistung durch die eidgenössischen Räte zu versagen sei. Auch der Bundesrat äussert in der Botschaft in massvollen, aber deutlichen Worten Zweifel an der Verfassungsmässigkeit dieses Wahlsystems. Er kündigt eine Prüfung der eigenen Praxis an. Er führt wörtlich aus, die «Nichtberücksichtigung sehr grosser Teile der Wählerschaft» führe «zu einer schlechten Verwirklichung des Repräsentationsgedankens, der gerade für die Wahl des Parlaments oberste Richtlinie sein sollte».

Der Ständerat bzw. seine Staatspolitische Kommission sieht sich nun bemüssigt, den Bundesrat für diese Einschätzung in einem eigens erstellten schriftlichen Bericht zu tadeln. Ausser Plattitüden wie z. B. der, dass der Majorz traditionsgemäss das Wahlsystem kleinerer und ländlicher Gebiete sei und dass dort die Wahlen Persönlichkeitswahlen seien, hat der Ständerat allerdings keine überzeugenden staatsrechtlichen Argumente. Zum primären Streitpunkt, nämlich der Wahlkreiseinteilung, äussert er sich gar nicht.

Die Gewährleistung kantonalen Verfassungen macht nur Sinn, wenn die auf Rechtmässigkeit beschränkte Kontrolle auch tatsächlich ausgeübt wird – sonst wird sie zum aufwendigen Ritual, zur Farce. Ein solcher Gewährleistungsbeschluss muss nicht zwingend die Ausserkraftsetzung der entsprechenden Bestimmungen bewirken – er bezieht sich ja nur auf zwei Absätze eines Artikels –; die Gewährleistung kann auch unter Vorbehalt erfolgen, und ein solcher Vorbehalt ist hier meines Erachtens unter rechtsstaatlichem Gesichtspunkt geboten.

Blocher Christoph, Bundesrat: Ich bitte Sie, diese Kantonsverfassung zu gewährleisten. Wir haben zu prüfen, ob eine Kantonsverfassung mit der Bundesverfassung übereinstimmt, und wir haben nicht über Gewährleistungen, wo es um die Rechtmässigkeit geht, unsere politischen Anschauungen hier auf rechtspolitischem Weg einzuschmuggeln, um dann zu sagen: Setzen Sie diesen oder jenen Artikel in Kraft. Ob man für oder gegen ein Majorzsystem ist, das ist eine politische Frage und keine Rechtsfrage, im Besonderen hier im Kanton Graubünden, wenn man weiss, dass sein Volk um die Zusammensetzung der Wahlkreise gerungen hat. Bei einem Kanton mit so vielen Tälern und Besonderheiten, dessen Volk sich entschieden hat, dieses Wahlverfahren für sich und seinen Kanton als richtig zu erklären, geht es nicht an, dass wir vom hohen Ross aus sagen: Ein Majorzsystem bei Parlamentswahlen ist problematisch. Was im Kanton Thurgau gilt, was im Kanton Zürich gilt, kann im Kanton Graubünden oder im Kanton Appenzell Innerrhodens, die diese Majorzverfahren haben, eben anders sein.

Es ist von der Rechtmässigkeit her keine Frage; man hat diese Kantonsverfassung zu gewährleisten. Wenn man aufgrund von rechtspolitischen und politischen Auffassungen das Majorzverfahren für Parlamentswahlen abschaffen

möchte, müsste man eine Verfassungsinitiative machen, und da müsste das anders geregelt werden.

Ich bitte Sie, diese Kantonsverfassung zu gewährleisten.

Fluri Kurt (RL, SO), für die Kommission: Die Stimmberechtigten des Kantons Graubünden haben in zwei Abstimmungen, am 18. Mai und am 14. September 2003, die total revidierte Kantonsverfassung angenommen. In der SPK des Nationalrates war einzig und allein der heute von der Minderheit angetönte Punkt umstritten. In einer ersten Volksabstimmung über das Wahlverfahren ist die Stichfrage durch das Bündnervolk sehr knapp zugunsten des Majorzverfahrens entschieden worden. Aufgrund einer Beschwerde hat dann die Kantonsregierung eine zweite Abstimmung über die Stichfrage angeordnet. Die zweite Abstimmung ist dann relativ deutlich ausgefallen, nämlich mit 16 498 gegen 14 318 Stimmen für die Beibehaltung des Majorzverfahrens. Die Mehrheit der SPK ist der Meinung, dass das Majorzverfahren das Bundesrecht nicht verletze. Sie stützt sich dabei auf die bisherige Praxis und die herrschende Lehre. Danach verbietet das Bundesrecht den Kantonen nicht, das Majorzsystem als ihr Wahlverfahren zu bestimmen. Auch wenn in der Lehre unter dem Titel des Demokratieprinzips da und dort kritische Stimmen gegenüber dem Majorzwahlverfahren laut geworden sind, so ist doch bisher noch nie dessen Bundesrechtskonformität bestritten worden; wenigstens nicht bei der Gewährleistung der anderen kantonalen Verfassungsbestimmungen, welche das Majorzverfahren vorsehen.

Ein weiterer Hinweis auf die Geschichte: Von der Gewährleistung der konstituierenden Verfassung des Kantons Jura ist 1977 ein Artikel ausgenommen worden, weil sich der neue Kanton dabei bereit erklären wollte, ganz bestimmte Gebiete eines Nachbarkantons aufzunehmen, und damit die bundesrechtlich zugesicherte Gebietsgarantie verletzte. Einen anderen Fall der Gewährleistungsverweigerung hat es seither nicht gegeben.

Der Ständerat hat der Gewährleistung der Bündner Kantonsverfassung stillschweigend und ohne Vorbehalte zugestimmt. Die SPK-SR hat sich sogar die Mühe gegeben, in einem separaten Bericht festzuhalten, dass sich die Gewährleistung einzig auf rechtliche und keinesfalls auf politische Kriterien abstützen habe.

Unter Hinweis auf die mit einer Ausnahme in allen Kantonen angewandte Wahl der Ständeräte gemäss Majorzsystem und die in vielen Ländern nach demselben System erfolgenden Parlamentswahlen wendet sich die SPK-SR entschieden gegen die in der bundesrätlichen Botschaft angemeldeten Zweifel an der Demokratie-tauglichkeit des Mehrheitswahlrechtes. Das ist nach unserer Auffassung nicht eine Plattitüde, sondern eine andere rechtliche Auffassung.

Die Mehrheit der Kommission ist der Meinung, dass hier ja gemäss Artikel 189 Absatz 1 Litera a der Bundesverfassung die Möglichkeit einer Stimmrechtsbeschwerde eines Kantonseinwohners oder einer Kantonseinwohnerin besteht, dass es sich nicht um eine politische, sondern um eine rechtliche Entscheidung handelt, dass der Kanton Graubünden ja bereits mehrfach das Majorzverfahren bestätigt hat und wir dessen Souveränität zu achten haben, dass die Gewährleistung von Kantonsverfassungen mit Vorbehalt in der Bundesversammlung seit längerer Zeit verpönt ist und nicht praktiziert wird. Es geht also darum, eine Gewährleistung auszusprechen oder zu verweigern. Es ist auch der Tatsache Rechnung zu tragen, dass sich die Bundesversammlung bei der Nichtgewährleistung von Verfassungsbestimmungen allergrösste Zurückhaltung auferlegt, vor allem in den Fällen, die auch vor Bundesgericht angefochten werden können.

Unter Abwägung all dieser Aspekte ist die Kommission mit 13 zu 6 Stimmen bei 2 Enthaltungen der Auffassung gefolgt, dass der Antrag der Minderheit verworfen werden sollte.

Ich bitte Sie, sich der Mehrheit anzuschliessen und die Verfassung des Kantons Graubünden ohne Vorbehalt zu gewährleisten.

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

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Gross Jost, Hubmann, Marty Kälin, Thanei, Vermot)

Die in den Volksabstimmungen vom 18. Mai und vom 14. September 2003 angenommene Verfassung des Kantons Graubünden wird mit Ausnahme von Artikel 27 Absätze 2 und 3, der Bundesrecht verletzt (Art. 51 Abs. 2 zweiter Satz BV), gewährleistet.

Art. 1

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Gross Jost, Hubmann, Marty Kälin, Thanei, Vermot)

La Constitution du canton des Grisons, approuvée en votation populaire les 18 mai et 14 septembre 2003, est garantie, à l'exception de l'article 27 alinéas 2 et 3, qui contrevient au droit fédéral (art. 51 al. 2 deuxième phrase Cst.).

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 04.018/1029)

Für den Antrag der Mehrheit 87 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 49 Stimmen

Art. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Präsident (Binder Max, Präsident): Damit ist das Geschäft erledigt. Es wird keine Gesamtabstimmung durchgeführt.