



Bericht und Antrag der Kommission für Staatspolitik und Strategie

zum

Antrag auf Direktbeschluss der CVP-Fraktion betreffend Standesinitiative zur Wiederherstellung der Souveränität der Kantone bei Wahlfragen

Chur, 18. März 2014

Sehr geehrter Herr Landespräsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen gestützt auf den Beschluss des Grossen Rates vom 30. August 2013 Bericht und Antrag zum Antrag auf Direktbeschluss der CVP-Fraktion betreffend Standesinitiative zur Wiederherstellung der Souveränität der Kantone bei Wahlfragen.

A. Formelles

Der Grosse Rat hat den am 23. April 2013 eingereichten Antrag auf Direktbeschluss der CVP-Fraktion in der Augustsession 2013 mit 65 zu 34 Stimmen bei 2 Enthaltungen für erheblich erklärt. Gleichzeitig hat er mit 59 zu 29 Stimmen bei 15 Enthaltungen die Kommission für Staatspolitik und Strategie (KSS) mit der Vorberatung dieses Geschäfts betraut. Die KSS hat das Geschäft an ihrer Sitzung vom 3. März 2014 behandelt und legt dem Grossen Rat mit dem vorliegenden Bericht ihre Überlegungen und Schlussfolgerungen dar und stellt Antrag.

B. Stellungnahme der Regierung

In Anwendung von Art. 72 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GGO) lud die KSS die Regierung zur Stellungnahme ein. Mit Schreiben vom 16. Oktober 2013 (RB Protokoll Nr. 991) machte die Regierung fristgerecht von der Möglichkeit zur Vernehmlassung Gebrauch. Sie liess sich dabei wie folgt verlauten:

*„Aus rechtlicher Sicht ist anzumerken, dass aufgrund der Rechtsprechung des Bundesgerichts in den letzten Jahren der Druck auf Proporzkantone gestiegen ist, ihr Wahlsystem möglichst proportional zu gestalten. Dagegen hat das Bundesgericht auch in der neueren Praxis nicht in Frage gestellt, dass das **Majorzwahlverfahren** für Parlamentswahlen eine **gleichwertige Alternative zum Proporzwahlverfahren** ist. Eine Abkehr von dieser Position könnte sich dann abzeichnen, wenn das Bundesgericht dazu übergehen würde, einerseits im Sinne einer Praxisänderung auch gewährleistete Verfassungsbestimmungen im Wahlbereich zu überprüfen und andererseits unter dem Titel der Stimmkraftgleichheit neue Anforderungen an das Majorzwahlssystem zu stellen. Eine solche Entwicklung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, für die es aktuell keine Anhaltspunkte gibt, würde das Bündner Majorzsystem nicht zwingend verfassungswidrig erscheinen lassen, sondern allenfalls einen Änderungsbedarf in der Kreiseinteilung und der Sitzzuteilung bewirken. Aus politischer Sicht ist die Wahlsystemfrage in Graubünden geklärt. Das Volk hat am 3. März 2013 zum siebten Mal mit einem klaren Votum die Ersetzung der Majorzwahl des Grossen Rates durch eine Proporzwahl abgelehnt. Diesen Entscheid akzeptiert die Regierung uneingeschränkt, obwohl sie sich in den letzten Jahren konsequent für eine Anpassung des Wahlsystems ausgesprochen hat. Nach Auffassung der Regierung wäre es nun aber nicht zielführend, zusätzlich durch eine Änderung der Bundesverfassung „die bundesgerichtliche Rechtsprechung ... etwas zurückzudrängen“, um den Kantonen Freiheit in der Ausgestaltung ihres Wahlrechts einzuräumen. Ein solcher Schritt ist weder rechtlich notwendig noch inhaltlich sinnvoll. Die Möglichkeit der Überprüfung grundsätzlicher staatsrechtlicher Fragen – dazu gehört ohne Zweifel auch die Ausgestaltung der Wahlsysteme in den Kantonen – durch das Bundesgericht ist nach dem Staatsverständnis der Regierung unverzichtbar. Die Regierung geht davon aus, dass das Bundesgericht auch künftig demokratisch gefällte Entscheide zur grundsätzlichen Ausgestaltung der Parlamentswahlsysteme in den Kantonen akzeptieren wird. Insoweit unterscheidet sich die Situation im Kanton Graubünden deutlich von der Situation im Kanton Schwyz und in anderen Innerschweizer Kantonen. Dort steht die Verfassungsmässigkeit der Proporzwahlsysteme und nicht*

die Verfassungsmässigkeit reiner Majorzwahlsystem zur Debatte. Aufgrund dieser Überlegungen ersucht die Regierung die Kommission für Staatspolitik und Strategie, dem Grossen Rat die Ablehnung des Direktbeschlusses zu beantragen.“

C. Materielles

1. Die Kommissionsmehrheit (6 Stimmen: Claus, Marti, Michael [Donat], Michael [Castasegna], Peyer, Pfäffli) schliesst sich den Ausführungen der Regierung an und lehnt den Direktbeschluss ab. Die Kommissionsmehrheit teilt die regierungsrätliche Auffassung, wonach die Wahlsystemfrage in Graubünden vor dem Hintergrund der Volksabstimmung vom 3. März 2013 geklärt ist. Es besteht weder eine Notwendigkeit für eine Standesinitiative, noch erscheint ein solches Vorgehen sinnvoll. Der Regierung ist darin beizupflichten, wonach sich die Situation im Kanton Graubünden deutlich von der Situation im Kanton Schwyz und in anderen Innerschweizer Kantonen unterscheidet. Dabei handelt es sich bereits um „Proporzkantone“ und keineswegs um Kantone mit Majorzwahlsystemen.

Eine Kommissionsminderheit (4 Stimmen: Berther [Camischolas], Buchli, Darms-Landolt, Parolini) spricht sich gestützt auf die im beiliegenden Antrag auf Direktbeschluss enthaltene Auffassung für die Annahme des Direktbeschlusses aus. Nach ihrer Meinung kann der Rechtsprechung des Bundesgerichts mit der geplanten Standesinitiative wirksam im Sinne der Respektierung der kantonalen Autonomie begegnet werden.

2. Der Auftrag des Grossen Rates an die KSS ging laut den in der Sitzung vom 30. August 2013 gefallenen Voten zudem dahin, dass sie, falls erforderlich, eine Anpassung des Textes des Direktbeschlusses vornehmen soll. Der Redaktionsausschuss der KSS, bestehend aus Kommissionspräsident Bruno W. Claus und Kommissionsvizepräsident Hans Geisseler, kam zum Schluss, dass kein Änderungsbedarf bei den Absätzen 1 und 2 sowie bei der Begründung besteht, die Absätze 3 und 4 betreffend die Antragstellung an die Schweizerische Bundesversammlung jedoch zu ändern sind. Dabei erachtet es die KSS als richtig und sinnvoll, die nachstehend vorgeschlagene Neuformulierung des Wortlautes im Sinne einer allgemeinen Anregung zu halten und auf einen ausformulierten Vorschlag zu verzichten.

Der neue Wortlaut des Antrags soll gemäss Vorschlag des Redaktionsausschusses wie folgt lauten:

„In Anwendung von Art. 160 der Bundesverfassung in Verbindung mit Art. 59 Abs. 1 der Bündner Kantonsverfassung reicht der Kanton Graubünden durch seinen Grossen Rat folgende Standesinitiative ein:

Der Kanton Graubünden beantragt der Bundesversammlung mit der Standesinitiative, die Rechtsgrundlagen zur Gewährleistung der Autonomie der Kantone in der Wahl, Ausgestaltung und Regelung ihrer Wahlsysteme zu schaffen.“

Die Kommissionsmehrheit (1 Gegenstimme: Peyer) hat sich im Sinne eines Eventualantrags für diese von der Kommissionsminderheit befürworteten Neuformulierung ausgesprochen.

D. Anträge

Aufgrund dieser Ausführungen stellt die KSS dem Grossen Rat folgende Anträge:

I.

a) Antrag Kommissionsmehrheit (6 Stimmen: Claus [Kommissionspräsident], Marti, Michael [Donat], Michael [Castasegna], Peyer, Pfäffli)

Ablehnung des Antrages auf Direktbeschluss der CVP-Fraktion.

b) Antrag Kommissionsminderheit (4 Stimmen: Berther [Camischolas], Buchli, Darms-Landolt, Parolini)

Der Antrag auf Direktbeschluss der CVP-Fraktion sei zur Standesinitiative zu erheben und diese sei der Bundesversammlung einzureichen. Dabei sei der ursprüngliche Wortlaut des Antrags an die Bundesversammlung durch die vorstehend wiedergegebene Fassung zu ersetzen.

II.

Eventualantrag Kommissionsmehrheit (9 Stimmen: Claus [Kommissionspräsident], Berther [Camischolas], Buchli, Darms-Landolt, Marti, Michael [Donat], Michael [Castasegna], Parolini, Pfäffli)

Für den Fall der Annahme des Direktbeschlusses durch den Grossen Rat sei die ursprüngliche Fassung des Antrags an die Bundesversammlung durch den Formulierungsvorschlag des Redaktionsausschusses zu ersetzen:

Freundliche Grüsse

Namens der Kommission für Staatspolitik und Strategie

Der Präsident: Bruno W. Claus

Beilage

Antrag auf Direktbeschluss der CVP-Fraktion in der Originalversion vom 23. April 2013

Antrag auf Direktbeschluss Fraktion CVP betreffend Standesinitiative zur Wiederherstellung der Souveränität der Kantone bei Wahlfragen

In der Vergangenheit hatten die Kantone einen grossen Ermessensspielraum bei der Frage, wie sie ihre Wahlen ausgestalten wollten. In den letzten Jahren hat sich hierbei mehr und mehr das Bundesgericht eingemischt. So kommt es, dass eine Mehrheit des Nationalrates ein kantonales Wahlsystem selbst dann nicht akzeptieren will, wenn sich die Bevölkerung eines Kantons in einer Abstimmung dafür ausgesprochen hat. Die Ablehnung des Nationalrates erfolgte dabei insbesondere mit dem Verweis darauf, das Bundesgericht würde das entsprechende kantonale Wahlsystem nicht akzeptieren. Letztlich führt dies faktisch dazu, dass die wichtige Frage, wie in Zukunft in den einzelnen Kantonen gewählt werden soll, zu einem guten Teil dem Bundesgericht überlassen würde. Das kann nicht akzeptiert werden. Vom Bundesrecht her sind hier die notwendigen Grenzen zu setzen. Mit einer Standesinitiative kann der Kanton Graubünden dieses Anliegen beim Bundesgesetzgeber einbringen.

Die Unterzeichnenden fordern den Grossen Rat daher zum Direktbeschluss auf, gestützt auf Artikel 59 der Kantonsverfassung folgende Standesinitiative zuhanden der Bundesversammlung zu verabschieden:

Gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung reicht der Kanton Graubünden durch seinen Grossen Rat folgende Standesinitiative ein:

Der Kanton Graubünden fordert, dass die Bundesverfassung so geändert wird, dass die Kantone frei in der Ausgestaltung ihres Wahlrechts sind.

Begründung:

Die Legitimation für die Begrenzung des Einflusses des Bundesgerichts in Fragen der Wahlrechtsausgestaltung begründet Prof. Paul Richli, emeritierter Professor für öffentliches Recht, wie folgt in der NZZ (NZZ Online Ausgabe vom 05. April 2013): Im Unterschied zu Fällen mit Grundrechtsrelevanz, wo die Europäische Menschenrechtskonvention eine Bremse für den Bundesgesetzgeber sei, gehe es beim Stimm- und Wahlrecht nicht um völkerrechtlich geschützte Positionen. Diesbezüglich sei die Schweiz autonom. «Im Kontext der politischen Rechte kann das eidgenössische Parlament die bundesgerichtliche Rechtsprechung auch etwas zurückdrängen, um legitime Ziele im erwähnten Sinn zu verwirklichen.

Chur, 23. April 2013

Caduff, Albertin, Berther (Disentis/Mustér), Berther (Camischolas), Blumenthal, Bondolfi, Caluori, Casutt-Derungs Silvia, Cavegn, Darms-Landolt, Della Vedova, Dermont, Dosch, Fallet, Foffa, Geisseler, Kleis-Kümin, Kollegger (Malix), Märchy-Caduff, Niederer, Parpan, Righetti, Sax, Tomaschett (Breil), Tomaschett-Berther (Trun), Zanetti, Camathias, Decurtins-Jermann, Epp, Lauber, Vincenz