

Bericht

der

Kommission des Nationalraths über den Rekurs Mordasini,
betreffend Volksvertretung im Tessiner Grossen Rathe. *)

(Vom 21. Dezember 1875.)

Tit.!

Unterm 18. April 1875 richteten Herr Advokat Mordasini und 6 Bürger aus dem Kanton Tessin an den Bundesrath eine Eingabe mit dem Gesuch:

1. Eine Neuwahl des tessinischen Grossen Rathes solle nach dem Verhältniß der Bevölkerung der Kreise angeordnet werden.
2. Insofern eine Einladung an den Kanton Tessin zur Anordnung einer Verfassungsrevision erlassen würde, sei letztere durch einen Verfassungsrath zu berathen, welcher nach Verhältniß der Bevölkerung gewählt werden müsse.

Die Herren Mordasini und Konsorten begründen dieses Gesuch damit, daß die gegenwärtige Verfassung des Kantons Tessin, vom 23. Juni 1830, nach welcher der Kanton in 38 Wahlkreise (circoli) eingetheilt ist, von denen jeder abgesehen von seiner Bevölkerungszahl je drei Mitglieder in den Grossen Rath zu wählen habe, mit den Art. 4 und 6 der Bundesverfassung vom Jahre 1874 und mit dem Art. 2 der Uebergangsbestimmungen derselben im Widerspruch sei.

*) Vergl. bundesräthl. Bericht vom 9. Dezember 1875: Bundesblatt 1857, Bd. IV, S. 1189.

Diese Eingabe wurde unterm 21. April 1875 dem Staatsrath des Kantons Tessin zur Vernehmlassung zugesandt.

Auf den Antrag einer eigens dazu niedergesetzten Kommission beschloß der Große Rath am 27. Mai 1875, die Begehren der Petenten als unbegründet zurückzuweisen, da die Art. 4 und 6 der Bundesverfassung von 1874 wörtlich mit den Art. 4 und 6 der Bundesverfassung von 1848 übereinstimmen, der Art. 32 der Tessinischen Verfassung während der ganzen Dauer der Bundesverfassung von 1848 unangefochten bestanden habe und überdieß bei Anlaß der Partialrevision von 1855 und ebenso im Jahre 1863 die Bundesbehörden keinen Anlaß gefunden hätten, den Art. 32 als verfassungswidrig zu bezeichnen.

Das zweite Begehren sei überdieß auch deßhalb nicht gerechtfertigt, weil es Sache der Kantone sei, ihre Verfassungen durch den Großen Rath oder einen Verfassungsrath revidiren zu lassen.

In seinem Berichte konstatirt dagegen der Staatsrath von Tessin, daß die Vornahme der Großrathswahlen nach Verhältniß der Bevölkerung durch die Bundesverfassung geboten sei. Wenn solches bis jetzt nicht geschehen, so läge dieß nur in Opportunitätsgründen, welche dermalen nicht mehr obwalten. Die Frage sei übrigens seit Jahren hängig, und wenn eine Erledigung bis jetzt und namentlich bei Anlaß der Wirren von 1870 nicht stattgefunden habe, so sei solches lediglich der danuzumal angebahnten Pazifikation zu lieb auf ruhigere Zeiten verschoben worden.

Was nun vorerst die Frage betrifft, wer hier zu entscheiden kompetent sei, ob die Bundesversammlung oder das Bundesgericht, so geht die Kommission mit dem Bundesrath einig, daß der Art. 113, Ziffer 3 der Bundesverfassung, welcher Beschwerden betreffend Verletzung verfassungsmäßiger Rechte der Bürger u. s. w. dem Bundesgericht zur Beurtheilung zuweist, hier nicht einschlägt, weil es sich hier nicht um Verletzung von solchen Rechten, sondern um die Abänderung eines in der Verfassung des Kantons Tessin befindlichen Artikels (32) handelt, welcher nicht in Uebereinstimmung mit der Bundesverfassung sein soll. Es ist demnach nicht die Auslegung des fraglichen Artikels 32 streitig, sondern die Frage, ob er mit der Bundesverfassung im Widerspruch und daher abzuändern sei. Die Garantie bestehender Kantonalverfassungen und die Intervention in Folge dieser Garantie durch den Bund ist nun nach Art. 85, Ziffer 7 der Bundesverfassung eine Befugniß der Bundesversammlung und einzig diese ist kompetent, in solchen Dingen zu entscheiden, abgesehen davon, daß diese Angelegenheit rein politischer und gesetzgeberischer, nicht, aber gerichtlicher Natur ist.

Die Frage dann, ob nicht in erster Linie der Bundesrath, und die Bundesversammlung erst rekursweise hier hätte entscheiden sollen, ist faktisch dadurch erledigt, daß die Sache vor der Bundesversammlung bereits seit 1870 anhängig ist in Folge einer am 10. November 1870 von der Munizipalität von Lugano eingereichten Beschwerde, und daß die gegenwärtige Beschwerde materiell nur eine Wiederholung derselben ist. — Ueberdieß erklärt der Bundesrath, er werde, wenn es verlangt wird, erstinstanzlich entscheiden und zwar im Sinne der eingereichten Beschwerde.

Die Verfassung des Kantons Tessin datirt vom 23. Juni 1830 und ist die älteste der Schweiz. Sie wurde am 19. Juli 1831 von der Tagsatzung gewährleistet. Im Jahr 1855 wurde sie theilweise revidirt und erlitt dann 1863 noch etwelche Abänderung.

Der Art. 32, um den es sich hier handelt, lautet nun wörtlich:

„Jeder Kreis ernennt drei Abgeordnete zum Großen Rath.“

Nach Art. 14 der nämlichen Verfassung ist der Kanton in 38 Wahlkreise (circoli) eingetheilt, deren Namen in der Verfassung selbst angegeben sind mit dem Beisatz, daß sie je nach Bedürfniß der Gegenden und Bevölkerungen auf dem Gesetzgebungswege berichtigt werden können.

Eine Berichtigung hat nie stattgefunden!

Wäre nun die Bevölkerungszahl der einzelnen Wahlkreise die nämliche und in jedem gleich groß, so würde der gegenwärtige Streit kaum entstanden sein. Es ist aber die Bevölkerungszahl in den einzelnen Kreisen eine ungleiche, und zwar eine ungleiche in solchem Maße, daß sie gar grell in die Augen fällt und es gewiß in der Natur der Dinge liegt, wenn deßhalb Anstände entstehen. Wir führen einige der auffallendsten Beispiele an. Die sechs bevölkertsten Kreise zählen Einwohner:

Lugano	6024
Giubiasco	5063
Bellinzona	4848
Riviera	4405
Balerna	4350
Locarno	3222

Die sechs am wenigsten bevölkerten Kreise zählen bloß Einwohner:

Lavizzara	1169
Castro	1871
Olivone	2009

Airolo	2021
Quinto	2093
Breno	2141

Die Bevölkerung des Kantons Tessin beträgt nach der eidgenössischen Zählung von 1870 119,619 Seelen; auf die 38 Kreise gleichmäßig vertheilt, würde es einem derselben 3148 Einwohner bringen, während in Wirklichkeit Lugano z. B. die doppelte, Lavizzara den dritten Theil dieser Durchschnitts-Bevölkerung zählt. Es entsteht daraus die Ungleichheit, daß Lugano mit seinen 6024 Seelen gleich viel Großräthe wählt, wie Lavizzara mit seinen 1169, faktisch also ein stimmfähiger Bürger in letzterer Gemeinde als solcher sechsmal so viel gilt als ein Luganeser, oder umgekehrt dieser sechsmal weniger Stimmrecht hat als ein Bürger von Lavizzara.

Daß eine solche Anomalie so lange bestehen konnte, ist nur dadurch erklärlich, daß die ganze Einrichtung auf altem historischem Boden beruht und aus einer Zeit herrührt, wo das Bevölkerungsverhältniß ein ganz anderes, gleichmäßigeres war als jetzt, wo es in Folge der wechselnden Verhältnisse ein anderes werden mußte. Dazu kam noch, daß die Kantonsouveränität von 1815 bis 1848 eine fast unbeschränkte war. Mit der Bundesverfassung von 1848 trat zu Gunsten der Bundesgewalt eine wesentliche Einschränkung der Kantonsouveränität ein; namentlich wurde in Art. 4 der Grundsatz aufgestellt: „Alle Schweizer sind vor dem Gesetz gleich,“ und es sagt Art. 6: „Die Kantone sind verpflichtet, für ihre Verfassungen die Gewährleistung des Bundes nachzusuchen. Der Bund übernimmt diese Gewährleistung, insofern:

- a. sie nichts den Vorschriften der Bundesverfassung Zuwiderlaufendes enthalten;
- b. sie die Ausübung der politischen Rechte nach republikanischen — repräsentativen oder demokratischen — Formen sichern;
- c. sie vom Volke angenommen worden sind und revidirt werden können, wenn die absolute Mehrheit der Bürger es verlangt.“

Wenn nun auch Art. 4 Alinea 2 der Uebergangsbestimmungen sagt: „Diejenigen Vorschriften der Kantonsverfassungen, welche mit den übrigen Bestimmungen der Bundesverfassung im Widerspruch stehen, sind vom Tage an, mit welchem diese letztere als angenommen erklärt wird, aufgehoben,“ so erleidet diese Bestimmung durch das 1. Alinea des nämlichen Art. 4: „Die im Eingang und in litt. c. des Art. 6 der gegenwärtigen Bundesverfassung enthaltenen Bestimmungen finden auf die schon in Kraft bestehenden Verfassungen der Kantone keine Anwendung“ eine sehr bedeutende

Einschränkung in dem Sinne, daß die Kantone nicht verpflichtet sind, für ihre Verfassungen die Gewährleistung des Bundes nachzusuchen, und daß der Bund die Gewährleistung der kantonalen Verfassungen auch dann übernimmt, wenn sie auch nicht vom Volke angenommen worden sind und wenn sie auch nicht revidirt werden können, wenn schon die absolute Mehrheit der Bürger es verlangt!

Eine Bestimmung, daß die Kantone ihre bestehenden Verfassungen revidiren und dem Bunde zur Genehmigung einsenden müssen, existirt in der Bundesverfassung von 1848, ebenfalls nicht, und so kam es denn, daß die Verfassung des Kantons Tessin mit ihrer anomalen Bestimmung über die Wahlbefugnisse der einzelnen Wahlkreise dem Bunde niemals zur Sanktion vorgelegt wurde, daß bei den Partialrevisionen nur die zu revidirenden oder neuen Verfassungsartikel in Betracht kamen und mit den Bestimmungen der Bundesverfassung von 1848 verglichen und in Uebereinstimmung gebracht wurden, und daß in Folge dessen die andern der Revision nicht unterworfenen Artikel unverändert blieben.

Dazu kam denn auch, daß in den ersten Zeiten der Bundesverfassung von 1848 die Ausführung der darin niedergelegten Grundsätze nur nach und nach Fleisch und Blut erhielt, daß man sich vor allen Dingen neben den dringendsten organischen Gesetzen mit der Centralisation des Zoll-, Post- und Münzwesens, der Organisation und Hebung der eidgenössischen Armee u. s. w. beschäftigte, im Uebrigen die Kantone so ziemlich schalten und walten ließ. Erst später und namentlich gegen das Ende dieser ersten Verfassungsperiode wurde die Bundesaufsicht und die Ausführung der in der Verfassung niedergelegten Grundsätze intensiver, und es spricht sich dann diese Tendenz aus in den Revisionsarbeiten von 1872 und der nun in Kraft erwachsenen Verfassung von 1874.

Die Bundesverfassung von 1874 nun stellt in den Art. 4 und 6 wörtlich gleich die nämlichen Grundsätze auf wie diejenige von 1848, aber sie macht in ihren Uebergangsbestimmungen nicht nur keine Modifikationen oder sonstige Vorbehalte, sondern sie sagt in Art. 2 derselben mit nackten Worten: „Diejenigen Bestimmungen der . . . kantonalen Verfassungen und Gesetze, welche mit der neuen Bundesverfassung im Widerspruch stehen, treten mit Annahme derselben . . . **ausser Kraft.**“

Die Frage, ob der oben angeführte Art. 32 der Tessiner Verfassung: „Jeder Kreis erwählt drei Abgeordnete zum Großen Rath,“ im Widerspruch mit den in der Bundesverfassung

von 1874 niedergelegten Grundsätzen der Gleichheit vor dem Gesetz, der Aufhebung aller Vorrechte des Orts, der Ausübung der politischen Rechte nach republikanischen Grundsätzen, der Annahme und der Revisionsmöglichkeit jeder Verfassung durch die absolute Mehrheit der Bürger — nicht der Wahlkreise — sich befinde, bedarf wohl weniger Worte, um so mehr, als der Tessinische Großrath, freilich nicht ohne Widerstreben, und der Staatsrath gegenwärtig diese Ansicht theilen und ersterer die bestimmte Zusicherung gegeben hat, diese Anomalie mit der Zeit zu beseitigen.

Diese Zusicherung des Großen Rathes ist indessen eine solche, daß sich nach der Ansicht der Mehrheit Ihrer Kommission der Bund nicht zufrieden geben darf, und zwar um so mehr, als die neuesten Anordnungen der gesetzgebenden Behörde von Tessin mit der gemachten Zusicherung nicht wohl in Einklang gebracht werden können.

Auf erfolgte Warnung von Seiten des Bundesrathes änderte der Große Rath von Tessin bei Anlaß der partiellen Verfassungsrevision den ursprünglich also revidirten Art. 12: „Das vorliegende Projekt der Verfassungsrevision wird der Genehmigung des Volkes unterlegt, welches sich darüber durch die absolute Mehrheit der Wahlkreise auszusprechen hat (il quale verrà espresso sul suo complesso alla maggioranza assoluta dei circoli) in folgende Fassung: „... des Volkes unterlegt, und tritt in Kraft, wenn es von der Mehrheit der Bürger, welche an den Versammlungen Theil genommen haben, angenommen wird;“ und es heißt dann in Art. 14: „Die gegenwärtige revidirte Verfassung kann zu jeder Zeit einer Revision unterworfen werden, wenn die absolute Mehrheit der Bürger oder des Großen Rathes es verlangt.“ Es steht aber nirgends der Grundsatz aufgestellt, daß in Zukunft alle Wahlen in den Großen Rath und sonstige Volksabstimmungen nach Verhältniß der Bevölkerung vor sich gehen sollen. Dieses Revisionsprojekt ist Sonntag den 19. Christmonat 1875 sowohl von der Mehrheit der Wahlkreise als des Volkes angenommen worden.

Unterm 27. November gab endlich der Tessiner Große Rath den bisher hartnäckig festgehaltenen Standpunkt auf und genehmigte folgendes Verfassungsgesetz:

„Art. 1. Der Große Rath wird nach dem Verhältniß der Bevölkerung gewählt.

Das Gesetz wird die Anwendung dieses Grundsatzes regliren, entweder durch Berichtigung der gegenwärtigen Kreise oder auf andere Weise. Jedenfalls aber hat sich das Gesetz innert den Grenzen von mindestens 1000 und höchstens 1500 Seelen der

rechtmäßigen tessinischen Bevölkerung (popolazione ticinese di diritto) für jeden zu wählenden Deputirten zu bewegen. Bruchzahlen, die nicht unter der Hälfte stehen, werden voll berechnet. Das betreffende Gesetz kann nur von zehn zu zehn Jahren abgeändert werden.

Uebergangsbestimmungen.

Art. 2. Der Grundsatz der Wahl der Repräsentation nach Verhältniß der Bevölkerung, sofern er von der Mehrheit der an den Versammlungen theilnehmenden Bürger angenommen wird, tritt in Kraft bei der periodischen Gesamtterneuerung des gegenwärtigen Großen Rathes im Jahr 1879.

§ 1. Im Falle vorher ein Verfassungsrath gewählt werden muß, tritt jener Grundsatz in Kraft, sobald er durch das Gesetz in Ausführung gebracht ist.

§ 2. Die vereinzeltten Wahlen im Laufe der Amtsperiode der gegenwärtigen Legislatur finden statt nach Vorschrift der jetzigen Verfassung.“

Dieses Gesetz unterliegt, weil der Tessiner Staatsrath nicht beistimmte, einer zweiten im Mai 1876 erfolgenden Berathung.

Der Bundesrath in seinem „Nachtrag“ zu seiner Botschaft vom 9. Dezember 1875 hält dafür, daß bei dem jetzigen Stand der Sache über die Beschwerde des Herrn Mordasini und Konsorten kein besonderer Beschluß mehr zu fassen sei, weil beide Parteien im Kanton Tessin einig seien, den Art. 32 der Tessiner Verfassung, so weit er die Wahlart des Großen Rathes betrifft, dahin abzuändern, daß in Zukunft die Abstimmung nicht nach Kreisen, sondern auf Grundlage der Bevölkerungsverhältnisse stattzufinden habe, und weil der neueste Entwurf zu einem Verfassungsgesetz nicht Gegenstand von Anträgen bilden könne, da derselbe noch nicht definitiv festgestellt worden sei, sondern solches vom Großen Rathe erst im Verlauf des Jahres 1876 geschehen solle.

Ihre Kommission theilt indessen diese Ansicht nicht, sondern hält dafür, es sei der Fall, diese konstitutionelle Frage sofort an die Hand zu nehmen und rund und bestimmt zu lösen, und zwar aus folgenden Gründen.

Abgesehen davon, daß in obigem Projekt-Verfassungsgesetz Bestimmungen enthalten sind, welche die Bundesversammlung wohl niemals genehmigen kann, wie z. B. der Ausdruck „rechtmäßige tessinische Bevölkerung“, und namentlich die Bestimmung, daß das betreffende Gesetz nur von 10 zu 10 Jahren abgeändert werden könne, so ist in Art. 2 der Uebergangsbestimmungen der Grundsatz

der Wahl der Repräsentation nach Verhältniß der Bevölkerung abhängig gemacht von der Annahme durch das Volk, indem es wörtlich heißt: „sofern er von der Mehrheit der an den Versammlungen theilnehmenden Bürger angenommen wird.“ Es kann nun aber nicht zugegeben werden, daß ein durch die Bundesverfassung mit so klaren Worten aufgestellter Grundsatz von der Annahme oder Verwerfung durch die Bevölkerung irgend eines Kantons abhängig gemacht werde, sondern es steht die Geltung desselben über jeglicher Volksabstimmung und kann daher niemals Gegenstand einer kantonalen Abstimmung sein. Das Nämliche ist der Fall mit Art. 2, § 1 dieses Projektgesetzes, welcher die Wahl eines Verfassungsraths nach Maßgabe der Bevölkerungszahl wieder abhängig macht von der Bestimmung: „sobald dieser Grundsatz durch das Gesetz in Ausführung gebracht ist.“

Endlich sind die Bestimmungen, daß dieser Grundsatz erst bei der periodischen Gesamtterneuerung des gegenwärtigen Großen Rathes im Jahr 1879 seine Anwendung finden, und daß in der Zwischenzeit die vereinzelt Wahlen im Laufe der Amtsperiode der gegenwärtigen Legislatur nach Vorschrift der jetzigen Verfassung stattfinden sollen, mit der Bundesverfassung in diagonalem Widerspruch.

Aus Allem dem ergibt sich mit Nothwendigkeit, daß ein längeres Zuwarten, wie es der Bundesrath in Aussicht nimmt, nicht gerechtfertigt erscheint, sondern daß es gegeben ist, sofort in dieser Angelegenheit einen Entscheid zu fassen, damit die Behörden des Kantons Tessin und das tessinische Volk klar wissen, was Rechtens ist.

Es versteht sich wohl von selbst, daß, wenn der Art. 32 der Verfassung des Kantons Tessin als im Widerspruch mit der Bundesverfassung und daher außer Kraft erklärt wird, dann eine angemessene und hinlängliche Frist zu gestatten ist, um die erforderlichen gesetzgeberischen Arbeiten vornehmen zu können. Diese Frist von der Bundesversammlung aus zu bestimmen, scheint nicht angemessen, passender ist es wohl, den Bundesrath, welcher ohnedieß vollziehen muß, mit dieser Aufgabe zu betrauen.

In Berufung auf das Angebrachte beehrt sich Ihre Kommission, Ihnen zur Genehmigung zu empfehlen folgenden

A n t r a g *):

*) Vom Nationalrath angenommen: am 23. Dezember 1875. (Bundesblatt 1876, Bd. I, S. 25.)

Die Bundesversammlung
der schweizerischen Eidgenossenschaft,

in Erwägung:

- 1) daß die Bundesverfassung in Art. 4 und 6 alle Schweizer vor dem Gesez gleich erklärt, keine Vorrechte des Orts anerkennt, die Ausübung der politischen Rechte nach republikanischen Formen zusichert und für jegliche Verfassung vorschreibt, daß sie vom Volke angenommen worden sei und revidirt werden könne, wenn die absolute Mehrheit der Bürger es verlangt;
- 2) daß in Art. 2 der Uebergangsbestimmungen diejenigen Bestimmungen der kantonalen Verfassungen, welche mit der neuen Bundesverfassung im Widerspruch stehen, mit der Annahme derselben außer Kraft erklärt sind;
- 3) daß der Art. 32 der Verfassung des Kantons Tessin, besagend: „Jeder Kreis — abgesehen von seiner Bevölkerungszahl — ernennt drei Abgeordnete zum Großen Rathe“ im Widerspruch mit der Bundesverfassung (Art. 4 und 6) und daher mit dem Inkrafttreten der Bundesverfassung außer Kraft getreten ist;

beschließt:

1. Der Art. 32 der Verfassung des Kantons Tessin ist außer Kraft erklärt.

2. Der Bundesrath wird mit der Vollziehung dieses Beschlusses beauftragt, mit der Ermächtigung, dem Kanton Tessin zur Vornahme der erforderlichen gesetzgeberischen Arbeit eine angemessene und hinlängliche Frist zu gestatten.

Bern, den 21. Dezember 1875.

Im Namen der Kommission,
Der Berichterstatter:

C. Karrer.

Die Kommission besteht aus den

Herren Karrer.
Hilti.
v. Montheys.
H. Weber.
Vonnatt.



**Bericht der Kommission des Nationalraths über den Rekurs Mordasini, betreffend
Volksvertretung im Tessiner Grossen Rathe. *) (Vom 21. Dezember 1875.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1876
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	03
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.01.1876
Date	
Data	
Seite	106-114
Page	
Pagina	
Ref. No	10 008 954

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.