

85.049

**Kantonsverfassung Basel-Landschaft.
Gewährleistung
Constitution du canton de Bâle-Campagne.
Garantie**

Botschaft und Beschlussentwurf vom 21. August 1985 (BBI II, 1157)
Message et projet d'arrêté du 21 août 1985 (FF II, 1173)

Beschluss des Ständerates vom 25. September 1985
Décision du Conseil des Etats du 25 septembre 1985

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

Art. 1*Antrag der Kommission**Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Steinegger, Fischer-Häggingen, Frei-Romanshorn, Martignoni, Müller-Wiliberg, Perey, Spoerry, Stucky, Wanner)

.... gewährleistet mit Ausnahme der Worte «oder dessen Nachbarschaft» in Paragraph 115 Absatz 2 Satz 2.

Antrag Müller-Wiliberg

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 1*Proposition de la commission**Majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Steinegger, Fischer-Häggingen, Frei-Romanshorn, Martignoni, Müller-Wiliberg, Perey, Spoerry, Stucky, Wanner)

.... du 4 novembre 1984 à l'exception des mots «oder in dessen Nachbarschaft» du paragraphe 115, 2e alinéa, 2e phrase.

Proposition Müller-Wiliberg

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Fischer-Häggingen, Berichterstatter: Wie andere Kantone in letzter Zeit hat sich auch der Kanton Basel-Landschaft daran gemacht, seine Verfassung total zu revidieren. Die von einem 80-köpfigen Verfassungsrat ausgearbeitete Verfassung wurde in der Volksabstimmung vom 4. November 1984 mit 16 522 Ja gegen 16 264 Nein sehr knapp angenommen. Zuvor hatte der Verfassungsrat vier Einzelfragen zum Grundsatzentscheid unterbreitet. Heute gilt es, dieser Totalrevision die eidgenössische Gewährleistung zu erteilen. Der neuen Verfassung kann eine gute Note erteilt werden. Sie ist übersichtlich aufgebaut, sehr lesbar und hält sich an die neueren Verfassungstheorien. Die Verfassung von Basel-Landschaft verwirklicht ein ähnliches Verfassungskonzept wie die neue Verfassung des Kantons Aargau oder der Verfassungsentwurf von Solothurn. Ein umfassender Grundrechtskatalog betont, dass der Staat nicht nur die Freiheiten achten, sondern sie auch aktiv schützen muss.

Recht umfassend sind die öffentlichen Aufgaben umschrieben. Wie der Kanton Aargau verlangt auch der Kanton Basel-Landschaft für die Uebernahme neuer staatlicher Aufgaben eine Grundlage in der Verfassung. Bei den Volksrechten finden wir neu die Grundsatzabstimmung und die Variantenabstimmung – vor allem bei Volksinitiativen und

Gegenvorschlag. Neu im Kanton Basel-Landschaft ist auch die Verfassungsgerichtsbarkeit.

Die Kommission beurteilt die Verfassung als gelungenen Wurf eines modernen Grundgesetzes. Sie gab denn auch als Ganzes in der Kommission nicht viel zu reden. Vielmehr konzentrierte sich die Diskussion auf den ominösen Paragraphen 115 Absatz 2 zweiter Satz, der bekanntlich im Ständerat mit 19 gegen 21 Stimmen nicht gewährleistet wurde. Ihre Kommission beantragt Ihnen mit 12 gegen 5 Stimmen bei zwei Enthaltungen, auch diesen Paragraphen 115 Absatz 2 zweiter Satz zu gewährleisten. In einer Eventualabstimmung lehnte die Kommission mit 10 gegen 9 Stimmen einen Antrag Steinegger ab, der die Worte «in dessen Nachbarschaft» von der Gewährleistung ausnehmen wollte. In der definitiven Abstimmung wurde die ganze Verfassung mit 12 gegen 1 Stimme bei 6 Enthaltungen gutgeheissen. Der Antrag Steinegger liegt als Minderheitsantrag der Kommission vor. Wie Sie sehen, befinde ich mich als Präsident der Kommission einmal mehr auf der Seite der Minderheit. Ich konzentriere mich hier darauf, die Argumente der Mehrheit möglichst objektiv wiederzugeben. Dabei möchte ich auch die Bedenken aufzeigen, die nicht nur von den Gegnern eines Paragraphen 115 Absatz 2 zweiter Satz, sondern auch von den Befürwortern dargelegt wurden.

Zuerst einmal zum Inhalt der umstrittenen Verfassungsbestimmung. Sie lautet: «Er (der Kanton) wirkt darauf hin, dass auf dem Kantonsgebiet oder in dessen Nachbarschaft keine Atomkraftwerke nach dem Prinzip der Kernspaltung, Aufbereitungsanlagen für Kernbrennstoffe und Lagerstätten für mittel- und hochradioaktive Rückstände errichtet werden.» Nun einige Worte zur Aufgabe unseres Rates im Rahmen des Gewährleistungsverfahrens. Ausgangspunkt ist Artikel 6 der Bundesverfassung, im vorliegenden Fall insbesondere Absatz 2 Buchstabe a, der wie folgt lautet: «Der Bund übernimmt diese Gewährleistung insofern: a) sie (die Verfassung) nichts den Vorschriften der Bundesverfassung zuwiderlaufendes enthalten.» Daraus ergibt sich eindeutig, dass eine Verfassung ausschliesslich auf deren Rechtmässigkeit zu prüfen ist. Dies entspricht der herrschenden Lehre und der bisherigen Praxis. Eine Zweckmässigkeitsprüfung ist nach bisheriger Praxis ausgeschlossen. Es ist daher zu prüfen, ob im vorliegenden Fall Paragraph 115 Absatz 2 zweiter Satz dem Bundesrecht offensichtlich widerspricht. Kann diese Frage verneint werden, so ist die Verfassung zu gewährleisten ohne Berücksichtigung, ob die Bestimmung sinnvoll, zweckmässig und politisch klug ist.

Eine kantonale Verfassungsbestimmung kann nicht gewährleistet werden, wenn überhaupt kein bundesrechtskonformer Anwendungsfall möglich ist. Ist dagegen sowohl eine bundesrechtskonforme wie auch eine bundesrechtswidrige Anwendung möglich, so sind bisher Parlament und Bundesrat durchgehend davon ausgegangen, dass sich die Kantone bundestreu verhalten werden. Die Gewährleistung wurde deshalb immer erteilt, ab und zu versehen mit einem Vorbehalt. Dabei wurde bewusst ausser acht gelassen, ob die Kollision mit dem Bundesrecht unbeabsichtigt war oder ob die Opposition gegen den Bund gerade als Anlass für die neue Bestimmung angesehen werden musste. Bundesrechtswidrig wäre es, wenn eine kantonale Verfassung etwas gebietet, was das Bundesrecht verbietet, oder etwas verbietet, was das Bundesrecht gebietet. Solche Bestimmungen können und dürfen nicht gewährleistet werden.

Unbestritten ist auch, dass Unvereinbarkeiten mit Bundesgesetzen oder Bundesverordnungen nicht gewährleistet werden dürfen; als Kontrollmassstab darf aber nur das momentan geltende Bundesrecht herangezogen werden. Wird kantonales Recht durch späteres Bundesrecht mit diesem unvereinbar, wird die Gewährleistung nicht widerrufen, sondern das kantonale Recht ist bloss nicht mehr anwendbar.

Es darf auch davon ausgegangen werden, dass die Kantone ihr Verfassungsrecht und ihre Gesetze nur mit rechtlich zulässigen Mitteln verwirklichen wollen. Auch wenn in einer Bestimmung kein Bezug auf Bundesrecht genommen wird, darf doch vorausgesetzt werden, dass die Kantone in

Anwendung der Verfassungsnorm bundesrechtskonform handeln werden.

Ein Blick auf die Gewährleistungspraxis der letzten Jahre zeigt, dass unser Parlament bislang bei Gewährleistungen und Bestimmungen, die eine politische Spitze gegen den Bund beinhalten und Projekte des Bundes verhindern wollen, recht grosszügig handelte. Man gewährte den Kantonen aus föderalistischen Überlegungen heraus einen recht grossen Spielraum in der Ausgestaltung des Verfassungsrechtes. Man ging auch immer von der Annahme aus, dass sich die Kantone bundestreu verhalten werden und letztlich trotz Opposition zu einer Bundesaufgabe oder einem Bundesprojekt loyal an deren Verwirklichung beteiligen werden. Von einem Verstoß gegen die Bundestreue müsste dann gesprochen werden, wenn Bundesrecht vorsätzlich missachtet würde oder wenn der nachbarschaftliche oder freundeidgenössische Frieden mit einer Verfassungsbestimmung gestört würde. Ich verweise auf die Auseinandersetzungen um die Schaffung des Kantons Jura, wo einerseits die Gebietsgarantie des Bundes tangiert worden wäre, aber auch der freundeidgenössische Friede.

Wir haben in der Kommission auch verschiedene Sündenfälle kantonaler Verfassungen, die sich gezielt gegen die Bundespolitik richten oder Bundesregelungen zu beeinflussen versuchen, näher untersucht. All die folgenden Bestimmungen sind gewährleistet, zum Teil mit Vorbehalten: Der Kanton Graubünden unterstellte 1949 Wasserrechtskonzessionen für ausserkantonale Verwendung der Volksabstimmung. Der Kanton Waadt beschloss 1974 die Verpflichtung des Staatsrates, sich der Errichtung von Flugplätzen zu widersetzen, wenn eine betroffene Gemeinde gegen die Errichtung ist. Der Kanton Thurgau beschloss 1973 die Schutzbestimmung für den Bodensee, den Untersee und den Rhein, die mit der Verpflichtung des Staates verbunden wurde, sich gegen künstliche Abwasserregulierung, die Hoahrheinschiffahrt usw. zu wenden. Damit nahm er Einfluss auf die Wasserwirtschafts-, Schiffs- und die Staatsvertragskompetenz des Bundes. Wiederum der Kanton Thurgau führte 1984 eine Bestimmung ein, die den Staat beauftragt, sich für die Abschaffung der gemeinschaftlichen Wasserjagd auf dem Untersee einzusetzen. Diese Bestimmung kollidiert mit dem Bundesgesetz über die Jagd und mit der Staatsvertragskompetenz.

Noch ein Beispiel aus dem Gebiet der Jagdgesetzgebung. Der Kanton Genf erliess 1974 ein Jagdverbot. Es hindert den Bund, für das Kantonsgebiet Genf Jagdrecht zu erlassen. Diese Beispiele könnten vermehrt werden.

Nun zum konkreten Fall Basel-Landschaft. Artikel 24quinquies der Bundesverfassung stellt fest, dass die Gesetzgebung auf dem Gebiet der Atomenergie Bundessache ist. Diese Verfassungsbestimmung wird im Atomgesetz vom 23. Dezember 1979 und im Bundesbeschluss zum Atomgesetz vom 6. Oktober 1978 näher konkretisiert. Die Errichtung von Atomanlagen ist Sache der Privatwirtschaft. Allenfalls könnte mit kantonalen Bestimmungen auch Artikel 31 der Bundesverfassung über die Handels- und Gewerbefreiheit verletzt werden. Auch diese Frage ist im vorliegenden Fall zu prüfen. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf dem Gebiet der Atomenergie ist umfassend, aber nicht ausschliesslich. Der Bundesgesetzgeber hat darauf verzichtet, die Atomenergie abschliessend zu regeln. So ist kantonales Polizeirecht ausdrücklich vorbehalten. Kantonale Raumplanungsvorschriften können zum Beispiel in einem Extremfall dazu führen, dass Atomanlagen auf eigenem Kantonsgebiet trotz Vorliegen einer Bewilligung des Bundes nicht gebaut werden können, wobei jedoch die Verwirklichung des Bundesrechtes nicht vereitelt werden darf (siehe Projekt Verbois). Im bundesrechtlichen Bewilligungsverfahren ist zudem die Anhörung der Kantone vorgesehen. Wie diese Stellungnahmen, die für den Bund nicht verbindlich und nicht verpflichtend sind, abgesegnet werden, ist Sache des kantonalen Rechtes. Darum ist es auch zulässig, dass solche Vernehmlassungen dem Volk unterbreitet werden können, wie dies verschiedene Kantonsverfassungen vorsehen. Die entsprechenden Verfassungsbestimmungen dieser Kan-

tone wurden denn auch durch unser Parlament gewährleistet.

Die zur Diskussion stehende Bestimmung des Kantons Basel-Landschaft geht bedeutend weiter als zum Beispiel jene der Kantone Zürich und Schaffhausen. Der Bundesbeschluss vom 6. Oktober 1968 zum Bundesgesetz räumt den Kantonen noch weitergehende Mitwirkungsrechte zu, zum Beispiel Parteistellung, Einspracherecht gegen Schlussfolgerungen und Vernehmlassungen, Stellungnahme zu diesen Einwendungen. Die Kantone können aber auch auf dem Gebiet der Energiepolitik tätig werden. Hier sind sie weitgehend frei. Paragraph 115 Absatz 2 der basellandschaftlichen Verfassung verlangt ein Konzept für die Energieversorgung des Kantons. Dabei hat der Kanton darauf hinzuwirken, dass auf dem Kantonsgebiet oder dessen Nachbarschaft keine Atomkraftwerke oder andere Anlagen errichtet werden. Der Kanton ist also gemäss Verfassung beauftragt darauf hinzuwirken, dass keine Anlagen erstellt werden. Es ist somit kein absolutes Verbot statuiert, sondern die Behörden haben alles zu unternehmen, damit das anvisierte Ziel erreicht wird. Es wird somit an einer Oppositionspflicht festgehalten. Diese Oppositionspflicht kann jedoch nach allgemeinen Grundsätzen nur im Rahmen des Rechtes, insbesondere des Bundesrechtes, erfolgen.

Bei all diesen Mitwirkungsmöglichkeiten müssen die Kantone stichhaltige, begründbare Einwendungen machen, die sich auf sachgerechte Beurteilungen stützen. Aber eine generelle Oppositionspflicht, wie sie in der basellandschaftlichen Verfassung enthalten ist, birgt natürlich die Gefahr in sich, dass eine sachgerechte Beurteilung zu kurz kommen kann. Hier muss aber der Kanton selber darauf achten, dass die Stellungnahme noch ernst genommen wird.

Die Bestimmung in der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft richtet sich eindeutig gegen das Kernkraftwerk Kaiseraugst. Dieses liegt bekanntlich im Nachbarkanton Aargau. Es stellt sich deshalb die Frage, ob mit der Verfassungsbestimmung dieses Werk verhindert werden kann und ob mit dieser Bestimmung in die Souveränität des Kantons Aargau eingegriffen wird. Das Kernkraftwerk Kaiseraugst hat die Rahmenbewilligung erhalten. Sie wurde auch in unserem Parlament erteilt. Beim nuklearen Baubewilligungsverfahren kann nur noch der Standort Kanton Aargau Stellung beziehen. Das Mitwirkungsrecht der anderen Kantone richtet sich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz. Natürlich kann der Kanton Basel-Landschaft auch noch Standesinitiativen auf Verzichtverhandlung, auf Stilllegungen usw. einreichen. Dies kann er aber auch ohne Paragraph 115 Absatz 2 zweiter Satz tun. Nach Auffassung der Mehrheit der Kommission tangiert die Verfassungsbestimmung auch nicht die Souveränitätsrechte des Kantons Aargau. Der Kanton Basel-Landschaft kann nur im Rahmen des aargauischen und des eidgenössischen Rechtes auf das Bewilligungsverfahren einwirken. Mit der Verfassungsbestimmung werden dem Kanton Basel-Landschaft keine zusätzlichen Möglichkeiten geschaffen, auf die Nachbarkantone einzuwirken, weil hier eidgenössisches oder kantonales Recht eindeutig vorgeht.

Im Paragraphen 115 Absatz 2 zweiter Satz wird nichts über vorbereitende Handlungen gesagt. Man darf annehmen, dass der Kanton Basel-Landschaft wie bisher seine Oppositionspflicht im Rahmen der geltenden Rechtsordnung wahrnehmen und sich beispielsweise bei vorbereitenden Handlungen auf dessen Gebiet oder auf dem Gebiet der Nachbarkantone an die vom Bundesgericht im Nagra-Entscheid vorgenommene Aufteilung der Aufgaben von Bund und Kanton halten wird.

Bekanntlich haben die Kantone beider Basel eine fast gleichlautende Bestimmung wie Paragraph 115 Absatz 2 auf Gesetzesstufe. Bis heute wurde es seitens des Bundesrates unterlassen, gegen diese Bestimmung staatsrechtliche Beschwerde zu führen. Auch das Parlament hat es unterlassen, den Bundesrat zu beauftragen, eine solche Beschwerde einzureichen. Das Parlament und der Bundesrat haben somit bis jetzt die Bestimmung in der Gesetzgebung Basel-Landschaft und Basel-Stadt als bundeskonform

betrachtet. Sollte der Kanton Basel-Landschaft bei der Konkretisierung der Verfassung in der Gesetzgebung über das hinausgehen, was wir heute in die Verfassungsbestimmung interpretieren, oder sich bei der Anwendung bundesrechtswidrig verhalten, dann ist immer noch die Möglichkeit gegeben, eine staatsrechtliche Beschwerde einzureichen.

Noch eine letzte rechtliche Beurteilung der Bestimmung. Paragraph 1 Absatz 2 der neuen Verfassung lautet: «Er» (der Kanton) «beteiligt sich aktiv an der Gestaltung der Eidgenossenschaft und unterstützt den Bund in der Erfüllung seiner Aufgaben.» Aus dieser Bestimmung schliesst die Mehrheit der Kommission, dass der Kanton Basel-Landschaft gewillt ist, wie bisher bundestreu und im Rahmen unserer Rechtsordnung seine Opposition gegen die Atomenergie geltend zu machen, aber auch mitzuhelfen, nationale Aufgaben gemeinschaftlich zu lösen.

Soviel also zu den rechtlichen Überlegungen, die dazu führen, dass die Mehrheit der Kommission für die Gewährleistung einsteht.

In der Kommission wurden auch politische Überlegungen angestellt. Die Kommission war fast einhellig der Meinung, die Bestimmung sei politisch unklug, kontraproduktiv und energiepolitisch zweifelhaft. Besonders wurde auch gerügt, dass der Kanton Basel-Landschaft sich die Hände für weitere Entwicklungen binde und in der Bevölkerung falsche Illusionen wecke. Zudem stelle sich der Kanton Basel-Landschaft auch gegen Anlagen für Abfälle, die im eigenen Kanton produziert würden, zum Beispiel in Spitälern und Industrieanlagen. Der Kanton Basel-Landschaft müsse nicht überrascht sein, wenn dereinst andere Kantone nicht bereit seien, die anfallenden mittelfristigen Rückstände aufzunehmen. Als nicht gerade freundeidgenössischer Akt wurde die Bestimmung taxiert, in die Hoheit der Nachbarkantone einzugreifen. Es wurde aber auch die Frage aufgeworfen, was in Zukunft passieren könnte, wenn sämtliche Kantone solche oder ähnliche Bestimmungen für andere Bundesaufgaben aufnehmen würden.

Eine Minderheit der Kommission plädierte deshalb für eine Aenderung der Gewährleistungspraxis: Wenn der gegenwärtige Trend, kantonale und regionale Partikularinteressen in den Vordergrund zu stellen und sogar in den Verfassungen zu verankern, weiter anhalte, werde es immer schwieriger, Projekte von nationalem Interesse zu verwirklichen. Zwar habe der Bund wohl auf dem Papier die rechtlichen Grundlagen für deren Durchsetzung, doch fehle ihm am Schluss die politische Kraft. An und für sich sei es gut und recht, Verfassungsbestimmungen nach der Rechtmässigkeit zu prüfen. Die veränderten Verhältnisse erheischen jedoch vielleicht auch eine Zweckmässigkeitsprüfung. Vielleicht müssten doch für solche Fälle neue Kriterien erarbeitet werden. Bundesrat und Parlament müssten sich deshalb überlegen, ob der Zeitpunkt nicht gekommen sei, solche Kriterien aufzustellen. Bei vielen Voten in der Kommission schimmerte ein gewisses Unbehagen durch gegenüber dem Trend zu kantonalen und regionalen Partikularinteressen und deren Niederschreibung in der Verfassung. Doch war man auf der anderen Seite unsicher, ob es in einem Bundesstaat mit grosser kantonomer Autonomie staatspolitisch klug sei, strengere Massstäbe für die Gewährleistung von Verfassungen aufzustellen.

Im Auftrag der Mehrheit der Kommission bitte ich Sie, den Anträgen des Bundesrates zuzustimmen und der Verfassung als Ganzem die Gewährleistung zu erteilen.

M. Eggly-Genève, rapporteur: Par son message du 21 août 1985, le Conseil fédéral nous invite à accorder la garantie à la révision de la constitution de Bâle-Campagne. Cette nouvelle constitution a été ratifiée par les électeurs du demicanton le 4 novembre 1984. Par sa présentation cette constitution est moderne. Une systématique claire est recherchée. On y trouve un catalogue de droits fondamentaux qui inclut des droits sociaux. Les droits populaires sont étendus. Un médiateur est institué. Intéressante à consulter, qu'on en approuve la tendance ou non, cette constitution, sauf sur un

point, n'a vraiment rien qui puisse faire hésiter les Chambres dans l'octroi de la garantie.

Sauf sur un point disions-nous. A savoir le chiffre 2 de l'article 115 qui dit ceci: «Le canton édicte une conception qui contient les principes de la politique énergétique cantonale. Il veille à ce qu'aucune centrale nucléaire fonctionnant selon le principe de la fission nucléaire, aucune installation servant au retraitement de combustible nucléaire et aucun dépôt de déchets moyennement et hautement radioactifs ne soit érigé sur le territoire cantonal ou dans son voisinage». Que voilà une disposition troublante et désagréable! Et d'abord quelle idée de fixer, de rigidifier une fois pour toutes dans la constitution une attitude, un programme politique systématiquement anti-nucléaire. Ne devrait-on pas juger cas par cas, sur pièce? Mais cette erreur politique, car cela en est une aux yeux de la majorité de votre commission, est l'affaire des gens de Bâle-Campagne.

Plus importante est la question de savoir si une telle disposition ne contrevient pas directement à la compétence fédérale en matière nucléaire. Récemment nous avons donné une autorisation générale pour la construction d'une nouvelle centrale. Nous en avons donc reconnu le besoin en sachant que le projet précis était celui de Kaiseraugst. Il n'y a pas si longtemps, le peuple et le canton ont refusé une initiative populaire qui voulait établir un droit de veto des régions avoisinantes contre tout projet de centrale. Or, cet article 115 est tout imprégné de l'opposition des Bâlois à Kaiseraugst. Allons-nous laisser passer cela? Le 25 septembre dernier, le Conseil des Etats ne l'a pas laissé passer. S'il a donné la garantie à tout le reste de cette constitution, il a refusé de la donner à cet article 115 mais ce refus ne fut voté que de justesse, 21 voix contre 19. C'est dire l'importance de la décision que nous allons prendre demain, je pense. Pourtant la commission du Conseil des Etats, elle, recommandait l'octroi de la garantie et son rapporteur n'était pas n'importe qui puisqu'il s'agissait de M. Jean-François Aubert, professeur de droit constitutionnel.

Vu la qualification de l'intéressé, je m'inspirerai directement de son propos. Cet article 115 est-il inacceptable parce que les cantons n'auraient pas de compétence dans ce domaine? Certes, légiférer sur les installations atomiques, en autoriser la construction appartient à la Confédération. Mais outre leurs droits qui ressortissent à l'aménagement du territoire, à la police des constructions, ce qui peut mettre beaucoup de bâtons dans les roues d'un projet fédéral, les cantons se voient reconnus par l'arrêté fédéral sur l'énergie atomique, de larges droits de consultation, d'opposition, de recours. Compétence de la Confédération en dernier ressort, c'est vrai, mais on ne peut pas parler d'incompétence pure et simple des cantons en la matière.

Une deuxième objection, et elle est très importante, vise la fin de phrase: «ou dans son voisinage». C'est de l'ingérence pure et simple. Comment la constitution de Bâle-Campagne pourrait-elle enjoindre à ses autorités de veiller à ce qu'il n'y ait pas de centrale en Argovie? Par exemple Kaiseraugst. C'est d'ailleurs pourquoi une minorité de votre commission, menée par M. Steinegger, propose de ne pas accorder la garantie à cette fin de phrase.

M. Aubert souligne à ce propos que l'on peut refuser à un canton le droit de s'occuper des lois édictées par un autre canton mais que l'on ne peut pas lui refuser de s'intéresser à ce qui se construit à sa porte. D'autres constitutions cantonales, dont celle de Schaffhouse, prévoient comment un avis doit être donné sur un projet de centrale dans un canton voisin. Le peuple doit par exemple être consulté pour un projet de centrale dans un canton voisin. Tous les projets sont d'ailleurs soumis de par la loi à la consultation de tous les cantons. C'est prévu, je vous le rappelle, par l'arrêté de 1979. Reste que la constitution de Bâle-Campagne fixerait une opposition systématique à tout projet, ce qui ne serait pas de bonne entente confédérale. Mais c'est une manière pour les Bâlois de Bâle-Campagne de déterminer leur attitude politique et, en principe, cette attitude politique de réticence, d'opposition, de pressions diverses prédéterminées est conçue dans le cadre de la constitution

fédérale et des lois fédérales. Autrement dit, et c'est là le point important de l'argumentation de la majorité de votre commission, nous ne devons pas présupposer que Bâle-Campagne veuille, par cette article 115, s'opposer à un projet de centrale au-delà du moment où toutes ces possibilités légales auront été épuisées, au-delà des limites qui lui sont fixées par la compétence de la Confédération en la matière.

Cet article 115 est nourri d'une propagande anti-nucléaire, c'est évident. Ce n'est pas une raison pour que nous entrons dans ce jeu. Le respect que notre Parlement doit aux cantons nous oblige moralement, politiquement à ne considérer que la conformité juridique des révisions constitutionnelles qu'ils nous présentent. Nous ne devons pas refuser la garantie pour marquer notre option politique nucléaire face à une option politique anti-nucléaire. Nous devons présumer la bonne foi du constituant de Bâle-Campagne qui connaissait la compétence fédérale lorsqu'il a édicté et promulgué sa constitution. Bâle-Campagne ne pourrait en aucun cas, si Kaiseraugst est construit, crier que l'on viole sa constitution garantie par les Chambres. Cet article 115 ne doit être compris que comme un programme politique, un ordre de mettre tout en oeuvre pour empêcher si possible un projet mais, je le rappelle, dans les limites des compétences cantonales. Je le souligne encore une fois, la majorité de votre commission vous engage à présumer la bonne foi du constituant de Bâle-Campagne aussi regrettable que cet article 115 puisse paraître. Cette attitude de respect, de présomption de bonne foi, cette attitude de loyauté de notre part à l'égard des cantons est la meilleure et la seule possible pour les relations fédérales à long terme.

Je devrais dire que, dans l'examen des constitutions cantonales, notre Conseil doit être exemplaire, même devant des projets dont l'esprit n'est peut-être pas exemplaire. Je me sens personnellement à l'aise, et j'ai ici un petit avantage sur le rapporteur du Conseil des Etats, car je suis en faveur du nucléaire, car j'ai refusé toutes les initiatives anti-nucléaires, car j'ai voté l'autorisation générale pour Kaiseraugst. Je crois pouvoir dire qu'il en est ainsi pour bon nombre de membres de la majorité de votre commission.

Nous sortir du débat entre pro et anti-nucléaire, présumer la bonne foi du constituant de Bâle-Campagne, nous borner à examiner en droit la compatibilité de cette constitution avec l'ordre juridique fédéral en oubliant nos soupçons, nos arrière-pensées, notre irritation, c'est à quoi Mme Kopp, conseillère fédérale, nous a invités en commission. Son plaidoyer avait de la force et le sens de notre Etat fédéraliste. Il a convaincu la majorité de votre commission. Par 12 voix contre 9, cette dernière a repoussé la proposition que vous présente la minorité Steinegger de biffer «in dessen Nachbarschaft», «dans son voisinage». L'article 115 comme tel a été accepté par 12 voix contre 5 avec 2 abstentions et l'ensemble de la constitution, y compris cet article 115, a finalement été accepté par 12 voix contre 1 avec 6 abstentions. Au nom de la majorité de la commission, je vous invite à voter la garantie pour cette constitution, y compris l'article 115, et cela dans l'esprit que j'ai évoqué et auquel vous invite la majorité de votre commission.

J'ajouterai juste un mot au nom du groupe libéral. Le groupe libéral se rallie à la majorité de la commission et vous invite à faire de même.

Müller-Wilberg: Als Fraktionssprecher werde ich zugleich auch meinen Nichtgewährungsantrag begründen. Gestatten Sie mir zuerst noch eine Erklärung.

Auf der Fahne stellen Sie fest, dass neun Angehörige der Kommission den Minderheitsantrag unterstützt haben. Etliche Unterzeichner dieses Minderheitsantrages wollten ihren endgültigen Entscheid aber davon abhängig machen, wie das Bundesgerichtsurteil in seiner Begründung zum Entscheid im Fall Graubünden ausfallen würde. Dieser Entscheid ist noch nicht eingetroffen. Deshalb müssen Sie verstehen, dass sich heute verschiedene dieser Mitunterzeichner hinter einen grundsätzlichen Nichtgewährleistungsantrag stellen werden.

Es ist eher ungewöhnlich, dass die Gewährleistung einer Kantonsverfassung politische Wellen wirft. Sie wissen, dass der Ständerat dem Antrag des Bundesrates auf Erteilung der Gewährleistung bei Paragraph 115 Absatz 2 zweiter Satz nicht gefolgt ist, und ich beantrage Ihnen mit der geschlossenen SVP-Fraktion, gemäss Erstat zu entscheiden.

Grundsätzlich erachten auch wir die eher grosszügige Gewährleistungspraxis der Bundesversammlung als richtig. Der Bund hat gegenüber der kantonalen Souveränität respektvoll aufzutreten. Im vorliegenden Fall widerspricht aber der vorerwähnte Satz den fundamentalsten Prinzipien unseres Rechtsstaates, welche in der Debatte über die Genehmigung von Artikel 138 der Verfassung des Kantons Jura seinerzeit eine zentrale Rolle spielten und zur Nichtgewährleistung dieses Artikels führten. Die beanstandete Bestimmung in der Verfassung vom Kanton Basel-Landschaft widerspricht ebenfalls der Bundestreue, wie sie in Paragraph 1 Absatz 2 dieser Verfassung umschrieben ist. Diese Verfassung ist also in diesem Punkt in sich selbst widersprüchlich.

Ich bin nicht Jurist und vertrete den ablehnenden Standpunkt deshalb auch nicht primär aus juristischen Gründen. Immerhin möchten wir aber zu bedenken geben, dass in der Botschaft zur Verfassung des Kantons Jura folgender Satz zu lesen ist: «Wo das kantonale Recht jedoch eine Frage anders als das Bundesrecht beantwortet, insbesondere gebietet, was das Bundesrecht verbietet, oder verbietet, was das Bundesrecht gebietet, ist es bundesrechtswidrig und kann nicht gewährleistet werden.»

Was beim Kanton Jura als nicht verfassungswürdig betrachtet wurde, gehört auch beim Kanton Basel-Landschaft nicht in eine neue Kantonsverfassung. Welche Bedeutung müsste künftigen Stellungnahmen aus Kantonen beigemessen werden, wenn deren Inhalt zum voraus durch Verfassungsartikel festgelegt wäre? Welch ein Widerspruch in der Mitsprache, wenn Begründungen nicht den allenfalls geänderten Verhältnissen angepasst werden könnten!

Es kommt dazu, dass sich dieser Kanton gegen die Errichtung von Lagerstätten für mittel- und hochradioaktive Rückstände auf seinem Kantonsgebiet oder in dessen Nachbarschaft zur Wehr setzen muss. Wir wissen, dass radioaktive Rückstände bereits heute auch in diesem Kanton produziert werden. Es liegt sicher vielmehr im Interesse von uns allen, wenn jeder an seinem Platz seinen Beitrag zur Lösung dieser Aufgaben leistet. Mit der Gewährleistung des umstrittenen Satzes in der Kantonsverfassung würden wir die diesbezüglichen Weichen stellen.

Falsch wäre auch, wenn der Kanton Basel-Landschaft mit einem solchen Verfassungsartikel gezwungen wäre, sich in Fragen anderer Länder einzumischen, gehören doch die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich zur Nachbarschaft dieses Kantons.

In der Botschaft des Bundesrates zur Gewährleistung der zur Diskussion stehenden Verfassung wird zugegeben, dass diese neue Bestimmung weiter geht als bisher gewährleistete Verfassungen anderer Kantone. Mit der Gewährleistung soll nach unserem Rechtsempfinden auch die Zustimmung zum Inhalt einer Verfassung verbunden sein. Eine Bestimmung, welche die Haltung des Kantons für künftige Vorhaben im Bundesinteresse zum voraus festlegt, ist mehr als problematisch und daher abzulehnen. Zudem läuft eine generelle Oppositionspflicht einer sachgerechten Beurteilung zuwider.

Wir können den Bogen noch weiter spannen und uns überlegen, was passieren könnte – allenfalls würde –, wenn andere Kantone ihre Verfassungen auch entsprechend ausgestalten würden. Wie würden wir darauf reagieren, wenn zum Beispiel in einer Kantonsverfassung die Bestimmung aufgenommen würde: «Er (der Kanton so und so) wirkt darauf hin, dass auf dem Kantonsgebiet oder in dessen Nachbarschaft keine Strassen mehr gebaut werden.»? Oder dass die «Bahn 2000» nicht verwirklicht werden kann? Oder, noch aktueller, dass sich auf seinem Einzugsgebiet keine Asylanten aufhalten dürfen?

Sie sehen also: Eine solche Verfassungsbestimmung läuft

der Solidarität zwischen den einzelnen Kantonen zuwider und würde auf lange Sicht Unfrieden bringen. Solche Bestimmungen würden Aufgaben von nationaler Bedeutung einseitig hintansetzen und regionale Interessen in den Vordergrund stellen. Langfristig könnten Bundesinteressen durch kantonale Pflichtübungen unterlaufen werden.

Wir bitten Sie deshalb, auch diese Aspekte in Ihrem Entscheid mitzuberücksichtigen.

Abschliessend möchte ich noch ein politisches Argument gegen die Gewährleistung dieses Paragraphen hervorheben. Es ist die Umstrittenheit dieses Absatzes im Kanton Basel-Landschaft selbst. Wohl hat die Mehrheit im Kanton dieser Verfassung zugestimmt. Wir dürfen aber wissen, dass dieser Zusatzsatz erst in zweiter Lesung in die Verfassung aufgenommen wurde, angeblich um auch die Zustimmung der Opposition zur neuen Verfassung zu erlangen. Massgebende Persönlichkeiten des Kantons Basel-Landschaft erwarten aber heute vom eidgenössischen Parlament die Nichtgewährleistung des umstrittenen Satzes. Nicht gewährleisten würde in diesem Falle heissen, dass sich der Kanton frei und nicht mehr zum voraus verpflichtet auch zu den Fragen der nuklearen Ver- und Entsorgung auf seinem Gebiet äussern könnte. Wir meinen deshalb, dass ein negativer Beschluss heute die Entscheidungsfreiheiten dieses Kantons nicht schmälert, sondern vergrössert.

Aus rechtlichen, politischen und vor allem auch aus sachbezogenen Gründen bitten wir Sie, sich dem Entscheid des Ständerates anzuschliessen.

Hess: Wenn wir heute über die Gewährleistung der neuen Verfassung des Kantons Basel-Landschaft zu befinden haben, so dürfen wir feststellen, dass es sich um ein neuzeitlich gestaltetes Grundgesetz handelt. Mit einer klaren, übersichtlichen Gliederung enthält es verschiedene materielle Neuerungen, von denen ich hier nur einige wenige aufzählen möchte: Erweiterung der interkantonalen und regionalen Zusammenarbeit, Ergänzung des Grundrechtskatalogs durch Sozialrechte, Erweiterung der politischen Mitwirkungsrechte des Volkes, allgemeine Informationspflicht für die Behörden, Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit, Einführung eines Ombudsmanns und Aufnahme eines abschliessenden Katalogs der öffentlichen Aufgaben in die Verfassung. Nichts stünde also einer Gewährleistung entgegen, wenn nicht in Paragraph 115 Absatz 2 Satz 2 der Grundstein für eine spannungs- und emotionsgeladene Diskussion gelegt worden wäre.

Sie wissen es: Die Behörden des Kantons Basel-Landschaft werden von ihrer Verfassung verpflichtet, dagegen zu wirken, dass auf dem Kantonsgebiet oder in dessen Nachbarschaft Atomkraftwerke, Aufbereitungsanlagen für Kernbrennstoffe und Lagerstätten für mittel- und hochradioaktive Rückstände erstellt werden. Diese Bestimmung hat aus zwei Gründen Anstoss erregt:

1. Die kantonale Oppositionspflicht richtet sich gegen die Nutzung der Atomenergie, eine Materie, die gemäss Artikel 24quinquies der BV in der Gesetzgebungskompetenz des Bundes liegt. Es fällt uns schwer, eine kantonale Verfassungsbestimmung hinzunehmen, die letztlich darauf hindeutet, eine Bundesaufgabe zu behindern.

2. Die Bestimmung enthält einen Stachel gegen Nachbarregionen, die in Sachen Atomenergie vielleicht eine differenziertere Haltung einnehmen. Wir begreifen, dass dies vor allem unsere Aargauer Freunde als schmerzenden Stachel gegen die sonst üblichen freundeidgenössischen Beziehungen werten.

Was bedeutet die Bestimmung nun aber in der Praxis? Sie verpflichtet die Regierung des Kantons Basel-Landschaft, in eidgenössischen Vernehmlassungs- und Bewilligungsverfahren über Atomsachen eine ablehnende Haltung einzunehmen. Weiter hat der Kanton das Recht, ja er wird sogar verpflichtet, auf seinem Gebiet und gegebenenfalls sogar in Nachbargebieten Kampagnen gegen Atomanlagen zu finanzieren. Im Gegensatz dazu kann er aber eine von den zuständigen Bundesbehörden rechtskräftig beschlossene Atoman-

lage nicht verhindern, sofern sie die baupolizeilichen und verwandten kantonalen Vorschriften erfüllt.

Gewährleistung ja oder nein? Gemäss Artikel 6 der Bundesverfassung übernimmt der Bund die Gewährleistung unter anderem dann, wenn eine Kantonsverfassung nicht im Widerspruch zur Bundesverfassung steht. Was heisst das? Bisher war es Praxis von Bundesrat, Parlament und Petitions- und Gewährleistungskommission, die Gewährleistung immer dann zu erteilen, wenn mindestens ein Hauptanwendungsfall von Bundesrechtskonformität denkbar war. In zwei Fällen der neueren Geschichte haben wir die Gewährleistung verweigert: 1956 – es ging um den Waffenplatzartikel der waadtländischen Kantonsverfassung. Wir erachteten damals die fragliche Bestimmung als eine mit der Rechtsgleichheit (Artikel 4 BV) nicht vereinbare Beschränkung der Eigentumsrechte der betroffenen Standortgemeinde. Dann in jüngster Zeit der Wiedervereinigungsartikel des Kantons Jura. Wir erachteten diesen Artikel als gegen die von der Bundesverfassung garantierte Gebietsintegrität des Kantons Bern gerichtet. In allen Fällen haben wir uns bisher jedoch dagegen gewehrt, andere als rechtliche Ueberlegungen in die Waagschale zu werfen. Der Kommissionspräsident hat Ihnen bereits entsprechende Hinweise gegeben. Das ist denn auch der Grund, weshalb Ihnen die Mehrheit der Petitions- und Gewährleistungskommission die Erteilung der Gewährleistung empfiehlt.

In der christlich-demokratischen Fraktion haben wir uns eingehend mit der Frage der Gewährleistung auseinandergesetzt. Es herrschte dabei praktisch einhellige Uebereinstimmung, dass die umstrittene Verfassungsbestimmung aus staatspolitischer Sicht einen Affront gegenüber den übrigen Kantonen und auch gegenüber dem Bund darstellt. Es herrschte auch Uebereinstimmung, dass wir dieser Entwicklung in einzelnen Kantonen nicht weiterhin untätig zusehen wollen. Unsere Fraktion ist jedoch geteilt in der Beurteilung, ob dieses tiefe Unbehagen eine Aenderung unserer Gewährleistungspraxis rechtfertigt. Denn mit einer Aenderung unserer Praxis und mit der Einführung von staatspolitischen und Zweckmässigkeitsüberlegungen öffnen wir einer meines Erachtens schwer kontrollierbaren Entwicklung die Tür. Wer unter Ihnen erklärt sich bereit, die erforderlichen Grundsätze für zukünftige Gewährleistungen aufzustellen? Wer erklärt sich bereit festzulegen, nach welcher politischen Grundhaltung inskünftig eine umstrittene kantonale Verfassungsbestimmung beurteilt werden soll? Persönlich habe ich mich in der Petitions- und Gewährleistungskommission für die Gewährleistung ausgesprochen, denn ich war und bin nach wie vor überzeugt, dass die Bestimmung aufgrund rein rechtlicher Kriterien nicht in Widerspruch zur Bundesverfassung steht. Im Interesse der Rechtssicherheit ziehe ich es vor, dem Souverän des Kantons Basel-Landschaft für die unfreundliche Bestimmung einen verbalen Verweis auszusprechen, als zum Preis einer unkontrollierbaren Gewährleistungspraxis und aus einer emotional erhitzten Haltung die Gewährleistung zu verweigern und damit die betroffene Bevölkerung zu brüskieren. Wiederum persönlich empfehle ich Ihnen, die Gewährleistung zu erteilen.

Weder-Basel: Die Verfassung des Kantons Basel-Landschaft sagt nicht, der Kanton habe die Errichtung von Atomkraftwerken oder Atomanlagen zu verhindern, sondern sie sagt lediglich, der Kanton Basel-Landschaft solle sich mit allen politischen und rechtlichen Mitteln gegen die Errichtung solcher Anlagen zur Wehr setzen. Sowohl der Kanton Basel-Landschaft als auch der Kanton Basel-Stadt kennen diese Gesetzesbestimmung. Zu illegalen Handlungen haben diese Gesetze bis heute nie geführt. Diese Gesetze sind aus einem Gefühl der absoluten Ohnmacht entstanden. Bevölkerung und politische Instanzen beider Halbkantone haben Landesinitiativen und Petitionen eingereicht. Sie haben Resolutionen verabschiedet. Sie haben Expertisen eingeholt und diese noch teuer bezahlt. Sie haben mit den Bundesinstanzen offizielle politische Gespräche geführt. Es fanden Sitzungen und Aussprachen statt, sogar zwischen den Par-

teien. Wegen dieses Problems fanden Sondersitzungen des Grossen Rates und des Landrates statt. Der Grosse Rat von Basel wurde erstmals nach über 50 Jahren zu einer Sondersitzung einberufen. Alle Einsprachen, alle Beschwerden, alle Klagen, Petitionen und Resolutionen wurden abgewiesen. Mit einer Ueberheblichkeit, die ihresgleichen sucht, wurden die beiden Halbkantone in den letzten Jahren dauernd zurückgebunden.

Diese Gesetze sind aus einem Gefühl der absoluten Ohnmacht entstanden, habe ich gesagt. Ich möchte Ihnen das auch noch am Problem selbst erläutern. Die Bevölkerung der Region Basel empfindet die geplante Ballung von acht bis zehn Reaktoren – inzwischen ist sich sicher auch Herr Hunziker im klaren, dass es wirklich acht bis zehn Reaktoren sind – im Umkreis von 50 Kilometern als Bedrohung ihres Lebensraumes, als weltweit einmalige Bedrohung. Die Bevölkerung verlangt auch, zuerst müsse das Atomüllproblem gelöst werden, bevor weitere Bewilligungen erteilt werden. Bundesrat Ritschard hat ja einen Termin in Aussicht gestellt, 1985. Inzwischen hat man diesen Termin auf den Sankt Nimmerleinstag verschoben. Die Bevölkerung der Region empfindet es auch als einen Affront, dass die eidgenössischen Räte der Region Basel einen Staatsvertrag vorhalten, in welchem festgehalten werden muss, wie weit die industrielle Nutzung dieser Region, und zwar allseits der Grenzen, noch getrieben werden darf und wieviele solcher Reaktoren in dieses Grenzgebiet gestellt werden dürfen. Ich erinnere daran, zwischen Dänemark und der Bundesrepublik Deutschland gibt es ein solches Abkommen. Nur wir weigern uns, weil im Moment, da wir uns mit dem Problem beschäftigen würden, auch Sie die Sorgen begreifen würden. Die Sorge der Bevölkerung angesichts der acht bis zehn Reaktoren bis zum Jahr 2000 im Umkreis von 50 Kilometern, das frisst ja keine Kuh auf der Welt! Die Bevölkerung aus der Region Basel verteidigt ihren Lebensraum, und sie wird ihn auch künftig allen Entscheidungen aus Bern zum Trotz verteidigen. Mit der umstrittenen Verfassungsbestimmung nimmt die Bevölkerung ihre eigenen politischen Instanzen in die Pflicht. Das ist doch ihr gutes Recht. Ich erinnere bei dieser Gelegenheit auch an die vielen Rechts- und Gesetzesbrüche durch die Bundesinstanzen im Zusammenhang mit der Erteilung verschiedener Bewilligungen. Lange Jahre wurden diese Gesetzesbrüche abgestritten. Erst im bundesrätlichen Bericht zur Rahmenbewilligung für das AKW Kaiseraugst wurde erstmals bestätigt, dass nicht alles mit rechten Dingen zugegangen sei. Es wurde bestätigt, nachdem wir es acht Jahre lang angeklagt hatten und immer wieder überall abgewiesen worden waren! Ich will damit sagen, dass sich die Bevölkerung der Region Basel in Sachen Missachtung des Volkswillens durch Bern und die eidgenössischen Räte einiges gewohnt ist. Wir haben alle Demütigungen und Verweise und alle überheblichen Zurechtweisungen mit Grossmut über uns ergehen lassen. Wir haben sie weggesteckt, obwohl sie uns verletzten. Wir hegen oftmals den Verdacht, wir seien nicht mehr ein Volk von Eidgenossen, sondern ein solches von Z'Leidgenossen. Diesen Verdacht werde ich nach Lektüre des Protokolls des Ständerates und nach dem, was vorher der SVP-Vertreter gesagt hat, auch heute und hier nicht los. Wenn Sie heute die Verfassung des Kantons Basel-Landschaft abändern und Streichungen vornehmen, so wird auch dies von unserer Bevölkerung weggesteckt werden. Nur, der Scherbenhaufen wird etwas höher und die Entrüstung grösser. An der Tatsache aber, dass die Bevölkerung der Region Basel das Atomkraftwerk Kaiseraugst und auch die Ballung von Atomreaktoren in ihrem Gebiet, in ihrem Lebensraum verhindern wird, daran ändert sich nichts. Die LdU/EVP-Fraktion ist für die Gewährleistung der Verfassung und bittet Sie um Unterstützung.

Frau Gurtner: Im Namen der POCH/PdA/PSA-Fraktion bitte ich Sie, den Antrag Müller-Wiliberg abzulehnen und die Kantonsverfassung von Basel-Landschaft zu gewährleisten. Der Bundesrat hat in seiner Botschaft klar und unmissverständlich festgehalten, dass es bei der Gewährleistung der

Baselbieter Verfassung nur um eine Rechtsprüfung und nicht um eine Zweckmässigkeitsprüfung gehen kann. Dies gilt auch für den umstrittenen Energieartikel.

Vorerst einige Bemerkungen zur Rechtmässigkeit des Baselbieter Energieartikels. Der von Atomkraftlobbyisten bestrittene Atomartikel wurde vom freisinnigen Staatsrechtler Professor Rhinow formuliert, und kein namhafter Staatsrechtler hat bisher öffentlich die Bundesrechtskonformität des Energieartikels in Frage gestellt. Im Gegenteil. Auch Juristen, die den sogenannten Atomartikel nicht für zweckmässig halten, haben seine Rechtmässigkeit bejaht. Der «NZZ»-Kommentar nach dem skandalösen Ständeratsentscheid in dieser Sache lautete klipp und klar: «Eine streng rechtliche, auf die neuere Rechtstheorie gestützte Betrachtung muss die Gewährleistungsfrage positiv beantworten.» Gegen den Energieartikel der Baselbieter Verfassung ist vorgebracht worden, dass er die Haltung der Baselbieter Exekutive in unzulässiger Weise festlege. Dazu wäre anzumerken, dass gleichartige Verpflichtungen auch in anderen Kantonsverfassungen enthalten sind, die von den eidgenössischen Räten die Gewährleistung erhalten haben:

1. Beispiel: Die Verfassung des Kantons Waadt enthält die Bestimmung, dass der Kanton sich dagegen wehren soll, Boden an den Bund abzutreten, der für militärische Zwecke vorgesehen ist, falls sich eine Gemeinde dagegen wendet.
2. Beispiel: die Verfassung des Kantons Thurgau. 1974 wurde Artikel 24 der Thurgauer Verfassung gewährleistet mit folgendem Wortlaut: «Der Staat setzt sich für die Erhaltung der natürlichen See- und Flusslandschaften ein. Er wendet sich deshalb gegen alle Massnahmen, welche die natürlichen Verhältnisse und Gleichgewichte beeinträchtigen, insbesondere gegen die künstliche Abflussregulierung und gegen die Hochrheinschiffahrt.» Entgegen dem Antrag seiner vorberatenden Kommission hat der Ständerat mit 21 gegen 19 Stimmen die Gewährleistung einer Kantonsverfassung zu einer politischen Demonstration für den Atomstaat missbraucht. Als Gralshüter rechtsstaatlicher Ordnung hat sich dabei FDP-Ständerat Hefti profiliert. In anderen Fällen nimmt er es mit rechtsstaatlichen Normen nicht so genau. Ich erinnere hier an seinen Einsatz für die Aufhebung des Nachtarbeitsverbotes für Frauen bei der Firma Schwander AG im Kanton Glarus.

Zum politischen Inhalt der ständerätlichen Demonstration. Es gab eine Zeit, da auch vehemente AKW-Befürworter aus staatspolitischen Gründen zu einem Verzicht auf Kaiseraugst bereit schienen. Der Entscheid des Ständerates und auch die völlig ergebnislosen Kaiseraugstgespräche zwischen den Regierungen beider Basel und der Kernkraftwerk Kaiseraugst AG zeigen, dass die AKW-Lobby heute glaubt, ein AKW in Kaiseraugst gegen den Widerstand der überwindenden Mehrheit der Bevölkerung in der Nordwestschweiz durchsetzen zu können, notfalls sogar mittels eines sogenannten Ordnungsdienstes der Armee. Zu erwähnen wäre noch, dass die Kantonsregierungen beider Basel heute schon durch massiv angenommene Volksinitiativen gesetzlich verpflichtet sind, sich gegen das AKW Kaiseraugst einzusetzen. Dieses Gesetz würde im Kanton Basel-Landschaft auch durch eine Nichtgewährleistung des Energieartikels der neuen Baselbieter Verfassung nicht ausser Kraft gesetzt. Diese kantonalen Gesetze werden das AKW-Kaiseraugst allein nicht verhindern, aber sie sind Ausdruck des seit zehn Jahren zunehmenden Widerstandes der Nordwestschweizer Bevölkerung gegen das AKW Kaiseraugst. Wer glaubt, eine ganze Region notfalls mit Polizei oder sogar Armee in einer derart zentralen Frage überwinden zu können, zeigt, wie atomstaatliche Zwangsstrukturen demokratisches Denken unterhöheln und vergiften. Die betroffene Bevölkerung wird sich dagegen zu wehren wissen. Dazu brauchen wir keine Kassandras und keine Propheten.

Zurück zum umstrittenen Energieartikel. Wir beantragen, die Baselbieter Verfassung vollumfänglich und ohne Wenn und Aber zu gewährleisten.

Wanner: Die freisinnig-demokratische Fraktion lehnt die Gewährleistung der Verfassung des Kantons Basel-Land-

schaft in der vorliegenden Form ab. Die Ablehnung der Gewährleistung bezieht sich ausschliesslich auf Paragraph 115 Absatz 2, der die Behörden des Kantons verpflichtet will, dahin zu wirken, dass auf dem Kantonsgebiet und in dessen Nachbarschaft keine Atomkraftwerke nach dem Prinzip der Kernspaltung erstellt werden. Die Gewährleistung einer Kantonsverfassung soll und darf nicht ein rein formeller Akt sein. Es müssen zwei Prinzipien ganz eindeutig im Vordergrund stehen. Auf der einen Seite das föderalistische, das dem Kanton möglichst weitgehende Freiheiten einräumen soll und will. Auf der anderen Seite der Grundsatz, wonach kein Kanton sich den Bestimmungen der Bundesverfassung entziehen kann und auch nicht in die Kompetenzen eines anderen eigenständigen Gemeinwesens, beispielsweise eines Nachbarkantons, eingreifen darf.

Wie verhält es sich im vorliegenden Fall? Die Energieversorgung kann letztlich nur eine nationale Aufgabe sein. Dieser Grundsatz lässt sich aus der geltenden Gesetzgebung ableiten in dem Sinne, dass der Bund die wesentlichen gesetzlichen Bestimmungen in diesem Bereich erlassen hat und damit über deren Einhaltung zu wachen hat. Kein Kanton kann sich weigern, eine nationale Aufgabe mitzutragen, selbst dann nicht, wenn allenfalls eine Mehrheit des Volkes in diesem Sinne beschliessen sollte. Selbstverständlich kann jeder Kanton im Rahmen der geltenden Rechtsordnung seine Meinung zum Ausdruck bringen und Einfluss auf einen allfälligen Entscheid des übergeordneten Gemeinwesens nehmen. Wenn der fragliche Artikel der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft gestrichen wird, kann deshalb keinesfalls von einer Beschneidung der Möglichkeiten dieses Kantons und seiner Bevölkerung im fraglichen Bereich gesprochen werden. Die Nichtgewährleistung dieses Artikels kann deshalb im Interesse des Kantons selber liegen in dem Sinne, dass die zuständigen Behörden sich nicht in jedem Fall und um jeden Preis gegen eine Nuklearanlage wenden müssen; denn es ist durchaus denkbar, dass sich in der Bevölkerung selber ein Stimmungswandel vollzieht und, falls die Verfassung in der vorliegenden Form in Kraft tritt, die Behörden zu einem Verhalten verpflichtet werden, das diesem Wandel nicht entspricht. Besonders stossend muss es anmuten, wenn diese zwingende Haltung auch dann einzunehmen ist, wenn eine solche Anlage ausserhalb des eigenen Kantonsgebietes errichtet werden soll. Damit würde mindestens der Versuch unternommen, auf eine allfällige souveräne Entscheidung eines benachbarten Gemeinwesens Einfluss zu nehmen. Dabei kann dieser zusätzlichen Forderung eine gewisse Logik nicht abgesprochen werden, eine Logik in dem Sinne, dass das, was auf eigenem Kantonsgebiet nicht geduldet werden soll, auch in der unmittelbaren Nachbarschaft nicht möglich sein soll.

Aus diesem Grunde sind wir der Auffassung, dass der fragliche Paragraph 115 in seiner Gesamtheit nicht gewährleistet werden soll. Diese Meinung hat zudem eine durchaus praktische Komponente. Wo kämen wir hin, wenn beispielsweise andere Kantone sich in ihrer Verfassung zwingend gegen allfällige neue Bahnstrecken, Waffenplätze und dergleichen mehr äussern würden?

Einleitend habe ich gesagt, dass die Ablehnung der Gewährleistung auch nur eines Teils einer Kantonsverfassung nicht etwas ist, was aus dem Handgelenk vorgenommen werden darf. Deshalb muss die Frage der bisherigen Gewährleistungspraxis beleuchtet werden. Die Ablehnung des Wiedervereinigungsartikels in der jurassischen Kantonsverfassung ist eine durchaus gängige Parallele. Auch damit wollte man auf die Souveränität eines anderen Gemeinwesens Einfluss nehmen. Beide Situationen sind aus einer Grundstimmung entstanden, die, auf den Kanton bezogen, ihre Gültigkeit haben mag. Dies entbindet aber das übergeordnete Gemeinwesen in keiner Art und Weise davon, die Interessen seiner anderen Glieder zu wahren, Interessen, die ganz eindeutig im nationalen Bereich anzusiedeln sind. Es darf erwähnt werden, dass es auch andere, gegenläufige Beispiele gibt, beispielsweise das Jagdverbot im Kanton Genf. Trotzdem muss festgestellt werden, dass damit kein

nationales Interesse tangiert wird, zu dessen Verteidigung das übergeordnete Gemeinwesen antreten müsste.

In diesem Sinne und gemäss diesen Ueberlegungen möchte ich Ihnen namens unserer Fraktion beantragen, Paragraph 115 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft nicht zu gewährleisten.

Weber-Arbon: Die sozialdemokratische Fraktion spricht sich für die Gewährleistung in vollem Umfange aus, einhellig, einstimmig, also eindeutig.

Zunächst eine Vorbemerkung. Es gibt in der Politik wie anderswo gelegentlich Situationen, die man als paradox bezeichnen darf. Es geht hier um die Gewährleistung einer kantonalen Verfassung. Eine solche kantonale Verfassung soll nach dem bereits vielzitierten Artikel 6 unserer Bundesverfassung nichts den Vorschriften der Bundesverfassung Zuwiderlaufendes enthalten. Von einer politischen Seite, die sonst als sehr föderalistisch bekannt ist, kommt der Antrag, eine Bestimmung der vorliegenden kantonalen Verfassung, den Paragraphen 115, mit seinem ganzen Inhalt oder eventuell nur in Absatz 2, nicht zu gewährleisten. Ich verweise auf die Anträge Müller und Steinegger. Es ist eigentlich eine zentralistische Auffassung, eine eidgenössische Verfassungsbestimmung so zu interpretieren, dass der Kanton hier nichts, aber auch gar nichts mehr zu sagen haben soll.

Wir von der SP sind heute die Föderalisten der Praxis, wir setzen uns für eine wohlwollende Auslegung der fraglichen kantonalen Verfassungsbestimmung ein und engagieren uns damit für eine Auslegung, welche unserer bisherigen Gewährleistungspraxis, bestätigt seit Jahren und Jahrzehnten, durchaus entspricht. Also Föderalismus contra Zentralismus mit umgekehrten Vorzeichen.

Nun zur Sache: «Nichts den Vorschriften der Bundesverfassung Zuwiderlaufendes.» Ich gestatte mir, Ihnen ein Zitat eines Altmeisters unserer Bundesverfassung zu unterbreiten, nämlich von Prof. Burckhardt, dem Kommentator unserer Bundesverfassung. Er hat zu eben dieser Frage folgendes geschrieben: «Die Bundesversammlung zu verhalten, über die Gültigkeit der kantonalen Verfassungsbestimmungen bei der Gewährleistung endgültig und unwiderruflich wie in einem rechtskräftigen Urteil zu entscheiden, wäre höchst unzumutbar, so wünschenswert es im Interesse der Rechtssicherheit scheinen mag. Es ist unmöglich, schon bei Erlass so allgemein gefasster Vorschriften, wie es die Artikel einer Verfassung sind, alle möglichen Anwendungen, Auslegungen und Wirkungen derselben vorauszu sehen. Das alles zeigt erst eine längere Erfahrung. Doppelt schwer ist aber diese Beurteilung für eine den Eigentümlichkeiten des kantonalen öffentlichen Lebens fernstehende Behörde. Sie müsste, wollte sie jede bundesrechtswidrige Auslegung von vornherein ausschliessen, in einen pedantischen und argwöhnischen Kritizismus verfallen, der ebenso unzureichend als unberechtigt wäre.» Soweit Prof. Burckhardt.

Das bedeutet zweierlei: Einmal – das wurde bereits von unserem Kommissionspräsidenten unterstrichen – eine reine Rechtskontrolle. Wir haben nicht über die Zweckmässigkeit, auch nicht über die politische Opportunität zu entscheiden. In diesem Punkte sind wir uns doch wohl einig. Es bedeutet zweitens, dass unsere Gewährleistungskontrolle nicht gleichzusetzen ist mit einem Verfahren vor Bundesgericht mit Bezug auf die Frage der bundesrechtlichen Zulässigkeit einer derartigen Rechtsnorm. Unsere Prüfung ist vielmehr ein Grobraster im Verhältnis kantonales Recht/ Bundesrecht.

Nach diesen allgemeinen Ueberlegungen nun zum Inhalt der kritischen Verfassungsnorm. Ich möchte eine rechtliche und eine geographische Dimension unterscheiden.

«Er» (gemeint ist der Kanton) «wirkt darauf hin, dass auf dem Kantonsgebiet oder in dessen Nachbarschaft keine Atomkraftwerke errichtet werden.» So steht es in dieser kritischen Verfassungsnorm. Diese Umschreibung muss in den Zusammenhang von Artikel 1 und 7 unseres gültigen Atomgesetzes von 1959 hineingestellt werden. Dort wird der Begriff der Atomanlage definiert und (in Artikel 7) die Pflicht des Bundes gesetzlich verankert, die Stellungnahme des

Kantons, in welchem solche Anlagen erstellt werden sollen, einzuholen.

Wenn der Kanton Basel-Landschaft diese Stellungnahme als solche in einer kantonalen Verfassung festschreiben will, so betrachte ich das als politisch unklug, aber nicht als bundesrechtswidrig. Der Vorwurf, eine solche Art Stellungnahme sei unsachlich, ist nach meiner Auffassung kein Grund, die Verweigerung der Gewährleistung auszusprechen.

Nun kann man allerdings sagen, diese Bestimmung sei gewissermassen eine Sankt-Florians-Klausel; Sie kennen das berühmte Wort: «O heiliger Sankt Florian, verschon uns unsere Häuser, zünd lieber andere an!» Es wurde bereits darauf hingewiesen: Wenn alle 26 Kantone eine derartige Verfassungsklausel in ihren Grundrechtsnormen verankern würden, wo kämen wir dann hin?

Ich bitte Sie, in diesem Zusammenhang doch den Text dieses Paragraphen 115 nochmals zu prüfen. Es heisst, der Kanton habe «darauf hinzuwirken ...» Ich bitte Sie zu beachten, was nicht in dieser Verfassung steht: Es steht nicht, dass der Kanton mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln verpflichtet sei, «dafür zu sorgen, ...» Diese Nuance zeigt, dass wir uns hier in einem Grenzbereich befinden, den wir im Sinne der bisherigen Praxis akzeptieren sollten.

Schlussfolgerung: Vom rechtlichen Standpunkt aus ist Paragraph 115 Absatz 2 unter Berücksichtigung unserer bisherigen Praxis in bezug auf Artikel 6 BV verfassungskonform.

Die Kritik an diesem Artikel hat auch eine räumliche, geographische Dimension. Es heisst in dieser Bestimmung, der Kanton wirke darauf hin, dass auf seinem Gebiet oder in seiner Nachbarschaft keine Atomanlagen errichtet werden sollen. Wir müssen uns in diesem Zusammenhang bewusst sein, dass auch die Verfassungen der Kantone Zürich und Schaffhausen derartige Bestimmungen kennen, diesen aber die Gewährleistung erteilt worden ist. Frage: Ist hier der Moment gegeben, zurückzubuchstabieren und eine neue Praxis einzuführen?

Der Vorwurf, die kantonale Verfassung Basel-Landschaft enthalte hier nicht nur eine Spitze gegenüber dem Bund, sondern auch gegenüber dem Kanton Aargau und dem Ausland (der Bundesrepublik Deutschland), ist nach meiner Auffassung also nicht stichhaltig.

Abschliessend muss ich Ihnen sagen, dass ich den Verdacht nicht ganz los werde, dieses Gewährleistungsverfahren sei Anlass zu einer kernenergiepolitisch motivierten Auseinandersetzung; und eben das soll diese Diskussion und ihr Ergebnis nicht sein.

Ich bitte Sie deshalb mit der Kommissionsmehrheit und dem Bundesrat, der kantonalen Verfassung Basel-Landschaft im vollen Umfang – inklusive Paragraph 115 – die eidgenössische Gewährleistung zu erteilen.

Oehen: Viel rascher als je erwartet scheinen unsere Befürchtungen über die Gefährdung des Rechtsstaates wegen der Atomtechnologie Wirklichkeit zu werden. Das, was sich der Ständerat mit seinem 19-zu-21-Stimmen-Entscheid geleistet hat, ist nicht nur, wie es in der Presse genannt wurde, ein Spiel mit dem Feuer: Es ist eine Verwirrung der Geister, die Verdächtigung eines ganzen Kantons, sich in einem Teilbereich unserer Rechtsordnung ausserhalb der Toleranzgrenze bewegen zu wollen. Es ist der Versuch der Atomkraftfans, Zweckmässigkeitsüberlegungen über rechtstaatlich bewährte Prinzipien zu stellen. Es ist der Versuch, die Opposition im Rahmen der Rechtsordnung auf einem bestimmten Sektor zu verunmöglichen. Es wäre tatsächlich ein Schritt vom Rechtsstaat zum «Unrechts»-Staat.

Wir sind aufs tiefste betroffen, dass ein Mitglied unseres Rates den Beschluss des Ständerates aufgenommen hat. Ich bin persönlich traurig darüber, dass es ausgerechnet ein Berufskollege ist, der sich nicht nur über die Gefahren der Atomtechnik klar bewusst sein müsste, sondern auch als Angehöriger einer kleinen Minderheit, deren Interessen andauernd zugunsten der Mächtigen in Industrie, Handel

und Politik verletzt werden, ein besonderes Sensorium für Recht und Gerechtigkeit hätte entwickeln müssen.

In meiner fünfzehnjährigen Zugehörigkeit zu diesem Hause hat sich meine Gewohnheit gefestigt, die Kleine Kammer als das juristische Gewissen der eidgenössischen Räte zu betrachten. Mit dem zur Diskussion stehenden Entscheid ist auf dieses zugegebenerweise etwas idealisierte, helle Bild ein dunkler Schatten gefallen – leider!

Wenn wir die Frage rechtlich durchleuchten wollen, können wir uns aber in weiten Teilen auf die Debatte stützen, wie sie im Ständerat geführt wurde. Speziell Ständerat Schmid bemühte sich um eine vertiefte Rechtsbetrachtung. Ich gestatte mir deshalb, mich in meinem Votum auf seine Darlegungen abzustützen: Im Rahmen einer Rechtsüberprüfung stellt sich die Frage, ob ein Kanton grundsätzlich Bundesrecht verletzt, wenn er, wie dies Paragraph 115 Absatz 2 vorsieht, «darauf hinwirkt, dass auf dem Kantonsgebiet oder in dessen Nachbarschaft keine Atomkraftwerke nach dem Prinzip der Kernspaltung, Aufbereitungsanlagen für Kernstoffe und Lagerstätten für mittel- und hochradioaktive Rückstände errichtet werden.»

Nun sagt Artikel 24quinquies Absatz 1 der Bundesverfassung: «Die Gesetzgebung auf dem Gebiete der Atomenergie ist Sache des Bundes.» Und in Artikel 31 ist bekanntlich die Handels- und Gewerbefreiheit gewährleistet.

Auch wenn eine Bestimmung der Bundesverfassung dem Bund einen bestimmten Bereich zur Gesetzgebung zuweist, kann nicht zum vornherein behauptet werden, eine das gleiche Thema betreffende Norm in einer Kantonsverfassung vertrage sich nicht mit der Bundesverfassung. Verschiedene Beispiele aus unserer realen schweizerischen Situation beweisen dies. Zu beachten ist vielmehr, was der Bund aus dieser Kompetenz gemacht hat. Betrachten wir das Atomgesetz: Im Artikel 7 Absatz 2 steht, der Bund habe die Stellungnahme des Kantons, in welchem die Anlage erstellt werden soll, einzuholen. Damit hat der Bundesgesetzgeber Artikel 24quinquies ausgeführt. Es versteht sich nun von selbst, dass Artikel 7 Absatz 2 des Atomgesetzes völlig überflüssig wäre, wenn die Kantone ihre Stellungnahme nicht frei äussern, also auch Opposition gegen eine solche Anlage machen dürften. Räumt der Bund den Standortkantonen ein Vernehmlassungsrecht ein, so nimmt er doch auch in Kauf, dass der Standortkanton zum Bau und Betrieb eines solchen Werkes Stellung bezieht. Opposition gegen Atomanlagen auf ihrem Kantonsgebiet ist den Kantonen daher zweifellos erlaubt und stellt keine Bundesrechtswidrigkeit dar.

Fragen wir uns noch, ob eine solche Opposition auch dann noch bundesrechtskonform ist, wenn sie sich nicht auf ein Werk bezieht, das auf dem eigenen Territorium des Kantons gebaut werden soll, sondern auf dem Territorium eines anderen Kantons. Die Bundesrechtskonformität ist auch hier eindeutig zu bejahen. Der Bund hat mit dem Atomgesetz und dem darauf basierenden Beschluss 1978 den *Gesetzgebungsauftrag von Artikel 24quinquies wahrgenommen*. Der Bundesbeschluss von 1978 geht weiter als das Atomgesetz und gibt *expressis verbis* den Kantonen im Zusammenhang mit der Rahmenbewilligung die Möglichkeit zur Einwendung. Jedermann kann übrigens Einwendungen gegen die Erteilung der Rahmenbewilligung erheben, auch die Kantone, die in Artikel 5 Absatz 5 des Beschlusses sogar ausdrücklich erwähnt sind. Diese Kompetenz bezieht sich nicht nur auf Rahmenbewilligungen im eigenen Kanton, sondern eben auch in anderen Kantonen. Das scheint mir unbestritten. Die Kantone werden im übrigen nach Artikel 6 des Bundesbeschlusses eingeladen, von sich aus Stellung zu nehmen, Vernehmlassungen dem Bundesrat zu unterbreiten. Und sie erhalten gemäss Artikel 7 Absatz 2 des Beschlusses das Recht, gegen die Schlussfolgerungen der Vernehmlassungen und der Gutachten Einwände zu erheben, und zwar auch gegenüber Kernanlagen auf fremdem Kantonsgebiet. Wo das Bundesrecht den Kantonen diese Möglichkeit und diese Zuständigkeit einräumt, kann ich jedenfalls keine Bundesrechtswidrigkeit sehen, wenn die Kantone dieses Recht dann auch ausüben.

Wenn nun gesagt wird, der Artikel bedeute die Aufforderung, im Rahmen der Opposition auch zu illegalen Mitteln zu greifen, so ist das nichts weiter als eine durch nichts gestützte böswillige Unterschiebung. Es ist hiezu folgendes zu sagen:

Es gilt allgemein, dass der Bund den Kantonen nichts zu unterstellen hat, vor allem nicht, sie seien darauf aus, sich bundesrechtswidrig zu verhalten und gesetzwidrige Praktiken zuzulassen. Sodann ergibt sich aus dieser Grundüberlegung die bis heute nie angezweifelte Annahme, dass alle kantonalen Kompetenzen und alle Organisationsbestimmungen, selbstverständlich unter dem Vorbehalt des Rechts im allgemeinen und des Bundesrechts im besonderen, in die kantonalen Verfassungen aufgenommen worden sind. Die Kantonsverfassungen brauchen diesen ausdrücklichen Vorbehalt daher nicht. Die Befürchtung, der Vorbehalt des Rechts gelte bei dieser Opposition nicht, rührt wohl unter anderem daher, dass im bestehenden Gesetz des Kantons Basel-Landschaft über den Schutz der Bevölkerung vor Atomkraftwerken, der einen gleichlautenden Inhalt hat wie der Paragraph 115 Absatz 2, dieser Vorbehalt dort ausdrücklich erwähnt war. Der Umstand, dass er nun in der Kantonsverfassung nicht mehr ausdrücklich erwähnt ist, ist Ergebnis einer staatsrechtlich korrekten Ueberlegung. Es braucht diesen Vorbehalt gar nicht.

Bis heute sind kantonale Verfassungsbestimmungen stets gewährleistet worden, wenn es sich nachweisen liess, dass es auch nur eine einzige bundesverfassungskonforme Möglichkeit zur Auslegung einer bestrittenen oder einer in Diskussion stehenden kantonalen Verfassungsbestimmung gibt. Wir haben bei Paragraph 115 Absatz 2 die Situation vor uns, dass es viele verfassungskonforme Auslegungsmöglichkeiten gibt. Es wäre deshalb unverständlich, bei der Kernenergie von dieser Praxis abzuweichen. Solange die Bundesverfassung ein bestimmtes Bundesinteresse nicht zur ausschliesslichen Bundessache macht, wie zum Beispiel beim Militär, sind die Kantone befugt, sich wider die Absicht des Bundes zu stellen und andere Interessen namhaft zu machen, ohne dass der Bund deshalb befugt wäre, dies als eine Bundesrechtswidrigkeit zu taxieren.

Aus allen diesen Gründen und aufgrund weiterer Ueberlegungen beantragen wir Ihnen, die Kantonsverfassung des Kantons Basel-Landschaft integral zu gewährleisten und damit unserem Vertrauen in diesen Staat Ausdruck zu geben.

Zum Schluss gestatten Sie mir noch eine Frage an den Bundesrat: In der Uebersicht der Botschaft zur heutigen Vorlage lesen wir die Bedingungen, die erfüllt sein müssen, damit wir einen Artikel gewährleisten können, Bedeutet die darauf basierende Gewährleistung – und das ist meine Frage, Frau Bundesrätin – auch eine Verpflichtung der Bundesbehörden, die tatsächliche Einhaltung kantonalen verfassungsrechtlicher Vorschriften, zum Beispiel durch die kantonalen Behörden gegenüber dem einzelnen Bürger oder gegenüber dem kantonalen Staatsvolk als Ganzem, auch zu überwachen?

Steinegger, Sprecher der Minderheit: Mit dem Gewährleistungsverfahren soll der Bund in die Lage versetzt werden, das kantonale Verfassungsrecht auf die Uebereinstimmung mit dem Bundesrecht zu prüfen. Wenn die vorgelegte Kantonsverfassung oder die Einzelbestimmung den Bedingungen von Artikel 6 BV genügt, muss – ich betone: muss – die Bundesgenehmigung erteilt werden. Die Kontrolle des Bundes ist eine Rechtskontrolle – das ist von den Kommissionsprechern ausgeführt worden –, sie soll nicht der politischen Hexenjägerei dienen. Allerdings genügt auch nicht ausschliesslich eine politische Begründung, um eine Verfassungsbestimmung bundesrechtskonform zu machen.

Bei dieser Kontrolle ist der Sinn und Zweck des Gewährleistungsverfahrens zu beachten. Es geht um das Erreichen einer gewissen staatsrechtlichen Harmonie. Es geht um die Abwendung der Gefahr von politischen Sprengungen. Es geht um die justizmässige Befriedung der Kantone. Es ist somit eine kritischere Sonde anzulegen, wenn es um das

Zusammenleben der Kantone geht, als wenn in irgendeinem technischen Bereich der Kantonsverfassung eine Verordnungsbestimmung des Bundes tangiert sein könnte.

Man kann sich nun zunächst fragen, ob die in Frage stehende Bestimmung Paragraph 115 Absatz 2 der neuen Kantonsverfassung Basel-Landschaft nicht gegen die Handels- und Gewerbefreiheit verstösst. Allein die Gesetzgebung auf dem Gebiet der Atomenergie ist Bundessache. Es ist nicht der Bau von Atomanlagen eine Bundessache, wie man heute manchmal den Eindruck bekam. Das Atomgesetz des Bundes sieht nur eine wirtschaftspolitische Bewilligungspflicht vor. Wenn diese erfüllt ist, besteht ein Anspruch auf Erstellung von Atomanlagen. Dies darf vom Kanton Basel-Landschaft auch auf dem eigenen Kantonsgebiet nicht vereitelt werden.

Ich bin allerdings der Meinung, dass diese Bestimmung des Kantons Basel-Landschaft in diesem Zusammenhang einen Grenzfall darstellt. Ich kann mir mehrere bundesrechtskonforme Anwendungsfälle dieser Verfassungsbestimmung vorstellen, soweit sie sich auf Anlagen im Kanton Basel-Landschaft bezieht. Ich bin auch bereit, hier im Zweifel eine gewisse Grosszügigkeit walten zu lassen und zugunsten des kantonalen Verfassungsgebers zu entscheiden. Wir haben ja hier auch die bisherige Gewährleistungspraxis – es ist angetönt worden – mit den Verfassungen der Kantone Graubünden, Waadt, Thurgau und auch Genf: Kantonale Verfassungsnormen mit einer politischen Spitze gegenüber dem Bund gibt es, und der Bund kann dies vertragen. Fraglicher wird die Angelegenheit, wenn die Verfassungsnorm eine politische und rechtliche Spitze gegenüber einem Nachbarkanton enthält. Dass der Kanton Aargau diese Verfassungsbestimmung mindestens als unfreundlichen Akt empfindet, ist in der ständerätlichen Debatte klar zum Ausdruck gekommen. Obwohl man natürlich sagen kann, dass die Einwirkungen auf den Nachbarkanton nur durch die Benutzung von Einsprachemöglichkeiten im Rahmen des Atombewilligungsverfahrens erfolgen werden, wird diese Verfassungsbestimmung vom Nachbarkanton zu Recht anders verstanden. Die Verfassungsbestimmung wird als Einmischungsprogramm verstanden, das gegen die Friedenspflicht der Kantone untereinander und gegen die Pflicht der Kantone zur gegenseitigen Achtung der Souveränität verstösst. Es handelt sich ja nicht um eine Anweisung in einer landrätlichen Motion oder in einem unbedeutenden kantonalen Erlass, sondern um einen Programmartikel in der kantonalen Verfassung. Und hier sehe ich keinen bundesrechtskonformen Anwendungsfall mehr, und wenn wir hier nicht gewährleisten, sehe ich auch keine Abweichung gegenüber der bisherigen Praxis.

Wir haben aber nicht nur die Nachbarschaft zum Kanton Aargau, sondern auch zum Ausland, beispielsweise zur Bundesrepublik Deutschland. Diesbezüglich findet sich auch mit der Lupe keine bundesrechtsmässige Anwendung, mit Sicherheit kein Hauptanwendungsfall mehr. Hier besteht ein Verstoß gegen die umfassende Kompetenz des Bundes in der Aussenpolitik. Das Bundesgericht hat dies in einem kürzlichen Entscheid im Zusammenhang mit einer Einzelinitiative im Kanton Zürich für ein Gesetz zum Schutze der Bevölkerung vor Atomwaffen in der Nachbarschaft der Schweiz klar festgehalten. Diese Frage ist offensichtlich vom Bundesrat und auch von der Kommission nicht genau erwogen worden.

Die Kommission hat die Begründung eines andern Bundesgerichtsentscheides nicht abwarten wollen. Das ist sehr zu bedauern. Es handelt sich um die SP-Initiative im Kanton Graubünden. Hier hat das Bundesgericht die Verfassungsmässigkeit verneint. Die Kommission hat es leider nicht als nötig erachtet, diese Begründung zu konsultieren. Natürlich haben sich Bundesgericht und eidgenössische Räte bei der Verfassungsgerichtsbarkeit einerseits und bei der Gewährleistungspraxis andererseits gegenseitig nichts vorzuschreiben. Die beiden Organe können sich aber nicht eine völlig divergierende Praxis leisten und sollten mindestens die gegenseitigen Stellungnahmen zur Kenntnis nehmen. Ein Teil der Staatsrechtler und ein Teil der Medien haben

den Entscheid des Ständerates als rein politischen Entscheid verurteilt. Die totale Weisswaschung dieser Verfassungsbestimmung ist allerdings mindestens so politisch und staatsrechtlich kaum zu begründen. Bei einem Teil der Staatsrechtslehrer hat man ja im Zusammenhang mit diesem Geschäft, mit der OG-Revision und dem doppelten Ja ohnehin den Eindruck, dass ihr wissenschaftlicher Beitrag in der wortreichen Aufforderung besteht, den Kopf vor den Problemen in den Sand zu stecken.

Wenn wir nämlich soweit kommen, dass jeder Kanton Verfassungsbestimmungen schafft, um auf fremdem Territorium für Ordnung zu sorgen, dann ist dies eben ein eminent staatsrechtliches Problem und nicht nur eine politische Frage.

Im Namen der mit einer Stimme unterlegenen Kommissionsminderheit ersuche ich Sie, dem Ausgreifen auf die Nachbarschaft einen Riegel zu schieben und für den Passus «oder in dessen Nachbarschaft» die Gewährleistung zu verweigern.

Präsident: Es haben sich zwölf Einzelredner eingeschrieben. Ich beantrage Ihnen, hier die Rednerliste zu schliessen.

M. Petitpierre: Je voudrais tout d'abord faire une petite remarque à propos du texte. En allemand, on dit à l'article 115, alinéa 2, de la constitution de Bâle-Campagne, que le canton «*wirkt darauf hin*», traduit en français par «*veille à*». Le mot «*veiller*» est trop fort, il faudrait dire «*s'emploie à*» ou «*fait effort pour*».

J'aimerais revenir maintenant sur le fond. La question de la garantie à l'article 115, alinéa 2, de cette constitution du canton de Bâle-Campagne doit être résolue – ce n'est pas nouveau, mais je voudrais insister là-dessus – en application des principes établis par la constitution fédérale à son article 6 et exclusivement en fonction de cet article. C'est un aspect fondamental de la souveraineté cantonale que le canton puisse déterminer librement le contenu de sa constitution dans les seules limites de cet article 6 de la constitution fédérale.

Ce n'est pas le lieu ici de faire de la politique énergétique pro ou antinucléaire et je vous inviterais à accorder la garantie, même si le texte de l'article 115, alinéa 2, visait au développement, par tous les moyens, de l'électricité nucléaire dans le canton de Bâle.

J'aimerais revenir sur le premier problème soulevé: y a-t-il violation des règles de compétence? L'article 115, alinéa 2 qui est sous nos yeux ne peut viser que le domaine qui relève de la compétence cantonale. En ce sens, il ne saurait donc violer la répartition des compétences qui est prévue par l'article 24quinquies de la constitution fédérale et qui dit que la législation sur l'énergie atomique est du domaine de la Confédération.

Si, dans un cas donné, l'interprétation de ce texte de l'article 115 devait conduire à des résultats abusifs, violer, par exemple, la répartition des compétences dans la constitution fédérale ou encore d'autres règles du droit fédéral, le Tribunal fédéral serait là pour y mettre bon ordre, c'est sa fonction.

Deuxièmement, cet article 115, alinéa 2, est-il contraire à la fidélité confédérale? La législation sur l'énergie atomique prévoit elle-même que les cantons touchés ont un droit d'intervention, qu'ils peuvent faire des objections, qu'ils peuvent s'opposer à des installations sur le territoire d'autres cantons. Je vous renvoie aux articles 5, 7 et 8 de l'arrêté fédéral voté par nos deux Chambres le 6 octobre 1978. Il est donc clair que dans notre domaine, celui qui nous intéresse ici, l'opposition d'un canton n'est pas contraire à la fidélité confédérale puisqu'elle est prévue dans la législation fédérale.

Plus généralement, je voudrais rappeler que le fédéralisme et la fidélité confédérale n'impliquent évidemment pas, et j'ajouterais heureusement, que les cantons soient toujours d'accord entre eux.

L'exemple de feu l'article 138 de la constitution jurassienne n'est pas valable ici. Cet article pouvait être interprété

comme une volonté de contester de façon permanente la substance d'un autre canton. Rien de tel ici. Il existe, en revanche, un vrai précédent, très semblable à notre cas, c'est l'article 24bis, qui date de 1973, de la constitution thurgovienne. Je le cite: «*L'Etat s'oppose à la navigation sur le Rhin supérieur*». Cela peut évidemment aller contre les objectifs des autres cantons riverains du Rhin. La garantie n'en a pas moins été donnée en 1974 par les deux Chambres de l'Assemblée fédérale dans l'idée, qui était juste, que le canton de Thurgovie ne ferait valoir son opposition que par les voies légales et non évidemment à coups de canon sur les bateaux qui passeraient sur le Rhin dans son territoire. La disposition de l'article 115, alinéa 2, est maladroite, elle est contre-productive puisqu'elle suppose un automatisme qui enlèvera beaucoup de poids aux positions du canton adoptées ponctuellement. Mais cela ne relève pas de notre contrôle. Que cet article s'inscrive dans le cadre du débat nucléaire n'est pas pertinent non plus dans l'optique de notre débat de ce soir.

Au-delà de l'inopportunité d'une telle règle constitutionnelle cantonale, c'est un fondement du fédéralisme, le respect de la souveraineté cantonale qui est en jeu. Ne cédon pas à la tentation de laisser dévier le débat et de sacrifier un principe essentiel à la volonté, elle-même contraire à la constitution, de jouer les maîtres d'école dans les cantons. Il nous faut accorder la garantie à l'article 115, alinéa 2, dans son intégralité.

Aliesch: Jeder Kanton hat Rechte. Zu den Rechten gehört auch die Souveränität, an der wir festhalten wollen. Aber – und das hätte ich gerne dem abwesenden Herrn Oehen gesagt, der so im Ruf'schen Stil über Kollega Müller hergefallen ist – den Rechten stehen eben auch Verpflichtungen gegenüber, und zu den Verpflichtungen gehört beispielsweise, dass ein Kanton Bundesrecht beachtet und seiner Mitwirkungspflicht in Angelegenheiten des Landes nachkommt. Und da spreche ich auch den Artikel 6 BV an, den Herr Petitpierre eben erwähnt hat.

Ich möchte Ihnen beantragen, dem Ständerat aus folgenden zwei Ueberlegungen zu folgen:

1. Im Atomrecht wie anderswo ist der Bund auf die Mitwirkung der Kantone angewiesen, so beispielsweise beim Bewilligungsverfahren für die Genehmigung von Atomanlagen. Wo immer nun aber die Rechtsordnung einer Behörde Ermessensspielraum zur Verfügung stellt, kann und soll die Behörde ihre Entscheidungen ohne Rechtsverletzung nach Zweckmässigkeits- oder politischen Gesichtspunkten treffen. Gerade hier liegt aber der innerliche und unüberwindbare Widerspruch zwischen dem bestehenden Atomenergierecht einerseits und der beanstandeten Verfassungsbestimmung andererseits. Das erstere gewährt den Gesuchstellern unter bestimmten und klaren Voraussetzungen ein Anrecht auf die beantragte Bewilligung. Nach der Verfassungsbestimmung von Basel-Landschaft müsste jedoch die verpflichtete Behörde im Bewilligungsverfahren von vorneherein eine negative Stellung einnehmen. Selbstverständlich muss es möglich sein, dass ein Kanton sich gegen die Bewilligung eines Atomkraftwerkes, von Aufbereitungsanlagen usw. ausspricht. Ebenso selbstverständlich bedeutet es aber einen Eingriff in die Koordination Bund/Kanton, wenn der Kanton in der vom Bundesrecht verlangten Mitwirkung von vorneherein blockiert und auf eine negative Haltung festgelegt ist. Anstelle einer sachbezogenen, das Pro und Kontra abwägenden Vernehmlassung erhält der Bund lediglich ein schroffes Nein.

Der Bund ist in Atomsachen wie anderswo auf die Kantone als von Fall zu Fall frei entscheidende Gesprächspartner angewiesen. Die Weigerung, eine bundesrechtlich vorgesehene Prüfung überhaupt vorzunehmen, widerspricht nicht nur dem positiven Bundesrecht, sondern auch der bundesrechtlichen Treuepflicht des Kantons Basel-Landschaft, ob diese Pflicht nun als eigentliches Verfassungsprinzip aufgefasst werden will oder nicht. Jedenfalls geht es nicht an, dass dieser Kanton auf einem Gebiet, das der Bund allein zu regeln hat, durch Verfassung seine gliedstaatliche Mitwir-

kung rundweg verweigert. Wenn alle Kantone dies tun würden, wäre unser Bundesstaat direkt gefährdet.

Ich denke dabei auch an denkbare kantonale Verfassungsbestimmungen in anderen Bereichen.

2. Die Handels- und Gewerbefreiheit würde auf unzulässige Weise eingeschränkt, da die Errichtung atomarer Anlagen nicht Staatsaufgabe, sondern Sache der Privatwirtschaft und damit Gegenstand der Handels- und Gewerbefreiheit ist. Es stellt sich die Frage, ob eine kantonale Verfassung, welche die Errichtung von Atomanlagen zu verhindern sucht, nicht auch aus diesem Grunde als bundesrechtswidrig zu gelten hat. Ich meine, wer sich im Rahmen des Bundesrechts auf dem Gebiete der Atomenergie wirtschaftlich betätigt, hat Anspruch darauf, von den Kantonen gleich behandelt zu werden wie jeder andere selbständig wirtschaftlich Tätige auch. Die Verfassungsbestimmung von Basel-Landschaft würde dies zu Unrecht ausschliessen. Aufgrund dieser Ueberlegungen bitte ich Sie, den Antrag von Herrn Müller-Wiliberg zu unterstützen.

Warum sehen einige von Ihnen die Chance nicht, die wir uns mit dieser Gewährleistung erarbeiten? Die Chance, eine Bewegung in der Demokratie am Leben zu erhalten? Die Chance, die demokratische – und ich unterstreiche noch einmal, die demokratische – Auseinandersetzung weiterzupflegen und zu erneuern? Aus juristischen Gründen kann man die Gewährleistung der Verfassung Baselland nicht verwehren. Aus politischen Gründen ist die Verweigerung nicht statthaft.

Deshalb kann ich Sie nur bitten, dem Antrag des Bundesrats und der Mehrheit der Kommission zu folgen.

*Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 20.05 Uhr
La séance est levée à 20 h 05*

Frau Fankhauser: Sehr verehrte Damen und Herren, liebe leere Stühle. Basel-Landschaft lebt seit dem 1. April 1980 mit einer Bestimmung auf Gesetzesstufe, die ähnlich formuliert ist wie der inkriminierte Verfassungsartikel. Nun hat sich das Baselbieter Volk eine sogenannte geschlossene Verfassung gegeben, und das Gesetz hat somit eine Verfassungsgrundlage bekommen. Wir haben in diesem Rat die Rechtmässigkeit dieser Verfassung zu prüfen. Die Mehrheit der Kommission, der Bundesrat und sehr namhafte Juristen sind zum Schluss gekommen, man könne die Baselbieter Verfassung gewährleisten. Die Mehrheit des Ständerats hat sich bekanntlich quergelegt. Rechtliche Gründe sind nicht ersichtlich, hingegen eher politische. Die Grosszügigkeit der früheren Jahre ist vorbei. Die Kämpfe werden härter. Wessen Macht, frage ich, gilt es jetzt durchzusetzen? Ich möchte hier etwas an die Adresse von Herrn Müller-Wiliberg richten: Wenn Basel-Landschaft die Mehrheit des Bundes treu und demokratisch akzeptiert, sollte der Bund auch die Mehrheit des Baselbieter Volkes akzeptieren. Das sind die demokratischen Spielregeln, solange das Bundesrecht nicht verletzt wird.

Der Philosoph Hans Saner fragt: Ist es für eine regionale Mehrheit zumutbar, dass sie sich einer überregionalen Mehrheit im Interesse des Landes auch dann fügt, wenn ihr aus dem Entscheid nur Schädigungen erwachsen, der überregionalen Mehrheit aber der Nutzen? Ich frage persönlich weiter: Ist es nicht legitim, dass diese kantonale Mehrheit allen demokratischen Mitteln gegen diese mögliche Schädigung eine Basis, eine verfassungsmässige Basis, gibt? Nimmt man nämlich dieser kantonalen Mehrheit die verfassungsmässige Basis des Widerstandes weg, so ist wohl der Satz in der Verfassung gestrichen, der Widerstand der Bevölkerung aber wird bleiben. Etwas wäre vielleicht gestört: der Glaube an die Möglichkeit des demokratischen Vorgehens, aber sicher nicht der Wille, geduldig und beharrlich zu seiner Ueberzeugung zu stehen.

Une petite remarque à l'adresse des collègues romands dans ce conseil: Les gens de Bâle-Campagne comptent beaucoup sur votre solidarité. N'estimez-vous pas qu'il serait impensable que Berne tente de se mêler de vos constitutions cantonales? On parlerait tout de suite d'une crise du «Röstigraben».

Wir haben im Baselbiet in etwa die gleichen parteipolitischen Verhältnisse wie in der übrigen Schweiz. Wovor haben diejenigen Angst, die die Baselbieter Verfassung nicht gewährleisten wollen? Wenn jemand den Baselbietern eine politische Ohrfeige verabreichen will, dann soll er/sie es sagen. Die Baselbieter werden diese Ohrfeige durchaus überleben. Was für Folgen dieses Schimpfen haben wird, das können wir im Moment nicht sagen. Ich denke, es wird nicht einfacher werden, die Leute zu motivieren, sich auch weiter am Staatsgeschehen zu beteiligen. Noch mehr Leute werden immer wieder sagen, dass «die da oben» doch machen, was sie wollen.

Wollen wir etwa diese Resignation fördern? Ich denke nicht.

Kantonsverfassung Basel-Landschaft. Gewährleistung

Constitution du canton de Bâle-Campagne. Garantie

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1986
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	09
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	85.049
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	12.03.1986 - 16:00
Date	
Data	
Seite	213-223
Page	
Pagina	
Ref. No	20 014 161

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.