

problème faisant l'objet de la dite pétition a été discuté de manière approfondie, en rapport avec la révision de la loi. En délibérant sur cet objet, les Chambres arrêtent aussi leur attitude face aux préoccupations des pétitionnaires.

La commission renvoie au contenu de la discussion concernant la loi sur l'asile dans les deux conseils, et notamment au projet de solution dite «globale».

La commission renonce à transmettre cette pétition, vu qu'elle a été adressée en même temps aussi au Conseil fédéral.

Antrag der Kommission

Aus diesem Grund beantragt die Kommission, von der Petition Kenntnis zu nehmen, ihr aber keine Folge zu geben.

Proposition de la commission

Pour cette raison, la commission propose que l'on prenne acte de cette pétition, mais sans lui donner de suite.

Zustimmung – Adhésion

86.255

Petition für eine menschliche Asylpraxis Pétition pour une pratique de l'asile plus humaine

Herr **Miville** legt namens der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht vor:

1. Am 4. März 1986 reichte ein Petitionskomitee, das von 50 Persönlichkeiten aus verschiedenen Bereichen des öffentlichen Lebens unterstützt wird, zuhanden des Bundesrates und des Parlamentes eine «Petition für eine menschliche Asylpraxis» ein. Die Eingabe ist von zirka 51 000 Personen unterschrieben worden, welche über die zunehmende Verschärfung des Asylpraxis beunruhigt sind und wollen, dass die Schweiz eine Zufluchtstätte für Verfolgte bleibt. Die Petition soll zeigen, dass viele Mitbürgerinnen und Mitbürger bereit sind, eine entsprechende Politik der Behörden mitzutragen.

Die Petition – die nicht von den Hilfswerken ausgeht – lädt die Behörden ein,

– dem menschlichen Aspekt des Problems unbedingt Rechnung zu tragen, und zwar sowohl bei der zur Diskussion stehenden Revision des Asylgesetzes als auch bei der täglichen Anwendung dieses Gesetzes durch das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement und die kantonalen Behörden;

– die Realität der Gefährdung der Asylbewerber in den Herkunftsländern vermehrt ernst zu nehmen;

– auf gewaltsame Heimschaffungen zu verzichten, wenn eine Verfolgungsgefahr besteht;

– definitiv abgewiesenen Asylbewerbern zumindest eine genügende Frist einzuräumen, damit sie entweder ein anderes Aufnahmeland finden oder sich auf die Rückkehr in ihr Heimatland bestmöglichst vorbereiten können.

Die Petenten sind sich durchaus bewusst, dass die Schweiz nicht alle Asylsuchenden aufnehmen kann. Sie sind sich auch der riesigen Probleme bewusst, vor welche der massive Zustrom von Asylbewerbern die Behörden stellt. Dennoch bedauern sie, dass diese sicher nicht geringen Probleme sowohl in der Bevölkerung als auch bei vielen Behördenvertretern zu einer abwehrenden, ja feindlichen Haltung gegenüber allen Flüchtlingen geführt haben. Dadurch werden auch wirklich verfolgte Mitmenschen in unvorstellbare Angst versetzt und all jene Asylbewerber und Schweizer bitter enttäuscht, die von der Schweiz eine wirklich humane Haltung erwarten.

2. Die Kommission des Ständerates, die sich mit der Revision des Asylgesetzes befasst, prüfte die Petition an ihrer Sitzung vom 1. Mai 1986. Sie liess sich vom Chef der Abteilung Flüchtlinge des Bundesamtes für Polizeiwesen über das Vorgehen der Behörden insbesondere beim Vollzug der Ausschaffung orientieren.

Die Kommission stellt fest, dass die Probleme, die von den Petenten aufgeworfen werden, in die Zuständigkeit des Bundesrates fallen, soweit sie den Vollzug des Asylgesetzes betreffen. Dieser ist Mitadressat der Petition.

In materieller Hinsicht geht die Kommission davon aus, dass mit der Beratung des revidierten Asylgesetzes und mit anderen Massnahmen die nötigen Voraussetzungen geschaffen wurden, um die anstehenden Probleme im Asylbereich zu lösen. Soweit die Petition in den Zuständigkeitsbereich des Parlamentes fällt, erachtet sie daher deren Anliegen als besprochen und teilweise erfüllt. Sie weist auf die Diskussion in den Räten hin, die während der Frühjahrs- und der Sommersession stattgefunden hat oder noch stattfinden wird.

Die Kommission verzichtet auf die Ueberweisung der Petition, da diese Eingabe zugleich auch an den Bundesrat gerichtet wurde.

Antrag der Kommission

Aus diesen Ueberlegungen beantragt die Kommission, von der Petition Kenntnis zu nehmen, ihr aber keine Folge zu geben.

Proposition de la commission

Se fondant sur les considérations ci-dessus, la commission propose que l'on prenne acte de cette pétition, mais sans lui donner suite.

Zustimmung – Adhésion

85.049

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

Siehe Jahrgang 1985, Seite 506 – Voir année 1985, page 506

Beschluss des Nationalrates vom 13. März 1986
Décision du Conseil national du 13 mars 1986

Differenzen – Divergences

Art. 1

Antrag der Kommission

.... gewährleistet, Paragraph 115 Absatz 2 Satz 2 jedoch nur unter Vorbehalt von Artikel 24quinquies der Bundesverfassung und der darauf beruhenden Bundesgesetzgebung.

Antrag Binder

.... gewährleistet mit Ausnahme von Paragraph 115 Absatz 2 Satz 2.

Art. 1

Proposition de la commission

.... du 4 novembre 1984, le paragraphe 115, 2e alinéa, 2e phrase, sous réserve de l'article 24quinquies de la constitution fédérale et de la législation fédérale qui en résulte.

Proposition Binder

.... du 4 novembre 1984 à l'exception du paragraphe 115, 2e alinéa, 2e phrase.

Weber, Berichterstatter: Die Frage der Gewährleistung der neuen Verfassung des Kantons Basel-Landschaft ist im Differenzbereinungsverfahren in unseren Rat zurückgekommen. Im Konkreten geht es eigentlich lediglich um den Paragraphen 115 Absatz 2 zweiter Satz, der da heisst: «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.»

Ich rekapituliere: Der Bundesrat beantragte den Räten mit Botschaft vom 21. August 1985, der neuen Verfassung des Kantons Basel-Landschaft die integrale Gewährleistung zu erteilen. Die ständerätliche Kommission schloss sich mehrheitlich der Haltung des Bundesrates an, während eine erste Minderheit den ganzen zweiten Satz in Absatz 2 von Paragraph 115 und eine zweite Minderheit lediglich den Worten «oder in dessen Nachbarschaft» die Gewährleistung versagen wollte.

Der Ständerat stimmte schliesslich am 25. September 1985 eventualiter mit 24 gegen 16 der Minderheit I gegenüber der Minderheit II und definitiv mit 21 gegen 19 Stimmen wieder der Minderheit I gegenüber der Kommissionsmehrheit zu. In der Gesamtabstimmung beschloss der Rat mit 27 gegen 1 Stimme diese eingeschränkte Gewährleistung der Verfassung von Basel-Landschaft.

Im Nationalrat nahmen die Verhandlungen einen ähnlichen Verlauf. Die Kommission des Zweitrates beantragte mit 12 gegen 5 Stimmen bei zwei Enthaltungen, dem bundesrätlichen Beschlussentwurf zuzustimmen.

Im Rat selber standen wieder alle drei Möglichkeiten zur Diskussion. Letztlich obsiegte der Antrag auf integrale Gewährleistung gegenüber einem Kompromissvorschlag, wonach die Worte «oder in dessen Nachbarschaft» von der Gewährleistung ausgeschlossen werden sollten, mit 85 gegen 84 Stimmen, also mit einem sehr knappen Resultat. Das Resultat der Gesamtabstimmung war aber mit 92 gegen 65 Stimmen recht deutlich.

Die Gewährleistungskommission Ihres Rates hat am 30. Mai erneut zur umstrittenen Verfassungsbestimmung Stellung genommen. Ich versuche, die Verhandlungslage wiederzugeben und schliesslich den Ihnen unterbreiteten Antrag zu begründen.

Artikel 6 der Bundesverfassung lässt keine Zweifel darüber offen, dass das eidgenössische Parlament bei der Gewährleistung einer neuen oder revidierten Kantonsverfassung allein die Frage abzuklären hat, ob sie Bestimmungen enthält, welche dem Bundesrecht zuwiderlaufen. Trotzdem tun sich unsere beiden Räte im Falle von Paragraph 115 Absatz 2 der neuen Verfassung des Kantons Basel-Landschaft schwer mit ihrem Entscheid. Vielleicht müssen wir dieses mühsame Ringen um einen Entscheid im Zusammenhang mit den Gegenwartsproblemen im Energiesektor sehen.

Ich möchte Ihnen einmal mehr einige staatsrechtliche Argumente in Erinnerung rufen. Unbestritten ist wohl, dass sich unsere Prüfung der neuen Kantonsverfassung einzig auf die Frage der Bundesrechtskonformität erstrecken darf. Zweckmässigkeitsgründe oder politische Opportunität dürfen nach bewährter Praxis keine Rolle spielen. Wenn wir derartige Ueberlegungen trotzdem in die Prüfung miteinbeziehen und beginnen, den Kantonen Vorschriften über den Inhalt ihrer Verfassungen zu machen, verletzen wir die Souveränität der Kantone und stellen das sonst so hoch gehaltene Prinzip des Föderalismus in Frage.

Es geht also um eine reine Rechtskontrolle. Solche Kontrollen müssen auf bestimmten Regeln beruhen, damit die Anwendung des Rechts im Einzelfall überprüfbar wird. Bei der Gewährleistung von Kantonsverfassungen haben sich die eidgenössischen Räte bisher stets an die Regel gehalten, dass die Gewährleistung zu erteilen ist, sofern mindestens ein praktischer Anwendungsfall denkbar ist, der das Bundesrecht nicht verletzt oder – anders ausgedrückt – die Gewährleistung wurde nur verweigert, wenn keine bundesrechtskonforme Auslegung der kantonalen Verfassungsbe-

stimmung denkbar war. Solche Beispiele gibt es in der Geschichte. Ich erinnere lediglich an den Kanton Jura.

Der umstrittene Paragraph 115 Absatz 2 der basellandschaftlichen Verfassung kann ohne jeden Zweifel bundesrechtskonform ausgelegt werden. Der Kanton Basel-Landschaft hat durchaus die Möglichkeit, im Sinne dieser Bestimmung tätig zu werden, ohne dass er eine Verfassungs- oder Gesetzesnorm des Bundes verletzt. Insbesondere widerspricht der Artikel auch dem Atomgesetz nicht, welches eine Stellungnahme der betroffenen Kantone beim Bau von Kernkraftwerken selber vorsieht.

Ein Mitwirkungsrecht der Kantone ist also nach Bundesrecht ausdrücklich vorgesehen.

Die Gewährleistungskommission hat an ihrer Sitzung vom 30. Mai geprüft, ob der Entscheid des Bundesgerichtes vom 25. September 1985 zur Bündner Atomschutzinitiative dazu führen könnte, dass die Frage der Gewährleistung des umstrittenen Paragraphen der Baselbieter Kantonsverfassung anders zu beurteilen wäre. Sie verneinte nach gründlicher Prüfung diese Frage. In seinem Entscheid hat das Bundesgericht deutlich zum Ausdruck gebracht, dass ein Zielkonflikt mit dem Bundesrecht nicht ausreicht, um die Verfassungswidrigkeit einer Bestimmung anzunehmen. Hierfür sei vielmehr notwendig, dass in den Kompetenzbereich des Bundes eingegriffen wird beziehungsweise die kantonalen Kompetenzen überschritten oder missbraucht werden. Ich verweise auf die Urteilsbegründung des Bundesgerichtes. Es steht dort auf den Seiten 14 und 16: «Soweit in der streitigen Initiative lediglich ein Zielkonflikt mit dem Bundesrecht erblickt werden kann, reicht dieser Umstand nicht aus, um diese als bundesrechtswidrig und damit ungültig zu erklären. Hierfür ist vielmehr notwendig, dass in den Kompetenzbereich des Bundes eingegriffen wird beziehungsweise die kantonalen Kompetenzen überschritten oder missbraucht werden.» Im Zusammenhang mit der Frage der Bundestreue wird auch ausgeführt, die Kantone seien nicht schlechthin gehindert, andere Ziele zu verfolgen als der Bund.

Nach Meinung der Kommission kann die Bundesversammlung, will sie selber die Bundestreue wahren, dem Kanton Basel-Landschaft nicht unterstellen, er werde sich künftig bundesrechtswidrig verhalten oder durch Obstruktionspflicht die Bundestreue verletzen. Für die Baselbieter Behörden sind die Verfassungsvorschriften betreffend die Unterstützung des Bundes in der Erfüllung seiner Aufgaben klar: In Paragraph 1 Absatz 2: «Er (der Kanton) beteiligt sich aktiv an der Gestaltung der Eidgenossenschaft und unterstützt den Bund in der Erfüllung seiner Aufgaben.» Oder in Paragraph 3 Absatz 1: «Die Behörden arbeiten zur Erfüllung von Aufgaben, die im gemeinsamen Interesse liegen, mit anderen Kantonen oder mit dem benachbarten Ausland zusammen.» Oder in Paragraph 4: «Alle Behörden sind an Verfassung und Gesetz gebunden.» Absatz 3: «Behörden und Private verhalten sich nach Treu und Glauben.» Der Kanton Basel-Landschaft setzt also diese Grundsätze allen anderen voraus. Diese Grundsätze haben bisher auch bewirkt, dass sich unter dem heute geltenden Atomgesetz die Baselbieter Behörden nie einen Verstoss gegen das Recht oder die Bundestreue haben zuschulden kommen lassen. Sollte dies in einem konkreten Fall doch einmal geschehen, besteht die Möglichkeit, Beschwerde zu führen.

Die Bündner Atomschutzinitiative und der zur Diskussion stehende Paragraph 115, so haben wir im Verlaufe der Prüfung festgestellt, unterscheiden sich im übrigen wie folgt:

1. Die Bündner Initiative verstösst auch gegen kantonales Recht. Sie betont – im Unterschied zu Basel-Landschaft – konkret die Opposition gegen Probebohrungen. In diesem Bereich haben die Kantone aber sehr wenig Spielraum.
2. In Graubünden hat der Grosse Rat als letzte Instanz die Initiative für ungültig erklärt. In Basel-Landschaft hat aber die oberste Instanz die Verfassungsbestimmung verabschiedet, und in Zweifelsfällen folgt das Bundesgericht der letzten kantonalen Instanz.
3. Das Bundesgericht schliesslich interpretiert die Bündner Atomschutzinitiative als absolute Verhinderungsinitiative,

die das kantonale Recht nur als Vorwand benutzt. Dieses Argument kann die Bundesversammlung im Falle Basel-Landschaft nicht geltend machen, denn sonst würde sie den Baselbieter Behörden damit unterstellen, sie wollten ihr Recht missbrauchen. Das wäre zumindest eine grosse Unfreundlichkeit diesem Kanton gegenüber.

Die Kommission ist aufgrund dieser Situation zum Schluss gekommen, dass ein Festhalten am Beschluss des Ständerates vom 25. September, wie es von einer Minderheit anfänglich vorgeschlagen worden ist, drei Nachteile hätte, zwei rechtlicher und einen psychologischer Natur:

1. Es würde zu einem denkbar ungünstigen Zeitpunkt eine Praxisänderung vorgenommen. Eventuell müsste auf die Gewährleistung früherer Verfassungsbestimmungen zurückgekommen werden. Der Respekt vor dem Föderalismus würde etwas verblasen.

2. Das Einvernehmen mit dem Kanton könnte durch Vorschriften des Parlamentes über den Inhalt der Kantonsverfassungen belastet werden.

3. Die Katastrophe von Tschernobyl hat mit dem zu fällenden Entscheid konkret überhaupt nichts zu tun; psychologisch aber – zum mindesten im Zweifelsfall – sehr wohl, vielleicht sogar sehr viel.

Auch wurde von der Kommission in Erwägung gezogen, die Bestimmung betreffend Nachbarschaft («oder in dessen Nachbarschaft») von der Gewährleistung auszunehmen. Doch wurde festgehalten, dass wohl mit dieser Lösung die Korrektur etwas kleiner ausfallen würde, diese Lösung aber genau gleich stark als Eingriff in das kantonale Verfassungsrecht empfunden werden müsste. Sie unterbreitet Ihnen daher einen Kompromissvorschlag, der einstimmig angenommen wurde und vorsieht, die Gewährleistung bezüglich Paragraph 115 zweiter Satz in Absatz 2 zu erteilen, jedoch unter Vorbehalt von Artikel 24quinquies BV und der darauf beruhenden Bundesgesetzgebung. Mit diesem Kompromissvorschlag werden die Bedenken zerstreut, die im Hinblick auf einen möglichen Eingriff in die Kompetenzen des Bundes auf dem Gebiet der Atomenergie geäußert wurden. Für diejenigen, welche die vollumfängliche Gewährleistung der Baselbieter Kantonsverfassung beantragen, bringt diese Lösung eine Ergänzung – die sie nicht für notwendig hielten, weil es etwas Selbstverständliches ist –, jedoch keine materielle Aenderung.

Es ist im Vorfeld dieser Beratungen die Frage gestellt worden, ob man mit dieser Lösung eine neue Praxis beginnen möchte. Dem ist nicht so. Schon lange hat man diese Kompromisslösungsform angewendet. Ich verweise auf Ausführungen von Professor Reinhold Hotz, die er 1983 in einem Vortrag vor dem Senat der Hochschule St. Gallen gemacht hat. Er sagte dort u. a.: «Die Form dieses Verwaltungsaktes – nämlich der Gewährleistung – ist der einfache Bundesbeschluss. Sein Inhalt kann dreifacher Art sein:

1. Die Gewährleistung wird erteilt, nämlich dann, wenn die Erfordernisse nach Artikel 6 BV erfüllt sind.

2. Die Gewährleistung wird nicht erteilt, das heisst eine kantonale Verfassung genügt wenigstens einem Erfordernis nach Artikel 6 BV nicht.»

Ich mache darauf aufmerksam, dass in den ersten Jahren nach 1848 die Bundesversammlung in solchen Fällen die ganze kantonale Verfassung zurückzuweisen pflegte, beispielsweise 1850 die Verfassung des Kantons Uri oder 1852 jene des Kantons Schaffhausen. Später – auch heute noch – begnügt sie sich mit der Rückweisung der beanstandeten Verfassungsnormen.

Als dritte Möglichkeit führt Hotz auf: «Die Gewährleistung wird unter Vorbehalt erteilt.»

Das kann zweierlei heissen. Entweder die Bundesversammlung (im Gewährleistungsbeschluss aufgeführt) oder der Bundesrat (in der Gewährleistungsbotschaft) ermahnen einen Kanton freundlich, eine als problematisch gewährte Verfassungsnorm bundesrechtlich zu behandeln. In diesem ersten Sinn bedeutet ein Vorbehalt eine vorbeugende aufsichtsrechtliche Weisung. Oder aber eine andere Art Vorbehalt: Die Bundesversammlung weist hin auf eine noch ausstehende, für die vorbehaltlose Gewährleistung einer

kantonale Verfassung jedoch notwendige Aenderung des Bundesrechts – ich verweise auf den Kanton Jura oder auf den Kanton Basel bei der seinerzeitigen Wiedervereinigungsfrage. Im Vorbehalt in diesem zweiten Sinn offenbart sich – so schreibt Hotz – ein Problem komplexen Ineinandergreifens von kantonalem Verfassungsrecht und Bundesrecht, indem die Gewährleistung und eine Aenderung vom Bundesrecht einander gegenseitig voraussetzen.

Vielleicht ist es für Sie interessant, noch einige Beispiele zu hören, bei denen dieser Vorbehalt angewendet wurde. Ich gehe jetzt ziemlich weit zurück. 1861 sah eine Bestimmung bei der Kantonsverfassung des Kantons St. Gallen vor, dass auf das Kantonsbürgerrecht verzichtet werden könne. Diese Bestimmung wurde mit Vorbehalt des Bundesrechtes gewährleistet. 1907 sah die Kantonsverfassung Wallis vor, dass die römisch-katholische Konfession die Religion des Kantons wird. Diese Bestimmung wurde unter Vorbehalt der Artikel 49, 50 und 53 der Bundesverfassung gewährleistet. 1913: Die Kantonsverfassung Nidwalden, im Zusammenhang mit der Kontrolle der kantonalen privaten Schulen, ebenfalls ein Vorbehalt. 1947: Wiedervereinigungsartikel, ich habe bereits darauf hingewiesen. 1949: Kantonsverfassung Graubünden; Artikel 2bis; die Nutzbarmachung der Wasserkräfte wurde nur unter Vorbehalt gewährleistet; vorbehalten wurde die Entscheidungsbefugnis des Bundesrates im Rekursverfahren. 1968: Kantonsverfassung Tessin, ein analoger Fall wie im Kanton Wallis betreffend die Kantonsreligion. 1974: Gewährleistung der Uebergangsbestimmung des Kantons Jura unter Vorbehalt von Artikel 1 und 80 der Bundesverfassung. Und schliesslich war in der ersten Phase 1980 bei der Gewährleistungsfrage gegenüber dem Kanton Graubünden im Nationalrat beschlossen worden, einen Vorbehalt anzubringen, der allerdings nachher im Differenzbereinungsverfahren wieder fallen gelassen wurde.

Sie sehen, wir betreten also da nicht Neuland; diese Lösung wurde bereits angewendet.

Namens der einstimmigen – ich betone nochmals: einstimmigen – Gewährleistungskommission beantrage ich Ihnen, dieser Lösung zuzustimmen.

Binder: Noch selten musste ich so viele innere Hemmungen überwinden, in einer Debatte das Wort zu ergreifen, wie heute.

Ich bin mit Herrn Weber, dem Kommissionspräsidenten, damit einverstanden, dass die heutige Debatte nichts, meines Erachtens aber auch gar nichts mit Tschernobyl zu tun hat. Und gerade unser Rat sollte sich dadurch auszeichnen, dass wir auch nach Tschernobyl eine solche verfassungsrechtlich höchst interessante und wichtige Frage in aller Ruhe behandeln können. Ich bin staatsrechtlich durchaus lernfähig und gehe auf neue Argumente ein.

Zugegeben, die Kommission hat sich ernsthaft bemüht, in einer schwierigen Frage einen neuen Weg zu weisen. Aber bei einer genauen Analyse vermag dieser Kommissionsvorschlag, auch wenn er angeblich einstimmig zustande gekommen ist, keineswegs zu befriedigen. Das ist nicht ein vernünftiger Kompromissvorschlag, sondern ein Ausweichen vor einem klaren und eindeutigen Entscheid.

Gemäss Artikel 6 der Bundesverfassung hat das Parlament das Recht – das Parlament hat aber nicht nur das Recht, es hat auch die Pflicht –, darüber zu entscheiden, ob die kantonalen Verfassungsbestimmungen mit dem Bundesrecht vereinbar sind oder nicht. Dabei handelt es sich – und hier gehe ich mit dem Kommissionspräsidenten einig – um eine reine Rechtskontrolle. Andere, vorwiegend politische Ueberlegungen sollten nicht einfließen. Für bundesrechtswidrige kantonale Verfassungsbestimmungen bietet nun einmal das eidgenössische Recht bewusst keinen Raum. Es gilt der unumstößliche Grundsatz: Bundesrecht bricht kantonales Recht.

Eine Gewährleistung mit selbstverständlichen Rechtsvorbehalten des eidgenössischen Rechtes, wie sie uns jetzt von der Kommission vorgeschlagen wird, kennt die Bundesverfassung nicht. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass

das Parlament schon in früheren Fällen (der Herr Kommissionspräsident hat diese Fälle aufgezählt) diesen falschen Weg beschritten hat. Wahrscheinlich hat das Parlament, wie auch der nationalrätliche Kommissionspräsident Fischer-Hägglingen festgestellt hat, in der Vergangenheit seine Pflicht, kantonale Verfassungsbestimmungen, die dem Bundesrecht widersprechen, nicht zu gewährleisten, etwas zu wenig ernst und sozusagen auf die leichte Schulter genommen.

In einer Zeit aber, in welcher immer mehr einseitige regionale Partikulärinteressen in den Vordergrund geschoben werden, dürfen wir diesen gefährlichen Weg in Gewährleistungsfragen nicht mehr gehen. Werke von nationaler Bedeutung können sonst kaum mehr realisiert werden. Kantonale Verfassungsbestimmungen, die dem Bundesrecht widersprechen, dürfen nicht gewährleistet werden. Das ist die klare und eindeutige Aufgabenstellung gemäss Artikel 6 der Bundesverfassung, und das hat mit Emotionen nichts, aber auch gar nichts zu tun.

Diese grundsätzlichen Ueberlegungen haben mich dazu geführt, Ihnen erneut den Antrag zu stellen, am früheren Entscheid unseres Rates festzuhalten. Ich möchte jetzt nicht in allen Einzelheiten meine damalige Begründung wiedergeben, sondern mich stichwortartig auf drei Argumente konzentrieren und Ihnen diese Argumente in aller Ruhe zu bedenken geben.

1. Als die beiden Räte ihre früheren Beschlüsse fassten, war das begründete Bundesgerichtsurteil vom 25. September 1985 in Sachen Sozialdemokratische Partei Graubünden und weitere Beschwerdeführer gegen den Grossen Rat des Kantons Graubünden noch nicht bekannt. Dieses Urteil ist Ihnen ausgeteilt worden, und ich darf wohl annehmen, dass Sie dieses Urteil studiert haben.

Wie der umstrittene Paragraph 115 Absatz 2 Satz 2 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft wollte die bündnerische Gesetzesinitiative die Behörden verpflichten, mit allen rechtlichen und politischen Mitteln – nicht mit Gewalt – darauf hinzuwirken, dass auf Kantonsgebiet keine Atomkraftwerke, keine Aufbereitungsanlagen für Kernbrennstoffe und keine Lagerstätten für radioaktive Abfälle errichtet werden. Im Gegensatz zu Paragraph 115 Absatz 2 Satz 2 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft beschränkte sich hingegen die Initiative auf das Kantonsgebiet Graubünden und schloss nicht noch die Nachbarkantone ein. Das Bundesgericht hat sehr sorgfältig und überlegt entschieden, dass die angeführte Initiative in unzulässiger Weise in den Kompetenzbereich des Bundes eingreife und damit bundesrechtswidrig sei.

Die gleiche Situation haben wir im Fall der Kantonsverfassung Basel-Landschaft. Was heisst denn: «Er wirkt darauf hin ...»? Das heisst, auch die Basler Behörden haben alles rechtlich und politisch Mögliche zu tun, dass keine solchen Atoanlagen erstellt werden. Sie haben das auch immer getan, vor unseren Entscheiden und nach unseren Entscheiden in Sachen Kaiseraugst. Und auch jetzt wieder haben die Regierungen von Basel-Stadt und Basel-Landschaft eindeutig erklärt, es dürften auf dem Gebiet des Kantons Basel-Landschaft und in der Nachbarschaft keine Atoanlagen erstellt werden. Das ist nicht einfach ein Zielkonflikt mit eidgenössischem Recht, wie die Kommission behauptet, sondern das ist ein Eingriff in die Bundeskompetenz. Deswegen ist dieser Artikel bundesrechtswidrig.

Natürlich sind wir als oberste Gewalt im Staat, als Parlament, nicht an ein Urteil des Bundesgerichtes gebunden. Aber es wäre wirklich von uns auch sehr überheblich, wenn wir das sehr sorgfältig begründete Urteil des Bundesgerichtes heute einfach nicht beachten und lediglich von einem Zielkonflikt sprechen wollten, wie das jetzt die Kommission tut. Das geht doch einfach an der Realität vorbei, meine Herren von der Kommission. Die beiden Kantone haben alles getan, um weitere Kernkraftwerke zu verhindern, und sie werden weiterhin an dieser Verhinderungsstrategie festhalten.

2. Der umstrittene Paragraph 115 Absatz 2 Satz 2 zielt, unabhängig von der Kompetenzabgrenzung, auf die Verhin-

derung von Atoanlagen im Kanton Basel-Landschaft und in den Nachbarkantonen hin. Damit ist meines Erachtens nicht nur Artikel 24 quinquies der Bundesverfassung und die darauf beruhende Bundesgesetzgebung verletzt. Die Kommission hat völlig übersehen, dass der Kanton Basel-Landschaft auch in die Hoheit der Nachbarkantone eingreift, was gemäss Artikel 3 und Artikel 5 der Bundesverfassung unzulässig ist. Auch das ist Föderalismus, dass nicht ein Kanton in die Hoheit des anderen Kantons eingreift.

Wenn die Kommission schon einen Vorbehalt anbringt, hätte sie auch die Artikel 3 und 5 der Bundesverfassung vorbehalten müssen. Aber offenbar störte der Uebergriff in die Nachbarkantone die Mitglieder unserer Kommission nicht sonderlich. Soweit sind wir heute in unserem Bundesstaat, wenn wir die Gewährleistung erteilen.

3. Die umstrittene Bestimmung der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft widerspricht dem Sinn und dem Geist der Bundesverfassung und wirft uns fast zurück in die Zeit des Staatenbundes vor 1848. Mit Interesse habe ich die Verhandlungen des Nationalrates gelesen. Dort erklärte zum Beispiel Frau Spoerry: «Durch den Verfassungsartikel wird dieses Recht zur Opposition zu einer Pflicht zur Opposition. Wollen wir durch unseren Gewährleistungsakt die verfassungsmässig verankerte Oppositionspflicht, gegen unsere eigenen Interessen und gegen die Interessen der Schweiz, sanktionieren?» Und Herr Nationalrat Wyss, Basel-Stadt, warnte vor einem schwerwiegenden Präjudiz, weil durch die Gewährleistung das System des Bundesstaates – so hat er es formuliert – gefährdet werde.

Tatsächlich bewegen wir uns in letzter Zeit mehr und mehr in Richtung Regionaldemokratie. Die Erfüllung von zentralen Bundesaufgaben – ich erinnere an militärische Anlagen, Verkehrsbauten, Kraftwerkprojekte usw. – stösst immer mehr auf harten regionalen Widerstand. Wir alle wissen, dass wir am Ende dieses Jahrhunderts vor gewaltigen geistigen, politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen stehen. Ich will nicht in Kulturpessimismus machen. Aber wir müssen doch vernünftig und klug den Umdenkungsprozess einleiten. Wir können das gesteckte Ziel aber nur erreichen, wenn wir zusammen neue Lösungen suchen und nicht die egoistischen Partikulärinteressen über das Ganze stellen.

Zum sogenannten unfreundlichen Akt gegenüber Basel-Landschaft, der auch heute wieder vom Kommissionspräsidenten angezogen worden ist, habe ich mich in meinem letzten Votum sehr einlässlich geäussert. Ich möchte mich jetzt beschränken, und ich zitiere einen unverdächtigen Zeugen, nämlich Herrn Nationalrat Karl Flubacher, Volksvertreter des Kantons Basel-Landschaft. Er hat im Nationalrat erklärt: «Die Nichtgewährleistung des sogenannten Atomartikels durch den Ständerat wurde als unfreundlicher Akt gegenüber dem Kanton Basel-Landschaft bezeichnet. Ich glaube, dass es wohl eher ein unfreundlicher Akt ist, in die Souveränität benachbarter Kantone, die uns die dringend benötigte Energie liefern, eingreifen zu wollen.»

Im übrigen, und damit komme ich zum Schluss, macht das Beispiel Basel-Landschaft bereits Schule. So lese ich etwa im «Badener Tagblatt» vom 2. Juni dieses Jahres eine Agenturmeldung mit dem Titel «SP und Gewerkschaften im Kanton vereint». Dort ist folgender Passus enthalten: «Darüber hinaus ist geplant, eine kantonale Verfassungsinitiative zu lancieren, die nach dem Vorbild von Basel-Landschaft die Zürcher Behörden zum Kampf gegen neue Atomkraftwerke verpflichten will.» Also auch die Zürcher SP-Leute haben die Basler Bestimmung offenbar als eine Kampfbestimmung betrachtet.

Wenn wir heute Paragraph 115 Absatz 2 Satz 2 der Verfassung von Basel-Landschaft die eidgenössische Gewährleistung erteilen, dann werden Sie nach dem Grundsatz der rechtsgleichen Behandlung auch gleichlautende oder ähnliche Bestimmungen anderer Kantone gewährleisten müssen, wahrscheinlich auch jedesmal unter Vorbehalt des eidgenössischen Rechtes. Das wäre meines Erachtens – und deswegen habe ich vor allem das Wort ergriffen – ein sehr verhängnisvoller Weg und würde den Bund schliesslich

hindern, seine eigenen verfassungsrechtlichen Aufgaben rechtzeitig und zweckmässig zu erfüllen und sein eigenes Recht durchzusetzen. Der Bund würde in seinen tragenden Fundamenten erschüttert und untergraben. Einer solchen Entwicklung müssen wir rechtzeitig und in aller Klarheit entgegenreten.

Der heutige Entscheid geht weit über Kaiseraugst hinaus. Deshalb habe ich, widerstrebend genug, weil es ja wieder falsch interpretiert werden kann, in dieser heiklen Frage nochmals das Wort ergriffen. Wir benötigen heute nicht gegenseitigen Kampf zwischen Bund und Kantonen oder zwischen den Kantonen untereinander. Wir benötigen eidgenössische Zusammenarbeit, Solidarität und Frieden, wenn wir die grossen Zukunftsaufgaben lösen wollen. Deshalb möchte ich Sie bitten, meinem Antrag zuzustimmen, das heisst, dass Sie am letzten Beschluss, den Sie wohlüberlegt gefasst haben, festhalten. Die Mehrheit war knapp, aber die Mehrheit im Nationalrat war noch knapper.

Wir brauchen wir einen klaren Entscheid; er ist nicht gegen Basel-Landschaft gerichtet, aber er signalisiert klar, dass gerade in heutiger Zeit die Kantone dem Bund nicht in die Arme fallen dürfen, wenn er seine nationalen Aufgaben erfüllt.

Stucki: Wir haben vom Herrn Kommissionspräsidenten und von Herrn Binder jetzt gehört, dass im Rahmen des Gewährleistungsverfahrens die Prüfung kantonaler Verfassungen im Grunde genommen ausschliesslich und allein auf deren Rechtmässigkeit zu erfolgen hat. Das heisst, dass nicht zu berücksichtigen wäre, ob die Bestimmungen sinnvoll, zweckmässig oder politisch klug seien.

Nun kann man bei diesem Paragraphen 115 allerdings nicht daran vorbeisehen, dass die Vorgeschichte von Kaiseraugst und die Meinungsbildung in der Nordwestecke unseres Landes zur Kernenergie in einer Umwelt von Emotionen stattgefunden hat und nach wie vor stattfindet. Das Ganze hat nicht zuletzt deshalb, in einem grösseren Umfeld beurteilt, noch einen psychologischen Stellenwert.

Obwohl ich anfänglich dem Kommissionsantrag kritisch gegenübergestanden bin – zum Teil aus Argumenten, die wir heute von Herrn Binder gehört haben –, komme ich aus vier Gründen zum Schluss, dass wir doch diesem Kommissionsantrag (Gewährleistung mit Vorbehalt), also gewissermassen einer Kompromissformel, zustimmen sollten.

Der erste Grund: Es ist festzuhalten, dass das Bundesparlament bisher bei Gewährleistungsfragen und insbesondere bei Bestimmungen kantonaler Verfassungen, die eine politische Spitze gegen den Bund beinhalteten oder gegen Projekte des Bundes gerichtet waren, recht grosszügig handelte, offensichtlich nicht zuletzt aus föderalistischen Ueberlegungen, um damit einen recht grossen Spielraum in der Ausgestaltung des kantonalen Verfassungsrahmens zu dokumentieren. Es ist dies eine liberale und grosszügige Entscheidungspraxis, welche insbesondere aus der Sicht der Kantone grundsätzlich zu begrüessen ist.

Zum zweiten Punkt: Bei Gewährleistungsfragen wurde wiederholt auch von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, Vorbehalte anzubringen. Der Herr Kommissionspräsident hat eine Reihe von Beispielen erwähnt, wo das Bundesparlament in ähnlicher Weise Vorbehalte angebracht hat. Beschlüsse mit Vorbehalten, auch wenn sie – da bin ich mit Herrn Binder einverstanden – im Grunde genommen wie jetzt Selbstverständliches aussagen, sind deshalb nichts Neues auf unserer politischen Bühne.

Zum dritten handelt es sich bei diesem umstrittenen Verfassungssatz hinsichtlich seiner materiellen Wirkung lediglich um eine Anweisung, wie sich die zuständigen Stellen des Kantons in einer konkreten Sachfrage im Rahmen ihrer Vernehmlassungsmöglichkeiten zu äussern, zu verhalten haben. Es handelt sich also um eine kantonsintern wirksame Anweisung, wie und in welcher Richtung der Meinungsbildungsprozess zu erfolgen habe im Zusammenhang mit dem vom Bundesgesetzgeber eingeräumten Anhörungsrecht gemäss der Atomgesetzgebung. Abgesehen von diesem eher bescheidenen Stellenwert, also keine Entscheidwir-

kung, wird diese Anweisungsnorm eher dazu führen, dass das Gewicht einer Meinungsäusserung des Kantons praktisch vermindert ist, weil jedermann natürlich weiss, dass die abgegebene Vernehmlassung in einer solchen Frage nicht mehr das Resultat einer sachlichen Abwägung ist, sondern diktiert ist durch die einschränkende Wirkung der hier zur Diskussion stehenden Verfassungsnorm. Das führt letztlich dazu, dass man eine so zustande gekommene Vernehmlassung des Kantons nicht mehr ernst nimmt, weil das Nein eben ohne ernsthafte sachliche Prüfung erfolgen musste. Der vierte und letzte Punkt: Als Argument für die Verweigerung der Gewährleistung hat auch Herr Binder heute das Bundesgerichtsurteil vom 25. September 1985 im Zusammenhang mit der Ungültigkeitserklärung einer kantonalen Volksinitiative im Kanton Graubünden angeführt.

Nun ist zu sagen, dass der Wortlaut der basellandschaftlichen Verfassungsbestimmung nicht in der gleichen ultimativen Form abgefasst ist wie die Bündner Initiative. Ausserdem kann selbst ein Nichtjurist erkennen, dass sich die Erwägungen des Bundesgerichtes nicht mit messerscharfer Gradlinigkeit und logischer Konsequenz anbieten. Das geht auch daraus hervor, dass sowohl der Herr Kommissionspräsident als auch Herr Binder dieses Bundesgerichtsurteil angerufen haben. Ich möchte auf zwei Passagen dieses Bundesgerichtsurteils aufmerksam machen. Sie sind sehr interessant, wenn man sie miteinander vergleicht. Da ist zum Beispiel auf Seite 17 zu lesen: «Aus diesen Ueberlegungen ergibt sich, dass die streitige Initiative in unzulässiger Weise in den Kompetenzbereich des Bundes eingreift und damit bundesrechtswidrig ist.» Einige Seiten vorher sagt das gleiche Bundesgericht folgendes: «Soweit in der streitigen Initiative lediglich ein Zielkonflikt mit dem Bundesrecht erblickt werden kann, reicht dieser Umstand nicht aus, um diese als bundesrechtswidrig und damit ungültig zu erklären.» Sie hören den Widerspruch in den Erwägungen des Bundesgerichtes. Auf jeden Fall ist das kein Grund, um dieses Bundesgerichtsurteil als gewichtiges Argument für die Nichtgewährleistung anzuführen.

Zusammenfassend und abschliessend: Alle diese Ueberlegungen, welche mich schliesslich veranlassen, der Kompromissformel der Kommission zuzustimmen, hindern mich nicht daran, sehr viel Verständnis für die Ausführungen von Herrn Kollege Binder zu haben. Es ist in der Tat ein unverständlicher Affront des Kantons Basel-Landschaft, insbesondere dem Nachbarkanton Aargau gegenüber, was man sich hier aus der Nordwestecke unseres Landes leistet, um so mehr, als man ja dort keineswegs zimperlich ist in der Inanspruchnahme von elektrischer Energie für die Unternehmungen dieser beiden Kantone und damit für die Sicherung von Arbeitsplätzen aller Art.

Ich frage mich nur, ob ein schroffes, integrales Nein zur Gewährleistung der Sache selbst wirklich dienlich sein kann. Daran zweifle ich. Deshalb stimme ich der Vorbehaltsvariante der Kommission zu, ohne allerdings Zweifel darüber aufkommen zu lassen, dass ich keine hohe Meinung haben kann von der freundeidgenössischen Haltung des Kantons Basel-Landschaft in dieser Sachfrage. Damit ist auch zugleich gesagt – ich möchte das an die Adresse von Herrn Binder sagen –, was ich von einer gleichen oder ähnlichen politischen Aktivität im Kanton Zürich halten würde.

Schmid: Zunächst möchte ich betonen, dass ich vom Votum unseres Herrn Kollegen Binder beeindruckt bin. Es ist staatsmännisches Format, sich so zu verhalten; ich danke ihm.

Wir haben heute eine Differenzbereinigung auf dem Tisch des Hauses. Die Argumente für und wider die Gewährleistung dieses Paragraphen 115 sind bereits weitgehend gefallen. Das ist die Ausgangslage.

Wir haben am 25. September 1985 mit 21 zu 19 Stimmen die Gewährleistung knapp verweigert. Entgegen dem, was man immer hört, hat der Nationalrat keineswegs knapp, sondern recht komfortabel mit 92 zu 65 Stimmen die Gewährleistung bejaht. In der Differenzbereinigung wäre es mithin eher so,

dass der knappe Rat dem klaren Rat folgt. In der Kommission haben wir nun aber eine neue Differenz vorgeschlagen, und ich will Ihnen begründen weshalb.

Zwischen dem 25. September 1985, dem Tag, als wir das erste Mal beraten haben, und dem Beschluss des Nationalrates ist das bereits mehrfach angezogene Bundesgerichtsurteil über die Bündner Initiative begründet worden – der Entscheid war am gleichen Tag gefallen, an dem wir über die Gewährleistung verhandelten, am 25. September 1985. Ich habe Ihnen vor zwei Tagen dieses Urteil integral austeilen lassen, damit Sie sich über dessen Tenor selbst ein Bild machen können. Das Urteil des Bundesgerichtes ist selbstverständlich – und da folge ich Herrn Binder – für uns nicht bindend, aber wir wären in der Tat schlecht beraten, wenn wir uns nicht mit diesem Urteil befassen würden. Denn in der Tat lautet der Text der Initiative im Kanton Graubünden ähnlich wie der Text von Paragraph 115 Absatz 2 Satz 2 der Kantonsverfassung von Basel-Landschaft.

Ich darf Ihnen die beiden Texte kurz vorlesen. Der Text der Initiative im Artikel 1 lautet:

«Die Behörden des Kantons Graubünden sind verpflichtet, mit allen rechtlichen und politischen Mitteln darauf hinzuwirken, dass auf Kantonsgebiet keine Atomkraftwerke, keine Aufbereitungsanlagen für Kernbrennstoffe und keine Lagerstätten für radioaktive Abfälle errichtet werden oder dazu vorbereitende Handlungen vorgenommen werden.»

Der Paragraph 115 Absatz 2 Satz 2 lautet: «Er (der Kanton Basel-Landschaft) 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.»

Der Vergleich zeigt: Es geht in beiden Texten darum, dass der Kanton bzw. seine Behörden darauf hinwirken sollen, dass keine Kernkraftwerke, keine Aufbereitungsanlagen und keine Lagerstätten auf dem Kantonsgebiet errichtet werden. Die wesentlichen Unterschiede sind folgende: Die Bündner Initiative verpflichtet die Behörden, diese Verhinderungspolitik mit allen rechtlichen und politischen Mitteln zu betreiben, während die Baselbieter Bestimmung diesen Passus gerade nicht enthält. Die Bündner Initiative verpflichtet die Behörden, die Verhinderungspolitik bloss bezüglich von Werken, Anlagen und Lagerstätten im eigenen Kanton zu betreiben, während die Baselbieter Bestimmung auch Nachbarkantone miteinbezieht. Endlich: Die Bündner Initiative verpflichtet die Behörden, diese Verhinderungspolitik nicht bloss gegenüber der Erstellung von solchen Werken zu betreiben, sondern auch gegenüber dazu vorbereitenden Handlungen, während die Baselbieter Verfassung von diesen vorbereitenden Handlungen nichts weiss.

Auf diese Unterschiede ist bei Bedarf dann noch einzugehen.

Nun zur Argumentation des Bundesgerichtes bei diesem doch recht ähnlichen Bündner Text. Die Quintessenz des Bundesgerichtsurteils finden Sie auf den Seiten 15 und 16 des Urteils. Das Bundesgericht führt aus, dass jener Passus, wonach die Behörden des Kantons Graubünden verpflichtet werden sollten, unter anderem mit allen politischen Mitteln die Errichtung von Atomanlagen zu verhindern, allenfalls einen Zielkonflikt zum Ausdruck bringe und damit, für sich allein genommen, nicht in die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen eingreife. Soweit also – und das darf man aus diesem Bundesgerichtsurteil schliessen – eine kantonale Norm sagt, die Behörden seien verpflichtet, mit allen politischen – ich unterstreiche *politischen* – Mitteln die Errichtung von Atomkraftwerken und entsprechenden Anlagen zu verhindern, verletzt eine solche kantonale Norm das Bundesrecht nicht. Das wollen wir einmal zur Kenntnis nehmen.

Es erstaunt dann allerdings, wenn man zur Kenntnis nehmen muss, dass das Bundesgericht zur Auffassung gelangt, anders verhalte es sich mit demjenigen Teil der Initiative, wonach sich die Behörden mit allen *rechtlichen* Mitteln dagegen zur Wehr zu setzen haben, dass im Kanton Graubünden Atomanlagen errichtet werden. Die Begründung

einer solchen Auffassung ist erstaunlich. Wörtlich sagt das Bundesgericht, ich zitiere: «Die Initiative bringt in dieser Hinsicht keinerlei Vorbehalte an und gibt damit zum Ausdruck, dass diese rechtlichen Mittel, unabhängig von der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, auf jeglichem Sachgebiet eingesetzt werden sollen. Die Beschwerdeführer wenden allerdings ein, sie seien sich der Kompetenzordnung bewusst und wollten die Errichtung von Atomanlagen nur auf ihren Gebieten und mit denjenigen Mitteln verhindern, welche den bestehenden kantonalen Zuständigkeiten entsprächen.» Das Bundesgericht fährt nun tatsächlich erstaunlicherweise weiter: «Für diese Ansicht ergeben sich indessen aus dem Initiativtext keinerlei Anhaltspunkte. Auch die Begründung der Initiative weist nicht in diese Richtung.»

Dieser Satz ist ungeheuerlich, ungeheuerlich deshalb, weil er den Bündner Behörden und nicht etwa den Initianten unterstellt, ungeachtet aller Zuständigkeitsordnungen zwischen Bund und Kantonen die Verhinderung der Erstellung von Atomanlagen betreiben zu wollen. Das Bundesgericht begibt sich damit auf eine Argumentationsebene, auf der von Bundestreue dann tatsächlich nicht mehr die Rede sein sollte. Bundestreue kann nur dort gelten, wo eben auch Vertrauen herrscht. Wenn das Bundesgericht mit diesem Spruch ernst macht, dürfte der Bund in Zukunft nicht mehr davon ausgehen, dass seine Kantone sich bundesrechtskonform verhalten, es sei denn, jeder Kanton proklamiere das in jedem Fall.

Ich bitte Sie, die Tragweite dieses Bundesgerichtsurteils unter diesem Gesichtswinkel zu betrachten. Es ist in einem Bundesstaat so nicht mehr zu leben. Das aber nur als eine Nebenbemerkung.

Was ist nun von diesem Urteil, bezogen auf die Kantonsverfassung Basel-Landschaft zu halten? Ich darf Ihnen darlegen, dass das Bundesgerichtsurteil bezüglich der Kantonsverfassung von Basel-Landschaft nicht bedeutet, dass man die Gewährleistung zu versagen hätte.

1. Das Bundesgericht hat die *politischen* Mittel, wie erinnerlich, als bundesrechtskonform betrachtet. Was sind nun diese politischen Mittel? Das Bundesgericht führt auf Seite 15 aus: «Aus der Begründung der Initiative geht die Tragweite des Einsatzes dieser politischen Mittel nicht hervor. Es könnte etwa bedeuten, dass sich die Behörden im Rahmen von Vernehmlassungen oder sonstigen Stellungnahmen gegen die Errichtung von Atomanlagen auszusprechen hätten.» Das bedeutet:

Stellungnahmen und Vernehmlassungen gegen die Errichtung von Atomanlagen sind, auch nach bundesgerichtlicher Auslegung, nicht bundesrechtswidrig.

Nun ersuche ich Sie doch allen Ernstes, sich daran zu erinnern, dass wir am 25. September *unisono* gesagt haben, dass dies, nämlich die Stellungnahmen und die Vernehmlassungen, ein bundesrechtskonformer Anwendungsfall dieses Paragraphen 115 Absatz 2 sei, was dazu führen muss, dass gemäss bisheriger Praxis die Gewährleistung zu erteilen ist. Es wird nicht gelingen, das Bundesgericht zum Zeugen einer anderen Auffassung in diesem Punkte anzurufen.

2. Selbst wenn man noch andere, also rechtliche Mittel in Betracht ziehen wollte, so ist zu beachten, dass aus dem Bundesgerichtsurteil der Schluss zu ziehen ist, die Rechtsbeständigkeit der Initiative des Kantons Graubünden wäre vom Bundesgericht anerkannt worden, wenn die Initiative selbst einen entsprechenden Vorbehalt des Vorranges des Bundesrechtes enthalten hätte. Das Bundesgericht konnte das selbst nicht tun und kassierte. Wir aber können diesen Vorbehalt, der – Herr Binder sagt das zu recht, und auch wir in der Kommission sind nicht darüber hinweggegangen – selbstverständlich ist, im Gegensatz zum Bundesgericht machen. Um auch in dieser Hinsicht letzte Bedenken auszuräumen, will nun die Kommission den Paragraphen 115 Absatz 2 Satz 2 unter den Vorbehalt von Artikel 24quinquies BV und unter seine Ausführungsgesetzgebung stellen. Dieser Artikel 24quinquies lautet im Absatz 1: «Die Gesetzgebung auf dem Gebiet der Atomenergie ist Bundessache», und Absatz 2: «Der Bund erlässt Vorschriften über den

Schutz vor den Gefahren ionisierender Strahlen.» Massgeblich ist hier der Absatz 1, der die Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen auf diesem Gebiet festhält. Wenn wir diesen Vorbehalt machen – ich wiederhole es –, dann sagen wir etwas Selbstverständliches. Aber indem wir es sagen, weisen wir den Kanton Basel-Landschaft darauf hin, dass es mit Bezug auf ihn offensichtlich eben nötig ist, das ausdrücklich zu sagen.

Rechtlich hat dieser Vorbehalt keine grosse Wirkung. Politisch hat er seine Wirkung. Ich glaube, das ist der Sinn dieses Kompromissvorschlages, den Ihnen die Kommission heute unterbreitet. In rein rechtlicher Betrachtung hätte mich das Bundesgerichtsurteil nicht dazu geführt, von meiner ursprünglichen Haltung abzuweichen. Ich wäre weiterhin für integrale Gewährleistung gewesen, aber ich biete Hand dafür, dass wir den begründeten Bedenken der Mehrheit dieses Rates Rechnung tragen, ohne allerdings – das hat auch bereits Herr Stucki gesagt – dem Kanton Basel-Landschaft auf geradezu schroffe Art ein Nein vorzusetzen. Ich bitte Sie deshalb, der Kommission zu folgen.

Hefti: Wie der Herr Kommissionspräsident gesagt hat, fiel der Kommissionsentscheid einstimmig, also auch mit meiner Stimme. Von der Begründung, die der Herr Kommissionspräsident gegeben hat, muss ich mich aber vollständig distanzieren. Sie müsste einem die Frage aufdrängen, ob man diesem Kommissionsentscheid weiterhin anhängen kann; dieser hatte aber einen anderen Sinn.

Es war verschiedentlich die Meinung in der Kommission, dass dieser Artikel von Basel-Landschaft verfassungswidrig sei, also gegen die Bundesverfassung verstosse und daher eigentlich nicht hätte gewährleistet werden sollen. Der Vorschlag der Kommission ist nun ein Entgegenkommen in dem Sinne, dass es zwar von der Sache her praktisch auf die Nichtgewährleistung herauskommt. Denn neben diesen angerufenen Artikeln der Bundesverfassung und Bundesgesetzgebung verbleibt nun dem Kanton praktisch keine Kompetenz mehr, wenn man Kompetenz als irgendwie etwas auch nur Mitwirkendes betrachtet. Der Sinn dieses Vorschlages der Kommission war, dass man dies in einer konzilianteren Form zum Ausdruck bringt; deshalb die Lösung mit dem Vorbehalt.

Aus dem, was heute über das Urteil von Graubünden gesagt wurde, folgt doch klar der Schluss, dass diese basellandschaftliche Bestimmung verfassungswidrig ist. Es sind gegenüber Graubünden nur redaktionelle Unterschiede im Verfassungstext, aber keine materiellen, höchstens dass Basel-Landschaft genereller ist und Graubünden etwas spezieller. Aber das Generelle enthält natürlich das Spezielle in sich ohne weiteres.

Bei den Ausführungen meines Kollegen Schmid, den ich sehr schätze, zum Bündner Bundesgerichtsurteil ist mir nun doch der Spruch des Mephistopheles an den Schüler, der Jus studieren will, in den Sinn gekommen: «Im Auslegen seid frisch und munter, legt ihr nichts aus, so legt was unter.» Immerhin kann sich Kollega Schmid damit auch in der Gesellschaft des Eidgenössischen Justizdepartementes finden.

Nun wollte ich doch noch bemerkt haben, dass der Vorschlag der Kommission so, wie ihn Herr Kollega Weber begründet hat, nicht begründet werden kann. In der Sache kann Basel-Landschaft diesen Artikel praktisch nicht ausführen. In der Form wollten wir konziliant sein.

Steiner: Als der Ständerat in der Herbstsession 1985 dieses Geschäft behandelte, stellte ich – damals noch als Mitglied der Gewährleistungskommission – einen zweiten Minderheitsantrag, der eine Nichtgewährleistung der umstrittenen Stelle auf die vier Worte «oder in dessen Nachbarschaft» beschränkte. Ich unterlag damals gegenüber dem ersten Minderheitsantrag Hefti mit 16 zu 24 Stimmen. Mein Antrag wurde hierauf im Nationalrat wiederaufgenommen; er unterlag dort sowohl in der Kommission wie auch im Plenum je mit einer einzigen Stimme Differenz. Dieser Umstand würde eigentlich für eine Fortsetzung dieser Uebung hier spre-

chen, allein ich verzichte darauf. Ich schliesse mich heute dem Antrag Binder auf Nichtgewährleistung des ganzen umstrittenen Satzes an.

Warum dies? Vorerst die Feststellung, dass ich der neuen Kommissionslösung mit einer «Gewährleistung unter Vorbehalt» nicht viel abgewinnen kann. Rechtlich ist dieser Vorbehalt wohl zulässig, in der Sache aber doch sehr leichtgewichtig, weil eigentlich selbstverständlich. Als neues massgebendes Moment erachte ich das Urteil des Bundesgerichtes bezüglich des Kantons Graubünden, an dem wir einfach nicht vorbeikommen, widersprüchliche Kommentierung hin oder her. Ich verweise auf die Begründung Seite 14 bis 17. Es ist jedenfalls verdienstlich, dass uns dieses Urteil *in extenso* zur Verfügung steht, und ich höre, dass das auf Veranlassung von Herrn Ständerat Schmid geschehen ist. Ich möchte ihm dafür danken.

Indessen sind wir hier als parlamentarische Gewährleistungskommission und nicht als Bundesgericht tätig. Wir haben allen Grund, in der umstrittenen Formulierung des Paragraphen 115 der Kantonsverfassung Basel-Landschaft rechtlich eine Verletzung der verfassungsmässigen Bundes-treue zu erblicken, wegen Missachtung der Zusammenarbeit unter den Kantonen, dies im Zusammenhang mit nationalen Aufgaben.

Dem Hinweis auf die bisher andere Praxis des Parlamentes ist zu entgegnen, dass auch eine Praxis geändert werden kann, ja sogar geändert werden muss, und dies besonders hier, bevor es zu spät ist. Beweis: die Meldung der Depeschenagentur vor einigen Tagen, die Herr Kollega Binder zitiert hat, über das Postulat einer kantonalen Regierungspartei, mit einer Verfassungsinitiative dem Beispiel der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft zu folgen. Wenn das in anderen Kantonsverfassungen Schule macht – und die Zeit dafür steht natürlich günstig –, könnte der Bund noch mit schwerwiegenden Folgen konfrontiert werden; das muss heute gesagt sein. Natürlich sehe auch ich in diesem Zusammenhang ein geändertes Umfeld auf dem psychologischen Sektor. Aber wir sollten unsere Gewährleistungspflicht nach Konstanten ausrichten.

Dies eine kurze Begründung für meine Unterstützung des Antrages Binder, ehemals Antrag Hefti, und den Verzicht auf meinen seinerzeitigen, weniger weit gehenden Antrag. Jetzt ist eine Konzentration der Kräfte nötig.

Belser: Bis anhin haben Ständerat und Nationalrat die Kantonsverfassungen unter dem Gesichtspunkt der Rechtmässigkeit geprüft. Unser Bundesstaat ist damit gut gefahren, und die Souveränität der Kantone wurde damit auch nicht unnötig verletzt. In den vorangegangenen Debatten sowohl in unserem Rat wie auch im Nationalrat wurde immer wieder auch die Zweckmässigkeit angesprochen. Es sei politisch unklug, energiepolitisch zweifelhaft, was in die neue Baselbieter Kantonsverfassung geschrieben wurde. Diese Beurteilung kann hier nicht zur Diskussion stehen, deshalb werde ich mich dazu auch nicht äussern.

Die Verfassungsbestimmung hier – und da möchte ich Herrn Hefti wie Herrn Stucki beipflichten – ist vor allem eine Angelegenheit der Baselbieter Innenpolitik. Das Volk verpflichtete seine Behörden in dieser Frage auf eine Leitlinie. Es ist das Baselbieter Volk, das die Entscheidungsfreiheit seiner Behörden in dieser Frage eingeschränkt hat. Da darf die Eidgenossenschaft nicht eingreifen, solange jedenfalls nicht, als sich die Baselbieter Behörden im Rahmen von Bundesverfassung und eidgenössischer Gesetzgebung bewegen, und das haben sie in der Vergangenheit auch in dieser Frage immer getan.

Die Kommission hat sich bemüht, einen Kompromiss vorzulegen. Der umstrittene Teil in Paragraph 115 unserer neuen Verfassung soll nur mit Vorbehalt im Gewährleistungsbeschluss angenommen werden. Das Baselbiet sei an die Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen im Atomrecht des Bundes zu erinnern.

Ich habe Verständnis für die Suche nach einem Ausweg, und sachlich macht mir dieser Vorbehalt auch keinerlei Mühe, und auch den Baselbieter Behörden nicht, denn sie

sind gewillt, und sie waren gewillt, sich an Verfassung und Gesetz zu halten.

Innerlich, gefühlsmässig fällt mir eine Zustimmung zu diesem Kommissionsantrag aber schwer. Das Misstrauen gegenüber dem Kanton Baselland scheint zu deutlich durch. Welcher Stand nimmt denn gerne Belehrungen, Ermahnungen von Bern entgegen? Dies gilt insbesondere, wenn man in der Vergangenheit keinerlei Anlass zu einer solchen Ermahnung gegeben hat. Es ist nicht zu übersehen, dass man uns anders behandelt als Stände, denen man vergleichbare Verfassungsbestimmungen vorbehaltlos gewährleistet hat. Das reicht von der Ostschweiz bis in die Westschweiz.

Eine kategorische Verweigerung der Gewährleistung, wie sie Herr Binder beantragt, wäre für Baselland nicht nur eine bittere Pille, das wäre nicht annehmbar. Man kann Baselland nicht eine Haltung aufzwingen, so wenig wir das gegenüber einem anderen Kanton tun dürfen.

Unter den gegebenen Umständen bin ich bereit, den Schritt zum Kompromissantrag zu tun und das, was er letzten Endes bedeutet, nämlich doch einen stillen Vorwurf, hinunterzuschlucken.

Ich bin mit Herrn Binder in einem Punkt einig. Wir benötigen nicht den Kampf zwischen Kantonen und Bund oder den Kampf zwischen den Kantonen, das möchte ich unterstreichen. Aber ich bitte Sie, das beim heutigen Entscheid auch wirklich zu bedenken.

Jagmetti: Das Bundesgerichtsurteil, das wir erhalten haben und für das ich mich meinerseits bestens bedanken möchte, enthält zwei Argumente, die wir meines Erachtens in Verbindung miteinander sehen und beachten müssen.

Das eine betrifft die Zuständigkeit der Kantone im atomrechtlichen Bereich. Hier hat das Urteil an sich nichts Neues gebracht, sondern die konsequente Linie weitergeführt, die das Bundesgericht in den Urteilen Kaiseraugst, Verbois, Nagra-Bohrungen in Siblingen (Schaffhausen) und bei verschiedenen anderen Entscheiden, insbesondere über kantonale Initiativen, eingenommen hat. Danach ist im Bereich des Atomrechts der Bund zur Rechtsetzung abschliessend befugt, und ihm steht auch die Rechtsanwendung zu. In anderen Bereichen behalten die Kantone ihre Kompetenzen, so bezüglich Raumplanung, Gewässerhoheit, Plangenehmigung, Arbeitsrecht, Umweltschutz, aber sie können dort nicht atomrechtliche Gesichtspunkte einfließen lassen.

Diese Erwägungen haben mich am 25. September des letzten Jahres veranlasst, auf die geringe materielle Möglichkeit hinzuweisen, die, gestützt auf eine solche Bestimmung, den basellandschaftlichen Behörden überhaupt geöffnet wird. Es sind enge Grenzen, sehr enge Grenzen, die hier gesetzt sind, aber daraus abzuleiten, dass eine bundesrechtskonforme Auslegung der Bestimmung überhaupt unmöglich sei, wäre meines Erachtens ein Schritt, den wir in der Beurteilung, wie sie uns obliegt, nicht tun können.

Das zweite Argument des Bundesgerichts, dass die Bündner Gesetzesinitiative zu abstrakt gehalten sei, um auf den Einzelfall angewendet zu werden, ist für uns ebenfalls von grosser Bedeutung. Auch hier folgt das Bundesgericht einer schon früher eingenommenen Haltung. Mit dem Urteil vom 4. Februar 1976 über die St. Galler Initiative hat das Bundesgericht das schon festgehalten. Es ist eben kein direkt anwendbares Recht, das in einer solchen programmatischen Bestimmung steht. Deshalb hat das Bundesgericht erklärt, das eigne sich nicht für ein kantonales Gesetz. Dort liegt für uns aber der Unterschied, auf den ich mir schon bei unserer letzten Beratung hinzuweisen erlaubt habe, der Unterschied nämlich zwischen einem auf den Einzelfall anwendbaren Gesetz und einer programmatischen Erklärung in der Verfassung mit zugegeben – hier folge ich voll Herrn Hefti – sehr engem möglichem Auslegungsbereich.

Wir stehen also vor der Frage, was wir angesichts dieser Praxis des Bundesgerichts, die nicht neu ist, sondern in diesem Entscheid fortgeführt wird, zu tun haben. Ich wäre der Meinung, dass wir gleich zu entscheiden haben, wie ich schon für mich entschieden hatte: dass hier nicht ein auf

den Einzelfall anwendbares kantonales Gesetz zur Diskussion steht, sondern eine programmatische Bestimmung der Verfassung, und dass es nicht darum geht zu beurteilen, ob wir diese Bestimmung für zweckmässig und wünschbar halten oder nicht.

Hinsichtlich der Wünschbarkeit würde ich mit Herrn Stucki gleicher Meinung sein. Wir hatten im übrigen die Gelegenheit, schon 1979 unsere Uebereinstimmung in dieser Beziehung darzulegen, als wir im Kanton Zürich mit dem Problem konfrontiert waren. Aber wir können hier nicht die Wünschbarkeit zum massgebenden Kriterium nehmen. Es ist uns allen klar, dass wir eine reine Rechtskontrolle vorzunehmen haben. Wir sind uns bewusst, dass wir es mit einer Verfassungsbestimmung zu tun haben, die einen sehr engen Anwendungsbereich haben wird und die nur programmatischen Charakter haben kann.

Es scheint mir also, dass wir die Genehmigung im Sinne, wie es uns die Kommission vorschlägt, erteilen sollten. Wir weisen mit diesem Vorbehalt darauf hin, dass hier der Spielraum der Kantone im atomrechtlichen Bereich äusserst eng ist.

Schönenberger: Lassen Sie mich in ein paar ganz kurzen Ueberlegungen meine Ansicht zur ganzen Sache darlegen. Herr Weber, der Kommissionspräsident, hat in seinem Votum erklärt, man dürfe sich bei der Gewährleistungsfrage nicht auf Gründe der Zweckmässigkeit oder der politischen Opportunität stützen. Ich bin mit ihm sehr einverstanden, wage aber zu behaupten, dass der von der Kommission gestellte Antrag – wenn man den Vorbehalt auslegt, wie es Herr Schmid getan hat – sehr in die Richtung der politischen Opportunität geht.

Aus allen bisher gefallenen Voten haben Sie die Stellungnahme des Bundesgerichtes zur Kenntnis nehmen müssen. Ich glaube, die Herren Bundesrichter, die hier am Urteil betreffend Graubünden mitgewirkt haben, würden sich stauend verneigen vor soviel Erfindungsgeist der Parlamentarier in bezug auf die Auslegung dieses Urteils.

In diesem Urteil ist überhaupt kein Widerspruch zu finden. Es spricht vielmehr eine absolut klare Sprache. So hat das Bundesgericht vorerst auf Seite 14 zur Tragweite des Grundsatzes der Bundestreue und der bundesstaatlichen Treuepflicht Stellung genommen und in diesem Zusammenhang erklärt – geradezu vorbereitend für die dann folgenden Ueberlegungen: «Soweit in der streitigen Initiative lediglich ein Zielkonflikt mit dem Bundesrecht erblickt werden kann, reicht dieser Umstand nicht aus, um diese als bundesrechtswidrig und damit ungültig zu erklären. Hierfür ist vielmehr notwendig, dass in den Kompetenzbereich des Bundes eingegriffen wird bzw. die kantonalen Kompetenzen überschritten oder missbraucht werden.»

Das Bundesgericht verlangt also für die Bundesrechtswidrigkeit einen Eingriff in den Kompetenzbereich des Bundes oder eine Ueberschreitung oder einen Missbrauch der kantonalen Kompetenzen. In den folgenden Ausführungen legt das Bundesgericht dar, dass diese Bundesrechtswidrigkeit mit dem bündnerischen Verfassungsartikel gegeben sei. Seine Ueberlegungen enden im Satz auf Seite 16: «Nach der Initiative hätten die Behörden vielmehr bei jedem Entscheid, der im weiteren Zusammenhang mit Atomanlagen steht, eine zum vornherein negative Haltung einzunehmen.» Und dann erklärt das Bundesgericht: «... und das ist bundesrechtswidrig.» Wenn also eine Behörde bei jedem Entscheid, den sie im Zusammenhang mit Atomanlagen fällen muss, eine zum vornherein negative Haltung einnehmen muss, dann ist die Bundesrechtswidrigkeit gegeben. Diese Frage beurteilt sich beim Kanton Graubünden nach den genau gleichen Kriterien wie beim Kanton Basel-Landschaft. Der Unterschied in den beiden Verfassungsartikeln ist nämlich sehr einfach. Währenddem der Kanton Basel-Landschaft lediglich erklärt, er wirke darauf hin, dass auf dem Kantonsgebiet usw. keine Atomanlagen gebaut werden, verpflichtet der Kanton Graubünden seine Behörden, mit allen rechtlichen und politischen Mitteln darauf hinzuwirken. Der ganze Unterschied zwischen den beiden Arti-

keln besteht also lediglich darin, dass der Kanton Basel-Landschaft die Mittel, die angewendet werden müssen, nicht vorschreibt, währenddem der Kanton Graubünden hier eine etwas blumigere Sprache führt als Basel-Landschaft. Im Endeffekt meinen aber beide genau dasselbe; es ist alles vorzunehmen, um gegen Atomanlagen anzukämpfen. Damit ist auch für den Kanton Basel-Landschaft das, was das Bundesgericht im Kanton Graubünden als bundesrechtswidrig erklärt hat, erfüllt. Also dürfen wir die Gewährleistung nicht aussprechen.

Nun hat die Kommission mit der Aufnahme eines Vorbehaltes einen komfortablen – wenigstens auf den ersten Blick komfortablen – Ausweg gesucht, und zwar im Sinne eines Kompromisses, aber im Sinne eines für mich nicht annehmbaren Kompromisses. Der Vorbehalt ist ein sehr interessantes Rechtsetzungsinstrument. Wir begegnen ihm immer wieder. Wir sind ihm bei der UNO-Debatte begegnet, wir sind ihm bei der Sozialcharta begegnet. Ueberall dort, wo man nicht zustimmen kann, wo man sagen muss: halt, hier ist eine Mauer, die wir nicht durchbrechen können, hilft man sich mit dem Vorbehalt. Ein Vorbehalt heisst aber rechtlich gar nichts anderes als eine Bedingung, die erfüllt sein müsste.

Der Kanton Basel-Landschaft kann aber diesen Vorbehalt gar nicht erfüllen; er hat ja die klare Verpflichtung, immer und überall gegen den Bau von Atomanlagen usw. hinzuwirken, und er wird also auch bei einer Notfallplanung nicht mitmachen, weil ja das in Richtung Atomanlagen geht. Damit verstösst er doch ganz klar gegen das Bundesrecht. Wenn man das klar und konsequent, ohne Sophisterei durchdenkt, kommt man zum Ergebnis, dass die Gewährleistung nicht erteilt werden darf.

Wir brauchen lediglich den Mut zu haben, das, was wir als richtig erkennen, auch in die Tat umzusetzen und uns klar zu äussern: Unter diesen Bedingungen gibt es keine Gewährleistung. Wenn wir eine Gewährleistung unter Vorbehalt aussprechen, dann täuschen wir nämlich eine Gewährleistung vor, die wir letztlich gar nicht aussprechen. Ich möchte jetzt einmal an alle jene appellieren, die in diesem Saal immer und immer wieder darnach rufen, man solle die Gesetze so gestalten und die Gesetzessprache so handhaben, dass sie auch der Nichtjurist lesen könne. Der Nichtjurist weiss nicht, was eine Gewährleistung mit Vorbehalt ist, aber er weiss, was eine Nichtgewährleistung ist. Ich bitte Sie, in diesem Sinne den Antrag Binder zu unterstützen.

M. Aubert: Dans cette discussion, j'aimerais, avant toute chose, rappeler la différence qu'il y a entre un droit de veto et un droit d'avis. Jusqu'à maintenant, MM. Binder et Schönenberger ont argumenté comme s'il s'agissait de doter un canton d'un droit de veto à l'encontre de la construction d'installations atomiques. Il est évident – il ne faut pas jouer sur les mots – que le canton de Bâle-Campagne n'a pas de droit de veto à l'égard du canton d'Argovie. Il ne l'a même pas sur son propre territoire. En revanche, il a un droit d'avis. Il peut prendre position sur la construction d'installations en Argovie, à Soleure ou ailleurs, ainsi qu'à l'intérieur de ses frontières. Je trouve que les adversaires de la garantie entretiennent une confusion. Ils font comme si le canton de Bâle-Campagne s'arrogeait un droit de veto et que nous ne réagissions pas à l'égard de cette inacceptable prétention. Je pense ici à l'exemple de M. Steiner. Si les 26 cantons suisses décidaient, chacun dans un scrutin populaire, que les avis en matière d'installations atomiques seraient désormais toujours négatifs, ce serait évidemment très ennuyeux pour la Confédération. Mais, cela démontrerait simplement que l'opinion publique au sujet du nucléaire a changé. Pour l'instant, il ne s'agit que d'un ou deux cantons qui éprouvent une certaine méfiance. Ils ont le droit de penser autrement que nous.

Maintenant, je reprends les trois arguments de M. Binder. D'abord, il nous a dit – cela était immanquable et nous y étions tous préparés – que l'arrêt du Tribunal fédéral rendu

en septembre a été publié. A mon tour, j'aimerais en parler un peu.

Je peux admettre la solution à laquelle le Tribunal fédéral est parvenu dans cette affaire. Je peux comprendre que, placé devant une décision du Grand Conseil du canton des Grisons qui soustrayait une initiative au scrutin populaire, il ait dit: «Toute réflexion faite, il n'y a pas eu de violation des droits politiques». Il faut reconnaître, en effet, que le contenu normatif de cette initiative n'était pas bien grand. Elle ne pouvait évidemment pas inviter les autorités grisonnes à violer le droit fédéral. Elle risquait, en revanche, d'éveiller chez les citoyens de fausses espérances. Par conséquent, j'estime que le Grand Conseil des Grisons n'a pas violé les droits politiques en agissant comme il l'a fait. On peut, en d'autres termes, accepter les conclusions du Tribunal fédéral.

C'est un peu différent pour les considérants. M. Schmid a fait allusion à la page 16. Je ne veux pas y revenir, mais lorsqu'une autorité fédérale suppose qu'une autorité cantonale va violer le droit fédéral je trouve qu'il y a là quelque chose de malsain. Le Tribunal fédéral s'est trompé d'adversaire. Il a cru qu'il s'adressait aux auteurs de l'initiative. Evidemment, il est possible que ceux-ci, dans leur fougue, aient été prêts à violer le droit fédéral. Mais il ne s'agissait pas d'eux. Il s'agissait des autorités grisonnes. Or, on pouvait attendre d'elles qu'elles respectent le droit fédéral, comme on l'attend d'ailleurs de celles de tous les autres cantons.

Toutefois, si l'arrêt du Tribunal fédéral n'est pas transposable à la décision d'aujourd'hui, c'est surtout parce que la catégorie des avis et des consultations (Stellungnahmen) y a été totalement négligée. Rappelez-vous ce que le Tribunal fédéral a dit à la page 15, au considérant 6, lettre d: «Es könnte etwa bedeuten, dass sich die Behörden im Rahmen von Vernehmlassungen oder sonstigen Stellungnahmen gegen die Errichtung von Atomanlagen auszusprechen hätten.» Oui, l'initiative pouvait signifier cela, mais ensuite le tribunal n'en a plus parlé, pour se concentrer sur ce qui lui paraissait être la prétention d'un canton d'entraver l'application du droit fédéral en matière de centrales nucléaires.

Nous ne pouvons pas raisonner ainsi. Je comprends très bien que le Grand Conseil des Grisons ait estimé qu'une directive sur les avis était insuffisante pour qu'on en fasse une loi. M. Jagmetti l'a déjà montré au mois de septembre dernier. Mais nous, nous avons autre chose à faire. Nous devons nous demander si la disposition de Bâle-Campagne a une application, fût-elle unique, compatible avec le droit fédéral. C'est la seule question que nous avons à nous poser. Il ne s'agit pas de savoir si les droits populaires ont été respectés, puisque le scrutin a eu lieu. Il s'agit de savoir si cette disposition a une application, une seule, qui soit conforme au droit fédéral. Nous disons «oui» pour les avis (Vernehmlassungen). D'ailleurs, à la page 14 de son arrêt, le Tribunal fédéral a reconnu qu'on pouvait avoir, dans une consultation, une autre opinion que l'autorité fédérale. En résumé, nous ne sommes pas dans la même position que le Tribunal fédéral.

Le deuxième argument de M. Binder consiste à dire, avec un peu de condescendance, que la commission, qui nous propose une réserve, aurait pu nous en soumettre d'autres. Outre celle de l'article 24quinquies, elle aurait pu nous présenter ce que M. Binder appelle la réserve de l'article 3. Je dirais plutôt la réserve de l'article 5, parce que c'est surtout de ce texte qu'il s'agit. Elle consiste à rappeler qu'un canton n'a pas le droit d'entreprendre sur la souveraineté d'un autre canton (Gebietshoheit). Comme la constitution bâloise demande aux autorités de Bâle-Campagne de faire des efforts pour éviter que des centrales nucléaires se construisent sur le territoire d'autres cantons, il aurait donc fallu, d'après M. Binder, réserver encore l'article 5. Je répondrai qu'ici c'est inutile, car cela va de soi. La réserve de l'article 24quinquies ne va pas tout à fait de soi (à cause des risques de friction). Celle de l'article 5 va de soi. En 1978, nous avons voté un arrêté qui prévoyait justement que les cantons se prononceraient sur la construction d'installations atomi-

ques dans les autres cantons. Nous avons donc admis, une fois pour toutes, qu'un avis, même négatif, n'était ni impertinent ni contraire à l'article 5.

Ce qui m'inquiète, chez M. Binder, c'est ce que j'appellerai «l'esprit de corps franc (Freischärlergeist)», qui inspirait certains de ses propos tout à l'heure. Il donne presque à entendre que le gouvernement de Liestal va équiper une troupe pour empêcher la construction d'un ouvrage sur le territoire argovien. Cela se faisait peut-être avant 1848. Maintenant, c'est fini. Nous vivons courtoisement sous l'empire des lois fédérales.

Lorsque M. Binder affirme, comme troisième argument, que la disposition bâloise est contraire au sens et à l'esprit de la constitution, je prétends donc, qu'avec ses suppositions, c'est lui qui se trompe de siècle.

Je terminerai par un mot sur la réserve. Elle a eu droit à des considérations un peu méprisantes de la part de M. Schönenberger, un peu dédaigneuses de la part de M. Binder. La garantie sous réserve (Gewährleistung mit Vorbehalt) est, en réalité, une vieille pratique de l'Assemblée fédérale, qui – si j'ose dire – met de l'huile dans les rouages et qui permet d'avoir des rapports moins tendus entre la Confédération et les cantons. Je vous rappelle – je le dis volontiers à M. Schönenberger – que nous avons recouru à ce moyen pour la première fois en 1861, à l'égard du canton de Saint-Gall, nous l'avons utilisé pour Lucerne en 1875, pour le Tessin en 1880, pour Genève en 1905, pour le Valais en 1907, pour Nidwald en 1913 et dans plusieurs cas, plus douteux que celui-ci, où on pouvait se demander si on n'aurait pas dû carrément refuser la garantie. Il est apparu que, par courtoisie, par esprit de paix, une réserve était préférable. Eh bien! c'est dans cet esprit de paix que je vous recommande aujourd'hui d'accepter la réserve.

Cette réserve n'est pas inutile. Il y a un vrai problème dans le cas où un canton serait tenté d'user de sa compétence en matière d'aménagement du territoire ou en matière d'utilisation des eaux publiques en la détournant de son but. Il est utile de rappeler qu'en ces matières les décisions doivent être prises dans un esprit conforme au droit de la Confédération.

En résumé: à maintes reprises, nous avons eu recours à une réserve, tout particulièrement lorsqu'il s'agissait de pacifier les esprits. Je vous invite donc aujourd'hui à accorder la garantie avec une réserve.

Zumbühl: Es ist naheliegend, dass diese Gewährleistungsfrage die Juristen und die Staatsrechtler in hohem Masse interessiert. Man vergleicht mit früher gefallenen Beschlüssen, mit Bundesgerichtsurteilen usw., und ich meine: recht so und für uns höchst interessant. Aber es gibt ja auch noch einen anderen Standpunkt, d. h. aus anderen Gesichtspunkten heraus. Wir alle kommen ja aus einem Kanton. Wenn ich diese Verfassung Basel-Landschaft durchlese, dann kommt sie mir offen gestanden sympathisch vor. Von der Präambel über alle Abschnitte und Paragraphen hinweg erhält man den Eindruck, dass es sich im schönen Kanton Basel-Landschaft gut leben lässt, dass man trotz dem Fortschritt auch die Tradition nicht über den Haufen wirft; gerne hätte ich dieser Verfassung zugestimmt. Aber selbst wenn dieser Artikel 115 bundesrechtlich in den Rahmen passen würde, so muss er mindestens von den Nachbarkantonen als stossend empfunden werden. Der Hinweis des Präsidenten auf den einstigen Vorbehalt für die Gewährleistung der Nidwaldner Verfassung hatte doch einen wesentlich anderen Hintergrund. Nach Paragraph 1 dieser Verfassung will der Kanton Basel-Landschaft ein eigenständiger Stand der Eidgenossenschaft sein; er will sich aktiv an der Gestaltung der Eidgenossenschaft beteiligen und den Bund in der Erfüllung seiner Aufgaben unterstützen. Ein Hoch auf dieses Bekenntnis! Aber es wurde dabei nicht an die Nachbarkantone gedacht, die ebenfalls eigenständige Kantone sein wollen, es auch sind und keine Einmischung von anderen Kantonen dulden möchten.

Im Privatrecht gibt es für Nachbarn geschriebene, aber auch ungeschriebene Bestimmungen, die ein reibungsloses

Zusammenleben gewährleisten sollen. Ich habe mich gefragt: Gibt es etwa auch nachbarliche Spielregeln für die Kantone? Man will weismachen, diese Bestimmung nach Paragraph 115 habe praktisch keine Bedeutung. Aber wenn das so wäre, warum kämpft man dann so verbissen dafür? Es muss also noch um etwas gehen, und der Kompromissvorschlag der Gewährleistungskommission möchte die Sache etwas geniessbarer machen.

Aber ich glaube, das ist eine fragwürdige Kosmetik. Warum will man jetzt dem Parlament unter allen Umständen ein Ja zur Gewährleistung abringen, vielleicht ein Ja zum Teil mit der Faust im Sack?

Ich hoffe nicht, der Ständerat werde heute einfach dem Frieden zuliebe nachgeben. Er würde ja damit dem eidgenössischen Frieden und dem Frieden zwischen Nachbarkantonen einen fragwürdigen Dienst leisten. Das würde ich sehr bedauern.

Ich schliesse mich dem Antrag Binder an und werde diesem zustimmen.

Gadient: Wir sind alle im Besitze des mehrfach zitierten bundesgerichtlichen Urteils, das einen materiell völlig deckungsgleichen Tatbestand beschlägt wie denjenigen, den wir heute diskutieren. Es ist unbestritten geblieben: Die Stossrichtung ist dieselbe. Wenn das Bundesgericht auf Seite 16 formuliert, dass nach der Initiative die Behörden bei jedem Entscheid, der im weiteren Zusammenhang mit Atomanlagen steht, eine zum vorneherein negative Haltung einzunehmen hätten, dann ist das der wesentliche Punkt. Dieser trifft auch für unseren heutigen Gewährleistungsfall zu.

Unsere Kommission hat nun auch in Anbetracht des Bundesgerichtsurteils, das für mich eindeutig ist – es ist allerdings eine Frage der Wertung desselben; mit Rücksicht auf die vorgerückte Stunde bemühe ich mich jedoch, Wiederholungen zu vermeiden, zumal Herr Schönenberger die Zusammenhänge bereits in meinem Sinn dargelegt hat –, den Ausweg über einen Vorbehalt vorgeschlagen. Das mag politisch begründbar erscheinen. Aber eine rechtsstaatliche Rechtfertigung lässt sich für ein solches Vorgehen nicht finden. Herr Schmid hat übrigens sehr freimütig zugestimmt, dass dieser Vorbehalt rechtlich an sich bedeutungslos, aber politisch bedeutsam sei.

Wir haben die materielle Diskussion in diesem Rat bereits das letzte Mal geführt, und auch heute ist in sehr sachlichem Rahmen argumentiert worden. Wir haben also lediglich noch darüber zu befinden, ob der Weg des Vorbehalts beschritten werden kann oder nicht.

Mit der Gewährleistung soll der Bund die Möglichkeit erhalten, das kantonale Verfassungsrecht auf seine Übereinstimmung mit dem Bundesrecht zu prüfen und dabei festzustellen, ob die einzelne Kantonsverfassung die vom Bund verlangten republikanisch-demokratischen Grundsätze verwirklicht hat. Es geht also um eine reine Rechtskontrolle, wie das zutreffend festgestellt worden ist.

Ich bestreite nicht, dass die Gewährleistung auch mit Vorbehalten verbunden werden kann. Herr Weber hat auf solche Situationen hingewiesen, dort z. B. wo eine Norm als problematisch zu werten ist oder wo sie eine Spitze gegen das Bundesrecht enthält. Wenn aber – wie dies im neuesten Entscheid unseres obersten Gerichtes festgestellt worden ist – eine Regelung in offensichtlich unzulässiger Weise in den Kompetenzbereich des Bundes eingreift und sich damit eindeutig als bundesrechtswidrig erweist, dann kann dieser Weg nicht beschritten werden.

Ich bin auch mit Herrn Jagmetti nicht einverstanden, dass das noch eine Auslegungsfrage wäre. Er hat diesen Standpunkt schon das letzte Mal vertreten. Er sagte damals aber: «Wir haben nur zu beurteilen, ob diese Bestimmung als solche notwendigerweise bundesrechtswidrig ist.» Ich meine, diese Antwort haben wir in ganz eindeutiger Art und Weise im deckungsgleichen Fall Graubünden erhalten. Wenn wir dazu übergehen, selbst in derart eindeutigen Fällen von auf Verfassungsstufe vorprogrammierten gliedstaatlichen Pflichtverletzungen die Gewährleistung zu erteilen, indem wir uns einfach mit einem Vorbehalt, sozusagen

alibiweise, aus der Affäre ziehen, dann kapitulieren wir doch vor der uns in diesem Hause gestellten Aufgabe. Wir verzichten darauf – entgegen unserer Verpflichtung –, die uns unterbreitete Frage zu beantworten und ziehen es vor, diese der Zukunft weiterzugeben.

Der Bundesrat meinte seinerzeit und meint es offenbar heute noch, man könne wohl aus politischen Gründen Bedenken haben. Er hat diesen Bedenken jedoch kein Gewicht beigemessen und bei dieser Gelegenheit in der Botschaft auch gerade auf die Rechtsprüfung verzichtet.

Ich bin auch mit Herrn Aubert nicht einverstanden, wenn er glaubt, die Kollegen Binder und Schönenberger meinten, dem Kanton Basel-Landschaft werde ein Vetorecht eingeräumt. Es geht natürlich nicht um die Frage eines möglichen Vetos. Der Kernpunkt liegt vielmehr darin, dass für den in das Vernehmlassungsverfahren involvierten Kanton nicht nur ein Recht, sondern auch die Pflicht, sich vernehmen zu lassen, besteht. Und wenn er sich dieser Pflicht entschlägt, indem er sich verfassungsmässig dazu verpflichtet, auf unbestimmte Zeit negative Thesen ganz generell zu vertreten, begeht er eine eindeutige Pflichtverletzung.

Wir unterstellen diesem Kanton nicht eine bundesuntreue Haltung, wie das gesagt worden ist. Aber wir sanktionieren diesen zum vorneherein negativ programmierten Verfahrensverlauf nicht. Da genügt uns auch der Trost nicht, den uns Herr Stucki anbieten wollte, dass man solche Vernehmlassungen zuständigenorts nicht zum Nennwert nehmen werde, dass man sie zu werten wissen werde, weil ja die Verfassung die negative Haltung vorschreibe. Es muss erwartet und verlangt werden, dass die Kantone ihre Vernehmlassungen sachbezogen und auf den Einzelfall ausgerichtet, in Würdigung und unter Einbezug aller massgeblicher Voraussetzungen, ausarbeiten und einreichen. Nur eine in einer solchen Art und Weise durchgeführte Prüfung ist dem Rechtsstaat konform.

Sie kann auch nicht durch eine politische Proklamation ersetzt werden, die zumeist noch aus einer historisch ganz anderen Situation heraus entstanden sein dürfte. Das Argument, es handle sich heute um eine grundlegend andere Angelegenheit – hier Verfassungsbestimmung, im graubündnerischen Fall das den Einzelfall anvisierende Gesetz –, kann ich nicht gelten lassen. Eine derart imperativ gefasste politische Proklamation auf Verfassungsstufe macht doch zum vornherein sichtbar, wie die Ausführungsgesetzgebung in der Folge aussehen wird.

Meine hauptsächlichlichen Bedenken richten sich – wie diejenigen Kollege Steiners – gegen die präjudizielle Wirkung für künftige Fälle. Das Gewährleistungsverfahren wird zur Leerformel, zu einer Farce degradiert, auf die wir dann ebenso gut verzichten können. Dabei bildet das Gewährleistungsverfahren – auch das sei abschliessend noch einmal in Erinnerung gerufen – die einzige Verfassungskontrolle, die durchgeführt wird, nachdem sich das Bundesgericht – vorbehaltlich veränderter Rechtslage nach einem neuesten Entscheid – immer noch weigert, eine solche Kontrolle an die Hand zu nehmen.

Der vorgeschlagene Vorbehalt wird Herrn Kollege Belser, wenn er ihn schluckt, wie er das zu tun beabsichtigt, sicher keine Bauchschmerzen verursachen. Er ist wirkungs- und bedeutungslos, ob er angebracht wird oder nicht.

Ein Letztes: Die Konsequenz, die sich für mich aus dem Bündner Urteil ergibt: Nachdem die vom Kanton Basel-Landschaft angestrebte Lösung im erwähnten Urteil vom Bundesgericht als bundesrechtswidrig und demzufolge unzulässig abqualifiziert worden ist – ich sage das absichtlich derart deutlich, nachdem ich eingangs feststellen konnte, dass es sich materiell um den genau gleichen Sachverhalt handelt –, würde unsere Gewährleistung dazu führen, dass es künftig Kantone geben wird, für welche die bundesgerichtliche Rechtssprechung gilt und verbindlich ist und andere, die sich mit Wissen und Willen der Bundesversammlung darüber hinwegsetzen. Ob wir dazu Hand bieten können, ist weit mehr als eine Frage des politischen Ermessens.

Im Lichte der Ihnen dargelegten Gründe wird sichtbar, dass

wir einen rechtsstaatlich bedeutsamen Entscheid zu treffen haben. Getragen von dieser Verantwortung, stimme ich für den Antrag Binder.

Masoni: Ich teile die Auffassung Kollege Binders betreffend Vorbehalt und Wert des Vorbehaltes nicht. Ich gehe mit Kollege Schmid und anderen einig, dass der Vorbehalt ein geeignetes Instrument sein kann, um die Genehmigung so einzuschränken, dass sie praktisch verweigert wird, indem sie nur für die Auslegung der Norm als eine rein programmatische Behauptung gewahrt bleibt. Nicht einig gehe ich mit Herrn Kollege Schmid in der Beantwortung der Frage: Ist der Vorbehalt in unserem Falle geeignet, diesen Dienst zu leisten? Ich verneine die Frage aus folgenden zwei Überlegungen, die ich Ihnen wegen der präsidentialen Empfehlung sehr kurz zusammenfassen muss: Der beantragte Vorbehalt beschränkt sich nur auf Artikel 24quinquies BV. Es gibt andere Grundsätze der Verfassung, wie Kollege Binder erwähnt hat, die ohne weiteres dort erwähnt sein sollten. Ich frage mich, ob nicht auch Artikel 91 (Verbot der Abstimmung auf Instruktionen) mindestens als allgemeiner Grundsatz auch für die Beziehungen zwischen Bund und Kantonen gilt. Der Vorbehalt bloss von Artikel 24quinquies BV scheint mir in diesem Sinne nicht genügend.

Dann gibt es ein viel wichtigeres Problem, und das ist das Problem der Rechtsgleichheit. Die Bündner Bürger, die die Initiative unterschrieben haben, würden kaum verstehen, dass in der basellandschaftlichen Bundesverfassung eine Norm Eingang findet – obschon mit diesem Vorbehalt –, die sie nicht der Abstimmung im eigenen Kanton unterbreiten konnten. Dieser Aspekt scheint mir in der Diskussion zu kurz gekommen zu sein. Was werden diese Bürger über das Bundesgericht denken? Diese Bürger werden mit dem Bundesgericht sehr unzufrieden sein. Auch wenn einzelne Umstände in den zwei Fällen vielleicht verschieden sind, wäre für sie unser Entscheid (oder jener des Bundesgerichtes) unverständlich.

Ich glaube, dieses Gefühl der Gleichheit vor dem Gesetz bei unseren Bürgern ist zu wichtig, als dass wir uns heute mit diesem unklaren, weil nicht vollständigen Vorbehalt begnügen könnten. Deshalb bin ich für den Antrag Binder.

J'aimerais dire à M. Aubert que, à la page 16 de son arrêt, le Tribunal fédéral ne tient pas des propos méfiants envers le gouvernement des Grisons. Il est indiqué très clairement que le Tribunal fédéral parle toujours des intentions des initiateurs et non de l'attitude du gouvernement des Grisons. En revanche, M. Aubert a raison lorsqu'il dit qu'il ne s'agit pas, dans la norme contestée, d'un veto de la part de Bâle-Campagne. La position que ce canton adopte au moyen de cet article constitutionnel ne me paraît toutefois pas acceptable.

J'en conviens, la réserve pourrait suffire si elle était claire et si elle ne se fondait pas sur la seule mention de l'article 22quinquies. Il y a d'autres dispositions et d'autres principes qui entrent en ligne de compte. Mais ce qui me préoccupe le plus c'est le principe de l'égalité devant la loi. Que diraient les citoyens des Grisons qui ont signé l'initiative en constatant que le Tribunal fédéral a refusé de mettre ce texte dans la constitution cantonale des Grisons, alors qu'un texte analogue figure dans la constitution de Bâle-Campagne?

Je pense qu'en accordant la garantie, même avec une réserve, nous ne rendrons pas un bon service, nous ne nous montrerons pas suffisamment préoccupés du principe de l'égalité des citoyens devant la loi.

Schmid: Das zweite Argument von Herrn Masoni kann nicht unwidersprochen bleiben: Das Argument der Rechtsgleichheit. Herr Masoni, ob Sie gewährleisten wollen oder nicht, hängt damit zusammen, wie Sie diesen Artikel 115 Absatz 2 Satz 2 der basellandschaftlichen Verfassung beurteilen. Wenn Sie glauben, dieser sei zu gewährleisten, bitte, gewährleisten Sie!

Es wäre nicht richtig, wenn wir ein Fehlurteil des Bundesgerichtes einfach perpetuieren würden, nur damit alle gleich unrecht behandelt werden. Dafür ist der Ständerat nicht da!

Bundesrätin **Kopp**: Das knappe Abstimmungsergebnis an Ihren letzten Beratungen und die heutige Diskussion haben erneut gezeigt, in welchem Dilemma wir stehen. Wir haben einen Artikel vor uns, den wir zusammen mit Herrn Binder, als unfreundlich, als unsolidarisch empfinden. Ich würde sogar sagen: Er ist auch unklug. Wir empfinden ihn als einen Affront, und ich teile zusammen mit Herrn Binder die Besorgnis, wohin unsere Eidgenossenschaft gehen wird, wenn alle Kantone ihre eigenen Regionalinteressen in den Vordergrund stellen und darob das Interesse des Gesamtwohls vergessen. Wir haben aber hier nicht den Inhalt des Paragraphen 115 zu beurteilen, sondern es geht um eine Gewährleistung, und ich darf nochmals ganz kurz – es haben bereits mehrere Sprecher darauf hingewiesen – folgendes wiederholen:

Die Gewährleistung ist nun einmal eine Rechtskontrolle. Damit nehmen wir materiell zum genannten Verfassungsartikel nicht Stellung. Die Gewährleistung muss – darauf hat Herr Aubert hingewiesen – dann erteilt werden, wenn auch nur *ein* bundesrechtskonformer Anwendungsfall möglich und denkbar ist. Nicht gewährleistet wird demzufolge eine Verfassung oder eine spezielle Bestimmung nur, wenn deren Anwendung mit Sicherheit eine Bundesrechtsverletzung mit sich zieht oder wenn ein Bundeszweck mit der Anwendung der Bestimmung vereitelt wird. Aber das ist nun mit Paragraph 115 Absatz 2, den wir hier diskutieren, nicht der Fall. Es sind durchaus Möglichkeiten einer bundesrechtskonformen Anwendung denkbar, und es wurde verschiedentlich darauf hingewiesen, dass es sich hier um eine programmatische Bestimmung handelt, d. h. es ist eine bundesrechtskonforme Auslegung und Anwendung dieser Verfassungsbestimmung denkbar.

Gestatten Sie mir, dass ich mich angesichts der knappen zur Verfügung stehenden Zeit hauptsächlich mit den drei Argumenten von Herrn Binder auseinandersetze, der ja den Ablehnungsantrag gestellt hat. Herr Binder macht geltend, dass sich die Situation nach dem Bundesgerichtsurteil verändert habe. Dieses Urteil wurde bereits von mehreren Mitgliedern Ihres Rates kritisiert, zum Teil gelobt, so dass ich mich auf ganz wenige Bemerkungen beschränken möchte. Erstens einmal glaube ich, dass Bundesbehörden, ob es nun das Parlament sei oder das Bundesgericht, gut daran tun, wenn sie nicht ohne Not vom Entscheid der obersten kantonalen Behörde abweichen. Das hat das Bundesgericht hier getan, indem es den Entscheid des kantonalen Parlamentes gebilligt hat. Wir aber befinden uns in einem anderen Fall. Hier empfiehlt uns das kantonale Parlament die Genehmigung einer Bestimmung.

Wenn man das Urteil genau liest, wird man nicht um die Feststellung herumkommen, dass das Bundesgericht die Begründung der Initianten den Behörden des Kantons Graubünden unterstellt. Das Bundesgericht sagt indirekt, dass die kantonalen Behörden, wenn sie alle rechtlichen und politischen Mittel anwenden würden, sich nicht bundesrechtskonform verhalten. Das Bundesgericht unterstellt also genau das, was wir bei der Gewährleistung dem Kanton eben nicht unterstellen sollten. Nun scheint mir die wichtigste Frage, die auch Herr Schönenberger zusätzlich aufgenommen hat, zu sein: Ist diese Bestimmung tatsächlich verfassungswidrig? Ist es verfassungswidrig, wenn ein Kanton sich in seiner Verfassung verpflichtet, in jedem Fall *a priori* negativ Stellung zu nehmen? Ich würde sagen nein, obwohl es nach meiner Meinung in hohem Masse politisch unklug ist. Warum? Wenn ein Kanton sich zum vornherein festlegt, negativ Stellung zu nehmen, verliert doch diese Stellungnahme dem Bundesrat gegenüber völlig an Gewicht, da der Bundesrat ja weiss, dass der Kanton nicht anders handeln kann. Ich würde es als politisch unklug, aber nicht als verfassungswidrig taxieren, denn der Kanton hätte ja die Möglichkeit, bei jedem einzelnen Fall negativ Stellung zu nehmen, ohne dass damit eine Bundesrechtswidrigkeit verbunden wäre.

Das zweite Argument, das Herr Binder geltend gemacht hat, ist der Hinweis, dass mit diesem Artikel auch die Nachbar Kantone anvisiert werden. Solange aber das Bundesrecht

selber in einzelnen Fällen vorsieht, dass die Kantone in Vernehmlassungen Stellung nehmen können, kann auch darin keine Bundesrechtswidrigkeit gesehen werden, wenn ein Kanton in negativem Sinne eine solche Stellungnahme abgibt. Auch in diesem zweiten Argument sehe ich keine Bundesrechtswidrigkeit, sondern die Pflicht zur Opposition ist bloss politisch unklug.

Das Bundesgericht hatte nicht die Möglichkeit, den politischen Willen mit einem Vorbehalt zu verbinden, das Bundesgericht kann nur ja oder nein sagen. Sie haben hier einen rein rechtlichen Entscheid zu fällen, obwohl Sie eine politische Behörde sind. Umgekehrt kommt es mir fast vor – in Klammer bemerkt –, als ob das Bundesgericht als eine gerichtliche Behörde hier einen politischen Entscheid gefällt hätte, denn es geht in seiner Kognition weit über das hinaus, was es normalerweise in solchen Fällen zu tun pflegt.

Bei Ihrer rechtlichen Beurteilung haben Sie einen groben Massstab anzulegen, und ich glaube, dass die bisherige Selbstbeschränkung des Parlaments durchaus ihre bundesstaatliche Bedeutung hat, die gerade Ihrem Rat besonders am Herzen liegen sollte. Diese bundesstaatliche Klugheit und Zurückhaltung legt nahe, den Kantonen auch dann eine Verfassung zu gewährleisten, wenn sie uns zwar nicht passt, aber auch nichts Bundesrechtswidriges enthält beziehungsweise wenn ein bundesrechtskonformer Fall denkbar wäre, wie das bei diesem Paragraphen zutrifft. Es ist wohl kein Zufall, dass im Nationalrat insbesondere unsere Freunde aus der Suisse romande – ich denke an die Herren Bonnard, Eggly und Petitpierre – sich ganz besonders stark für die Gewährleistung dieser Verfassung eingesetzt haben, weil sie ein sehr feines Sensorium für Minderheiten haben.

Und nun schlägt Ihnen Ihre Kommission einstimmig einen Kompromiss vor, nämlich die Gewährleistung mit Vorbehalt. Ich bin rechtlich gesehen völlig einverstanden mit Herrn Binder. Dieser Vorbehalt wäre rechtlich nicht nötig. Deshalb hat ihn der Bundesrat ja auch nicht vorgeschlagen. Aber er erscheint mir doch, wenn es um die Anwendung geht, zum mindesten eine Interpretationshilfe, und ein Vorbehalt hat zweifellos eine politische Bedeutung.

Wenn Sie an Ihrem Entschluss, der sehr knapp gefallen ist, auch heute festhalten, dann verlassen Sie die Gewährleistungspraxis, die Sie nun während Jahren – ich würde meinen: mit gutem Grund – befolgt haben. Paragraph 115 enthält qualitativ nichts anderes als 324bis der Verfassung des Kantons Thurgau – um nur ein Beispiel zu nennen. Ich habe Ihnen bereits das letzte Mal meine Bedenken angemeldet: Wenn wir diese Gewährleistungspraxis verlassen und nun anfangen, zum Inhalt Stellung zu nehmen, dann müsste man eigentlich zunächst die Kriterien festlegen, nach welchen man dann in der Zukunft solche Beurteilungen vornehmen will. Wenn wir von der reinen Rechtskontrolle abweichen, dann müssen Sie, um eine rechtsgleiche Praxis in Zukunft sicherzustellen, inhaltliche Kriterien festlegen, nach welchen Sie in Zukunft die Gewährleistung zu erteilen gedenken.

Ich meine, in dieser schwierigen, auch bundesstaatlich schwierigen Situation, in der wir uns heute befinden, würden Sie gut daran tun, dem Kompromissvorschlag Ihrer Kommission, dem sich der Bundesrat anschliesst, zu entsprechen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission

21 Stimmen

Für den Antrag Binder

19 Stimmen

Schluss der Sitzung um 12.00 Uhr

La séance est levée à 12 h 00

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	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	03
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	85.049
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	04.06.1986 - 08:00
Date	
Data	
Seite	257-268
Page	
Pagina	
Ref. No	20 014 535

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.