

85.049

Kantonsverfassung Basel-Landschaft. Gewährleistung

Constitution du canton de Bâle-Campagne. Garantie

Siehe Seite 213 hiervoor – Voir page 213 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 4. Juni 1986
Décision du Conseil des Etats du 4 juin 1986

Differenzen – Divergences

Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Steinegger, Berichterstatter: In der Botschaft vom 21. August 1985 hat der Bundesrat die Gewährleistung der neuen Kantonsverfassung Basel-Landschaft beantragt. Am 25. Dezember 1985 hat der Ständerat mit 19 zu 21 Stimmen die Gewährleistung von Paragraph 115 Absatz 2 Satz 2 verweigert. Dieser Satz hat folgenden Wortlaut: «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 Nationalrat hat sich mit diesem Geschäft am 13. März 1986 befasst. Ein Antrag, den Zusatz «in dessen Nachbarschaft» nicht zu gewährleisten, wurde mit 85 zu 84 Stimmen abgelehnt. Mit 92 zu 65 Stimmen wurde die neue Kantonsverfassung schliesslich gewährleistet.

Im Rahmen des Differenzbereinigungsverfahrens hat sich der Ständerat am 4. Juni 1986 erneut mit der Gewährleistung befasst. Mit 21 zu 19 Stimmen wurde Gewährleistung beschlossen, allerdings bei Paragraph 115 Absatz 2 Satz 2 unter dem Vorbehalt von Artikel 24quinquies BV und der darauf beruhenden Bundesgesetzgebung. Bezüglich dieses Vorbehaltes besteht nun eine Differenz.

Der Beschluss des Ständerates stellt einen Kompromiss dar. Der Vorbehalt ist ein bewährtes Instrument, um bei der Gewährleistung den Warnfinger aufzuhalten, ohne aber – in der Regel eben aus politischer Rücksicht – eine unmittelbare Rechtswirkung herbeizuführen. Bezeichnenderweise findet sich der Vorbehalt vor allem bei der Gewährleistung der Kantonsverfassungen von katholischen Orten, nämlich dann, wenn Glaubensfragen zur Diskussion standen.

Wie bereits erwähnt, entfaltet der Vorbehalt keine unmittelbare Rechtswirkung. Es handelt sich aber um einen deutlichen Fingerzeig. Bei der Auslegung von Kantonsverfassungen pflegt das Bundesgericht Vorbehalte zu berücksichtigen. Dies ist von Bedeutung im Zusammenhang mit dem Urteil des Bundesgerichtes vom 25. September des vergangenen Jahres betreffend die Volksinitiative im Kanton Graubünden für ein Gesetz gegen Atomanlagen und Lagerstätten. Ohne einen derartigen Vorbehalt würde die Gefahr einer unterschiedlichen Betrachtung durch die Bundesversammlung und das Bundesgericht entstehen.

In der bisherigen Praxis sind auch Vorbehalte aus politischen Gründen anerkannt worden. Damit möchte ich keineswegs behaupten, dass die Bedenken gegen eine Gewährleistung der neuen Kantonsverfassung Basel-Landschaft nur politischer Natur seien. Es stehen offensichtlich auch staatsrechtliche Fragen zur Diskussion. Wenn nun ein Vorbehalt angebracht werden soll, stellt sich noch die Frage, ob es sich um einen ausdrücklichen Vorbehalt handeln soll, wie es der Ständerat getan hat, oder ob die Vorbehalte in der Botschaft des Bundesrates genügen.

Folgende Bedenken – ich rekapituliere noch einmal – sind gegen eine Gewährleistung angebracht worden:

Erstens: Nichtübereinstimmung mit der Zuständigkeitsregelung im Bereich der Kernenergie (Artikel 24quinquies BV) und der darauf beruhenden Bundesgesetzgebung.

Zweitens: Verstoss gegen die Handels- und Gewerbefreiheit. Drittens: Nichtübereinstimmung mit der Pflicht der Kantone zur gegenseitigen Achtung der Souveränität.

Viertens: Verstoss gegen die umfassende Kompetenz des Bundes in der Aussenpolitik.

Der Ständerat erwähnt nur den Vorbehalt wegen der Atomgesetzgebung ausdrücklich. Die übrigen Bedenken bleiben stillschweigend bestehen.

Die einstimmige Petitions- und Gewährleistungskommission beantragt Ihnen, die Differenz durch Zustimmung zum Ständerat auszuräumen. Die Beschlussfassung des Ständerates ist staatsrechtlich vertretbar. Es besteht keine Diskrepanz zur Beurteilung durch das Bundesgericht in ähnlichen Angelegenheiten, und schliesslich ist der Kompromiss auch politisch klug.

Wir beantragen Ihnen Zustimmung zum Ständerat.

M. Eggly-Genève, rapporteur: Votre commission vous propose, à l'unanimité, d'accepter la garantie de la constitution de Bâle-Campagne, y compris celle de l'article contesté, mais avec la précaution qui a été énoncée par le Conseil des Etats. Nous sommes en procédure d'élimination des divergences, il ne s'agit donc plus de savoir si nous acceptons ou non la garantie pour cet article.

Cependant, puisqu'il y a des cas-limites, le Conseil des Etats a jugé que les choses allaient de soi mais qu'elles iraient peut-être encore mieux en le disant et c'est pourquoi il a formulé cette précaution, en réservant expressément la législation fédérale en la matière.

Comme l'a rappelé le professeur Aubert, conseiller aux Etats, ce ne sera pas la première fois qu'une telle précision est formulée. Cela s'est produit à maintes reprises, dans notre histoire constitutionnelle, et par conséquent nous ne ferions là rien d'incongru.

C'est pourquoi votre commission, à l'unanimité, vous propose d'effacer cette divergence et de suivre le Conseil des Etats.

Humbel: Ich gestatte mir, drei Fragen zu stellen und drei Feststellungen zu machen.

Eine erste Frage: Ich stelle einen Widerspruch fest in dieser Kantonsverfassung, und zwar bei Paragraph 115, Energieversorgung. Im ersten Absatz steht: «Kanton und Gemeinden fördern eine sichere, volkswirtschaftlich optimale und umweltgerechte Versorgung mit Energie.» Im zweiten Absatz kommt der ominöse Paragraph, die ominösen Bestimmungen, um die ja schon seit langem gestritten wird. Es besteht doch ein Widerspruch zwischen Absatz 1 und Absatz 2. Warum? Der Kanton Basel-Landschaft bezieht schon mehr als 30 Prozent dieses «verpönten» Atomstroms. Auf der einen Seite will er «eine sichere, volkswirtschaftlich optimale Versorgung», und auf der anderen Seite will er Kernanlagen bekämpfen. Das ist ein rechtlicher Widerspruch! Ich möchte von Frau Bundesrätin Kopp doch die Bestätigung haben – aber wahrscheinlich werde ich diese gar nicht erhalten –, dass das tatsächlich ein Widerspruch ist.

Eine zweite Frage: Wir haben vor einigen Jahren «50 Jahre Bundesamt für Energiewirtschaft» gefeiert. Zu diesem Anlass wurde ein sehr schönes Buch herausgegeben. Leider habe ich es nicht hier, weil angekündigt worden war, diese kurze Debatte werde erst nächsten Montag durchgeführt. Ich nehme an, Sie haben es auch in Ihren Bücherregalen zu Hause. In einigen Artikeln in diesem Buch wird klar festgehalten, dass die Kantone auf dem Gebiet der Kernenergie nichts mehr unternehmen dürfen.

Ich frage Frau Bundesrätin Kopp: Ist das in Ordnung, wenn Bundesämter sicher mit Zustimmung des Bundesrates solche Bücher herausgeben, und nachher macht dann ein anderes Bundesamt andere Anträge an den Bundesrat?

Wäre es nicht besser, man würde solche Bücher überhaupt nicht mehr herausgeben?

Eine dritte Frage: Es gibt nun tatsächlich Kantone in der Schweiz, die ungleich behandelt worden sind. Hut ab vor dem Grossen Rat des Kantons Graubünden, der die Initiative bezüglich Kernanlagen, mit einem ähnlichen Wortlaut wie in der Kantonsverfassung Basel-Landschaft, abgelehnt hat! Der Grosse Rat des Kantons Graubünden wurde vor dem Bundesgericht geschützt und respektiert somit die Bundesverfassung.

Nun kommt ein anderer Kanton und kann eine solche Bestimmung in die Kantonsverfassung aufnehmen. Wir gehen also einer für mich nicht verständlichen Rechtsverwilderung entgegen; Kantone werden ungleich behandelt. Das ist eine gefährliche Situation. Was sagen Sie dazu, Frau Bundesrätin Kopp?

Und dann noch drei Feststellungen:

1. Vor wenigen Tagen waren hier im Zusammenhang mit dem Widerstandsrecht laute und hohe Töne zu hören. Frau Bundesrätin Kopp, Sie haben ein hervorragendes Votum abgegeben; ich konnte und kann jeden Satz unterstreichen. Und heute genehmigt man einen Artikel mit dem Widerstandsrecht in einer kantonalen Verfassung! Soweit sind wir heute. Das ist meine persönliche Feststellung und wahrscheinlich auch noch die Feststellung verschiedener Kollegen hier im Saal.

2. In beiden Räten haben wir die vielgerühmte bürgerliche Mehrheit. Man spricht immer von den Rahmenbestimmungen, von den besseren Rahmenbedingungen für unsere Wirtschaft. Ich habe immer gemeint, es gebe auch eine Energiewirtschaft, die ebenfalls vernünftige Rahmenbedingungen haben müsse.

3. Wir kennen alle den Grundsatz «Bundesrecht bricht kantonales Recht». Ich habe einmal gelernt, der Bund habe die Kompetenzkompetenz; das ist eine schöne, wertvolle Bestimmung. Aber jetzt wird eine neue Aera für die Gewährleistung von Kantonsverfassungen eingeleitet. Wir gehen diesbezüglich schwierigen Zeiten entgegen. Das ist bedauerlich. Sie werden dies noch feststellen und vielleicht sogar selber noch spüren müssen.

Frau Fankhauser: Ich hatte nicht gedacht, dass wir heute noch einmal diese Gewährleistungsdiskussion aufrollen würden. Trotzdem, nach den Fragen von Herrn Humbel glaube ich, noch einmal betonen zu müssen, dass wir dem Volk in Basel-Landschaft den legalen Widerstand nicht nehmen dürfen und dass niemals der Gedanke aufgekommen ist, je einmal die Bundestreue zu brechen. Nur soviel, bevor uns Frau Bundesrätin das, was sie schon bei der ersten Beratung hier und im Ständerat gesagt hat, bestätigt: Wir sind bereit, diesen Kompromiss zu akzeptieren, brauchen aber in unserer Verfassung diese Mindestbestimmung, damit die Demokratie in unserem Kanton weiterleben kann.

Oehen: Unser Kollege Humbel hat mit seinem vorherigen Votum jetzt wieder eine Diskussion vom Zaun gerissen und eine Tonlage in die Angelegenheit gebracht, die ich nur bedauern kann. Ich möchte aber verschiedene seiner Aussagen nicht unwidersprochen im Raume stehen lassen und es liegt nur Frau Bundesrätin Kopp überlassen, unserem Kollegen eine Antwort zu erteilen.

Herr Humbel behauptet, es bestehe ein Widerspruch zwischen Absatz 1 und 2 von Paragraph 115 der Kantonsverfassung. Herr Kollega Humbel, Sie sind offenbar selber das Opfer einer andauernden Propaganda geworden und glauben tatsächlich daran, Atomstrom sei sicher, sei unerschöpflich, sei umweltfreundlich. Wenn Sie zum mindesten eine Lehre aus dem ziehen möchten, was in Tschernobyl passiert ist, müssten Sie sehen, dass hier von einer ungefährlichen, umweltfreundlichen Technologie wirklich nicht gesprochen werden kann, sondern dass wir damit – wie schon Hunderte von Malen wiederholt wurde – Risiken auf uns nehmen, die schlicht und einfach unverantwortbar sind, weil es eben keine absolute Sicherheit gibt und weil es

zudem vollständig falsch ist zu behaupten, diese Energiequelle sei unerschöpflich.

Wir haben uns seinerzeit ausgiebig über die Frage der Rechtmässigkeit des Artikels in der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft unterhalten. Ich kann von Ihnen, Herr Kollega Humbel, nun nicht begreifen, dass Sie heute kommen und behaupten, der Paragraph habe etwas mit Rechtsverwilderung zu tun. Wir haben darauf hingewiesen, dass wir den Kantonen natürlich nicht das Vernehmlassungsrecht geben dürfen, dann aber gleichzeitig sozusagen die Entscheidung vorwegnehmen wollen. Der kantonale Souverän hat das Recht, eine Grundsatzhaltung einzunehmen. Dabei geht es nicht um einen Appell, über rechtmässige und legale Formen des Widerstandes hinauszugehen.

Zu Ihren Feststellungen möchte ich noch folgendes sagen: Wenn Sie in diesem Zusammenhang vom Grundsatz sprechen, dass Bundesrecht kantonales Recht breche, möchte ich Sie darauf aufmerksam machen, dass – wie wir es seinerzeit besprochen haben – hier kein Fall vorliegt, wo dieser Grundsatz auch nur in Theorie in Frage gestellt würde.

Zudem: Es geht doch hier um etwas anderes, nämlich darum, ob wir in diesem Rat eine ganze Region, die ihren klaren Willen unmissverständlich zum Ausdruck gebracht hat, vergewaltigen wollen. In Ihrem Votum kommt eine weitere grosse Gefahr dieser Technologie zum Ausdruck, nämlich dass wir nun natürlich im Interesse einer Technologie vom Rechtsstaat zum Unrechtsstaat gelangen. Dagegen möchte ich in aller Form protestieren. Ich bedaure, dass Sie in diese Diskussion unnötigerweise einen Ton hineingebracht haben, auf den man gut hätte verzichten können.

Steinegger, Berichterstatter: Herr Humbel hat die Frage aufgeworfen wegen der Diskrepanz in Paragraph 115 Absatz 1 und Absatz 2 und hat von einer rechtlichen Fragestellung gesprochen. Ich bin der Auffassung, dass es sich vor allem um eine rhetorische Fragestellung gehandelt hat, mit der Kollega Humbel den Widerspruch des Bezuges von Kernenergie mit der Weigerung, derartige Energie zu produzieren, zum Ausdruck bringen wollte.

Im weiteren wurde die Behauptung aufgestellt, aufgrund irgendeines Buches, dass die Kantone nichts im Rahmen der Atomgesetzgebung oder in diesem Bereich zu tun haben. Dies ist nicht richtig. (Ich danke, dass ich dieses Buch nun sehen kann.) Es gibt nämlich gewisse Funktionen der Kantone, mindestens im Rahmen der Vernehmlassungen. Das ist gerade der Bereich, wo der Kanton Basel-Landschaft bundesrechtskonform eben diesen Paragraphen 115 zur Anwendung bringen kann.

Zur Problematik der Initiative im Kanton Graubünden: Tatsächlich hat dieses Bundesgerichtsurteil zusätzliche Probleme aufgeworfen. Es gibt aber einige Unterschiede. Die Bündner Initiative verstösst nämlich auch gegen das kantonale Recht: Sie betont – im Unterschied zu Basel-Landschaft – konkret die Opposition auch gegen Probebohrungen. In diesem Bereich haben die Kantone aber keinen grossen Spielraum. Zusätzlich hat im Kanton Graubünden der Grosse Rat als letzte Instanz die Initiative für ungültig erklärt. In Basel-Landschaft hat die oberste Instanz – das Volk – diese Verfassung beschlossen. In Zweifelsfällen pflegt das Bundesgericht die Meinung der letzten kantonalen Instanz nicht in Frage zu ziehen. Schliesslich hat das Bundesgericht die Bündner Atomschutzinitiative als absolute Verhinderungsinitiative qualifiziert, die das kantonale Recht nur als Vorwand benutzt. Dieses Argument können wir gegenüber der basellandschaftlichen Verfassung nicht anführen. Es wird darin ausdrücklich gesagt, dass der Kanton nur dahin *wirkt*, also von seinen Möglichkeiten Gebrauch macht, aber nicht, dass es sich um eine absolute Verhinderung handelt.

M. Eggly-Genève, rapporteur: Je voudrais faire une brève remarque concernant la référence à l'initiative du canton des Grisons. Cette initiative populaire, que le Grand Conseil des Grisons a refusé de soumettre au peuple grison, a été

jugée suspecte par le Tribunal fédéral, qui estimait que les auteurs de l'initiative pouvaient imaginer que l'opposition se manifesterait par tous les moyens. En ce qui nous concerne, je rappelle ce qui avait déjà été dit lors du premier débat: en tant que Parlement fédéral, nous devons présumer de la bonne foi et du respect du droit fédéral par les autorités du canton de Bâle-Campagne. Nous devons présumer que, dans la formulation «veiller à empêcher toute installation nucléaire sur son territoire ou dans le voisinage», les autorités du canton des Grisons n'entendent que faire valoir leur possibilité d'opposition dans le cadre de la consultation. Ce n'est donc pas la même chose que la décision du Grand Conseil grison de ne pas soumettre une initiative au peuple. C'est pourquoi, en dépit de cet arrêt, la commission continue à considérer que cet article peut parfaitement obtenir la garantie. Je vous rappelle enfin que nous sommes en procédure d'élimination des divergences et que notre seul problème est de savoir si nous nous rallions ou non à la précision, à la précaution supplémentaire, qui a été formulée par le Conseil des Etats.

Bundesrätin **Kopp**: Ich habe für den Aegerer von Herrn Humbel an sich Verständnis, denn wir befinden uns in dem Dilemma, dass wir eine Bestimmung zu gewährleisten haben, die uns irgendwo zutiefst unsympathisch ist, die wir als unsolidarisch gegenüber den übrigen Kantonen empfinden und die nicht zuletzt politisch unklug ist. Ob sie aber politisch unklug ist oder nicht, haben vor allem die Basler zu entscheiden. Ich sage deshalb politisch unklug, weil eine Stellungnahme des Kantons Basel-Landschaft in Zukunft für den Bundesrat nicht mehr die gleiche Bedeutung haben wird wie die Stellungnahme eines anderen Kantons, weil man ja weiss, dass sich die Regierung gar nicht anders ausdrücken kann.

Aber ich wiederhole hier noch einmal: Wenn wir eine Verfassung gewährleisten, haben wir nicht darüber zu befinden, ob sie uns inhaltlich passt oder ob wir sie als politisch klug oder unklug empfinden, sondern wir haben allein darüber zu entscheiden, ob sich in der Verfassung ein Artikel befindet, der dem Bundesrecht widerspricht. Wenn es auch nur einen Auslegungsfall gibt, der eine bundesrechtskonforme Anwendung zulässt, dann dürfen wir gemäss bisheriger Praxis die Gewährleistung nicht verweigern. Niemand in diesem Saal wird behaupten können, dass man diesen Paragraphen 115 Absatz 2 nicht auch bundeskonform anwenden kann. Wenn wir ihm die Gewährleistung versagen, dann unterstellen wir der Regierung des Kantons Basel-Landschaft nicht nur, dass sie ihn nicht bundesrechtskonform auslegen würde, sondern wir unterstellen ihr auch Bundesuntreue.

Das dürfen wir in diesem Parlament nicht tun, denn unser Bundesstaat lebt nun einmal von einem gegenseitigen Vertrauen. Ohne dieses gegenseitige Vertrauen ist unser Land mit seinen drei politischen Stufen überhaupt nicht mehr regierbar. Eine Nichtgewährleistung würde also gegen eine Tradition verstossen und würde tatsächlich unseren Bundesstaat gefährden.

Es geht jetzt um die Differenzbereinigung; diese einleitenden Bemerkungen habe ich mir nur gestattet, weil Herr Humbel wieder auf die Grundsatzfrage zurückgekommen ist. Die einstimmige Kommission schlägt Ihnen vor, den Artikel in der Verfassung mit einem Vorbehalt zu gewährleisten. Der Ständerat hat dieser Lösung bereits zugestimmt. Ich möchte Ihnen empfehlen, Ihrer Kommission ebenfalls zu folgen und die Verfassung mit diesem Vorbehalt zu genehmigen.

Wir sind uns alle bewusst, dass dieser Vorbehalt keine rechtliche Bedeutung hat, sonst hätte ihn bereits der Bundesrat angebracht; aber er hat doch eine politische Bedeutung: Es ist praktisch ein Wink mit dem Zaunpfahl und bedeutet dem Kanton, dass er sich im Zweifelsfall an eine bundesrechtskonforme Auslegung und Anwendung zu halten hat.

Diese Genehmigung mit Vorbehalt ist im übrigen nichts Neues; sie wurde insbesondere vor dem Ersten Weltkrieg

mehrere Male in ähnlichen Situationen ausgesprochen. Ich glaube, dass der Vorschlag Ihrer Kommission tatsächlich ein vernünftiger Kompromiss ist. Er gibt dem Unbehagen, das man dieser Verfassungsbestimmung gegenüber empfindet, deutlich Ausdruck; er erklärt dem Kanton, dass die Auslegung in jedem Fall bundesrechtskonform zu erfolgen hat, und dieser Kompromiss erspart uns eine bundesstaatliche Belastungsprobe.

Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag Ihrer Kommission zu folgen, und der Verfassung von Basel-Landschaft die Gewährleistung mit dem Vorbehalt zu erteilen.

Angenommen – Adopté

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

86.251

**Petition Centre social protestant.
Rückweisung von Asylbewerbern
Pétition Centre social protestant.
Renvoi de demandeurs d'asile**

Herr **Fischer-Hägglin** unterbreitet im Namen der Petitions- und Gewährleistungskommission den folgenden schriftlichen Bericht:

1. Le 21 août 1985, le «Centre social protestant» de Genève et le «Comité suisse pour la défense du droit d'asile» à Lausanne ont fait parvenir une pétition, signée par 3654 personnes. Les pétitionnaires demandent que cessent immédiatement les renvois par la force, dans leur pays d'origine, des candidats à l'asile séjournant en Suisse depuis plusieurs années et à qui l'asile politique a été refusé, pour autant que ceux-ci n'aient pas gravement contrevenu aux lois de notre pays.

2. La commission qui est chargée d'étudier le projet de modification de la loi sur l'asile a examiné cette pétition, dans sa séance du 1er mai 1986. Elle a constaté que le 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 arrêtaient 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.

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	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	08
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	85.049
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.06.1986 - 08:00
Date	
Data	
Seite	730-732
Page	
Pagina	
Ref. No	20 014 387

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.