



23.064

Botschaft zur Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Bern, Nidwalden und Basel-Stadt

vom 8. November 2023

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf zu einem einfachen Bundesbeschluss¹ über die Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Bern, Nidwalden und Basel-Stadt.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

8. November 2023

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Alain Berset

Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

¹ BBl 2023 2672

Übersicht

Der Bundesversammlung wird beantragt, mit einfachem Bundesbeschluss Änderungen in den Verfassungen der Kantone Bern, Nidwalden und Basel-Stadt zu gewährleisten. Alle Änderungen sind bundesrechtskonform. Die Gewährleistung ist somit zu erteilen.

Nach Artikel 51 Absatz 1 der Bundesverfassung gibt sich jeder Kanton eine demokratische Verfassung. Diese bedarf der Zustimmung des Volkes und muss revidiert werden können, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten es verlangt. Nach Absatz 2 des gleichen Artikels bedürfen die Kantonsverfassungen der Gewährleistung des Bundes. Steht eine kantonale Verfassungsbestimmung im Einklang mit dem Bundesrecht, so ist die Gewährleistung zu erteilen; erfüllt sie diese Voraussetzung nicht, so ist die Gewährleistung zu verweigern.

Die vorliegenden Verfassungsänderungen haben zum Gegenstand:

im Kanton Bern:

- *die Justizreform;*
- *die Unvereinbarkeiten für Mitglieder des Grossen Rates;*

im Kanton Nidwalden:

- *den Klimaschutz;*

im Kanton Basel-Stadt:

- *den Klimaschutz.*

Botschaft

1 Die einzelnen Revisionen

1.1 Verfassung des Kantons Bern

1.1.1 Volksabstimmung vom 12. März 2023

Die Stimmberechtigten des Kantons Bern haben in der Volksabstimmung vom 12. März 2023 mehreren Änderungen der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993² (KV-BE) betreffend die Justizreform mit 177 573 Ja gegen 37 514 Nein zugestimmt. Sie haben im Weiteren dem neuen Artikel 68 Absatz 1a KV-BE betreffend die Unvereinbarkeiten für Mitglieder des Grossen Rates mit 158 213 Ja gegen 57 339 Nein zugestimmt. Mit Schreiben vom 3. Mai 2023 ersuchen die Regierungspräsidentin und der Staatsschreiber im Namen des Regierungsrates um die eidgenössische Gewährleistung.

1.1.2 Justizreform

Bisheriger Text

Verfassung des Kantons Bern

Art. 68 Unvereinbarkeiten, Ausstand
[Marginalie]

¹ Dem Grossen Rat dürfen nicht gleichzeitig angehören:

- b. die Mitglieder der kantonalen richterlichen Behörden;

² Wer Mitglied einer kantonalen richterlichen Behörde ist, darf nicht gleichzeitig dem Regierungsrat oder der kantonalen Verwaltung angehören.

⁴ Mitglieder von Behörden sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kantonalen Verwaltung haben sich bei Geschäften, die sie unmittelbar betreffen, in den Ausstand zu begeben.

Neuer Text

Titel

Verfassung des Kantons Bern (KV)

Art. 68 Abs. 1 Bst. b und c1, 2 und 4

¹ Dem Grossen Rat dürfen nicht gleichzeitig angehören:

- b. die Mitglieder der kantonalen richterlichen Behörden und der Staatsanwaltschaft;
- c1. das Personal der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft;

² Wer Mitglied einer kantonalen Gerichtsbehörde oder der Staatsanwaltschaft ist, darf nicht gleichzeitig dem Regierungsrat oder der zentralen oder dezentralen kantonalen Verwaltung angehören.

⁴ Mitglieder von Behörden sowie das Personal der kantonalen Verwaltung, der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft haben bei Geschäften, die sie unmittelbar betreffen, in den Ausstand zu treten.

Bisheriger Text**Art. 76** Finanzbefugnisse [Marginalie]

Der Grosse Rat beschliesst über:

- e. Ausgaben, soweit sie nicht in die Zuständigkeit des Regierungsrates fallen.

Art. 77 Wahlen [Marginalie]

¹ Der Grosse Rat wählt:

- e. die übrigen Mitglieder der Gerichte, soweit diese Befugnis nicht dem Volk übertragen ist;
- f. die Generalprokuratorin oder den Generalprokurator.

Art. 78 Aufsicht [Marginalie]

Der Grosse Rat beaufsichtigt die Regierung und die Geschäftsführung der obersten Gerichte und führt die Oberaufsicht über die Verwaltung und die anderen Träger öffentlicher Aufgaben.

Neuer Text*Art. 76 Bst. e*

Der Grosse Rat beschliesst über:

- e. Ausgaben, soweit sie nicht in die Zuständigkeit des Regierungsrates oder der Justizverwaltungsleitung fallen.

Art. 77 Abs. 1 Bst. e und f

¹ Der Grosse Rat wählt:

- e. die übrigen Mitglieder der Gerichte, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt;
- f. die Generalstaatsanwältin oder den Generalstaatsanwalt sowie die stellvertretenden Generalstaatsanwältinnen und Generalstaatsanwälte.

Art. 78 Abs. 1 und 2

¹ Der Grosse Rat beaufsichtigt:

- a. die Regierung;
- b. die Geschäftsführung der Justizverwaltungsleitung, der obersten Gerichte und der Generalstaatsanwaltschaft.

² Er übt die Oberaufsicht über die Verwaltung und die anderen Träger öffentlicher Aufgaben aus.

Art. 83a Stellung der Justizverwaltungsleitung im Grossen Rat [Marginalie]

¹ Die Justizverwaltungsleitung hat das Recht, dem Grossen Rat in den im Gesetz vorgesehenen Geschäften Anträge zu stellen.

² Sie nimmt bei diesen Geschäften an den Sitzungen des Grossen Rates mit beratender Stimme teil.

³ Das Gesetz regelt die Mitwirkung des Regierungsrates bei der Vorbereitung der Geschäfte.

*Gliederungstitel vor Art. 97***5.5 Gerichte und Staatsanwaltschaft***Art. 97 Abs. 1, 1a und 3*

¹ Die Gerichte und die Staatsanwaltschaft sind in der Rechtsprechung und der Strafverfolgung unabhängig und nur dem Recht verpflichtet.

^{1a} Sie verwalten sich selbst, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt.

³ Das Gesetz regelt die Organisation und die Zuständigkeit der Gerichte und der Staatsanwaltschaft.

5.5 Gerichte**Art. 97** Allgemeines [Marginalie]

¹ Die Unabhängigkeit der Gerichte ist gewährleistet.

³ Das Gesetz regelt die Zuständigkeit der Gerichte.

Bisheriger Text**Art. 98** Zivilgerichte [Marginalie]

¹ Die Zivilgerichtsbarkeit wird ausgeübt durch:

- a. die Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten;
- b. das Obergericht.

² Durch Gesetz können besondere richterliche Behörden eingesetzt werden, namentlich für die Beurteilung von arbeitsrechtlichen, mietrechtlichen oder handelsrechtlichen Streitigkeiten.

Art. 99 Strafgerichte [Marginalie]

¹ Die Strafgerichtsbarkeit wird ausgeübt durch:

- a. die Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten;
- b. die Kreisgerichte oder die regionalen Kollegialgerichte;
- c. die Jugendgerichte;
- d. das Wirtschaftsstrafgericht;

² Durch Gesetz können Verwaltungsstrafbefugnisse auch den Verwaltungsbehörden des Kantons und der Gemeinden übertragen werden. Die richterliche Überprüfung bleibt vorbehalten.

Neuer Text**Art. 97a** Justizverwaltungsleitung [Marginalie]

¹ Die Justizverwaltungsleitung ist das gemeinsame Organ von Obergericht, Verwaltungsgericht und Generalstaatsanwaltschaft für die Selbstverwaltung der Justiz.

² Das Gesetz regelt die Zusammensetzung und die Zuständigkeit der Justizverwaltungsleitung.

³ Die Justizverwaltungsleitung beschliesst über:

- a. neue einmalige Ausgaben bis eine Million Franken;
- b. neue wiederkehrende Ausgaben bis 200 000 Franken;
- c. gebundene Ausgaben.

Art. 98 Abs. 1 und 2

¹ Die Zivilgerichtsbarkeit wird ausgeübt durch:

- a. die Schlichtungsbehörden;
- b. die Regionalgerichte;
- c. das Obergericht.

² Durch Gesetz können besondere richterliche Behörden eingesetzt werden.

Art. 99 Abs. 1 Bst. a–d, 1a und 2

¹ Die Strafgerichtsbarkeit wird ausgeübt durch:

- a. die Regionalgerichte;
- b.–d. *Aufgehoben*

^{1a} Durch Gesetz können besondere richterliche Behörden eingesetzt werden.

² *Betrifft nur den französischen Text.*

Art. 100a Staatsanwaltschaft [Marginalie]

Die Staatsanwaltschaft nimmt die ihr im Gesetz zugewiesenen Aufgaben im Bereich der Strafverfolgung wahr.

Nach Artikel 39 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV)³ regeln die Kantone die Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten. Nach den Artikeln 122 Absatz 2 und 123 Absatz 2 BV sind für die Organisation der Gerichte und die Rechtsprechung in Zivil- und Strafsachen die Kantone zuständig, soweit das Gesetz nichts anderes vorsieht. In die Souveränität der Kantone nach Artikel 3 BV fällt schliesslich deren Organisationsautonomie. Der Bund beachtet diese (Art. 47 Abs. 2 BV). Bei den Änderungen der KV-BE geht es um die Justizreform. Mit dieser soll die Selbstverwaltung der Justiz auf Verfassungsstufe abgebildet werden. Dadurch werden die Stellung und die Kompetenzen der Justizbehörden in der Kantonsverfassung verankert, gleich wie dies bei den anderen beiden Staatsgewalten bereits der Fall ist. Weiter soll das gemeinsame Verwaltungsorgan von Obergericht, Verwaltungsgerecht und Generalstaatsanwaltschaft neu explizit erwähnt werden, und zwar unter dem neuen Namen Justizverwaltungsleitung. Ebenfalls sollen neu die Finanzbefugnisse der Justizverwaltungsleitung sowie ihre Antrags- und Vertretungsrechte im Grossen Rat festgehalten werden. Schliesslich werden die Unvereinbarkeiten für Mitglieder der Justiz angepasst.⁴ Die vorliegende Änderung betrifft die kantonalen politischen Rechte und die kantonale Organisationsautonomie. Sie ist bundesrechtskonform und damit zu gewährleisten.

1.1.3 Unvereinbarkeiten für Mitglieder des Grossen Rates

Bisheriger Text

Art. 68 Unvereinbarkeiten, Ausstand
[Marginalie]

Neuer Text

Art. 68 Abs. 1a

^{1a} Das Gesetz kann in begründeten Fällen Ausnahmen von Absatz 1 Buchstabe c vorsehen.

Nach Artikel 39 Absatz 1 BV regeln die Kantone die Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten. In die Souveränität der Kantone nach Artikel 3 BV fällt auch deren Organisationsautonomie. Der Bund beachtet diese (Art. 47 Abs. 2 BV). Nach dem neuen Artikel 68 Absatz 1a KV-BE kann das Gesetz in begründeten Fällen Ausnahmen von Absatz 1 Buchstabe c vorsehen, d. h. von der Unvereinbarkeit für das Personal der zentralen und der dezentralen kantonalen Verwaltung gleichzeitig dem Grossen Rat anzugehören. Die vorliegende Änderung betrifft die kantonalen politischen Rechte und die kantonale Organisationsautonomie. Sie ist bundesrechtskonform und damit zu gewährleisten.

³ SR 101

⁴ Vgl. S. 2 des kantonalen Abstimmungsbüchleins zur Abstimmung vom 12. März 2023.

1.2 Verfassung des Kantons Nidwalden

1.2.1 Volksabstimmung vom 12. März 2023

Die Stimmberechtigten des Kantons Nidwalden haben in der Volksabstimmung vom 12. März 2023 dem neuen Artikel 21a der Verfassung des Kantons Nidwalden vom 10. Oktober 1965⁵ (KV-NW) betreffend den Klimaschutz mit 6808 Ja gegen 4338 Nein zugestimmt. Mit Schreiben vom 23. März 2023 ersucht der Landschreiber im Namen der Staatskanzlei um die eidgenössische Gewährleistung.

1.2.2 Klimaschutz

Bisheriger Text

Neuer Text

Art. 21a Klimaschutz [Marginalie]

¹ Kanton und Gemeinden setzen sich für die Begrenzung des Klimawandels und dessen Auswirkungen ein; sie berücksichtigen dabei die Ziele des Bundes und der für die Schweiz verbindlichen internationalen Abkommen und richten ihre Massnahmen unter anderem darauf aus, die Treibhausgasemissionen bis zur Treibhausgasneutralität zu vermindern.

² Sie können die Entwicklung und Anwendung von Technologien, Materialien und Prozessen fördern, die zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel beitragen.

Nach Artikel 74 Absatz 1 BV erlässt der Bund Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen. Der Bund verfügt dementsprechend über eine allgemeine, konkurrierende und nachträglich derogierende Rechtsetzungskompetenz.⁶ Die Bundesversammlung hat im Bereich des Klimaschutzes gestützt darauf insbesondere das CO₂-Gesetz vom 23. Dezember 2011⁷ und das Energiegesetz vom 30. September 2016⁸ erlassen. Die Kantone behalten ihre Rechtsetzungskompetenzen, soweit der Bund seine nicht vollständig ausgeschöpft hat, und überdies die Kompetenzen in ihren eigenen Zuständigkeitsbereichen, wobei die kantonale Rechtsetzung das Bundesumweltrecht unterstützen kann, indem es dieses ergänzt oder verstärkt.⁹ Im Bereich des Klimaschutzes sind beispielsweise vor allem die Kantone zuständig für Massnahmen, die den Verbrauch von Energie in Gebäuden betreffen (Art. 89 Abs. 4 BV).

Der neue Artikel 21a KV-NW sieht vor, dass sich Kanton und Gemeinden für die Begrenzung des Klimawandels und dessen Auswirkungen einsetzen; sie berücksichtigen dabei die Ziele des Bundes und der für die Schweiz verbindlichen internationalen

⁵ SR 131.216.2

⁶ Vgl. Anne-Christine Favre in: Vincent Martenet / Jacques Dubey (Hrsg.), *Constitution fédérale*, Comm. romand, Basel 2021, Art. 74 Rz. 14.

⁷ SR 641.71

⁸ SR 730.0

⁹ Vgl. *ebd.*, Art. 74 Rz. 15.

len Abkommen und richten ihre Massnahmen unter anderem darauf aus, die Treibhausgasemissionen bis zur Treibhausgasneutralität zu vermindern. Sie können die Entwicklung und Anwendung von Technologien, Materialien und Prozessen fördern, die zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel beitragen.

Die Ziele von Artikel 21a KV-NW gehen in die gleiche Richtung wie diejenigen des Bundes, der selber das Netto-Null-Emissionsziel bis 2050 beschlossen hat.¹⁰ Die Ziele des Kantons Nidwalden implizieren insbesondere Massnahmen im Bereich des Energieverbrauchs in Gebäuden, ein Bereich, in dem die Bundeskompetenzen begrenzt sind. Artikel 21a KV-NW ist bundesrechtskonform und damit zu gewährleisten.¹¹ Die kantonale Ausführungsgesetzgebung muss indessen mit dem höherrangigen Recht vereinbar sein, insbesondere mit dem CO₂-Gesetz und dem Energiegesetz.

1.3 Verfassung des Kantons Basel-Stadt

1.3.1 Volksabstimmung vom 27. November 2022

Die Stimmberechtigten des Kantons Basel-Stadt haben in der Volksabstimmung vom 27. November 2022 den neuen §§ 15 Absatz 2 zweiter Satz und 16a der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005¹² (KV-BS) mit 28 293 Ja gegen 15 844 Nein zugestimmt. Mit Schreiben vom 13. April 2023 ersuchen der Regierungspräsident und die Staatsschreiberin im Namen des Regierungsrates um die eidgenössische Gewährleistung.

1.3.2 Klimaschutz

Bisheriger Text

§ 15 Leitlinien staatlichen Handelns
[Marginalie]

Neuer Text

§ 15 Abs. 2 zweiter Satz
2 ... Er trägt nach seinen Möglichkeiten dazu bei, dass die globale Erwärmung gegenüber dem vorindustriellen Niveau 1,5° C nicht übersteigt.

¹⁰ Vgl. Art. 3 des Bundesgesetzes vom 30. September 2022 über die Ziele im Klimaschutz, die Innovation und die Stärkung der Energiesicherheit (BBl 2022 2406, Referendumsvorlage), angenommen in der Volksabstimmung vom 18. Juni 2023 (noch nicht in Kraft getreten).

¹¹ Vgl. eine ähnliche Bestimmung in Art. 102a der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (SR 131.211), der von der Bundesversammlung am 6. März 2023 die Gewährleistung erteilt wurde (BBl 2023 724).

¹² SR 131.222.1

Bisheriger Text**Neuer Text****§ 16a Klimagerechtigkeit [Marginalie]**

¹ In Anerkennung der Klimakrise als Bedrohung für Mensch, Ökosysteme, Wirtschaft und ein friedvolles Zusammenleben sowie als Chance für gesellschaftliche Innovation trifft der Staat effektive Massnahmen zu Klimaschutz und zum Schutz vor den Folgen der Klimaerhitzung.

² Er sorgt im Rahmen seiner Kompetenzen dafür, dass der Ausstoss an Treibhausgasemissionen im Kanton Basel-Stadt in allen Sektoren bis 2037 auf Netto-Null sinkt.

³ Dazu legt er verbindliche 5-Jahresziele und Absenkpfade für Treibhausgase fest und handelt im Sinne von Verursacherprinzip und umfassender Klimagerechtigkeit.

⁴ Er setzt sich im Rahmen seiner Beteiligungen an Anstalten und Unternehmen des Finanz- und Verwaltungsvermögens dafür ein, dass diese in ihren gesamten Tätigkeiten den vorgenannten Zielen entsprechen.

⁵ Er setzt sich beim Bund für die notwendigen Rahmenbedingungen ein.

Nach den neuen §§ 15 Absatz 2 zweiter Satz und 16a KV-BS trägt der Staat nach seinen Möglichkeiten insbesondere dazu bei, dass die globale Erwärmung gegenüber dem vorindustriellen Niveau 1,5° C nicht übersteigt. Er sorgt im Rahmen seiner Kompetenzen dafür, dass der Ausstoss an Treibhausgasemissionen im Kanton Basel-Stadt in allen Sektoren bis 2037 auf Netto-Null sinkt. Dazu legt er verbindliche Fünfjahresziele und Absenkpfade für Treibhausgase fest und handelt im Sinne von Verursacherprinzip und umfassender Klimagerechtigkeit. Er setzt sich im Rahmen seiner Beteiligungen an Anstalten und Unternehmen des Finanz- und Verwaltungsvermögens dafür ein, dass diese in ihren gesamten Tätigkeiten den vorgenannten Zielen entsprechen.

Die Ausführungen unter Ziffer 1.2.2 zu einer thematisch verwandten Änderung der KV-NW gelten hier ebenfalls. Die Ziele des Kantons Basel-Stadt implizieren insbesondere Massnahmen im Bereich des Energieverbrauchs in Gebäuden, ein Bereich, in dem die Bundeskompetenzen begrenzt sind. Bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben nach § 16a Absatz 4 KV-BS muss der Staat, insbesondere wenn es sich um privatrechtliche Beteiligungen handelt, das anwendbare Bundesrecht einhalten. §§ 15 Absatz 2 zweiter Satz und 16a KV-BS sind bundesrechtskonform und damit zu gewährleisten. Deren Anwendung und die kantonale Ausführungsgesetzgebung muss indessen mit dem höherrangigen Recht vereinbar sein, insbesondere mit dem CO₂-Gesetz und dem Energiegesetz.

2 Rechtliche Aspekte

2.1 Bundesrechtskonformität

Die Prüfung hat ergeben, dass die Änderungen der Verfassungen der Kantone Bern, Nidwalden und Basel-Stadt die Anforderungen von Artikel 51 BV erfüllen. Somit ist ihnen die Gewährleistung zu erteilen.

2.2 Zuständigkeit der Bundesversammlung

Die Bundesversammlung ist nach den Artikeln 51 Absatz 2 und 172 Absatz 2 BV für die Gewährleistung zuständig.

2.3 Erlassform

Die Gewährleistung erfolgt mit einfachem Bundesbeschluss, da weder die BV noch ein Gesetz das Referendum vorsehen (vgl. Art. 141 Abs. 1 Bst. c i. V. m. Art. 163 Abs. 2 BV).