



17.017

Botschaft über die Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Tessin, Genf und Jura

vom 1. Februar 2017

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Entwurf zu einem einfachen Bundesbeschluss über die Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Tessin, Genf und Jura mit dem Antrag auf Zustimmung.

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

1. Februar 2017

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Die Bundespräsidentin: Doris Leuthard
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Der Bundesversammlung wird beantragt, mit einfachem Bundesbeschluss Änderungen in den Verfassungen der Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Tessin, Genf und Jura zu gewährleisten. Die Verfassungsänderungen betreffen unterschiedliche Themen. Alle Änderungen sind bundesrechtskonform. Die Gewährleistung kann somit erteilt werden.

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 Basel-Stadt:

- *Erweiterung des parlamentarischen Instrumentariums;*

im Kanton Basel-Landschaft:

- *Einführung einer Gewerbeparkkarte,*
- *Konstituierung des Landratspräsidiums;*

im Kanton Tessin:

- *Sozialrechte und -ziele;*

im Kanton Genf:

- *Revision der Staatsrechnung durch den Rechnungshof,*
- *Seequerung;*

im Kanton Jura:

- *Änderung des kantonalen Initiativ- und Referendumsrechts der Gemeinden*

Botschaft

1 Die einzelnen Revisionen

1.1 Verfassung des Kantons Basel-Stadt

1.1.1 Kantonale Volksabstimmung vom 28. Februar 2016

Die Stimmberechtigten des Kantons Basel-Stadt haben in der Volksabstimmung vom 28. Februar 2016 dem geänderten Absatz 1 von § 93 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005¹ (KV-BS) (Erweiterung des parlamentarischen Instrumentariums) mit 39 883 Ja gegen 19 922 Nein zugestimmt. Mit Schreiben vom 21. April 2016 ersucht der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt um die eidgenössische Gewährleistung.

1.1.2 Erweiterung des parlamentarischen Instrumentariums

Bisheriger Text

§ 93

¹ Der Grosse Rat kann dem Regierungsrat Aufträge erteilen. Soweit der Gegenstand des Auftrages in die abschliessende Kompetenz des Regierungsrates fällt, hat dieser den Auftrag zu prüfen und dazu dem Grossen Rat zu berichten.

Neuer Text

§ 93

¹ Der Grosse Rat kann dem Regierungsrat Aufträge erteilen. Das Gesetz regelt die Einzelheiten, insbesondere die Instrumente, mit welchen der Grosse Rat auf den Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates einwirken kann.

Schon bisher war es dem Parlament möglich, dem Regierungsrat Aufträge zu erteilen. Die Verfassung schloss dies jedoch aus in Bezug auf Gegenstände, die in dessen abschliessende Kompetenz fallen. Der neue zweite Satz von § 93 Absatz 1 KV-BS lockert nun diese Regelung. Hintergrund ist der Gedanke, dass das Ungleichgewicht zwischen dem Milizparlament und der professionellen Verwaltung reduziert werden soll. Neu beauftragt die Verfassung den Gesetzgeber, zu regeln, mit welchen Instrumenten auf den Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates eingewirkt werden kann. Der kantonale Verfassungsgeber hat sich von der bundesrechtlichen Regelung inspirieren lassen. § 93 KV-BS ist analog zu Artikel 171 der Bundesverfassung (BV)² formuliert. Die neue Regelung fällt in den Bereich der kantonalen Organisationsautonomie; sie kann gewährleistet werden.

¹ SR 131.222.1

² SR 101

1.2 Verfassung des Kantons Basel-Landschaft

1.2.1 Kantonale Volksabstimmung vom 18. Mai 2014

Die Stimmberechtigten des Kantons Basel-Landschaft haben in der Volksabstimmung vom 18. Mai 2014 dem neuen Absatz 3 von § 118 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984³ (KV-BL) (Einführung einer Gewerbeparkkarte) mit 79 774 Ja gegen 13 755 Nein zugestimmt. Mit Schreiben vom 10. Februar 2016 ersucht die Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft um die eidgenössische Gewährleistung.

1.2.2 Einführung einer Gewerbeparkkarte

Neuer Text

§ 118 Abs. 3

³ Der Kanton kann im Gesetz Parkierungserleichterungen für gewerblich genutzte Fahrzeuge vorsehen, die für alle Gemeinde- und Kantonsstrassen gelten; er regelt die Gebührenerhebung.

Mit dem Erwerb einer kantonalen Gewerbeparkkarte erhalten Gewerbetreibende (z. B. Heizungsmonteure, Küchenbauer) das Recht, ihre Einsatzfahrzeuge während der Montagearbeiten auf öffentlichen Parkplätzen der Gemeinden abzustellen, ohne ein lokales und zeitlich beschränktes Parkticket lösen zu müssen. Die Verfassungsänderung war erforderlich, weil der Kanton damit in Hoheit und Eigentum der Gemeinden eingreift.

Die neue Verfassungsbestimmung befasst sich mit der Nutzung des öffentlichen Grundes durch Parkieren. Der Bund kennt keine Regelungen zu diesem Thema. Die durch ein Gesetz zu konkretisierende Regelung betrifft nur gewerblich genutzte Fahrzeuge. Im Hinblick auf die Gleichbehandlung mit privat genutzten Fahrzeugen wird darauf zu achten sein, dass die Bevorzugung der von Gewerbetreibenden genutzten Fahrzeuge verhältnismässig ist (Art. 8 und 36 BV). Die Gemeindeautonomie richtet sich nach dem kantonalen Recht (Art. 50 Abs. 1 BV). Die Änderung der KV-BL steht mit keinen Bestimmungen des Bundesrechts in Widerspruch und kann somit gewährleistet werden.

1.2.3 Kantonale Volksabstimmung vom 28. September 2014

In der Volksabstimmung vom 28. September 2014 haben die Stimmberechtigten dem geänderten § 68 KV-BL (Konstituierung des Landratspräsidiums) mit 52 665 Ja gegen 28 003 Nein zugestimmt. Mit Schreiben vom 10. Februar 2016 ersucht die

³ SR 131.222.2

Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft um die eidgenössische Gewährleistung.

1.2.4 Konstituierung des Landratspräsidiums

Bisheriger Text

§ 68 Konstituierung
Der Landrat wählt aus seiner Mitte den Präsidenten und den Vizepräsidenten für ein Jahr.

Neuer Text

§ 68 Konstituierung
Der Landrat wählt aus seiner Mitte das Präsidium und 2 Vizepräsidien für ein Jahr.

Mit der Einführung eines zweiten Vizepräsidiums wird gewährleistet, dass die Leitung des Landrates auch bei längerfristigem Ausfall des Präsidiums gesichert ist. Diese Änderung betrifft die kantonale Organisationsautonomie und kann deshalb gewährleistet werden.

1.3 Verfassung von Republik und Kanton Tessin

1.3.1 Kantonale Volksabstimmung vom 14. Juni 2015

Die Stimmberechtigten des Kantons Tessin haben in der Volksabstimmung vom 14. Juni 2015 die Volksinitiative «Salviamo il lavoro in Ticino» mit 50 419 Ja gegen 41 775 Nein angenommen. Damit haben sie einem neuen Absatz 3 von Artikel 13, einer Änderung von Buchstabe a von Artikel 14 sowie einer neuen Übergangsbestimmung der Verfassung von Republik und Kanton Tessin vom 14. Dezember 1997⁴ (KV-TI) (Sozialrechte und -ziele) zugestimmt. Mit Schreiben vom 26. August 2015 (der zuständigen Stelle eingereicht am 21. Juni 2016) ersucht der Staatsrat der Republik und des Kantons Tessin um die eidgenössische Gewährleistung.

1.3.2 Sozialrechte und -ziele

Bisheriger Text

Neuer Text

Art. 13 Abs. 3

³ Jede Person hat Anspruch auf einen Mindestlohn, der ihr ein würdiges Dasein sichert. Ist ein Mindestlohn nicht durch einen Gesamtarbeitsvertrag garantiert, der allgemeinverbindlich ist oder der einen obligatorischen Mindestlohn vorsieht, so wird ein solcher vom Staatsrat festgelegt in Form eines prozentualen Anteils des nationalen Medianlohnes für die entsprechende Art der Aufgabe im entsprechenden Wirtschaftszweig.

⁴ SR 131.229

Art. 14 Abs. 1 Bst. a

¹ Der Kanton setzt sich dafür ein, dass:

- a. jeder seinen Lebensunterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen und mit einer Entlohnung, die ihm ein würdiges Dasein sichert, bestreiten kann, und dass jeder gegen die Folgen von unverschuldeter Arbeitslosigkeit geschützt ist und in den Genuss von bezahlten Ferien gelangt.

Art. 14 Abs. 1 Bst. a

¹ Der Kanton setzt sich dafür ein, dass:

- a. jeder seinen Lebensunterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten kann, gegen die Folgen von unverschuldeter Arbeitslosigkeit geschützt ist und in den Genuss von bezahlten Ferien gelangt.

Übergangsbestimmung

Die Anpassungen der Erlasse infolge der Änderung der Artikel 13 Absatz 3 und 14 Absatz 1 Buchstabe a der Verfassung treten spätestens am 1. Januar 2016 in Kraft.

Der Mindestlohn soll einen minimalen Lebensstandard ermöglichen. Mit dem neuen Artikel 13 Absatz 3 zweiter Teil erhält der Staatsrat den Auftrag, Mindestlöhne in jenen Wirtschaftszweigen festzulegen, die keinen Gesamtarbeitsvertrag mit entsprechenden Vorgaben kennen. Die Bestimmung ist in den Titel III der KV-TI eingefügt worden, der sich mit den Sozialrechten und -zielen befasst; die kantonale Verfassung kennt keinen Abschnitt, der die Aufgaben des Kantons auflistet. Nach der Änderung bildet die Sicherung eines Mindestlohns nicht mehr ein Sozialziel, weil die Bestimmung nicht mehr in Artikel 14 KV-TI steht, sondern ein Sozialrecht, weil sie neu in Artikel 13 KV-TI steht.

Mit der neuen Regelung soll nach den Initiantinnen und Initianten die Anstellung von Grenzgängern zu tieferen Löhnen erschwert und der Druck auf die Saläre der Einheimischen reduziert werden. Der neue Verfassungstext nennt dieses Ziel indes nicht und verlangt generell die Festsetzung von Mindestlöhnen in jenen Branchen, die noch keine solchen kennen.

Die Voraussetzungen für die Einführung eines kantonalen Mindestlohns und die Kriterien zur Bemessung der Mindestlöhne für die verschiedenen Branchen sind ähnlich geregelt wie in Artikel 34a der Verfassung des Kantons Neuenburg⁵ und wie in einem vom Bundesgericht geprüften Initiativtext aus dem Kanton Genf⁶.

Eine kantonale Kompetenz zum Erlass von Mindestlöhnen ist innerhalb gewisser enger Grenzen anerkannt.⁷ Die Kantone dürfen in Bereichen, die abschliessend vom Bundesrecht geregelt sind, nicht legiferieren, es sei denn sie verfolgten ein anderes Ziel als das Bundesrecht.⁸ Sozial- und Lohndumping können mit den vom Bund im

⁵ Verfassung von Republik und Kanton Neuenburg vom 24. Sept. 2000, SR **131.233**, gewährleistet am 11. März 2013, Botschaft des Bundesrates vom 10. Okt. 2012 über die Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Glarus, Appenzell Innerrhoden, Aargau, Thurgau, Waadt, Neuenburg und Genf, BBI **2012**, 8513, hier 8521.

⁶ Urteil 1C_357/2009 vom 8. April 2010.

⁷ Vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 4. Dez. 2015 zum Po. Quadri 15.3909 vom 23. Sept. 2015 «Kantonale Mindestlöhne. Den Handlungsspielraum der besonders betroffenen Kantone moderat erweitern» und oben erwähnte Gewährleistungsbotschaft vom 10. Okt. 2012.

⁸ Urteil des Bundesgerichts 1C_33/2013 vom 19. Mai 2014, E. 2.1.

Rahmen der flankierenden Massnahmen vorgesehenen Instrumenten bekämpft werden. Seit dem 1. Juni 2004 besteht die Möglichkeit, Normalarbeitsverträge mit Mindestlöhnen nach den Artikeln 360a ff. des Obligationenrechts (OR)⁹ für Arbeitgeber in der Schweiz sowie für ausländische Arbeitgeber, die im Rahmen von grenzüberschreitenden Dienstleistungen Arbeitnehmer in die Schweiz entsenden, zu erlassen. Normalarbeitsverträge haben normativen Charakter. Damit besteht kaum mehr Spielraum für die Kantone, Mindestlöhne zur Bekämpfung von Sozial- und Lohndumping zu erlassen. Hingegen können die Kantone Mindestlöhne zur Bekämpfung der Armut erlassen. Die Anordnung eines Mindestlohns für eine bestimmte Branche erfolgt nach Artikel 13 Absatz 2 KV-TI durch den Staatsrat. Die mit der Festsetzung eines Mindestlohns verbundenen Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) und allenfalls der Koalitionsfreiheit (Art. 28 BV) stützen sich auf die Verfassung und damit auf eine formell-gesetzliche Grundlage. Sie müssen indessen in einem öffentlichen Interesse liegen, das nicht abschliessend vom Bundesrecht geregelt ist. Die Verhältnismässigkeit der Eingriffe in die erwähnten Grundrechte wird durch die Vorgaben nach Artikel 13 Absatz 3 zweiter Satz KV-TI gesichert.

Die neuen Bestimmungen der KV-TI können bundesrechtskonform ausgelegt und umgesetzt werden. Somit ist die Gewährleistung zu erteilen.

1.4 Verfassung der Republik und des Kantons Genf

1.4.1 Kantonale Volksabstimmung vom 28. Februar 2016

Die Stimmberechtigten des Kantons Genf haben in der Volksabstimmung vom 28. Februar 2016 dem geänderten Absatz 2 von Artikel 222 der Verfassung der Republik und des Kantons Genf vom 14. Oktober 2012¹⁰ (KV-GE) (Revision der Staatsrechnung durch den Rechnungshof) mit 77 541 Ja gegen 43 119 Nein zugestimmt. Mit Schreiben vom 6. April 2016 ersucht der Staatsrat der Republik und des Kantons Genf um die eidgenössische Gewährleistung.

1.4.2 Revision der Staatsrechnung durch den Rechnungshof

Bisheriger Text

Art. 222 Abs. 2

² Die Revision der Staatsrechnung wird durch ein externes und unabhängiges Organ gewährleistet, das vom Grossen Rat bestimmt wird. Es kann sich um den Rechnungshof handeln.

Neuer Text

Art. 222 Abs. 2

² Die Revision der Staatsrechnung wird vom Rechnungshof wahrgenommen.

⁹ SR 220

¹⁰ SR 131.234

Die neue Bestimmung hebt das Wahlrecht des Grossen Rates auf, weil es nicht mehr als sachgerecht erscheint, die Revision der Staatsrechnung durch eine private Firma vornehmen zu lassen. Ausserdem entfällt die aufwendige Ausschreibung, und es kommt günstiger, wenn die Revision durch den Rechnungshof vorgenommen wird.

Diese Änderung betrifft die kantonale Organisationsautonomie und kann gewährleistet werden.

1.4.3 Kantonale Volksabstimmung vom 5. Juni 2016

Die Stimmberechtigten des Kantons Genf haben in der Volksabstimmung vom 5. Juni 2016 dem neuen Artikel 192A KV-GE (Seequerung) mit 79 748 Ja gegen 47 188 Nein zugestimmt. Mit Schreiben vom 27. Juli 2016 ersucht der Staatsrat der Republik und des Kantons Genf um die eidgenössische Gewährleistung.

1.4.4 Seequerung

Neuer Text

Art. 192A Seequerung

¹ Zur Bekämpfung der Verkehrsüberlastung, zur Förderung des Wohlstands der Region und zur Verbesserung der Lebensqualität verwirklicht der Kanton eine Seequerung, welche die Umfahrung von Genf vollendet.

² Um die Verwirklichung zu beschleunigen, wird parallel zu dem vom Bund vorgesehenen Finanzierungsmodus eine Partnerschaft mit der Privatwirtschaft angestrebt.

³ Der Staat trifft begleitende Massnahmen. Insbesondere nutzt er die Verwirklichung der Seequerung, um zusammen mit den betroffenen Gemeinden die Ufergestaltung zu verbessern, die schädlichen Auswirkungen in den städtischen Zonen zu reduzieren, die Wirksamkeit des öffentlichen Verkehrs zu verstärken, den Langsamverkehr zu begünstigen und neue öffentliche Räume zu schaffen.

Die Strassenhoheit liegt bei den Kantonen. Aus der in Absatz 2 angesprochenen Mitfinanzierung des Bundes wird ersichtlich, dass ein Einbezug ins Nationalstrassennetz angestrebt wird. Bau, Betrieb und Unterhalt von Nationalstrassen sind Sache des Bundes; er kann die Aufgabe ganz oder teilweise öffentlichen, privaten oder gemischten Trägerschaften übertragen (Art. 83 BV). Die Kantone können an der Planung mitwirken (Art. 10 f. und Art. 8a des Bundesgesetzes vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen¹¹), und der Bund kann kantonale Projekte übernehmen.

¹¹ SR 725.11

Die Verfassungsbestimmung beauftragt damit den Kanton, entweder selbst für eine Seequerung zu sorgen oder die Idee auf Bundesebene im Zusammenhang mit dem Nationalstrassenbau einzubringen. Die Bestimmung ist mit dem Bundesrecht vereinbar und kann gewährleistet werden.

1.5 Verfassung der Republik und des Kantons Jura

1.5.1 Kantonale Volksabstimmung vom 5. Juni 2016

Die Stimmberechtigten des Kantons Jura haben in der Volksabstimmung vom 5. Juni 2016 dem geänderten Absatz 1 von Artikel 75 sowie dem geänderten Einleitungssatz von Artikel 78 der Verfassung der Republik und des Kantons Jura vom 20. März 1977¹² (KV-JU) (Änderung des kantonalen Initiativ- und Referendumsrechts der Gemeinden) mit 16 862 Ja gegen 2 212 Nein zugestimmt. Mit Schreiben vom 5. Juli 2016 ersucht die Regierung der Republik und des Kantons Jura um die eidgenössische Gewährleistung.

1.5.2 Änderung des kantonalen Initiativ- und Referendumsrechts der Gemeinden

Bisheriger Text

Art. 75 Abs. 1

¹ Zweitausend Stimmberechtigte oder acht Gemeinden können mit einer Initiative in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs die Annahme, die Änderung oder die Aufhebung von Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen verlangen.

Art. 78 Einleitungssatz

Wenn zweitausend Stimmberechtigte oder acht Gemeinden es verlangen, werden der Volksabstimmung unterbreitet:

Neuer Text

Art. 75 Abs. 1

¹ Zweitausend Stimmberechtigte oder fünf Gemeinden können mit einer Initiative in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs die Annahme, die Änderung oder die Aufhebung von Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen verlangen.

Art. 78 Einleitungssatz

Wenn zweitausend Stimmberechtigte oder fünf Gemeinden es verlangen, werden der Volksabstimmung unterbreitet:

In den letzten acht Jahren ist die Zahl der Gemeinden im Kanton Jura infolge von Fusionen von 83 auf 57 gesunken. Das Quorum für Initiativen und Referenden von Gemeinden ist deshalb von 8 auf 5 gesenkt worden. Die Bestimmungen betreffen die politischen Rechte der Gemeinden. Die Änderungen können gewährleistet werden.

2 Verfassungsmässigkeit

2.1 Bundesrechtskonformität

Die Prüfung hat ergeben, dass die Änderungen der Verfassungen der Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Tessin, Genf und Jura 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 und 172 Absatz 2 BV für die Gewährleistung zuständig.