

13.089

**Botschaft
zur Gewährleistung der Verfassung
des Kantons Genf**

vom 13. November 2013

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit mit dem Antrag auf Zustimmung den Entwurf zu einem einfachen Bundesbeschluss über die Gewährleistung der Verfassung des Kantons Genf.

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

13. November 2013

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ueli Maurer

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Botschaft

1 Kantonale Volksabstimmung

Am 14. Oktober 2012 haben die Stimmberechtigten des Kantons Genf mit 40 849 Ja gegen 34 690 Nein eine neue Kantonsverfassung (KV-GE) angenommen.

Mit Schreiben vom 5. Dezember 2012 ersucht die Staatskanzlei des Kantons Genf um die eidgenössische Gewährleistung.

2 Wesentliche Neuerungen

Die neue Verfassung des Kantons Genf umfasst 237 Artikel. Sie enthält im Vergleich zur bisherigen Verfassung aus dem Jahre 1847 insbesondere die folgenden Neuerungen:

- *Präambel und Allgemeine Bestimmungen*: Die Verfassung wird neu mit einer Präambel eingeleitet. In den Allgemeinen Bestimmungen werden in 13 Artikeln wichtige Wesenszüge und Strukturprinzipien des Kantons Genf verankert.
- *Grundrechte*: Der 2. Titel enthält einen umfassenden Grundrechtskatalog, der in verschiedenen Punkten weiter geht als jener der Bundesverfassung¹ (BV). Die Verfassung des Kantons Genf garantiert beispielsweise behinderten Personen Zugang zu Gebäuden und Einrichtungen sowie zu öffentlichen Dienstleistungen, führt ein Recht auf ein Leben in einer gesunden Umwelt ein und schützt im Rahmen der Meinungsfreiheit explizit auch Personen, die Missstände aufzeigen und sie bekannt machen (sog. Whistleblower).
- *Politische Rechte (3. Titel)*: Für kantonale und kommunale Majorzwahlen ist im ersten Wahlgang nicht mehr das relative, sondern das absolute Mehr erforderlich. Die notwendige Zahl der Unterschriften für kantonale und kommunale Initiativen und Referenden wird neu in Prozenten der Anzahl Stimmberechtigten festgelegt. Bei den kantonalen Referenden sind drei Neuerungen eingeführt worden: Das obligatorische Referendum in Steuer- und Wohnungsangelegenheiten ist durch ein fakultatives Referendum ersetzt worden. Bei Massnahmen zur Sanierung des Finanzhaushalts ist kein obligatorisches Referendum mehr möglich; vielmehr kann das Gesetz vorsehen, dass Massnahmen, die eine Gesetzesrevision erfordern, dem Stimmvolk vorzulegen sind. Schliesslich wird ein ausserordentliches Referendum eingeführt, das von zwei Dritteln der Mitglieder des Grossen Rats beschlossen werden kann.
- *Behörden (4. Titel)*: Die Legislaturperiode für den Grossen Rat, den Staatsrat und die Gemeindebehörden wird von 4 auf 5 Jahre verlängert. Neu wird die Stellvertretung der Mitglieder des Grossen Rats geregelt. Der Präsident oder die Präsidentin des Staatsrates wird nicht mehr nur für ein Jahr, sondern für die ganze Legislaturperiode gewählt. Er oder sie steht dem Präsidialde-

¹ SR 101

partement vor, das insbesondere mit den auswärtigen Beziehungen und mit den Beziehungen zur «Genève internationale» betraut ist und für die Kohärenz aller Regierungstätigkeiten zu sorgen hat. Im Übrigen wird neu auch eine Ombudstelle für Konflikte zwischen der Verwaltung und den Einwohnerinnen und Einwohnern geschaffen. Die Gerichte sind aufgerufen, die Schlichtung und andere aussergerichtliche Konfliktlösungsstrategien zu fördern.

- *Territoriale Organisation und auswärtige Beziehungen (5. Titel)*: Gemeindefusionen werden unter anderem mit finanziellen Anreizen gefördert. Die auswärtigen Beziehungen sollen von Offenheit gegenüber Europa und der Welt geprägt sein. In der regionalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit soll die demokratische Zusammenarbeit in Institutionen gefördert und eine nachhaltige, ausgewogene und solidarische Entwicklung angestrebt werden.
- *Öffentliche Aufgaben und Finanzen (6. Titel)*: Grosse Bedeutung wird u. a. dem Umweltschutz (z. B. Reduktion der Treibhausgase), der Gesundheit, dem Wohnungswesen und der Mobilität beigemessen. Die Bildung wird bis mindestens zur Volljährigkeit obligatorisch erklärt. Der Staat soll antizyklische Reserven bilden und sich nicht überschulden.

3 Voraussetzungen für die Gewährleistung

Nach Artikel 51 Absatz 1 BV 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. Die Gewährleistung wird erteilt, wenn die Kantonsverfassung dem Bundesrecht nicht widerspricht. Erfüllt eine kantonale Verfassung diese Anforderungen, so ist die Gewährleistung zu erteilen; erfüllt eine kantonale Verfassungsnorm eine dieser Voraussetzungen nicht, so ist die Gewährleistung zu verweigern.

4 Verfassungsmässigkeit

Die Verfassungsmässigkeit von drei Bestimmungen der Kantonsverfassung kann unter Umständen Fragen aufwerfen; aus diesem Grund wird nachfolgend kurz darauf eingegangen:

- Artikel 66 KV-GE übernimmt aus der bisherigen Verfassung von 1847 (Art. 53B aKV-GE) das Verbot des «doppelten Nein» (bzw. des «doppelten Ja») bei bestimmten Abstimmungen, die Sanierungsmassnahmen im Finanzhaushalt zum Gegenstand haben. Konkret muss das Stimmvolk bei den betreffenden Abstimmungen zwischen zwei vorgeschlagenen neuen Lösungen eine Wahl treffen. Entweder nimmt es die vorgeschlagene Sanierungsmassnahme oder es nimmt eine entsprechende Steuererhöhung mit gleichartiger Wirkung an. Eine solche Regelung hat zur Folge, dass das Stimmvolk sowohl auf die Wahl des Status quo (doppeltes Nein) als auch auf die Wahl, die Sanierungsmassnahme *und* die Steuererhöhung anzunehmen (doppeltes Ja), bereits von vorneherein verzichtet. Bereits im Jahre 2003 hatte die Bundesversammlung einer vergleichbaren Norm in der totalrevidierten Verfas-

sung des Kantons Waadt (KV-VD), die ein solches Verbot des «doppelten Nein» bzw. «doppelten Ja» bei finanziellen Sanierungsmassnahmen vorsah (Art. 165 KV-VD) die Gewährleistung erteilt². Dasselbe tat sie im Jahre 2010 auch bei der inhaltlich vergleichbaren Regelung (Verbot des doppelten Nein bzw. Ja) in Artikel 53B aKV-GE³. Dies wurde in der Lehre vereinzelt kritisiert⁴. Im Rahmen eines im Kanton Waadt erhobenen Beschwerdeverfahrens hatte das Bundesgericht im Jahre 2004 Gelegenheit, sich zur Vereinbarkeit dieser Regelung mit dem Bundesrecht zu äussern⁵. Es führte namentlich aus, dass der kantonale Verfassungsgeber eine grosse Autonomie habe, das Ausmass der politischen Rechte zu bestimmen. Wenn der Verfassungsgeber schon die Möglichkeit habe, die Referendumsmöglichkeit bei Sanierungsmassnahmen ganz zu entziehen, so müsse es auch möglich und mit dem Stimmrecht vereinbar sein, ein spezielles Abstimmungsverfahren vorzusehen, welches dem Stimmbürger nur eine beschränkte Wahlmöglichkeit lasse. Allerdings sei eine solche Beschränkung nur dann statthaft, wenn dies klar aus dem betreffenden Text hervorgehe. Vor diesem Hintergrund erscheint Artikel 66 KV-GE mit der Garantie der politischen Rechte (Art. 34 BV) vereinbar.

- Artikel 168 Absatz 1 KV-GE sieht für die Wasser- und Stromversorgung im Kanton Genf sowie für die Entsorgung des Abwassers ein kantonales Monopol vor, «soweit dies das Bundesrecht zulässt». Mit diesem Verweis auf das Bundesrecht wird insbesondere Bezug genommen auf Artikel 13 Absatz 1 des Stromversorgungsgesetzes vom 23. März 2007⁶ (StromVG). Nach dieser Bestimmung werden die Netzbetreiber verpflichtet, Dritten diskriminierungsfrei den Netzzugang zu gewähren, was das Recht einschliesst, von einem Lieferanten freier Wahl Elektrizität zu beziehen oder Elektrizität in ein Netz einzuspeisen (Art. 4 Abs. 1 Bst. d StromVG). Mit dieser bundesrechtlichen Regelung ist ein kantonales Stromversorgungsmonopol grundsätzlich nicht mehr zulässig. Dies hatte die Bundesversammlung im Übrigen schon im Jahre 2008 festgestellt, als sie einer vergleichbaren Bestimmung zum Genfer Stromversorgungsmonopol in der bisherigen KV-GE die Gewährleistung nur befristet bis zum Inkrafttreten des StromVG per 1. Januar 2009 erteilte⁷. Indem nun aber in Artikel 168 Absatz 1 der neuen KV-GE ein ausdrücklicher Vorbehalt zugunsten des Bundesrechts aufgenommen wurde, lässt sich diese Bestimmung so interpretieren, dass das kantonale Monopol nur für die Bereiche der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung umfassend gilt, nicht aber im Bereich der Stromversorgung, wo das Bundesrecht eine Marktöffnung vorsieht. Diese Interpretation wird auch durch die Entstehungsgeschichte der Bestimmung gestützt. In diesem Sinne lässt sich Artikel 168 Absatz 1 KV-GE bundesrechtskonform auslegen.

² BBl 2003 6879

³ BBl 2011 257

⁴ Insb.: Thierry Tanquerel, L'interdiction du double non en cas de vote populaire sur une alternative respecte-t-elle la liberté de vote?, in: Festschrift für Tobias Jaag, Schulthess 2012, S. 339 ff.

⁵ BGE 131 I 126 E. 6

⁶ SR 734.7

⁷ Vgl. hierzu den Gewährleistungsbeschluss vom 18. Dezember 2008 (BBl 2009 555) sowie die entsprechenden Ausführungen in der bundesrätlichen Botschaft (BBl 2008 6062 f.)

- Artikel 169 KV-GE verpflichtet die Behörden des Kantons Genf, sich im Rahmen ihrer Kompetenzen mit allen ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln gegen die Errichtung von Kernanlagen, von Lagerstätten für radioaktive Abfälle sowie von Wiederaufbereitungsanlagen auf dem Gebiet des Kantons und in seiner Nachbarschaft zu wenden. Damit wird auf Verfassungsstufe im Voraus die Haltung festgeschrieben, welche die kantonalen Behörden im Rahmen der Mitwirkungsrechte jeweils einzunehmen haben, die ihnen Artikel 44 des Kernenergiegesetzes vom 21. März 2003⁸ (KEG) bei der Errichtung geplanter Kernanlagen einräumt. Obwohl die Regelung des Kernenergiebereichs gemäss Artikel 90 BV ausschliesslich Bundessache und die Bundesregelung abschliessend ist, lässt sich Artikel 169 KV-GE dennoch bundesrechtskonform auslegen, weil diese Bestimmung einen ausdrücklichen Vorbehalt enthält, wonach die kantonalen Behörden nur im Rahmen ihrer (insbesondere vom KEG) definierten Kompetenzen aktiv werden dürfen und sollen. Auf eine bedingte Gewährleistung dieser Bestimmung (d. h. Gewährleistung unter Vorbehalt des Bundesrechts), wie dies ursprünglich beim analogen Artikel 160E Absatz 5 aKV-GE der Fall gewesen ist, kann daher verzichtet werden⁹.

Die Verfassung des Kantons Genf vom 14. Oktober 2012 erfüllt demnach die Anforderungen von Artikel 51 BV; ihr ist die Gewährleistung zu erteilen.

Die Bundesversammlung ist nach den Artikeln 51 Absatz 2 und 172 Absatz 2 BV zuständig, die Kantonsverfassung zu gewährleisten.

⁸ SR 732.1

⁹ Vgl. hierzu den Gewährleistungsbeschluss vom 20. Juni 1988 (BBl 1988 II 1159) sowie die entsprechenden Ausführungen in der bundesrätlichen Botschaft (BBl 1988 I 249, hier 260 f.)

