



14.084

**Kantonsverfassungen
(BE, UR, SO, BS, BL, AR,
AI, TI, VD, JU).
Gewährleistung**

**Constitutions cantonales
(BE, UR, SO, BS, BL, AR,
AI, TI, VD, JU).
Garantie**

Zweitrat - Deuxième Conseil

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 05.03.15 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 11.03.15 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

Le président (Rossini Stéphane, président): Vous avez reçu un rapport écrit de la commission. La majorité propose de suivre le Conseil des Etats. Deux minorités proposent de ne pas accorder la garantie pour l'article 7 alinéa 3 lettre b de la modification de la Constitution du canton de Berne, respectivement pour l'article 9a alinéa 1 de la modification de la Constitution du canton du Tessin.

Bugnon André (V, VD), pour la commission: Dans sa séance du 12 février dernier, la Commission des institutions politiques du Conseil national a examiné les propositions de modification de diverses constitutions cantonales. Toutes ont été acceptées en votation populaire dans chacun des cantons concernés.

Il s'agit de diverses modifications constitutionnelles relatives à dix cantons, à savoir les cantons de Berne, d'Uri, de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Appenzell Rhodes-Extérieures, d'Appenzell Rhodes-Intérieures, du Tessin, de Vaud et du Jura.

Comme vous avez pu le constater dans le dépliant que vous avez reçu, des propositions de minorité ont été déposées visant à ne pas garantir les modifications de la Constitution du canton de Berne et celles de la Constitution du canton du Tessin.

Je vais, dans un premier temps, vous résumer les propositions de modification qui sont soutenues par l'unanimité de la commission, puis, ensuite, je développerai les divergences concernant certains articles de la Constitution du canton Berne et de la Constitution du canton du Tessin.

Concernant le canton d'Uri, la modification proposée va dans le sens d'une favorisation de la fusion de communes dans ce canton. Ainsi le nombre de communes du canton et la liste exhaustive de celles-ci ne figureront plus dans le texte constitutionnel. Il est précisé en outre que, en cas de fusion, la commune bourgeoise serait également fusionnée. Ces modifications ont été acceptées en votation populaire le 22 septembre 2013.

S'agissant du canton de Soleure, la proposition de modification a pour objectif de préciser dans la Constitution le rôle du canton en matière d'approvisionnement énergétique, en mentionnant expressément le recours aux énergies renouvelables par le biais du principe d'une utilisation économe de l'énergie. Cette modification a été acceptée en votation populaire le 18 mai 2014.

Pour le canton de Bâle-Ville, la modification proposée concerne une adaptation du texte constitutionnel aux nouvelles dispositions du Code civil sur le droit de vote en matière cantonale et communale. Il s'agit de préciser que les personnes sous le coup d'une curatelle de portée générale ou qui sont représentées par un mandataire en raison d'une incapacité de discernement durable ne peuvent pas obtenir le droit de vote. Une seconde modification donne la possibilité aux personnes vivant à l'étranger et qui ont le droit de vote en matière fédérale dans le canton de Bâle-Ville, de pouvoir désormais participer à l'élection des membres du Conseil des Etats. Ces modifications ont été acceptées par le peuple le 9 février 2014.

Le canton de Bâle-Campagne a, quant à lui, procédé à une modification concernant l'encouragement de l'accession à la propriété du logement pour son usage personnel et de la construction de logements d'utilité



publique. Les dispositions relatives à ces encouragements sont contenues dans le nouvel article 106a alinéas 1, 2, 4 et 5 de sa Constitution. Le peuple a accepté cette modification le 9 février 2014, par plus de 70 pour cent des suffrages exprimés.

Le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures a entrepris une réforme de la direction de l'Etat. Ainsi, 19 articles sont concernés par cette réforme visant à améliorer la collaboration entre le Grand Conseil et le gouvernement. Les points les plus importants de la réforme sont la réduction du nombre de membres au Conseil d'Etat, qui passe de sept à cinq membres, le passage d'une fonction à titre principal à une fonction à plein temps, ainsi qu'une limitation du nombre de mandats à quatre législatures. S'agissant du Grand Conseil, les formulations du principe de la séparation des pouvoirs et de la définition des rôles dans les relations avec l'extérieur sont mieux précisées. Le peuple a accepté ces modifications le 18 mai 2014.

Pour le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures, les modifications acceptées le 27 avril 2014 par la Landsgemeinde portent sur les montants minimum sur lesquels un référendum financier peut être lancé.

Les modifications de la Constitution du Canton de Vaud ont été acceptées par le peuple le 9 juin 2013. Elles concernent: le transfert de la compétence relative à l'examen de la validité des initiatives populaires avant leur lancement, qui passe du Grand Conseil au Conseil d'Etat; la prolongation du délai de récolte de signatures lors d'un référendum, afin de tenir compte des périodes de fêtes; la modification des critères pour repourvoir un siège vacant au Conseil d'Etat à six mois des élections générales et la réorganisation de la Cour des comptes. S'agissant du canton du Jura, la modification proposée concerne les règles mises en place relatives à la création d'un nouveau canton englobant les territoires du Jura bernois et du Jura.

Je reviens maintenant sur les deux constitutions qui n'ont pas fait l'unanimité au sein de la commission. Il s'agit tout d'abord de la Constitution du canton de Berne. La modification porte sur l'acquisition et la perte du droit de cité cantonal et communal. L'article concerné précise à quelles conditions ces droits de cité sont refusés. Si la validation des conditions arrêtées à l'article 7 alinéa 3 lettres a, c, d et e est acceptée par la commission, celle de la lettre b fait l'objet d'une minorité I (Glättli), qui prévoit de ne pas donner la garantie fédérale à cette condition. Il s'agit du critère obligatoire qui permet de refuser la naturalisation par l'octroi du droit de cité aux personnes qui ont bénéficié de prestations de l'aide sociale et qui n'auraient pas entièrement remboursé les prestations perçues.

La proposition de la minorité I (Glättli) estime que cette condition est inacceptable, car liée à la condition sociale du demandeur, et propose de ne pas lui donner la garantie fédérale. Après un échange verbal sur cette proposition, la commission vous recommande, par 18 voix contre 6, d'adopter l'ensemble des propositions arrêtées par le peuple bernois, c'est-à-dire d'approuver la proposition du Conseil fédéral, et de rejeter la minorité I.

S'agissant de la garantie à accorder au canton du Tessin, il s'agit de plusieurs modifications de la Constitution cantonale, acceptées lors de six consultations populaires, à savoir les 7 mars 2010, 5 juin 2011, 23 septembre 2012, 22 septembre 2013, 9 février 2014 et 18 mai 2014. Une modification inscrit dans la Constitution la possibilité de révoquer la municipalité dans certaines conditions; une deuxième inscrit le principe de l'égalité des chances pour les citoyens; une troisième traite des incompatibilités entre un mandat au Conseil d'Etat et d'autres charges; une quatrième inscrit l'interdiction de se dissimuler le visage; une cinquième précise les conditions d'éligibilité et de révocation des membres des

AB 2015 N 271 / BO 2015 N 271

autorités et une sixième règle des questions sur le régime financier.

La commission, à l'unanimité, vous propose d'accorder la garantie à ces modifications, sauf à celle concernant l'interdiction de se dissimuler le visage dans les lieux publics. Le nouvel article 9a de la Constitution tessinoise a fait l'objet d'une analyse fouillée de la part du Conseil fédéral et des services juridiques de la Confédération. Même si le Conseil fédéral juge qu'il n'est pas très judicieux d'interdire dans le droit suisse ou cantonal de se dissimuler le visage dans les lieux publics, il est rappelé que, d'un point de vue strictement juridique, la garantie fédérale ne peut être refusée que si elle n'est pas conforme au droit fédéral. Or, en l'occurrence, il n'a pas été prouvé que le texte de la Constitution tessinoise soit incompatible avec le droit fédéral. Cette proposition peut donc être acceptée.

La minorité II (Schenker Silvia) propose de ne pas accorder la garantie pour cet article 9a de la Constitution tessinoise, en se référant à un arrêt du tribunal constitutionnel de Bâle-Ville, qui avait déclaré invalide une même proposition sur le plan cantonal de Bâle-Ville, car contraire au droit supérieur.

Après une discussion portant sur diverses décisions concernant l'interdiction de se dissimuler le visage, notamment en France et en Belgique, qui a été reconnue conforme au droit international, la commission vous propose, par 14 voix contre 8 sans abstention, d'accorder la garantie à la disposition contenue à l'article 9a



alinéa 1 de la Constitution du canton du Tessin.

Il est rappelé ici que l'ensemble des modifications constitutionnelles proposées par les cantons concernés font l'objet d'un préavis positif de la part du Conseil fédéral et des instances juridiques de la Confédération dans le message qui vous est soumis.

C'est pourquoi, au nom de la commission, je vous demande d'accorder la garantie à ces dix projets de modification de constitution cantonale et, au nom de la majorité de la commission, d'accorder la garantie également à l'article 7 alinéa 3 lettre b de la modification de la Constitution du canton de Berne ainsi qu'à l'article 9a alinéa 1 de la modification de la Constitution du canton du Tessin.

Fluri Kurt (RL, SO), für die Kommission: Wir schlagen Ihnen vor, geänderte Verfassungen von verschiedenen Kantonen zu gewährleisten. Rechtlich ist es so, dass gemäss Artikel 51 Absatz 1 der Bundesverfassung die Verfassungen der Kantone durch die Bundesversammlung gewährleistet werden müssen. Die Gewährleistung wird dann erteilt, wenn eine Verfassung dem Bundesrecht nicht widerspricht - also nicht der Bundespolitik, sondern dem Bundesrecht! Wenn eine Kantonsverfassung diese Anforderungen erfüllt, dann muss sie gewährleistet werden; wenn sie diese nicht erfüllt, dann muss die Gewährleistung verweigert werden.

Ihre Kommission ist einstimmig zum Schluss gekommen, dass die allermeisten Verfassungsbestimmungen gewährleistet werden können; in zwei Punkten hingegen gibt es, wie Sie der Fahne entnehmen können, eine Minderheit. Je eine Minderheit findet, dass je eine neue Bestimmung in der Verfassung des Kantons Bern und in der Verfassung des Kantons Tessin nicht zu gewährleisten sei.

Bei der Bestimmung in der Verfassung des Kantons Bern handelt es sich um die Auflistung der Gründe, die einer Einbürgerung entgegenstehen. Der Kanton Bern hat aufgrund eines Volksentscheids neue Bestimmungen in Artikel 7 seiner Verfassung aufgenommen. Darin heisst es, dass unter anderem nicht eingebürgert wird, wer "Leistungen von der Sozialhilfe bezieht". Es soll auch nicht eingebürgert werden, wer wegen eines Verbrechens rechtskräftig verurteilt worden ist usw. Es werden auch Kenntnisse einer Amtssprache vorausgesetzt usw.

Nun sind, wie wir wissen, im Bürgerrechtsgesetz und natürlich in der Verfassung - je nachdem, ob es die ordentliche oder die erleichterte Einbürgerung ist, betrifft es eher das Bundesrecht oder eher das Kantonsrecht - die Voraussetzungen umschrieben. Grundsätzlich dürfen die Kantone nicht Voraussetzungen für die Einbürgerung einführen, die dem Bundesrecht widersprechen. Es ist auch so, dass die Leistung von Sozialhilfe von Bundesrechts wegen einer Einbürgerung nicht entgegenstehen darf. Der Kanton Bern sieht das neuerdings zwar vor, er schreibt aber gleichzeitig in den neuen Verfassungsbestimmungen, dass die Bundesgesetzgebung, das Bundesrecht vorbehalten bleibt. Mit anderen Worten: Wir dürfen davon ausgehen, dass der Kanton Bern die Ausführung dieser Verfassungsbestimmung im kantonalen Einbürgerungsrecht so formuliert, dass sie dem Bundesrecht nicht widerspricht; davon gehen wir aus.

Früher wurden Gewährleistungen unter Vorbehalt erteilt. Man sagte, unter dem Vorbehalt, dass die Ausführungen im betreffenden Kanton bundesrechtskonform erfolgen, erteile man der neuen Verfassung die Gewährleistung. Seit längerer Zeit wird das nicht mehr getan. Deswegen haben wir das in der Kommission zwar diskutiert, aber wir haben nicht beschlossen, hier den Vorbehalt der bundesrechtskonformen Ausführungsbestimmungen einzufügen. Doch im Sinne einer Ankündigung einer möglichen Praxisänderung habe ich von der SPK den Auftrag erhalten, hier zuhanden der Materialien zu erwähnen, dass möglicherweise - sollte sich zeigen, dass sich die Kantone bei der Ausführung nicht bundestreu verhalten - wieder einmal ein Vorbehalt angebracht werden könnte. Hier haben wir aufgrund der Praxis darauf verzichtet, aber auch deshalb, weil wir darauf zählen, dass der Kanton diese neue Verfassungsbestimmung bundesrechtlich umsetzen wird.

Die zweite Bestimmung, die gemäss einer Minderheit nicht gewährleistet werden soll, betrifft die Verfassung des Kantons Tessin. Im Kanton Tessin wird gemäss einer Verfassungsänderung vom September 2013 eine Gesichtsverhüllung im öffentlichen Raum verboten. Es geht konkret um ein Burka- oder Niqab-Verbot. Der Kanton Tessin sieht in Artikel 9a seiner neuen Verfassung diesen Grundsatz vor; allerdings ist dies wieder mit Ausnahmen verbunden. Ausgenommen sollen beispielsweise die lokalen Gebräuche sein usw.

Wir haben das lange diskutiert. Wir wissen zudem, dass wir vermutlich demnächst über eine Volksinitiative mit demselben Inhalt abstimmen werden. Die Frage stellte sich uns, ob dieses Burkaverbot bzw. das Verbot der Gesichtsverhüllung bundesrechtskonform sei oder nicht. Wir haben dann zur Kenntnis genommen, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) am 1. Juli 2014 eine vergleichbare Regelung des französischen Rechts als menschenrechtskonform bezeichnet hat. Dies geschah mit der Begründung, dass ein Staat die vollständige Gesichtsverhüllung im öffentlichen Raum verbieten könne, weil er die Möglichkeit offener zwischenmenschlicher Kontakte als für das Zusammenleben in der Gesellschaft notwendig betrachte. Mit anderen Worten, der EGMR überlässt es dem jeweiligen Staat zu beurteilen, ob eine Gesichtsverhüllung



gewissermassen gesellschaftskonform sei oder nicht. Jedenfalls hat er gefunden, die erwähnte Regelung sei menschenrechtskonform. Die Kommissionsmehrheit hat keinen Grund gesehen, dies anders zu beurteilen. Wir sind deshalb mehrheitlich der Auffassung, dass wir diese Bestimmung der Tessiner Verfassung ebenfalls gewährleisten sollen.

Mit anderen Worten: Die Mehrheit Ihrer Kommission schlägt Ihnen vor, sämtliche geänderten Verfassungsbestimmungen aller aufgezählten Kantone integral zu gewährleisten.

Glättli Balthasar (G, ZH): Beim Antrag der Minderheit I geht es um Artikel 7 Absatz 3 Buchstabe b der geänderten Verfassung des Kantons Bern.

In Übereinstimmung mit den Grundrechtsgarantien der Bundesverfassung diese Bestimmung zu legiferieren ist zwar möglich, wie die Kommissionsmehrheit meint; zudem beantragt dies der Bundesrat. Es ist aber nur möglich, wenn der Kanton Bern eine Gesetzgebung zur Umsetzung seiner Verfassung beschliesst, die nicht dem Wortlaut und nicht dem Sinn dieser kantonalen Verfassung entspricht. Das geht aus den Seiten 9095ff. der Botschaft klar hervor. Wenn wir jetzt also die Gewährleistung erteilen, dann heisst das, dass wir zwingend davon ausgehen, dass der Kanton Bern diese Verfassungsänderung nicht so umsetzen wird, wie sie gedacht

AB 2015 N 272 / BO 2015 N 272

war, sondern so, dass sie dann kompatibel zum Bundesrecht wird. Mehrheit und Minderheit sind sich also in dem Sinn einig, dass sie sagen: Wenn die Gewährleistung erteilt wird, kann die Verfassungsänderung nur auf diese Weise umgesetzt werden.

Ich bin der Meinung, dass es bei dieser Ausgangslage auch demokratiepolitisch problematisch ist, dem Kanton einerseits das Signal zu geben, dass diese Verfassungsänderung umgesetzt werden könne, aber andererseits gleichzeitig mit den Materialien, mit der Diskussion hier und in der Kommission sowie mit den Erwägungen des Bundesrates zu sagen, dass sie eigentlich nicht so umgesetzt werden könne, wie das die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger des Kantons Bern gedacht haben.

Das richtige Mittel - das gebe ich zu, auch wenn es nicht mein Antrag ist - wäre in diesem Fall effektiv ein Vorbehalt. Wir haben in der Kommission aber, für einmal übereinstimmend, entschieden, dieses Instrument nicht einfach ohne Vorankündigung quasi wieder aus dem Archiv der parlamentarischen Mittel hervorzunehmen, sondern es gehörig anzukündigen, wie es der Kommissionssprecher getan hat.

Unter diesen Umständen war ich gezwungen, meinen Antrag aufrechtzuerhalten und zu sagen: Weil ich nicht glaube, dass man hier dem Willen der Stimmenden einerseits und der Bundesverfassung andererseits gerecht werden kann, muss ich diesen Teil der Verfassungsänderung für ungültig erklären. Es widerspricht ganz klar dem Diskriminierungsverbot, wenn Behinderte aufgrund der Tatsache, dass sie wegen ihrer Behinderung unverschuldet Sozialversicherungsleistungen beziehen, nicht eingebürgert werden können. Auch da sind sich Mehrheit und Minderheit materiell vollkommen einig.

In diesem Sinne geht es hier nicht um eine Differenz bei der Frage, was korrekt und was falsch wäre, wenn die Mehrheit obsiegen würde. Vielmehr fragt es sich, ob wir erstens diese Verantwortung dem Kanton Bern überlassen wollen, ob wir es zweitens demokratiepolitisch für korrekt halten, dass wir damit dem Kanton Bern die Aufgabe geben, seine Verfassung so umzusetzen, wie sie eigentlich nicht gedacht war, und ob wir drittens das Risiko eingehen wollen, dass der Kanton Bern sich allenfalls nicht daran halten wird - das könnte nämlich sein - und dass das Recht dann im Einzelfall erstritten werden muss.

Die Minderheit will nicht das Risiko eingehen, dass sich nachher in einem Einzelfall eine definitionsgemäss bereits benachteiligte Einzelperson wehren und dafür einsetzen muss, dass der Kanton Bern seine Pflicht wahrnimmt, die Kantonsverfassung bundesverfassungskonform umzusetzen. Das steht nämlich auf dem Spiel. Es mag nicht so viel sein, wie man vielleicht meinen könnte, trotzdem finde ich es richtig, nicht das Risiko einzugehen, dass am Schluss eine betroffene Einzelperson für die Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit sorgen muss.

Stimmen Sie in diesem Sinne dem Antrag der Minderheit I zu.

Schenker Silvia (S, BS): Die von mir angeführte Minderheit II lehnt die Gewährleistung des Teils der Tessiner Verfassung ab, in dem es um das Gesichtsverhüllungsverbot geht. Im Wesentlichen haben uns folgende Gründe zu diesem Entscheid bewogen:

1. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat in der Begründung seines Entscheids, den er am 1. Juli 2014 zur Frage des Burkaverbots in Frankreich getroffen hat, deutlich gemacht, dass den Mitgliedsstaaten ein grosser Beurteilungsspielraum eingeräumt werden müsse, um auch nationalen Befindlichkeiten Rechnung zu tragen. Es kann also durchaus sein, dass ein Gesichtsverhüllungsverbot zwar die Europäische



Menschenrechtskonvention nicht verletzt, hingegen gegen unsere Bundesverfassung verstösst. Mit anderen Worten, wir haben den Spielraum, zu einem anderen Entscheid zu kommen als der EGMR.

2. Das Appellationsgericht Basel-Stadt stützte in seinem Entscheid vom 4. Februar 2014 einen Beschluss des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt vom 15. Mai 2013, welcher eine Initiative der Jungen SVP für ungültig erklärte. Diese Initiative verlangte ein Vermummungsverbot im öffentlichen Raum. Gemäss dem Urteil des Appellationsgerichtes verstösst die Initiative der Jungen SVP Basel-Stadt gegen die Religionsfreiheit und gegen das Diskriminierungsverbot. Es hiess, die Initiative sei willkürlich. Ausserdem, und das ist besonders wichtig, stellt das Appellationsgericht Basel-Stadt fest, es fehle das öffentliche Interesse an einem Vermummungsverbot. Im Urteil des Appellationsgerichtes heisst es dazu, eine Gefährdung des gesellschaftlichen und religiösen Friedens sei durch wenige Einzelfälle von vollverschleierten Frauen nicht gegeben, sodass diesbezüglich das öffentliche Interesse an einem Verbot fehle. In seinem Fazit stellt das Appellationsgericht Basel-Stadt fest, ein Vermummungsverbot sei nicht verhältnismässig und verstosse damit gegen ein wichtiges Verfassungsprinzip. Ich bitte Sie zu beachten, dass der Hauptgrund, der mich und die Mitunterzeichnenden bewogen hat, Ihnen diesen Antrag zu stellen, die Frage der Verhältnismässigkeit ist. Angesichts der wenigen im Kanton Tessin wohnhaften Burkträgerinnen ist eine solche Verfassungsänderung unverhältnismässig und darum nicht gerechtfertigt.

Ich bitte Sie, dem Antrag meiner Minderheit II zuzustimmen.

Wobmann Walter (V, SO): Geschätzte Kollegin, warum soll, nach dem Gerichtsentcheid in Strassburg, ein Burkaverbot in Frankreich möglich sein, in der Schweiz respektive im Tessin aber nicht? Das würde mich schon interessieren.

Schenker Silvia (S, BS): Kollege Wobmann, diese Frage beantworte ich Ihnen gerne: weil die Verhältnisse in Frankreich anders sind. Ich habe ausdrücklich gesagt, ich argumentiere mit der Verhältnismässigkeit. So, wie uns in der Kommission dargelegt wurde, werden die Touristinnen im Tessin von diesem Verbot ausgenommen - und dann kann man die dortigen Burkträgerinnen an einer Hand abzählen. Somit wäre ein Burkaverbot nicht mehr verhältnismässig.

Sommaruga Simonetta, Bundespräsidentin: Ich möchte Ihnen vorgängig nochmals die Spielregeln für die Gewährleistung von kantonalen Verfassungen in Erinnerung rufen. Bei der Gewährleistung von kantonalen Verfassungen müssen Sie nicht beurteilen, ob Sie diese gut oder schlecht finden oder ob Sie mit ihnen einverstanden sind oder nicht; die einzige Frage, die sich Ihnen stellt, ist eine rechtliche Frage, nämlich: Kann die kantonale Verfassung bundesrechtskonform umgesetzt werden, ja oder nein? Wenn sie so umgesetzt werden kann, dann müssen Sie diese kantonale Verfassung gewährleisten. Wenn sie nicht bundesrechtskonform umgesetzt werden kann, dann dürfen Sie diese kantonale Verfassung nicht gewährleisten. Die Ausgangslage ist also, glaube ich, klar.

Unter diesen Vorgaben unterbreiten wir Ihnen eine ganze Sammelbotschaft von kantonalen Verfassungsänderungen. Bei den meisten davon ist die Bundesrechtskonformität zweifellos gegeben. Aber es gab in der Botschaft zwei Verfassungsänderungen, die doch zu einer Diskussion geführt haben, auch in Ihrer Kommission. Auch der Bundesrat hat sich intensiv mit diesen Fragen auseinandergesetzt. Der Ständerat hat am letzten Donnerstag sämtlichen geänderten kantonalen Verfassungen die Gewährleistung erteilt. Ihnen liegen heute zwei Minderheitsanträge vor, und ich werde gerne dazu Stellung nehmen.

Eine Verfassung, die zu Diskussionen Anlass gegeben hat, ist die bernische kantonale Verfassung. Hier geht es um eine neue Bestimmung zu den Einbürgerungen. Sie wissen, dass der Erwerb des Bürgerrechts durch Abstammung, Heirat oder Adoption sowie der Verlust des Bürgerrechts abschliessend durch das Bundesrecht geregelt ist. Bei der ordentlichen Einbürgerung hingegen beschränkt sich die Kompetenz des Bundes auf den Erlass von Mindestvorschriften und das Erteilen der Einbürgerungsbewilligungen. Im Übrigen sind aber die Kantone zuständig. Die Bürgerrechtsgesetzgebung des Bundes erlaubt es den Kantonen, restriktivere

AB 2015 N 273 / BO 2015 N 273

Einbürgerungsvoraussetzungen vorzusehen. Gleichzeitig müssen aber die Kantone selbstverständlich das Bundesrecht beachten, und dazu gehören namentlich die von der Bundesverfassung garantierten Grundrechte.

Die neue Bestimmung in der bernischen Kantonsverfassung sieht eine Reihe von Einbürgerungshindernissen vor. Diese Kriterien sind streng, sie sind auch konkret formuliert. Wenn man diese Kriterien ausnahmslos strikte anwenden würde, wäre in der Tat damit zu rechnen, dass in einzelnen Fällen die Einbürgerung in bundesrechtswidriger Weise verweigert würde. Das haben auch die Behörden des Kantons Bern gesehen, als



sie dem Grossen Rat die Gültigkeit der Initiative beantragt haben. Sie wurde dort auch diskutiert. Bezüglich eines möglichen Anwendungsfalls verweise ich auf ein Bundesgerichtsurteil. In diesem Fall ging es um die Einbürgerung einer Person mit einer Behinderung. Das Bundesgericht hat in diesem Urteil festgehalten, dass es zu einer Diskriminierung führen kann, wenn einer Person die Einbürgerung verweigert wird, nur weil sie wegen ihrer Behinderung nicht in der Lage ist, selber für den Lebensunterhalt zu sorgen, und aus diesem Grund auf Sozialhilfe angewiesen ist. Ich gehe davon aus, dass diese Fallkonstellation natürlich auch Hintergrund des Antrages der Minderheit I (Glättli) auf Nichtgewährleistung war. Es ist jedoch nicht nur dieser Artikel 7 Absatz 3 Buchstabe b und auch nicht nur diese Konstellation, die eben bei einer strikten Anwendung zu einer bundesrechtswidrigen Verweigerung der Einbürgerung führen könnte.

Ich habe es Ihnen gesagt: Grundsätzlich gilt die Vorgabe, dass eine kantonale Verfassungsbestimmung gewährleistet wird, wenn eine bundesrechtskonforme Anwendung möglich ist. Folglich müssen wir prüfen, ob mit dieser neuen Bestimmung in der bernischen Kantonsverfassung eben eine bundesrechtskonforme Anwendung möglich ist.

Die Kriterien in Artikel 7 Absatz 3 der bernischen Kantonsverfassung scheinen, wie gesagt, auf den ersten Blick sehr absolut formuliert zu sein. Wenn man aber diese Bestimmung nicht isoliert anschaut, sondern in einem Kontext, wie wir es heute Morgen auch bei der Ausschaffungs-Initiative gemacht haben - man schaut eben neue Verfassungsbestimmungen immer auch in ihrem Kontext an -, dann sieht man auch hier, dass in der bernischen Kantonsverfassung zwei Ansatzpunkte bestehen. Es steht nämlich in Artikel 7 Absatz 1, dass der Erwerb des Kantons- und Gemeindebürgerrechts im Kanton Bern im Rahmen des Bundesrechtes "durch die Gesetzgebung unter Vorbehalt folgender Grundsätze" geregelt wird. Den Begriff "Grundsätze" kann man so verstehen, dass die Kriterien eben nicht eine absolute Geltung haben. Das heisst, dass auch Ausnahmen vorgesehen werden können, und solche Ausnahmen können sich namentlich wegen der in der Bundesverfassung verankerten Grundrechte aufdrängen. Im Beispiel, das ich Ihnen vorhin zu einer behinderten Person gegeben habe, die aufgrund ihrer Behinderung Sozialhilfe beziehen muss, kann die besagte Bestimmung in dieser absoluten Form dann nicht durchgesetzt werden.

Ebenfalls in diesem Artikel 7 Absatz 1 steht die Formulierung, diese Verfassungsbestimmung müsse "im Rahmen des Bundesrechtes" umgesetzt werden. Diese Formulierung verpflichtet den kantonalen Gesetzgeber, bei der Ausführungsgesetzgebung eben das Bundesrecht zu beachten. Die Materialien zeigen übrigens, dass auch die Behörden des Kantons Bern genau von einem solchen Verständnis ausgehen. Sie haben in der Zwischenzeit bereits gewisse Massnahmen ergriffen, um eine grundrechtskonforme Anwendung der Verfassungsbestimmung zu ermöglichen.

Das sind die Gründe, weshalb Ihnen der Bundesrat beantragt, die bernische Kantonsverfassung in dieser neuen Form zu gewährleisten und den Antrag der Minderheit I abzulehnen.

Ich komme zur Tessiner Kantonsverfassung: Im Herbst 2013 haben die Tessiner Stimmberechtigten mit deutlichem Mehr entschieden, dass Gesichtsverhüllungen im öffentlichen Raum verboten sein sollen. Dieses Verbot gilt auch an Orten, die dem Publikum zugänglich sind, also auch in Verwaltungseinrichtungen, Betrieben des Service public wie Post, SBB, aber auch in Restaurants, Einkaufszentren und Kinos. Ob dieses Verhüllungsverbot sinnvoll ist oder nicht, das ist - noch einmal - nicht die Frage, die Sie heute beantworten müssen und sollen. Der Bundesrat hat sich aufgrund von mehreren Vorstössen mehrmals dazu geäussert und gesagt, dass er ein solches Verhüllungsverbot nicht für sinnvoll erachte. Für die Fälle, in denen Frauen gezwungen werden, ihr Gesicht oder ihren Körper zu verhüllen, obwohl sie das nicht wollen, brauchen Sie dieses Verhüllungsverbot nicht, da gibt es heute schon den Straftatbestand der Nötigung. Mit diesem müssten Sie dort vorgehen; dazu brauchen Sie kein allgemeines Verhüllungsverbot.

Noch einmal, die Frage ist ausschliesslich eine rechtliche: Ist eine bundesrechtskonforme Umsetzung dieser kantonalen Verfassungsbestimmung möglich? Wenn ja, müssen Sie die Gewährleistung erteilen. Es besteht bei dieser Bestimmung der Tessiner Kantonsverfassung tatsächlich ein Dilemma. Die Prüfung und Abwägung der Interessen, die hier infrage stehen, ist sehr komplex. Es gilt immerhin zu bedenken, dass mit einer derartigen Regelung Frauen auch diskriminiert werden können, nämlich Frauen, die ihr Gesicht aus Überzeugung verhüllen wollen und sich dann im öffentlichen Raum nicht mehr zeigen dürfen.

Absatz 2 dieser Tessiner Verfassungsbestimmung belässt dem Tessiner Gesetzgeber Spielraum bei der Festlegung von Ausnahmen vom Gesichtsverhüllungsverbot. Dieser Spielraum muss vom Kanton genutzt werden. Es ist wichtig, dass der Kanton Tessin sorgfältig prüft, welche Ausnahmen zum Schutz der vom Verhüllungsverbot betroffenen Frauen auf Gesetzesstufe vorzusehen sind. Gleichzeitig muss der Tessiner Gesetzgeber aber auch darauf achten, dass er bei den Ausnahmebestimmungen das Gleichbehandlungsgebot gewährleistet; er kann nicht für gewisse Frauen Ausnahmen machen, aber für andere Frauen in der gleichen Situation solche Ausnahmen nicht zulassen. Das wird für den Gesetzgeber im Kanton Tessin eine nicht ganz einfache Aufgabe



sein.

Ein Urteil des Bundesgerichtes zur Frage des Gesichtsverhüllungsverbots gibt es bis heute nicht. Hingegen hat sich der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte damit auseinandergesetzt, und zwar aufgrund einer Beschwerde einer Muslimin gegen ein französisches Gesetz. Der Gerichtshof ist zum Schluss gekommen, dass das französische Verbot mit der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar sei. Der Gerichtshof hat betont, dass die Staaten in dieser Frage über einen grossen Ermessensspielraum verfügen. Ein Staat dürfe die Gesichtsverhüllung im öffentlichen Raum verbieten, um in einer demokratischen Gesellschaft die Möglichkeit von offenen zwischenmenschlichen Kontakten zu erhalten.

Die Tessiner Verfassungsbestimmung lehnt sich eng an den Wortlaut der französischen Gesetzgebung an. Ausserdem hat der Tessiner Gesetzgeber die Möglichkeit, wie das auch in Frankreich der Fall ist, Ausnahmen vorzusehen. Er kann, und das ist mit dieser Verfassungsbestimmung möglich, die Sanktionen bei Verstössen gegen dieses Verbot ebenfalls ähnlich mild ausgestalten wie in Frankreich. Die Tessiner Regelung ist also EMRK-konform. Ebenfalls vergleichbar sind die Grundrechtsgarantien der Bundesverfassung und jene der EMRK.

Die Kommissionsminderheit wendete ein, dass im Tessin die Zahl der vollständig verhüllten Frauen massiv tiefer sei als in Frankreich und dass somit das Verhältnismässigkeitsprinzip nicht eingehalten werde. Ein im Auftrag der französischen Nationalversammlung verfasster Bericht zeigt aber, dass die Zahlen in Frankreich - im Verhältnis zur Bevölkerungsgrösse - durchaus mit denjenigen im Tessin vergleichbar sind.

Ich möchte Folgendes betonen: Es wäre möglich gewesen, eine strengere verfassungsrechtliche Beurteilung des Tessiner Gesichtsverhüllungsverbots vorzunehmen. Der Bundesrat ist aber zum Schluss gekommen, dass eine bundesrechtskonforme Auslegung der Tessiner Verfassung nicht

AB 2015 N 274 / BO 2015 N 274

ausgeschlossen ist und deshalb die Gewährleistung zu erteilen sei.

Ich möchte noch eine Bemerkung zur jurassischen Kantonsverfassung machen; sie wurde hier nicht diskutiert. Es gab aber auch hierzu eine kurze Diskussion, und es scheint mir wichtig, dass Sie den grösseren Kontext dieser Verfassungsbestimmung sehen.

Die Regierungen der Kantone Bern und Jura haben im Jahr 2012 unter der Ägide des Bundesrates eine gemeinsame Absichtserklärung unterzeichnet. Damit wurde der gemeinsame Wille zur Lösung der institutionellen Jura-Frage bekräftigt. Diese Absichtserklärung sah vor, dass gleichzeitig im Kanton Jura und im Berner Jura eine Abstimmung über diese Frage durchzuführen sei. Es geht um die Frage, ob ein Verfahren zur Schaffung eines neuen Kantons einzuleiten sei. Diese Abstimmungen haben im November 2013 stattgefunden. Die Stimmberechtigten des Berner Juras haben die Einleitung eines solchen Verfahrens abgelehnt, und die Stimmberechtigten des Kantons Jura haben der Einleitung eines solchen Verfahrens zugestimmt. Aber gemäss der gemeinsamen Absichtserklärung war vorgesehen, dass das weitere anvisierte Verfahren hinfällig würde, wenn nicht beide zustimmen würden.

Es war für alle Beteiligten klar: Wenn diese Situation so eintritt, dann wird die Bestimmung in der jurassischen Verfassung keine Wirkung erzielen und keine Anwendung finden. Wenn es heute darum geht, diesen Verfassungsartikel zu gewährleisten, dann kann ich Ihnen versichern, dass hier beide Regierungen, die des Kantons Bern und die des Kantons Jura, gleichzeitig bekräftigt haben - und auch nach den Abstimmungen noch einmal bekräftigt haben -, dass das Vorgehen, wie sie es vorher abgemacht haben, jetzt trotz dieses Verfassungsartikels erhalten bleibt. Würde nämlich heute die Gewährleistung verweigert, dann wäre die Bestimmung *ex tunc*, d. h. von Beginn an, ungültig gewesen. Die Bundesversammlung würde damit auch die Zustimmung des Kantons Jura zur Einleitung eines solchen Verfahrens implizit als nicht zustande gekommen erklären, und das käme einer Negierung des Volkswillens gleich. Es gibt aber keinen Grund dazu, und deshalb möchte der Bundesrat das verhindern. Sie können auch einen Verfassungsartikel gewährleisten, der gar nie zur Anwendung kommt.

Ich bitte Sie, alle vorliegenden kantonalen Verfassungen zu gewährleisten, den Anträgen der Mehrheit zu folgen und die Anträge der Minderheiten abzulehnen.

Gasche Urs (BD, BE): Die Behörden des Kantons Bern verweigern wegen der neuen Verfassungsbestimmungen einer langjährig und klaglos im Kanton Bern lebenden Frau die Einbürgerung zusammen mit ihrer Familie. Die Familie kann zwar eingebürgert werden, die Frau allerdings nicht, weil sie nicht über eine Niederlassungsbewilligung, sondern über eine Legitimationskarte des EDA verfügt, da sie in einer internationalen Organisation arbeitet. Ist das in Ihren Augen jetzt bundesrechtskonforme Anwendung dieser neuen Bestimmungen, oder ist das ausserhalb des Bundesrechts?



Sommaruga Simonetta, Bundespräsidentin: Besten Dank für diese Frage, Herr Gasche. Sie haben sicher Verständnis dafür, dass ich mich zu Einzelfällen nicht äussern kann.

Fluri Kurt (RL, SO), für die Kommission: Nur ganz kurz zu den beiden Minderheiten: Die Minderheit I (Glättli) möchte ich nochmals darauf hinweisen, dass wir nach langjähriger Praxis dort, wo der kantonale Gesetzgeber sich selbst einen Spielraum zur bundesrechtskonformen Umsetzung einräumt, wie das hier beim Kanton Bern der Fall ist, die Gewährleistung traditionellerweise nicht verweigern. Sollte sich nun der kantonale Gesetzgeber nicht an das Bundesrecht halten, müsste es im konkreten Fall eine betroffene Person auf dem Rechtsweg durchsetzen. Dann würden wir vermutlich in künftigen Fällen eben einen Vorbehalt anbringen.

Zur Minderheit II (Schenker Silvia): Frau Schenker verweist auf das Verhältnismässigkeitsprinzip. Sie befürchtet, dass, wenn nur noch eine Handvoll Frauen von diesem Verbot betroffen wären, das Verhältnismässigkeitsprinzip tangiert wäre. Das ist durchaus möglich. Aber wenn der Kanton Tessin in seiner Verfassung vorsieht, dass das Gesetz die Ausnahmen zu bestimmen hat, dann dürfen wir nicht das mögliche Ergebnis dieser Ausnahmeregelung bereits als gegeben vorwegnehmen. Es ist am Kanton Tessin, die Ausnahmen nun so festzulegen, dass fünf, zehn, hundert, fünfhundert oder wie viel auch immer mögliche Burkaträgerinnen von diesem Verbot ausgenommen sind. Wenn er das Risiko eingeht, dass am Schluss nur vier oder fünf Frauen betroffen sind, dann riskiert er natürlich, dass eine dieser Frauen mit dem Argument der Verhältnismässigkeit den Rechtsweg beschreitet. Aber das ist heute nicht unser Thema. Wir können nicht das Ergebnis des möglichen Ausnahmekataloges bereits als gegeben vorwegnehmen.

Daher bitten wir Sie in beiden Fällen, sich der Mehrheit anzuschliessen und die Gewährleistung zu erteilen.

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Bundesbeschluss über die Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Bern, Uri, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhodens, Appenzell Innerrhodens, Tessin, Waadt und Jura

Arrêté fédéral sur la garantie des constitutions révisées des cantons de Berne, d'Uri, de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Appenzell Rhodes-Extérieures, d'Appenzell Rhodes-Intérieures, du Tessin, de Vaud et du Jura

Detailberatung - Discussion par article

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen - Adopté

Art. 1

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit I

(Glättli, Amarelle, Heim, Marra, Schenker Silvia, Vischer Daniel)

Ziff. 1

... vom 6. Juni 1993 (Art. 7 Abs. 1, 3 Bst. a, c, d, e, Abs. 4);

Antrag der Minderheit II

(Schenker Silvia, Amarelle, Glättli, Gross Andreas, Heim, Kiener Nellen, Marra, Vischer Daniel)

Ziff. 8



... der Verfassung des Kantons Tessin (Art. 9a Abs. 2, 3; 96) ...

Art. 1

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité I

(Glättli, Amarelle, Heim, Marra, Schenker Silvia, Vischer Daniel)

Ch. 1

... acceptée en votation populaire le 24 novembre 2013 (art. 7 al. 1, 3 let. a, c, d, e, al. 4);

AB 2015 N 275 / BO 2015 N 275

Proposition de la minorité II

(Schenker Silvia, Amarelle, Glättli, Gross Andreas, Heim, Kiener Nellen, Marra, Vischer Daniel)

Ch. 8

... en votation populaire le 22 septembre 2013 (art. 9a al. 2, 3; 96) ...

Ziff. 1 - Ch. 1

Le président (Rossini Stéphane, président): Le vote vaut également pour l'article 1a chiffre 1.

Abstimmung - Vote

(namentlich – nominatif; 14.084/11522)

Für den Antrag der Mehrheit ... 131 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit I ... 42 Stimmen

(13 Enthaltungen)

Ziff. 8 - Ch. 8

Le président (Rossini Stéphane, président): Le vote vaut également pour l'article 1a chiffre 2.

Abstimmung - Vote

(namentlich – nominatif; 14.084/11523)

Für den Antrag der Mehrheit ... 117 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit II ... 56 Stimmen

(12 Enthaltungen)

Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées

Art. 1a

Antrag der Minderheit I

(Glättli, Amarelle, Heim, Marra, Schenker Silvia, Vischer Daniel)

Einleitung

Nicht gewährleistet werden:

Ziff. 1 Titel

1. Bern

Ziff. 1 Text

die in der Volksabstimmung vom 24. November 2013 angenommene Änderung der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (Art. 7 Abs. 3 Bst. b);

Antrag der Minderheit II

(Schenker Silvia, Amarelle, Glättli, Gross Andreas, Heim, Kiener Nellen, Marra, Vischer Daniel)

Einleitung

Nicht gewährleistet werden:



Ziff. 2 Titel

2. Kanton Tessin

Ziff. 2 Text

die in der Volksabstimmung 2013 angenommene Änderung der Verfassung des Kantons Tessin (Art. 9a Abs. 1).

Art. 1a

Proposition de la minorité I

(Glättli, Amarelle, Heim, Marra, Schenker Silvia, Vischer Daniel)

Introduction

Ne sont pas garanties:

Ch. 1 titre

1. Berne

Ch. 1 texte

la modification de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993, acceptée en votation populaire le 24 novembre 2013 (art. 7 al. 3 let. b);

Proposition de la minorité II

(Schenker Silvia, Amarelle, Glättli, Gross Andreas, Heim, Kiener Nellen, Marra, Vischer Daniel)

Introduction

Ne sont pas garanties:

Ch. 2 titre

2. Tessin

Ch. 2 texte

la modification de la Constitution du canton du Tessin acceptée en votation populaire le 22 septembre 2013 (art. 9a al. 1).

Le président (Rossini Stéphane, président): Les propositions des minorités sont caduques à la suite des votes précédents.

Art. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen - Adopté

Le président (Rossini Stéphane, président): L'entrée en matière étant acquise de plein droit, il n'y a pas de vote sur l'ensemble.