



24.052

Kantonsverfassungen**(BE, VD, GE, JU).****Gewährleistung****Constitutions cantonales****(BE, VD, GE, JU).****Garantie***Zweitrat – Deuxième Conseil*

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 10.09.24 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 18.09.24 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

Klopfenstein Broggini Delphine (G, GE), pour la commission: Le 5 septembre dernier, la Commission des institutions politiques (CIP) a analysé l'arrêté fédéral concernant la garantie des constitutions révisées des cantons de Berne, de Vaud, de Genève et du Jura. La question qui nous a été posée concerne la compatibilité des modifications des constitutions de ces quatre cantons avec le droit supérieur. C'est pour l'heure la seule question qui se pose ici, à savoir si une disposition peut être mise en oeuvre, conformément aux droits humains et à la législation fédérale. La commission, donc, ne se prononce pas sur le contenu – et moi encore moins, en tant que Genevoise. La modification et les avancées en matière de congé parental ou de droit à l'alimentation, notamment, ne sont pas le sujet, c'est la compatibilité avec le droit supérieur qui nous intéresse ici.

Les modifications constitutionnelles en question ont pour objet, dans le canton de Berne, les freins à l'endettement, dans le canton de Vaud, la protection du climat, dans le canton de Genève, le droit à l'intégrité numérique, le droit à l'alimentation et l'assurance de parentalité et, dans le canton du Jura, la destitution des membres d'autorités cantonales et communales. Toutes les modifications, sauf une, sont conformes au droit fédéral et peuvent donc recevoir la garantie fédérale. A noter que les cantons ont toujours la possibilité d'introduire des droits fondamentaux allant au-delà de la Constitution fédérale et au-delà de la Constitution européenne.

La seule exception est celle de l'assurance parentalité du canton de Genève, qui pourrait en l'état n'être garantie que partiellement. Matériellement, le canton de Genève prévoit un congé de paternité ou un congé pour l'autre parent qui doit être de 8 semaines, soit plus que les 2 semaines prévues par l'assurance pertes de gains (APG). En matière de garantie des constitutions cantonales, il s'agit toujours d'examiner si le droit fédéral laisse une place à une disposition cantonale et si cette disposition est conforme à l'ensemble du droit fédéral. Dans le cas présent, c'est la loi fédérale sur les allocations pour perte de gain (LAPG) qui est pertinente, car elle légifère non seulement pour l'assurance maternité, mais aussi pour le congé de l'autre parent. Pour ces deux aspects, la LAPG prévoit des dispositions différentes dans les réglementations cantonales. Pour l'assurance maternité, la législation fédérale a explicitement prévu une règle selon laquelle les cantons peuvent prévoir une durée plus longue qu'au niveau fédéral. En ce qui concerne le congé de l'autre parent, le législateur fédéral a certes discuté de l'opportunité d'introduire une disposition similaire dans la loi afin que les cantons aient la possibilité de le faire, mais le Parlement a explicitement rejeté cette idée, pour des raisons purement juridiques. Je le répète, il ne s'agit pas d'une appréciation politique. La réglementation du canton de Genève pour le congé parental n'est donc pas compatible aujourd'hui avec le droit fédéral.

Pour répondre à cette situation, le Conseil fédéral propose une garantie partielle, soit de ne pas garantir la disposition relative au congé de l'autre parent, mais par contre, de garantir toutes les autres dispositions. Notons, et ce n'est pas anodin, que le Conseil fédéral fait également référence au fait qu'une norme complémentaire est aujourd'hui en discussion dans le cadre des régimes APG. Elle permettrait à l'avenir aux cantons d'aller plus loin que les deux semaines de congé paternité. Cette norme a déjà été mise en consultation. Le travail est donc en cours. On ne peut donc pas aller plus loin sur cette question avant d'avoir les résultats du retour de cette consultation.





La CIP de notre conseil estime, comme celle du Conseil des Etats, qu'il est préférable de traiter ultérieurement et dans son ensemble la question du congé de parentalité, également en tenant compte du retour de la consultation. Afin de ne pas compromettre la garantie des autres constitutions cantonales, ou au moins de ne pas la retarder, la CIP estime qu'il faut aller de l'avant avec toutes les modifications qui sont, dans l'écrasante majorité, compatibles avec le droit supérieur. La majorité vous recommande donc de suivre la décision du Conseil des Etats et de refuser le projet du Conseil fédéral à l'article 3 alinéa 2. Ainsi, nous ne retardons pas les modifications des cantons compatibles. Le retour de la consultation sur l'étendue des APG donnera un éclairage entier de la situation qui pourrait, le cas échéant, dans un deuxième temps, donner lieu à une nouvelle compatibilité. Mais, aujourd'hui, la question n'est pas là.

Par 14 voix contre 10 et 1 abstention, la commission vous invite donc à suivre le Conseil des Etats. La minorité Pfister Gerhard, elle, préfère la version du Conseil fédéral.

Bircher Martina (V, AG), für die Kommission: In dieser Vorlage geht es um vier Kantonsverfassungen, deren Änderungen von der Bundesversammlung gewährleistet werden müssen. Beim Kanton Bern geht es um die Schuldenbremse, beim Kanton Waadt um einen Klimaschutzartikel, beim Kanton Jura um eine Bestimmung zur Amtsenthebung von kantonalen und kommunalen Behördenmitgliedern. Diese Änderungen waren in der Kommission alle unbestritten.

Beim Kanton Genf geht es insgesamt um drei Themen. Neben dem Elternschaftsurlaub führt er neue Grundrechte ein, nämlich ein Recht auf digitale Integrität und ein Recht auf Ernährung. Die Kantone haben immer die Möglichkeit, über die Bundesverfassung hinausgehende Grundrechte einzuführen. Das Bundesgericht spricht von der "selbstständigen Bedeutung" solcher kantonalen Grundrechte, wenn sie über die Bundesverfassung oder die EMRK hinausgehen.

Damit komme ich zu Artikel 205 Absätze 3 und 4 der Verfassung des Kantons Genf zur Elternschaftsversicherung. Materiell sieht der Kanton Genf einen Vaterschaftsurlaub oder einen Urlaub für den anderen Elternteil vor, der acht Wochen betragen soll und somit über die in der Erwerbsersatzordnung (EO) vorgesehenen zwei Wochen hinausgeht.

Bei der Gewährleistung von Kantonsverfassungen geht es immer darum, zu prüfen, ob das Bundesrecht für eine kantonale Bestimmung Raum lässt und ob die Bestimmung mit dem gesamten Bundesrecht übereinstimmt, also mit dem Verfassungs-, dem Gesetzes- und dem Ordnungsrecht. Im vorliegenden Fall ist die EO des Bundes relevant, weil der Bundesgesetzgeber dort nicht nur für die Mutterschaftsversicherung legifertiert hat, sondern auch für den Urlaub des anderen Elternteils. Die EO sieht für diese beiden Aspekte unterschiedliche Bestimmungen für kantonale Regelungen vor. Für die Mutterschaftsversicherung hat der Bundesgesetzgeber explizit eine Regelung vorgesehen, nach der die

AB 2024 N 1644 / BO 2024 N 1644

Kantone eine längere Dauer als auf Bundesebene vorsehen dürfen. Mit Blick auf den Urlaub des anderen Elternteils hat der Bundesgesetzgeber zwar darüber diskutiert, ob er eine ähnliche Bestimmung ins Gesetz einführen soll, damit die Kantone eine entsprechende Möglichkeit hätten, aber das Parlament lehnte dies explizit ab.

Die SPK-N empfiehlt Ihnen mit 14 zu 10 Stimmen bei 1 Enthaltung, dass mit dem Entscheid über die Gewährleistung dieser Bestimmungen der Genfer Verfassung zugewartet werden soll, bis die Bundesversammlung über eine Vorlage zur Änderung des Erwerbsersatzgesetzes befunden hat, welche die Bundesrechtskonformität der Genfer Bestimmungen herstellen würde.

Die Kommissionsminderheit ist der Ansicht, dass die Bundesrechtskonformität auf der Basis des aktuell geltenden Bundesrechtes beurteilt werden sollte und dass die nicht konformen Bestimmungen gemäss Antrag des Bundesrates jetzt nicht gewährleistet werden sollten.

Pfister Gerhard (M-E, ZG): Das ist jetzt keine weltbewegende Sache, aber auch im Kleinen sollte man sorgfältig arbeiten. Namens meiner Minderheit und namens meiner Fraktion bitte ich Sie, hier dem Bundesrat zu folgen.

Ich weiss nicht, was der Bundesrat will, weil auf der Fahne zwar steht, dass er etwas anderes wollte, als der Ständerat beschlossen hat, er sich aber im Ständerat nicht für seine Auffassung gewehrt hat. Vielleicht braucht der Bundesrat etwas Rückendeckung, und die geben wir ihm jetzt. Ich hoffe, dass er seine Position dann aufrechterhalten wird.

Die Minderheit möchte den Bundesrat daran erinnern, dass er sich auch in diesem Fall, der etwas besonders ist, an das übliche Vorgehen halten sollte. Es geht ausschliesslich um die Gewährleistung der Verfassungs-



änderung des Kantons Genf. Die ausführlichen Details können Sie im Votum des Kommissionssprechers im Ständerat vom 10. September nachlesen, der dargelegt hat, warum die Einführung einer Elternschaftsversicherung gemäss Artikel 205 der Verfassung der Republik und des Kantons Genf in Bundeskompetenz liegt. Deshalb kann – in aller Kürze – diese Bestimmung nicht gewährleistet werden. Das ist Konsens zwischen Mehrheit und Minderheit und Bundesrat und Ständerat.

Dissens besteht über das Vorgehen. Der Ständerat hat eine neue Methode beschlossen und einfach gesagt: Wir machen das jetzt einmal anders als üblich. Er hat beschlossen, Artikel 3 Absatz 2 des Bundesbeschlusses zu streichen und in einem späteren Entwurf zu behandeln, wenn die Änderung des Erwerbsersatzgesetzes auf Bundesebene entschieden worden ist. Die Minderheit möchte hier nicht vom üblichen Prozess abweichen, sondern beantragt Ihnen, wie ursprünglich der Bundesrat, die Verfassungsänderung nur so weit zu gewährleisten, wie sie mit der Bundesverfassung und mit Bundesrecht konform ist. Die Minderheit möchte nicht, dass es einreisst, dass Kantone ihre Verfassung im Wissen darum ändern, dass die Änderung nicht gewährleistet werden kann, aber in der Erwartung und Hoffnung, dass dadurch der politische Druck auf den Bund erhöht werden kann, in diese Richtung tätig zu werden.

Zudem hätte der Bundesrat, wenn er etwas weitsichtiger gewesen wäre, einen separaten Bundesbeschluss zur Gewährleistung der Verfassung des Kantons Genf vorlegen müssen bzw. eine separate Botschaft mit den anderen Kantonsverfassungsänderungen, bei denen wir die Gewährleistung selbstverständlich vornehmen sollten. So hätte er verhindern können, dass die Gewährleistung der anderen Kantonsverfassungen erst in der Wintersession entschieden werden kann, weil es für die Differenzbereinigung jetzt halt nicht mehr reicht.

Eine Botschaft an die Kantone, die sich fragen werden, warum ihre Verfassungsänderung nicht gewährleistet wurde: Aus meiner Sicht hätte es der Bundesrat mit zwei Botschaften in der Hand gehabt, aber er hat das nicht gemacht. Allfällige Klagen also bitte nicht an das Parlament und an den Nationalrat richten, wenn er der Minderheit folgt, sondern an den Bundesrat! Denn auch hier gehört es nach Auffassung der Minderheit zur Pflicht des Bundesrates, die Bundesversammlung nicht unter zeitlichen oder politischen Druck zu setzen.

Ich bitte Sie, beim üblichen Vorgehen zur Gewährleistung zu bleiben, damit dieses neue und zugegebenermassen sehr originelle Vorgehen des Ständerates keine Schule macht.

Präsident (Nussbaumer Eric, Präsident): Die Sozialdemokratische Fraktion, die Grüne Fraktion und die Grünliberale Fraktion verzichten auf ein Votum. Sie unterstützen den Antrag der Mehrheit. Die FDP-Liberale Fraktion verzichtet ebenfalls auf ein Votum, unterstützt aber den Antrag der Minderheit.

Jans Beat, Bundesrat: Ich werde darauf verzichten, die Inhalte der verschiedenen Änderungen der Kantonsverfassungen darzulegen; das haben Ihre Berichtstatter hervorragend gemacht.

Toutes les modifications des constitutions cantonales incluses dans le projet 1 par la majorité de votre commission ont été examinées par mon département. Les commissions chargées de l'examen préalable sont parvenues à la conclusion unanime qu'elles sont conformes au droit fédéral. Le Conseil des Etats les a garanties.

Zur Genfer Elternschaftsversicherung möchte ich Folgendes sagen: Mein Departement hat die Genfer Elternschaftsversicherung geprüft und ist zum Schluss gekommen, dass diese Versicherung nur teilweise gewährleistet werden kann. Während die Mutterschafts- und die Adoptionsversicherung bundesrechtskonform sind, erweisen sich die übrigen Teile der Genfer Elternschaftsversicherung als bundesrechtswidrig. Sollten Sie heute über alle Ihnen vom Bundesrat vorgelegten Kantonsverfassungsänderungen beschliessen, so bitte ich Sie, mit Ausnahme der Genfer Elternschaftsversicherung Ihrer Kommission und damit dem Ständerat zu folgen. Bei der Genfer Elternschaftsversicherung bitte ich Sie, der Minderheit Ihrer Kommission und damit dem Bundesrat zu folgen und somit dem bundesrätlichen Entwurf für einen Bundesbeschluss über die Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Bern, Waadt, Genf und Jura zuzustimmen.

Zum Vorgehen des Bundesrates, das vom Minderheitssprecher kritisiert wurde, möchte ich noch kurz Folgendes ausführen: Der Bundesrat hat, wie das dem üblichen Vorgehen entspricht, alle Gewährleistungen, also auch die teilweise Nichtgewährleistung der Genfer Elternschaftsversicherung, dem Parlament in einer Sammelbotschaft unterbreitet. In der Tat könnte man in einem zukünftigen Fall überlegen, dem Parlament mit der Botschaft zwei Bundesbeschlüsse zu unterbreiten: einen ersten mit den Gewährleistungen und einen zweiten mit der Nichtgewährleistung. Sollte der Bundesbeschluss in der Herbstsession jetzt nicht bereinigt werden können, so würde mein Departement die betroffenen Kantone entsprechend informieren. Wichtig zu wissen ist, dass alle zur Gewährleistung unterbreiteten Verfassungsbestimmungen bereits in Kraft stehen. Unabhängig vom nun gewählten Vorgehen möchte aber der Kanton Genf mit seiner Umsetzungsgesetzgebung betreffend die Versicherung des anderen Elternteiles noch zuwarten.



Eintreten ist obligatorisch
L'entrée en matière est acquise de plein droit

1. Bundesbeschluss über die Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Bern, Waadt, Genf und Jura

1. Arrêté fédéral concernant la garantie des constitutions révisées des cantons de Berne, de Vaud, de Genève et du Jura

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1, 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

AB 2024 N 1645 / BO 2024 N 1645

Titre et préambule, art. 1, 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 3

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Pfister Gerhard, Flach, Nantermod, Paganini, Schilliger, Wasserfallen Christian)

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 3

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Pfister Gerhard, Flach, Nantermod, Paganini, Schilliger, Wasserfallen Christian)

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 24.052/29478)

Für den Antrag der Mehrheit ... 120 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 50 Stimmen

(1 Enthaltung)

Art. 4, 5

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Herbstsession 2024 • Achte Sitzung • 18.09.24 • 08h00 • 24.052
Conseil national • Session d'automne 2024 • Huitième séance • 18.09.24 • 08h00 • 24.052



Präsident (Nussbaumer Eric, Präsident): Da Eintreten obligatorisch ist, findet keine Gesamtabstimmung statt. Es liegen übereinstimmende Beschlüsse beider Räte vor. Die Vorlage ist somit definitiv angenommen.

