

06.458

**Parlamentarische Initiative
SPK-NR.
Verzicht auf die Einführung
der allgemeinen Volksinitiative
Initiative parlementaire
CIP-CN.
Renoncer à l'introduction
de l'initiative populaire générale**

Zweitrat – Deuxième Conseil

Einreichungsdatum 15.09.06

Date de dépôt 15.09.06

Bericht SPK-NR 21.02.08 (BBl 2008 2891)

Rapport CIP-CN 21.02.08 (FF 2008 2549)

Stellungnahme des Bundesrates 16.04.08 (BBl 2008 2907)

Avis du Conseil fédéral 16.04.08 (FF 2008 2565)

Nationalrat/Conseil national 25.09.08 (Erstrat – Premier Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 01.12.08 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Inderkum Hansheiri (CEg, UR), für die Kommission: Im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung, der sogenannten Nachführung, gab es auch zwei Reformpakete, nämlich die Justizreform zum einen und die Reform der Volksrechte zum anderen. Ein Element der Reform der Volksrechte betraf die Einführung der allgemeinen Volksinitiative. Diese Reform der Volksrechte scheiterte – im Unterschied zur Justizreform –, und zwar am Nein des Nationalrates. Es erging dann im Ständerat die parlamentarische Initiative 99.436, und zwar mit dem Ziel, die voraussichtlich mehrheitsfähigen Vorschläge der gescheiterten Vorlage des Bundesrates vom 20. November 1996 wiederaufzunehmen und damit gewisse Mängel in der Ausgestaltung und Handhabung der Volksrechte zu beheben. Es wurde in der Folge eine Subkommission mit Vertretern der Staatspolitischen Kommissionen sowohl des Ständerates als auch des Nationalrates eingesetzt. Hauptelement der Reform der Volksrechte, die dann erarbeitet wurde, war eine allgemeine Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung mit dem Ziel, Verfassungs- und Gesetzesänderungen, aber keine Änderungen von Einzelakten zu erwirken. Wenn die Bundesversammlung mit einer Initiative einverstanden gewesen wäre, hätte sie diese durch Änderung der Bundesverfassung oder der Bundesgesetzgebung umgesetzt. Die Bundesversammlung hätte nach diesem Konzept der Änderung im Sinne der Initiative einen Gegenentwurf gegenüberstellen können, und die Initiantinnen und Initianten hätten an Bundesgericht gelangen können, wenn sie mit der Umsetzung, insbesondere mit der Umsetzungsstufe, nicht einverstanden gewesen wären.

In unserem Rat war die Einführung der allgemeinen Volksinitiative unbestritten. Im Nationalrat gab es einen Minderheitsantrag, auf diese allgemeine Volksinitiative zu verzichten, und zwar mit der Begründung, das Instrument sei weder Fisch noch Vogel, es sei sehr kompliziert. Die Vorlage wurde dann auch im Nationalrat angenommen. Am 9. Februar 2003 stimmten Volk und Stände der allgemeinen Volksinitiative zu, allerdings bei einer geringen Stimmbeteiligung von 29 Prozent, aber immerhin erhielt sie die Zustimmung sämtlicher Stände. Die allgemeine Volksinitiative war damit auf Stufe Verfassung verankert. Es ging nun darum, die Ausführungsgesetzgebung zu schaffen. Auf dieser Ebene des Gesetzes mussten einige Verfahrensprobleme von grosser Komplexität gelöst werden – Stichworte dazu sind etwa das Zweikammersystem, die Möglichkeit des Gegenentwurfs, unterschiedliche Mehrheitserfordernisse je nach Umsetzungsstufe, die Möglichkeit der bundesgerichtlichen Überprüfung. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates kam dann bei der Prüfung der Umsetzungsvorlage zum Schluss, die Sache sei nun wirklich zu komplex, und sie beantragte dem Nationalrat mit 13 zu 11 Stimmen, also relativ

knapp, Nichteintreten auf die Vorlage. Der Nationalrat stimmte diesem Nichteintretensantrag dann aber sehr deutlich, mit 136 zu 13 Stimmen, zu. Auf Antrag der SPK des Ständerates beschloss auch unser Rat, und zwar am 19. März 2007, mit 24 zu 13 Stimmen, nicht auf die Vorlage einzutreten.

Es geht nun darum, die allgemeine Volksinitiative auf Verfassungsstufe rückgängig zu machen. Die Initiative zu dieser Rückgängigmachung ging wiederum von der SPK des Nationalrates aus, und zwar im Rahmen einer Kommissionsinitiative. Die SPK des Ständerates musste diesem Vorgehen zustimmen, und sie hat das auch getan. Gestützt hierauf hat die SPK des Nationalrates eine Vorlage ausgearbeitet, die heute zur Beschlussfassung ansteht, nachdem der Nationalrat die Vorlage anlässlich der vergangenen Herbstsession bereits angenommen hat, und zwar mit 144 zu 1 Stimmen. Ihre SPK beantragt einstimmig, auf die Vorlage einzutreten und dem Beschluss des Nationalrates zuzustimmen. Erklärungsbedürftig bei der Vorlage ist lediglich noch eine Bestimmung, und ich möchte diese gleich im Rahmen des Eintretens erörtern; es geht um Artikel 156 Absatz 3 Buchstabe b der Bundesverfassung.

Artikel 156 Absatz 2 der Bundesverfassung sieht vor, dass für Beschlüsse der Bundesversammlung die Übereinstimmung beider Räte erforderlich ist. Das ist der Normalfall. Die Frage ist nun, was passiert, wenn sich die beiden Räte nicht einigen können bei der Umsetzung einer Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung, die ja durch die Bundesversammlung umgesetzt werden muss. Dann könnte die Verfassungsänderung in der Schlussabstimmung im Parlament scheitern, und damit wäre das Verfahren erledigt, mit der Wirkung, dass der Volkswille nicht umgesetzt würde. Damit das nicht geschieht, braucht es die Spezialbestimmung in Artikel 104 Absatz 3 ParlG. Danach sind in einem solchen Fall die Beschlüsse der Räte aus der letzten Beratung Volk und Ständen als Varianten zur Abstimmung vorzulegen. Dahinter steht der Gedanke, dass der Volkswille höher zu werten ist als die Verfahrensregel der übereinstimmenden Beschlüsse beider Räte. Artikel 156 Absatz 3 Buchstabe b der Bundesverfassung verschafft somit dieser Spezialbestimmung des Parlamentsgesetzes eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage.

Erlauben Sie mir zum Abschluss noch einen Gedanken persönlicher Natur. Die allgemeine Volksinitiative mag in ihrer Übungsanlage, vor allem mit Blick auf die Umsetzung, komplex, ja sogar sehr komplex und wenig praktikabel sein. Es ist meines Erachtens aber schade, dass man den Versuch nicht gewagt hat, dieses Verfassungsanliegen doch umzusetzen. Ich meine – und ich sage dies nicht zuletzt auch mit Bezug auf eine Volksabstimmung, die wir gestern hatten –, dass wir uns über kurz oder lang doch wieder einmal darüber Gedanken machen müssten, ein derartiges Instrumentarium zu erarbeiten, das eben nicht nur zwingend auf Stufe der Verfassung realisiert werden muss, sondern auch auf Stufe der Gesetzgebung umgesetzt werden kann und etwas weniger kompliziert ausgestaltet ist – das würde sich sicher lohnen.

Aber wie gesagt, ich beantrage Ihnen im Namen der einstimmigen Kommission, auf die Vorlage einzutreten und ihr zuzustimmen.

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundesrätin: Sehr geehrter Herr Präsident, ich möchte Ihnen zuerst zu Ihrer höchst ehrenvollen Wahl gratulieren und Ihnen ein gutes, ein interessantes Jahr wünschen – mit vielen positiven und möglichst wenig negativen Erfahrungen.

Das Wichtigste zur Vorlage ist gesagt worden. Diese Vorlage ist nicht umstritten; ich kann mich kurzfassen. Die Volksabstimmung über die allgemeine Volksinitiative fand am 9. Februar 2003 statt, bei einer sehr kleinen Stimmbeteiligung. Man war offensichtlich nicht überzeugt von der Wichtigkeit dieser Abstimmung. Dieses neue Instrument sollte dazu dienen, gewisse Mängel am heutigen Initiativrecht zu beseitigen. Die Details hat Ihnen der Sprecher der Kommission bereits genannt. Verwaltung und Parlament haben sich be-

müht, eine praktikable, eine vernünftige Regelung zu finden, eine praktikable und vernünftige Ausführungsgesetzgebung; das ist nicht gelungen. Beide Kammern sind auf die vom Bundesrat vorgelegte Ausführungsgesetzgebung nicht eingetreten. Das vorgeschlagene Verfahren wurde als zu kompliziert, unpraktikabel und zeitraubend beurteilt. Man befürchtete auch, dass mit der vorgeschlagenen Lösung das Vertrauen in die politischen Institutionen noch geschwächt würde.

Der Nationalrat hat den vorliegenden Entwurf bereits mit 114 zu 1 Stimmen angenommen und damit beschlossen, diese Verfassungsbestimmung wieder aufzuheben bzw. den alten Verfassungszustand wiederherzustellen. Ihre Kommission hat ebenso entschieden. Ich denke, nachdem der Versuch gescheitert ist, die Volksrechte zu optimieren, ist es richtig, dass der alte Verfassungszustand wiederhergestellt wird und Sie damit dieser Vorlage zustimmen. Ich teile im Übrigen die Ausführungen von Herrn Inderkum, dass man sich vielleicht schon einmal Gedanken darüber machen muss, wie Verfassungsinitiativen zu formulieren sind, damit sie uns in der Umsetzung nicht allzu grosse Schwierigkeiten machen. Wir werden in den nächsten paar Monaten, vielleicht Jahren wieder ein Beispiel durchexerzieren.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition

Bundesbeschluss über den Verzicht auf die Einführung der allgemeinen Volksinitiative
Arrêté fédéral portant suppression de l'initiative populaire générale

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Ziff. I–III
 Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, ch. I–III
 Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
 Für Annahme des Entwurfes ... 37 Stimmen
 (Einstimmigkeit)
 (0 Enthaltungen)

08.056

Kantonsverfassungen
(BE, OW, SH, AG, GE).
Gewährleistung
Constitutions cantonales
(BE, OW, SH, AG, GE).
Garantie

Erstrat – Premier Conseil

Botschaft des Bundesrates 02.07.08 (BBI 2008 6053)
 Message du Conseil fédéral 02.07.08 (FF 2008 5497)

Bericht SPK-SR 14.10.08
 Rapport CIP-CE 14.10.08

Bericht SPK-NR 23.10.08
 Rapport CIP-CN 23.10.08

Ständerat/Conseil des Etats 01.12.08 (Erstrat – Premier Conseil)

Inderkum Hansheiri (CEg, UR), für die Kommission: Gemäss 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. Die

Rechtsgrundlage der Gewährleistung findet sich in Absatz 2 der erwähnten Bestimmung. Danach bedürfen die Kantonsverfassungen der Gewährleistung des Bundes. Die Gewährleistung erfolgt, wenn die Kantonsverfassungen beziehungsweise die Änderungen der Kantonsverfassungen dem Bundesrecht nicht widersprechen. Die Verfassungsänderungen der Kantone Bern, Obwalden, Schaffhausen und Aargau sind unproblematisch; es kann diesbezüglich auf die entsprechenden Ausführungen in der Botschaft verwiesen werden.

Etwas anders sieht die Sache bei der Verfassung des Kantons Genf aus. Es geht um den neuen Artikel 158 der Kantonsverfassung, konkret um Absatz 2 dieser Bestimmung, der wie folgt lautet: «Die Stromversorgung und -verteilung sind ein Staatsmonopol, das durch die Industriellen Betriebe von Genf ausgeübt wird.» Diese Bestimmung ist im Zusammenhang mit dem StromVG zu sehen, insbesondere mit dessen Artikel 13 Absatz 1. Dieser sieht vor, dass Netzbetreiber verpflichtet sind, Dritten den Netzzugang diskriminierungsfrei zu gewähren. Das StromVG differenziert zwischen Grossverbrauchern und sogenannten festen Endverbrauchern. Grossverbraucher sind ab dem 1. Januar 2009 berechtigt, den Strom beim Produzenten oder Händler ihrer Wahl zu beziehen. Also ist Artikel 158 Absatz 2 der Verfassung des Kantons Genf mit Blick auf Grossverbraucher bereits ab dem 1. Januar 2009 bundesrechtswidrig. Mit Blick auf die festen Endverbraucher hingegen ist die vorgesehene Regelung bis Ende 2012 mit Sicherheit bundesrechtskonform. Nachher ist die Sache ungewiss. Vorgesehen ist bekanntlich ein Bundesbeschluss, der ab 1. Januar 2013 auch für die festen Endverbraucher Marktfreiheit bringen soll. Dieser Bundesbeschluss wird allerdings dem fakultativen Referendum unterstellt sein.

Quid iuris? Was ist nun mit Blick auf die Gewährleistung dieser Verfassungsbestimmung zu tun? Der Bundesrat will die Gewährleistung von Artikel 158 Absatz 2 der Verfassung des Kantons Genf bis zum 31. Dezember 2008 befristen. Dies scheint der SPK nicht sinnvoll und zudem nicht richtig zu sein, weil, wie erwähnt, die Bestimmung für Konsumentinnen und Konsumenten, welche noch nicht marktteilnahmeberechtigt sind – das heisst für feste Endverbraucher –, weiterhin bundesrechtskonform ist. Aus diesem Grund schlägt Ihnen die Kommission eine andere Lösung vor als der Bundesrat: Absatz 2 von Artikel 158 soll im Grundsatz gelten, für Grosskonsumenten im Sinne von Artikel 6 Absatz 2 des StromVG allerdings nur bis zum 31. Dezember 2008.

Verfassungsrechtlich gesehen handelt es sich hierbei um eine sogenannte Teilgewährleistung. Teilgewährleistungen sind nach Verfassungslehre und auch nach der Praxis der Räte unbestritten zulässig. Unsere Kommission hat sich hierbei Herrn Professor Auer von der Universität Zürich angeschlossen, zumindest im Grundsatz: Herr Professor Auer hatte im Auftrag des Staatsrates des Kantons Genf in einem Kurzgutachten vom 6. Oktober 2008 auf diesen Weg hingewiesen.

Was Ihnen die Kommission vorschlägt, ist nicht nur rechtlich korrekt, sondern darüber hinaus auch der Haltung des Bundes gegenüber Kanton und Republik Genf geziemend. Ich darf Ihnen daher beantragen, und zwar im Namen der einstimmigen Kommission, dem Antrag der Kommission zuzustimmen.

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundesrätin: Wie gesagt wurde, sind die Verfassungsänderungen der Kantone Bern, Obwalden, Schaffhausen und Aargau völlig unbestritten, die Gewährleistung kann erteilt werden. Wie ebenfalls bereits gesagt wurde, haben wir beim Kanton Genf im Antrag des Bundesrates eine kleine Differenz bezüglich der Gewährleistung von Artikel 158 Absatz 2 der Kantonsverfassung. Er sieht für die Stromversorgung ein Monopol vor. Ab dem 1. Januar 2009 ist ein solches Monopol ja bundesrechtswidrig, soweit es um Grossverbraucher geht. Der Bundesrat ist – oder ich sage jetzt: war – der Auffassung, dass die Gewährleistung für diesen Artikel 158 Absatz 2 nur bis Ende 2008 erteilt werden solle. Er war dieser Auffassung nicht