

der Raumplanung widersprechen. Wir haben ja in der Politik nicht nur eine Zielsetzung, nicht nur die Raumplanung, sondern wir haben uns ständig mit Zielkonflikten auseinandersetzen und im Einzelfall zu entscheiden, ob wir nun den Aspekten der Raumplanung und des Umweltschutzes oder eben einem anderen Aspekt den Vorzug geben wollen. Wir können nicht jedes einzelne Gesetz nur unter dem Aspekt der Raumplanung gewichten, sondern es gibt zahlreiche Interessen, die ebenfalls zu berücksichtigen sind. Im übrigen weise ich Sie darauf hin, dass gerade der Ständerat bei den Beratungen des Bundessteuergesetzes die Chance verpasst hat, die Besteuerung der Grundstücke nutzungs-konform auszugestalten. Damals hätte der Ständerat durchaus die Möglichkeit gehabt, eine entsprechende zonen-gerechte Bestimmung in das Steuergesetz aufzunehmen. Er ging darauf nicht ein, vermutlich in der Meinung, dass die finanzpolitischen Zielsetzungen wichtiger seien als die Zielsetzungen der Raumplanung.

Herr Schönenberger ist leider nicht anwesend. Ich habe seine Frage in bezug auf den Artikel 24 bereits beantwortet. Ich möchte hier einfach feststellen, dass unser Bundesamt für Raumplanung so weltfremd nun auch wieder nicht ist, sondern dass sich dieses Bundesamt ganz überdurchschnittlich darum bemüht, mit den Kantonen im Gespräch zu bleiben. Wann immer ich in einen Kanton gehe, um raumplanerische Probleme zu besprechen, höre ich die Anerkennung der Kantone über die Arbeit des Bundesamtes für Raumplanung und höre, wie ausserordentlich hilfreich die entsprechenden Bemerkungen und Hinweise dieses Bundesamtes sind.

Herr Cavadini hat die Frage nach der Abgrenzung der Geltung der Raumplanung und des Forstgesetzes aufgeworfen. Diese Frage wird im Zusammenhang mit der Motion Genoud, die ja als Postulat entgegengenommen wurde, geklärt. Die Erfüllung dieses Postulates wird zu einer besseren und gesicherten Abgrenzung zwischen dem Wald und der Bauzone führen. Ein Vorentwurf für diese Revision liegt bereits vor.

Da ich zu den meisten aufgeworfenen Fragen nun Stellung genommen habe, möchte ich Ihnen abschliessend nochmals danken für Ihre Diskussion und für Ihre Anregungen, die für den Bundesrat ausserordentlich wertvoll sind.

Präsident: Die Kommission beantragt Kenntnisnahme vom Bericht. Diesem Antrag wird nicht opponiert. Er ist angenommen.

An den Nationalrat – Au Conseil national

87.073

Kantonsverfassungen. Gewährleistung

Constitutions cantonales. Garantie (NW, GL, SH, GR, GE, JU)

Botschaft und Beschlussentwurf vom 30. November 1987 (BBl I 1988, 249)

Message et projet d'arrêté du 30 novembre 1987 (FF I 1988, 221)

Präsident: Die Petitions- und Gewährleistungskommission beantragt die Aufteilung des Beschlusses in zwei Beschlüsse. Wie Sie wissen, kann gemäss Artikel 13 Geschäftsverkehrsgesetz die Teilung erfolgen, wenn sie von beiden Räten übereinstimmend beschlossen wird.

Ich beantrage Ihnen, dass wir die Diskussion über die beiden Beschlüsse gesondert führen. – Dem Antrag auf Aufteilung in zwei Bundesbeschlüsse wird nicht opponiert.

A Bundesbeschluss über die Gewährleistung geänderter Kantonsverfassungen

Arrêté fédéral accordant la garantie fédérale aux constitutions révisées de certains cantons

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Schmid, Berichterstatter: Ich danke Ihnen, dass Sie dieser Trennung der Vorlage zugestimmt haben. Sie ermöglichen damit den Kantonen, die nun im Bundesbeschluss A enthalten sind, eine unverzügliche Gewährleistung ihrer Verfassungsbestimmungen zu erhalten. Währenddem werden wir vermutlich dazu kommen, über Genf gegebenenfalls ein Differenzbereinigungsverfahren in Angriff zu nehmen, je nach dem, wie die Verhandlung im Nationalrat oder bei uns läuft.

Zunächst zum Bundesbeschluss A:

1. Wir haben hier zunächst im Kanton Nidwalden einen Landsgemeindebeschluss, der die Zuständigkeit der Landsgemeinde vorbehält, in kantonalen Stellungnahmen zuhanden des Bundes in Fragen der Errichtung von Kernanlagen auf dem Gebiet des Kantons und der entsprechenden vorbereitenden Handlungen Stellung zu nehmen. Ausserdem wurde die Finanzkompetenz des Regierungsrates und des Landrates der Teuerung angepasst.

2. Im Kanton Glarus hat die Landsgemeinde die Notrechtskompetenz von Landrat und Regierung ausgedehnt, Bestimmungen über den Beginn der Amtsdauer für Behörden und Beamte des Kantons und der Gemeinden erlassen und Unvereinbarkeitsregeln für das Verwaltungsgericht aufgestellt.

3. Im Kanton Schaffhausen haben die Stimmbürger die Verfassungsgrundlage für eine umfassende Revision des Strafprozessrechtes geschaffen.

4. Im Kanton Graubünden hat der Souverän die Zuständigkeit im Bereiche der Sozialhilfe neu gefasst, sodann hat er den Umweltschutz und die kantonale Energiepolitik auf eine klare Verfassungsgrundlage gestellt.

5. Im Kanton Jura haben die Stimmbürger einer Volksinitiative zugestimmt, die den jurassischen National- und Ständeräten die gleichzeitige Ausübung eines Regierungsmandates in ihrem Kanton als miteinander unvereinbar untersagt. Soweit diese fünf revidierten Verfassungen. Ihre Kommission ist mit dem Bundesrat der Auffassung, dass sich alle diese Äusserungen im Rahmen der kantonalen Souveränität bewegen und weder die Bundesverfassung noch das übrige Bundesrecht verletzen. Ihre Kommission beantragt Ihnen daher einstimmig, diesen Revisionen die eidgenössische Gewährleistung zu erteilen und dem Bundesbeschluss A damit zuzustimmen.

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Kommission

Ziff. 1 bis 4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ziff. 5

Streichen

Art. 1*Proposition de la commission**Ch. 1 à 4*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Ch. 5

Biffer

*Angenommen – Adopté***Art. 2***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*Für Annahme des Beschlussentwurfes 33 Stimmen
(Einstimmigkeit)*An den Nationalrat – Au Conseil national***B****Bundesbeschluss über die Gewährleistung der geänderten Kantonsverfassung des Kantons Genf****Arrêté fédéral accordant la garantie fédérale à la constitution révisée du canton de Genève**

Schmid, Berichterstatter: Im Gegensatz zu den fünf eben behandelten Verfassungsrevisionen hat diejenige des Kantons Genf eine ausgiebige Diskussion im Kreis Ihrer Kommission ausgelöst.

Die Kommissionmehrheit – um das Ergebnis der Beratungen vorauszunehmen – beantragt Ihnen mit 6 zu 2 Stimmen, dem Bundesbeschluss B zuzustimmen und der Revision von Artikel 160 C die Gewährleistung zu erteilen, wobei Absatz 5 dieses Artikels nur unter dem Vorbehalt von Artikel 24quinquies der Bundesverfassung und der darauf abgestützten Bundesgesetzgebung gewährleistet werden soll.

Der Minderheitsantrag zu Artikel 160 C Absatz 5, wonach dieser Absatz nicht zu gewährleisten sei, ist Ihnen ausgeteilt worden. Er ist mit 6 zu 2 in der Minderheit geblieben. Ein Antrag von Herrn Gautier, der Ihnen ebenfalls ausgeteilt worden ist, ist kein Kommissionsantrag und deshalb in der Kommission noch nicht besprochen worden.

Worum geht es? Die Stimmbürger des Kantons Genf haben in einer Volksabstimmung Artikel 160 C in ihre Verfassung aufgenommen, der in seinem Absatz 1 Grundsätze der kantonalen Energiepolitik aufstellt und dabei ausdrücklich das Bundesrecht vorbehält. Absatz 2 enthält einen Vollzugsauftrag an Behörden und Verwaltung von Kanton, Gemeinden und öffentliche Anstalten im Bereich der Energiepolitik. Absatz 3 enthält Regeln über das Energiesparen, während Absatz 4 die Entwicklung erneuerbarer Energiequellen fördern will. Absatz 5 ist eine dem Paragraphen 115 Absatz 2 der Kantonsverfassung von Basel-Landschaft vergleichbare Bestimmung gegen Kernanlagen. Die Absätze 6 und 7 sind Vollzugsbestimmungen.

Die Absätze 1 und 2, 4 sowie 6 und 7 haben in der Kommission zu keinen Bemerkungen Anlass gegeben. Auch bezieht sich keines der von privater Seite eingereichten Begehren um Nichterteilung der eidgenössischen Gewährleistung, die wir hier als Petitionen behandeln, auf einen dieser Absätze. Auch ist kein uns hier vorliegender Antrag Gegenstand dieser Absätze. Umstritten waren und sind schliesslich die Absätze 3 und 5, zu denen ich mich nachfolgend äussere.

A. Zunächst zum Vorwurf der mangelnden Verfassungswürdigkeit. Es ist insbesondere gegenüber dem ganzen Absatz 3 geltend gemacht worden, er sei nicht verfassungswürdig und könne deshalb nicht gewährleistet werden. Diese Rüge kann nicht geltend gemacht werden. Im eidgenössischen

nössischen Gewährleistungsverfahren wird bloss geprüft, ob die vorgelegte Verfassungsbestimmung der Bundesverfassung oder dem übrigen Bundesrecht zuwiderlaufe. Nun gibt es keine bundesrechtlichen Anforderungen an die kantonalen Verfassungsbestimmungen hinsichtlich ihrer Regelungshöhe. Mag eine Regelung wegen ihrer hohen Technizität oder wegen ihres Detailcharakters auch nicht den akademischen Anforderungen der reinen Staatsrechtslehre an eine Verfassungsnorm entsprechen, dem Bundesrecht läuft sie deswegen trotzdem nicht zuwider.

Aus diesem Grunde darf auf alle Fälle die eidgenössische Gewährleistung nicht versagt werden.

B. Ein zweiter Vorwurf ist gewichtiger und betrifft die Handels- und Gewerbefreiheit. Der Vorwurf des Verstosses gegen die Handels- und Gewerbefreiheit wird insbesondere gegenüber Absatz 3 litera a Ziffer 5 und 6 sowie gegenüber litera d Ziffer 2 erhoben.

I. Es rechtfertigt sich, Absatz 3 litera a Ziffer 5 und 6 gemeinsam zu besprechen. Diese beiden Ziffern enthalten den Auftrag zum Erlass von Vorschriften, die zum Zwecke der Energieersparnis bei Bauten für Klimaanlage und elektrische Widerstandsheizungen ein Ausnahmebewilligungsverfahren oder gar ein Verbot einführen sollen. Es wird geltend gemacht, diese Vorschriften verletzen die Handels- und Gewerbefreiheit. Diese Argumentation stützt sich insbesondere auf ein Urteil des Bundesgerichtes vom 23. Oktober 1981 in Sachen Anex. Es ist offiziell nicht veröffentlicht worden, befindet sich aber im Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 84/1983, 495 ff., in welchem es eine Bestimmung des waadtländischen Bau- und Planungsgesetzes als gegen die Handels- und Gewerbefreiheit verstossend aufgehoben hatte, die den Bedarfsnachweis vollelektrischer Heizungen vorschrieb.

Die Kommission hat diesem Urteil des Bundesgerichtes ihre volle Beachtung geschenkt, glaubt aber trotz diesem Entscheid in Sachen Anex die eidgenössische Gewährleistung nicht versagen zu sollen. Dafür sind folgende Gründe massgebend:

1. Die Rechtsprechung des Bundesgerichtes ist für die Bundesversammlung nicht bindend. Umgekehrt gilt gleiches, wie das Bundesgericht in BGE 109 1a 273 ff. in aller Deutlichkeit zu erkennen gegeben hat. In unserem Staatssystem können Bundesgericht und Bundesversammlung in ähnlicher Sache verschiedene Rechtsauffassungen haben können. Das als Grundlage.

2. Weder die eine noch die andere Gewalt wird sich leichthin von einer Praxis der jeweils anderen Gewalt abwenden. Im vorliegenden Fall hat die Kommission geglaubt, die Gewährleistung aussprechen zu sollen, weil

a. die Rechtsprechung des Bundesgerichtes im Falle Anex nicht unbestritten geblieben ist; wir befinden uns bei der Umschreibung der zulässigen Eingriffe in die Handels- und Gewerbefreiheit offenkundig auf einem Gebiet, das rechtstheoretisch und auch in der Rechtsprechung in Fluss ist. Es ist denkbar und nicht von der Hand zu weisen, dass energiepolitische Massnahmen in Zukunft vom Bundesgericht als Einschränkungen der Handels- und Gewerbefreiheit akzeptiert werden. Es ist nicht unsere Aufgabe, hier dem Bundesgericht Schranken zu setzen.

b. Dies insbesondere nicht, weil das Bundesgericht in einem neueren Entscheid – ich verweise auf BG 109 1a 193 – die Frage offengelassen hat, ob das Energiesparen als ein öffentliches Interesse zu begründen ist. Dies ist um so bedeutungsvoller, als BGE 109 1a 193 ff., der diese Frage offenlässt, ein publizierter Entscheid ist, was immer eine Ankündigungswirkung hat. Demgegenüber ist zu beachten, dass der Entscheid in Sachen Anex in der amtlichen Sammlung nicht veröffentlicht worden ist, was ebenfalls darauf schliessen lässt, dass dieser Entscheid nicht notwendigerweise eine Praxis begründen soll.

c. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, dass diese Bestimmungen der Genfer Verfassung noch der gesetzlichen Konkretisierung bedürfen, und dieses Konkretisierungsgesetz kann verfassungskonform ausgestaltet sein. Gibt es aber bei verschiedenen Interpretations- und Gestaltungsmöglichkeiten

ten auch nur eine verfassungskonforme Anwendungsmöglichkeit, so ist es unsere alte Praxis, zu gewährleisten.

d. Im weiteren hätte – das ist zu beachten – eine Nichtgewährleistung eine erhebliche Rechtsunsicherheit, namentlich in den Kantonen, zur Folge. Wie Sie aus der Botschaft ersehen können, haben verschiedene Kantone einen Bedarfsnachweis für Klimaanlage in ihrem Energie- und/oder Baugesetz aufgenommen. Sie haben dies nicht leicht hin, sondern nach gründlicher Vorbereitung getan, nach Absprache untereinander und mit dem Bund.

Ich darf Sie auf das sogenannte energiepolitische Programm verweisen – Sie finden dieses auch in der Botschaft des Bundesrates über einen Energieartikel in der Bundesverfassung –, in dem Bund und Kantone nach dem Scheitern des Energieartikels an der Volksabstimmung vom 27. Februar 1983 und nach dem Scheitern der beiden Energieinitiativen an der Volksabstimmung vom 23. September 1984 ihre Energiepolitik gemeinsam am 28. März 1985 festgelegt haben. Der Bundesrat hat dieses Programm für den Bund am 15. Mai 1985 genehmigt.

In den Kantonen hat sich dieses energiepolitische Programm in den eben genannten Gesetzgebungen niedergeschlagen. Aus allen diesen Gründen sind wir der Auffassung, dass Ziffer 5 und 6, von denen ich gesprochen habe, uneingeschränkt die eidgenössische Gewährleistung verdienen.

II. Ich komme zum zweiten Teil, zu Absatz 3 Litera d Ziffer 2: Auch gegenüber dieser Bestimmung wird der Vorwurf mangelnder Verfassungstreue hinsichtlich der Handels- und Gewerbefreiheit erhoben.

Gemäss Litera d Ziffer 2 soll Energie gespart werden durch das Verbot degressiver Tarife, die nicht durch die Grundsätze der kantonalen Energiepolitik gerechtfertigt werden. Es ist unbestreitbar, dass dieses Verbot degressiver Tarife einen Eingriff in die Handels- und Gewerbefreiheit darstellen würde, wenn ein Träger dieses Rechtes auszumachen wäre, der sich auf dieses Recht berufen könnte. Im Kanton Genf ist dies nicht der Fall. Nach Artikel 158 der Kantonsverfassung wird der Kanton Genf durch die sogenannten «Services industriels de Genève» mit Wasser, Gas, Elektrizität und thermischer Energie versorgt, und dieser Service besitzt dabei ein Monopol des öffentlichen Wohls. Er ist als öffentlich-rechtliche Anstalt konzipiert.

Eine Anstalt des öffentlichen Rechts kann sich nun gegenüber solchen staatlichen Vorschriften nicht auf die Handels- und Gewerbefreiheit berufen. Das ist eindeutige Praxis und feststehende Lehre. Dass die Handels- und Gewerbefreiheit der Stromabnehmer und der Geräteelieferanten tangiert wäre, ist ebenfalls zu verneinen. Dieser Bestimmung ist daher ebenfalls die eidgenössische Gewährleistung zu erteilen, da sie sich als nicht bundesrechtswidrig erweist.

C. Ein dritter Vorwurf geht dahin, dass der Kanton Genf mit dem Erlass dieses Artikels, namentlich seines Absatzes 5, die kantonalen Regelungsbefugnisse überschritten habe, dass er eine Kompetenzübertretung begangen habe.

Absatz 5 dieser Bestimmung ist vergleichbar mit dem Paragraphen 115 Absatz 2 der Kantonsverfassung von Basel-Landschaft. Dagegen wurde – Sie erinnern sich – geltend gemacht, dass die Kompetenzen des Bundes auf dem Gebiet der Atomenergie abschliessend seien und dass die Kantone auf diesem Gebiete nichts mehr zu legiferieren hätten. Die Bestimmung der Genfer Verfassung entspricht – wie gesagt – inhaltlich der Baselbieter Verfassung, der wir 1986 – unter Vorbehalt der bundesrechtlichen Kompetenzen im Bereich der Kernenergie – die Genehmigung erteilt haben.

Mit dem Bundesrat schlagen wir Ihnen vor, die Genfer Verfassung auch in dieser Hinsicht gleich zu behandeln, wie wir die Baselbieter Verfassung behandelt haben.

Ich bin der Auffassung, dass alle Argumente, die bereits zur Baselbieter Verfassung dargelegt worden sind, hier nach wie vor Geltung haben. Ich verweise auf diese Argumente und kann daher auf ihre Wiederholung verzichten. Eines möchte ich allerdings klarstellen: Was dem Paragraphen 115 Absatz 2 der Kantonsverfassung von Basel-Land-

schaft im Zusammenhang mit dem Bündner Urteil zum Vorwurf gemacht worden ist, nämlich dass er den Vorbehalt des Bundesrechts nicht selbst statuiere, kann gerade dem Artikel 160 C Absatz 5 der Verfassung des Kantons Genf nicht vorgeworfen werden. Gemäss einem Absatz 1 gestaltet sich die gesamte kantonale Energiepolitik – also auch die kantonale Opposition gegen Kernenergiewerke innerhalb und ausserhalb des Kantonsgebiets – «im Rahmen des Bundesrechts».

Ihre Kommission nimmt diesen Vorbehalt des Bundesrechts, den der Kanton Genf selbst dartut, ernst. Wir beantragen Ihnen daher, in diesem Sinne unseren Anträgen zuzustimmen.

Bundesrätin Kopp: Wie Sie bereits gehört haben, gibt einzig der Artikel 160 C zu Diskussionen Anlass. Es sind zwei Punkte der neuen Verfassungsbestimmung, die besonderer Erwähnung bedürfen – der Kommissionspräsident hat darauf hingewiesen –: Einmal werden die Genfer Behörden von Verfassung wegen auf eine konkrete Energiesparpolitik verpflichtet. Sodann werden sie verpflichtet, sich gegen die Errichtung von Atomanlagen auf dem Gebiete des Kantons oder seiner Nachbarschaft zu wenden.

Vorerst noch ein Wort zum Gewährleistungsverfahren. Einmal mehr stehen wir vor der Situation, dass ein Kanton bestimmte politische Ueberzeugungen seiner Stimmbürger in seiner Verfassung ausformuliert hat, und einmal mehr stehen wir vor der Aufgabe, nicht diese politischen Ueberzeugungen zum Gegenstand unserer Prüfung zu machen, sondern den Wortlaut der Verfassungsbestimmungen. Diesen Wortlaut und nichts anderes hat der Bundesrat in seiner Botschaft am geltenden Bundesrecht gemessen. Die politischen Ziele und Ueberzeugungen einzelner, welche die Bestimmung formuliert haben oder ihr in der Volksabstimmung zum Durchbruch verholfen haben, sind nicht massgebend.

Ausgehend vom vorliegenden Wortlaut wiederhole ich, was zur immer wieder bestätigten Praxis der Räte im Gewährleistungsverfahren geworden ist: Die eidgenössische Gewährleistung wird erteilt, wenn im Rahmen der anerkannten Auslegungsregeln zumindest ein bundesrechtskonformer Anwendungsfall der neuen Verfassungsbestimmung möglich scheint. Anders entscheiden hiesse, dem betroffenen Kanton von vornherein bundesfeindliche Absichten zu unterschieben. Das aber würde gegen den Grundsatz der gegenseitigen Bundestreue verstossen.

Zur Frage der Energiesparbestimmungen: Neben einigen programmatischen Bestimmungen in Absatz 1 und 2 von Artikel 160 C finden sich in Absatz 3 eine Reihe von Aufträgen für den Erlass von Vorschriften und die Durchführung von Massnahmen mit dem Ziel des Energiesparens. Anvisiert sind insbesondere die Bereiche Immobilien, Verkehr, Industrie sowie Energieversorgung und -umwandlung. Alle diese Bestimmungen stehen unter dem Generalvorbehalt der Absätze 1 und 2, welche das Bundesrecht und die jeweilige Zuständigkeit der Behörden vorbehalten. Diskussionspunkte sind hier insbesondere die Bestimmungen in Absatz 3, welche den Gesetzgeber verpflichten, elektrische Widerstandsheizungen und Klimaanlage nur noch mit Ausnahmebewilligungen zuzulassen oder ganz zu verbieten sowie degressive Tarife zu verbieten, wenn sie den Zielen des Verfassungsartikels widersprechen.

Für die Beurteilung der Bundesrechtmässigkeit muss von der geltenden Kompetenzverteilung im Bereiche der Energiepolitik ausgegangen werden. Die Bundesverfassung belässt den Kantonen hier einen erheblichen Gesetzgebungsspielraum. Die Bundesverfassung enthält zwar verschiedene Bestimmungen, welche einzelne Bereiche der Energie betreffen, aber es gibt noch keinen Energieartikel. Der Bundesrat hat die Botschaft zu einem solchen Artikel im vergangenen Dezember verabschiedet. Solange der Bund keine eigene, abschliessende Gesetzgebung hat, bleiben die Kantone zuständig. Da aber die sparsame und rationelle Energieverwendung einem dringenden öffentlichen Interesse entspricht, hat der Bundesrat schon bisher versucht,

die Anstrengungen der Kantone zu koordinieren. So hat er in seiner Absichtserklärung vom 15. März 1985 über die energiepolitische Zusammenarbeit von Bund und Kantonen die Kantone aufgerufen, in ihrem Bereich eine Energiesparpolitik zu entwickeln und entsprechende Vorschriften zu erlassen, unter anderem auch über einen Bedarfsnachweis für Klimaanlage, der auch schon in neun Kantonen eingeführt worden ist.

Den drei erwähnten Bestimmungen von Absatz 3 über die elektrischen Widerstandsheizungen, die Klimaanlage und die Energietarife wird nun aber von verschiedenen Wirtschaftsverbänden vorgeworfen, sie verletzen die Handels- und Gewerbefreiheit. Der Bundesrat betrachtet diese Rüge nicht als gerechtfertigt. Ihre Kommission ist der gleichen Ansicht. Wohl trifft es zu, dass alle drei Bestimmungen die Handels- und Gewerbefreiheit bis zu einem gewissen Grad einschränken können. Dies ist aber nicht das Ziel der Bestimmungen, sondern eine mehr oder weniger unvermeidliche Nebenfolge. Aus der Tatsache, dass die Versorgung der Allgemeinheit mit Strom im öffentlichen Interesse liegt, dass aber nicht beliebig viel Strom produziert oder eingeführt werden kann, ergibt sich, dass die Verteilung nach bestimmten Gesichtspunkten geregelt werden muss. Einschränkungen der Handels- und Gewerbefreiheit gelten solange als zulässig, als sie keine direkten handels- oder gewerbepolitischen Lenkungsziele verfolgen. Andernfalls müssten viele kantonale Regelungen in den Bereichen Raumplanung, Natur- und Heimatschutz und Teilen des Gesundheitswesens in Frage gestellt werden, die zwar keine handels- und gewerbepolitischen Ziele verfolgen, faktisch aber doch eine Beschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit zur Folge haben. Gleiches gilt für die Bestimmungen mit Energiesparzwecken. Die fraglichen Verfassungsbestimmungen können sehr wohl so interpretiert werden, dass damit Energiesparziele, aber nicht primär handels- oder gewerbepolitische Lenkungsziele verfolgt werden. Die Gewährleistung muss daher auch den erwähnten Bestimmungen in Absatz 3 erteilt werden.

Es steht hier zudem einmal mehr in Frage, was zu tun ist, wenn das Bundesgericht in materiell vergleichbaren Rechtsfragen bereits entschieden hat und dabei zu einem anderen Schluss gelangt ist als wir. Dazu ist vorerst festzuhalten, dass die Räte in ihrer Gewährleistungspraxis zwar nicht an die Auffassung des Bundesgerichtes zu vergleichbaren Fragen gebunden sind. Es ist jedoch klar, dass die obersten Bundesbehörden nach Möglichkeit einander widersprechende Entscheidungen vermeiden sollten. Aber es ist darauf hinzuweisen, dass Beurteilungsobjekt und Kognition wesentlich voneinander abweichen. Das Bundesgericht beurteilt einzelne kantonale Gesetzes- oder Verordnungsbestimmungen. Es kann dabei auf die jeweils vorliegenden, konkreten rechtlichen Auswirkungen Bezug nehmen. Wir haben dagegen Verfassungsbestimmungen zu überprüfen, die in der meisten Fällen noch der Ausführung durch ein Gesetz bedürfen. Solange dabei dem Gesetzgeber ein gewisser Spielraum belassen wird, stehen die konkreten Rechtsfolgen der Verfassungsbestimmung noch nicht fest. Insofern lässt sich die Praxis des Bundesgerichtes nur beschränkt auf die Gewährleistungspraxis übertragen.

Falls der Gesetzgeber die Verfassungsbestimmungen in bundesrechtswidriger Weise konkretisiert, könnte das Ausführungsgesetz immer noch mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden. Nun hat das Bundesgericht vor sieben Jahren im Fall Anex, auf den auch der Kommissionspräsident hingewiesen hat, eine Gesetzesbestimmung des Kantons Waadt als gegen die Handels- und Gewerbefreiheit verstossend bewertet, welche für elektrische Widerstandsheizungen einen Bedürfnisnachweis vorsah.

Abgesehen von der bereits erwähnten Differenz zwischen einem Verfahren vor Bundesgericht und einem Gewährleistungsverfahren muss auch gesagt sein, dass das Bundesgericht damals die Frage, ob die Einsparung von Energie ein öffentliches Interesse darstellen kann, gar nicht geprüft hatte. In einem späteren Entscheid hat es die Frage aus-

drücklich offen gelassen, so dass von einer entsprechenden Praxis hier nicht gesprochen werden kann.

Zudem hat Genf mit einer 1974 gewährleisteten Verfassungsbestimmung für die Verteilung der leitungsgebundenen Energie einer öffentlich-rechtlichen Anstalt ein Monopol übertragen. Die vorgesehenen Beschränkungen können auch durch Bedingungen und Auflagen bei der Bewilligung von Anschlüssen durchgesetzt werden. Dies wird – wie ich bereits angetönt habe – in verschiedenen Kantonen bereits praktiziert. In einem solchen Fall würde sich die Frage der Verletzung der Handels- und Gewerbefreiheit gar nicht stellen, weil sich eine staatliche Anstalt nicht auf die Handels- und Gewerbefreiheit berufen kann.

Zur Frage der Bestimmung über die Errichtung von Kernanlagen: Artikel 160 C Absatz 5 verpflichtet die Genfer Behörden, sich mit den ihnen zur Verfügung stehenden rechtlichen und politischen Mitteln gegen die Errichtung von Kernanlagen auf dem Gebiet des Kantons oder in seiner Nachbarschaft zu wenden.

Inhaltlich entspricht diese Bestimmung dem Paragraphen 115 Absatz 2 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft. Dieser wurde am 11. Juni 1986 unter Vorbehalt von Artikel 24quinquies der Bundesverfassung und der entsprechenden Bundesgesetzgebung gewährleistet. Die Gründe, die damals den Bundesrat und schliesslich auch die Bundesversammlung zur Erteilung der Gewährleistung bewegen haben, liegen auch im Falle des Kantons Genf vor. Es stellt sich die Frage, ob der bei Paragraph 115 der Verfassung von Basel-Landschaft beschlossene Vorbehalt für Genf zu übernehmen sei.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass der Vorbehalt es dem Bundesgericht ermöglicht, bei einer allfälligen Anfechtung der Ausführungsgesetzgebung diese im Hinblick auf die Atomgesetzgebung des Bundes uneingeschränkt zu überprüfen. Im weiteren müsste – da stimmen wir der vorberatenden Kommission zu – eine vorbehaltlose Gewährleistung vom Kanton Basel-Landschaft als Ungleichbehandlung empfunden werden. Die Bundesversammlung soll zwar rechtlich – und nur rechtlich – entscheiden. Dabei soll sie einen groben Massstab anlegen.

Die bisherige Selbstbeschränkung des Parlaments hat ihre bundesstaatliche Bedeutung. Die Kantone dürfen sich ihre eigene Verfassung geben und damit die Grundlagen ihrer Politik bestimmen – mit all ihren Besonderheiten, auch wenn das den anderen nicht gefällt und selbst wenn das den Bundesbehörden ihre Aufgabe nicht erleichtert. Das gehört zu unserem Föderalismus. Die Bundesversammlung ist das geeignete Organ, gerade diesen Aspekt zu berücksichtigen. Sie handelt durchaus funktionsgerecht, wenn sie nur jene Bestimmungen nicht gewährleistet, bei denen zum vornherein klar ist, dass sie Bundesrecht verletzen.

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Titel

B. Bundesbeschluss über die Gewährleistung der geänderten Kantonsverfassung des Kantons Genf

Ingress

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf Artikel 6 der Bundesverfassung,

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 30. November 1987,

beschliesst:

Titre et préambule

Proposition de la commission

Titre

B. Arrêté fédéral accordant la garantie fédérale à la constitution révisée du canton de Genève

Préambule

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu l'article 6 de la constitution; vu le message du Conseil fédéral du 30 novembre 1987, arrête:

*Angenommen – Adopté***Art. 1***Antrag der Kommission*

Der in der Volksabstimmung vom 7. Dezember 1986 angenommene Artikel 160 C Absätze 1 bis 4 sowie 6 und 7 wird gewährleistet, Absatz 5 jedoch unter dem Vorbehalt von Artikel 24quinquies der Bundesverfassung und der darauf abgestützten Bundesgesetzgebung.

Antrag Gautier

Der in der Volksabstimmung vom 7. Dezember 1986 angenommene Artikel 160 C der Kantonsverfassung wird gewährleistet unter Vorbehalt von

– Artikel 31 der Bundesverfassung für den Absatz 3 Buchstabe a Ziffer 5 und 6

– Artikel 24quinquies der Bundesverfassung und der entsprechenden Gesetzgebung für den Absatz 5.

Antrag Hunziker

Artikel 160 C Absatz 5 sei nicht zu gewährleisten.

Art. 1*Proposition de la commission*

La garantie est accordée à l'article 160 C, 1er à 4e alinéas, ainsi que 6e et 7e alinéas, acceptés lors de la votation populaire du 7 décembre 1986 et au 5e alinéa sous réserve de l'article 24quinquies de la Constitution fédérale et de la législation fédérale qui en résulte.

Proposition Gautier

A l'article 160 C de la Constitution cantonale accepté en votation populaire le 7 décembre 1986, sous réserve:

– de l'article 31 de la Constitution fédérale pour le 3e alinéa, lettre a, chiffres 5 et 6

– de l'article 24quinquies de la Constitution fédérale et de la législation qui en découle pour le 5e alinéa.

Proposition Hunziker

La garantie n'est pas accordée à l'article 160 C, 5e alinéa.

Präsident: Ich möchte Ihnen beantragen, die Diskussion absatzweise, d. h. entsprechend den Absätzen des Artikels 160 C der Genfer Verfassung, durchzuführen.

Abs. 1 und 2 – Al. 1 et 2
Angenommen – Adopté

Abs. 3 – Al. 3

M. Gautier: Je crois qu'il ne saurait être question, pour un représentant de la République et canton de Genève, de vous proposer, ou de soutenir une proposition, visant à ne pas garantir un article constitutionnel genevois qui a été accepté à une forte majorité par les citoyens de notre canton. Cela même si, au moment de la votation populaire, je m'étais opposé à cet article constitutionnel, car il faut savoir s'incliner devant la volonté populaire. Je vous invite donc à voter la garantie sur cet article constitutionnel révisé.

D'autre part, comme parlementaire fédéral, je me sens tenu à un profond respect pour la Constitution fédérale qui pourrait éventuellement être incompatible avec le nouvel article de la Constitution genevoise. C'est ce qui m'amène à vous soumettre les réserves que contient ma proposition.

En effet, la conformité à la Constitution fédérale des deux dispositions de cet alinéa 3 concernant le chauffage électrique et la climatisation, ne me paraît pas démontrée ou tout au moins pas absolument et de manière définitive.

L'avis de droit du Professeur Junod auquel le président de la commission a fait allusion tout à l'heure, et qui est basé en grande partie sur l'arrêt du Tribunal fédéral dans la cause Anex, montre que de toute évidence, on peut au minimum avoir des doutes sur la conformité de ces dispositions avec l'article 31 de la Constitution fédérale garantissant la liberté du commerce et de l'industrie.

Dans une très louable intention de respecter la volonté populaire genevoise, le Conseil fédéral pense pouvoir dire que ces dispositions au stade constitutionnel genevois ne sont pas forcément contraires à la liberté du commerce et de l'industrie et que seule la législation d'application permettra de juger, selon son contenu, s'il y a ou non violation de l'article 31. Le Conseil fédéral présume la bonne foi confédérale du législateur genevois, je n'en doute pas davantage, mais je pense utile de rappeler, dans l'arrêt fédéral que nous allons voter, les limites qu'imposent l'article 31 de la constitution.

Notons en passant que le Conseil fédéral a dû avoir quelque peine à admettre cette conformité, puisqu'il s'est écoulé près d'un an entre la votation populaire genevoise et le message concernant la garantie, alors que la plupart du temps ce délai est de quelques mois, entre cinq et sept dans l'arrêt qui nous est soumis aujourd'hui. Ce long délai que je ne critique en aucune manière, montre bien qu'il s'agit là d'un cas limite et que le Conseil fédéral a voulu l'étudier avec le plus grand soin avant de nous adresser sa proposition.

Pour ces deux dispositions concernant le chauffage électrique et la climatisation, le message arrive à la conclusion que seule la législation d'application pourrait être contraire à l'article 31, dispositions constitutionnelles cantonales laissant au législateur une marge de manoeuvre suffisante pour qu'il puisse respecter cet article.

Dans ce cas, estime le Conseil fédéral, il faut donc accorder la garantie. L'Assemblée fédérale doit se montrer plus large dans son appréciation de la constitutionnalité que le Tribunal fédéral, car elle juge de dispositions constitutionnelles tandis que le Tribunal fédéral juge lui, de dispositions législatives directement applicables. C'est à peu près ce qu'écrit notre ex-collègue Jean-François Aubert: «Le crible de l'Assemblée fédérale a de larges mailles qui ne retiennent que les scories les plus grossières, celui du Tribunal fédéral en a de fines auxquelles s'arrêtent les moindres impuretés.»

Dans le cas qui nous occupe, ce qui me paraît important, c'est de réserver l'avenir. Pour cela, il faut absolument que le législateur cantonal se rappelle l'existence et les exigences de l'article 31 de la constitution. Faute de quoi, sa loi pourrait être cassée par le Tribunal fédéral, comme celui-ci a cassé la loi vaudoise équivalente. C'est cet accident que je souhaite éviter aux autorités de mon canton, les préservant aussi de cette manière d'un retard dans l'application du nouvel article constitutionnel genevois.

Quel serait l'effet de la réserve? Jean-François Aubert, encore lui, le définit ainsi: «Il arrive que l'Assemblée fédérale peu convaincue de la validité d'un texte, hésite pourtant à lui refuser la garantie. Dans ces cas-là, elle a pris l'habitude d'affecter la garantie d'une réserve par laquelle elle instruit les cantons de la façon dont ils devront interpréter la règle.»

C'est ce que nous ferons en introduisant la réserve supplémentaire que je vous propose. Nous faisons, en quelque sorte, un signe au législateur. Nous lui disons: «attention, vous pouvez limiter la liberté du commerce et de l'industrie garantie par la constitution, mais seulement si cela est compensé par un intérêt public de même valeur. L'atteinte à cette liberté doit être proportionnée au bien public que l'on peut attendre de ces mesures. Sinon, vous risquez un recours devant le Tribunal fédéral, l'annulation de votre loi, avec tous les inconvénients que cela comporte». On peut m'objecter que le législateur genevois n'a pas besoin de réserve pour le savoir, qu'il peut lire le message du Conseil fédéral qui le laisse entendre et qu'il pourra lire nos débats de ce matin. C'est vrai, mais je pense qu'on lui facilitera la tâche en le lui précisant dans la réserve qui est l'objet de ma

proposition. Il y a des choses qui vont sans dire, il y en a d'autres qui vont mieux en le disant.

Il me paraît donc non seulement utile mais indispensable de faire une réserve sur ces deux dispositions comme nous venons d'en faire sur l'alinéa 5. Cela pourra dissuader le législateur cantonal d'aller trop loin dans la voie des interdictions et éviter ainsi les aléas d'un recours devant le Tribunal fédéral. Si vous acceptez ces réserves vous ne vous opposez en rien à la volonté du souverain genevois, vous ne faites que rappeler au législateur de ce canton les limites dans lesquelles il peut agir, limites tracées par l'article 31 de la Constitution fédérale.

C'est dans ce but que je vous demande d'accepter ma proposition.

Schmid, Berichterstatter: Dieser Antrag von Herrn Gautier hat uns in der Kommission nicht vorgelegen. Herr Gautier verlangt den Vorbehalt der Handels- und Gewerbefreiheit (HGF) in bezug auf Litera a Ziffer 5 und 6. Da stellt sich zentral die Frage nach der Bedeutung des Vorbehaltes. Ich glaube, es werden sich noch andere Mitglieder der Kommission darüber äussern können.

Die Bedeutung des Vorbehaltes ist meines Erachtens eine doppelte. Einerseits hat der Vorbehalt einen bestimmten juristischen Gehalt, so wie er in der Botschaft selbst dargestellt ist. Der Vorbehalt hat zur Folge, dass das Bundesgericht bei der Ueberprüfung der Anwendung im Rahmen seiner bisherigen Praxis soweit nicht an einen Gewährleistungsentscheid der Bundesversammlung gebunden ist, als sich die angefochtene Anwendung im Bereich des Vorbehaltes bewegt. Das ist der juristische Gehalt dieser Vorbehaltspraxis.

Andererseits hat der Vorbehalt einen eminent politischen Wert; ich glaube, das ist auch die Auffassung von Herrn Gautier. Es soll damit dem kantonalen Verfassungsgeber die Bundesverfassung ausdrücklich in Erinnerung gerufen werden. Es ist allerdings damit auch ausdrücklich von seiten desjenigen, der den Vorbehalt anbringt, anerkannt, dass im Rahmen dieses Vorbehaltes keine Bundesrechtswidrigkeit vorliegt, dass also die dargestellte oder die zur Gewährleistung vorgelegte Bestimmung bundesrechtskonform ausgelegt werden kann.

Ich kann hier nicht die Meinung der Kommission wiedergeben. Persönlich wende ich mich gegen den Antrag von Herrn Gautier deswegen, weil ich der Auffassung bin, all die Gründe, die ich bereits darzulegen Gelegenheit hatte, führten dahin, anzunehmen, dass die Bundesrechtskonformität heute schon gegeben ist und dass nicht ein solcher Umweg über den Vorbehalt gesucht werden muss, um die Gewährleistung guten Gewissens aussprechen zu können.

Im übrigen darf ich wiederholen, was bereits gesagt worden ist bei der Behandlung der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft: Es braucht meines Erachtens zu einem Vorbehalt konkrete Anhaltspunkte dafür, dass der Kanton die Grenzen des Bundesrechtes zu ritzen gewillt ist. Dies dem Kanton Genf zu unterstellen, mache ich mir heute nicht an. Persönlich werde ich gegen den Antrag von Herrn Gautier stimmen.

Rhinow: Wir prüfen die Verfassungsbestimmungen im Rahmen des Gewährleistungsverfahrens auf Bundesrechtsmässigkeit hin. Das ist ausgeführt worden; ich will das nicht wiederholen, obwohl in der Praxis – wie die Vergangenheit zeigt – die Grenze zwischen Recht und Politik auch schon Mühe bereitet hat.

Ich darf unterstreichen, dass diese Kontrolle eine Art Grobkontrolle ist und nicht eine richterliche Kontrolle sein kann. Erstens, weil sie abstrakt erfolgt, also ohne die Anwendung zu kennen – das wäre freilich noch nicht so durchschlagend, weil auch das Gericht zuweilen abstrakte Normkontrollen durchführt; zweitens, weil die Gewährleistung historisch gesehen nicht eine Rechtskontrolle im eigentlichen Sinn bezweckt hatte, sondern eine Art Bundesaufsicht über die Kantone. Man wollte die Kantone in den jungen Bundesstaat eingliedern und verhindern, dass grundsätzliche

Abweichungen, die dem Ganzen abträglich wären, in die Kantonsverfassungen aufgenommen würden. Drittens ist die Bundesversammlung – ich glaube, da sind wir uns einig – von ihrer Struktur und von ihrer Funktion her kein Gericht, kann also diese Rechtskontrolle gar nicht leisten, wie das Bundesgericht sie leisten kann.

Nun hat die Praxis von Vorbehalten eine lange Tradition. Warum ist man bereits im letzten Jahrhundert zu dieser Praxis gekommen? Weil es eben immer wieder Zweifelsfälle gab, wo das Parlament spürte, dass es kein Gericht ist, dass es also diese Kontrolle nicht durchführen kann wie ein Gericht. Ein Gericht könnte keinen Vorbehalt anbringen. Es muss entscheiden. Wir können dies. Wann ist das geschehen? Immer dann, wenn Zweifelsfälle dazu führten, dass ein Teil des Rates oder der Räte eher für Nichtgewährleistung, ein anderer für Gewährleistung plädiert hat.

Der Vorbehalt war also der Kompromiss, um zu sagen: An sich ist es denkbar, aber wir sind nicht ganz sicher, ob die Bundesrechtsmässigkeit gegeben ist. Der Vorbehalt hat also für mich eine elementare bundesstaatliche, föderalistische Konsequenz. Man will diese Verfassungsbestimmungen nicht ohne Not nicht gewährleisten und damit eine Art Affront – was es für gewisse Kantone vielleicht ist – schaffen. Man hat also hier eine elegante Möglichkeit gewählt.

Was für mich problematisch ist, ist die Aufzählung einzelner Artikel. Man hat dies mit Artikel 24quinquies BV beim Atomenergieartikel der Baselbieter Verfassung getan und hat sich im Sinne des Kompromisses darauf geeinigt. Die Frage stellt sich nur: Wenn wir beginnen und jetzt noch weiterfahren und einzelne Artikel der Bundesverfassung aufzählen, welche Bedeutung hat das für die nicht aufgezählten Verfassungsartikel, die vielleicht später auch einmal in Frage kommen könnten, gerade für das Bundesgericht, wenn es Anwendungsgesetze auf Bundesrechtskonformität hin überprüft? Je länger wir mit der Aufzählung einzelner Bestimmungen weiterfahren, desto eher können wir in Schwierigkeiten kommen.

Ich würde es begrüßen, wenn wir einen Vorbehalt machen, dass wir generell das Bundesrecht vorbehalten. Damit ist generell zum Ausdruck gebracht, dass das Bundesrecht vorgehen soll und nicht nur eine einzelne Bestimmung oder die Gesetzgebung, die sich auf eine einzelne Bestimmung stützt.

Ich möchte mich nicht in dem Sinne gegen den Vorbehalt wehren, dass ich ihm nicht zustimmen könnte, wenn das ein Kompromissvorschlag in diesem Rat ist. Ich möchte nur auf die ungute Situation hinweisen. Wir sollten diese Frage in der Petitions- und Gewährleistungskommission aufnehmen. Noch ein Wort, wenn Sie gestatten: Es ist in einem Gutachten – wie im Bericht des Bundesrates erwähnt – gesagt worden: Wir müssten keine Grobkontrolle, sondern eine vollkommene Rechtsprüfung vornehmen, weil das Bundesgericht dies nicht tut. Ich setze mich gegen diese Auffassung entschieden zur Wehr. Es ist die Bundesversammlung, die sagt, was die Gewährleistung ist, und wir legen die Bedingungen der Gewährleistung fest. Und es ist das Bundesgericht, welches dasselbe für seine Kontrolle tut. Aber wir müssen nicht auf eine ohnehin problematische und von praktisch der gesamten Rechtslehre angefochtene Praxis schielen, um dann daraus Konsequenzen für unsere Praxis zu ziehen. Wenn schon, dann wäre eher das Umgekehrte am Platz.

Zusammenfassend: Ich würde mich dem Vorbehalt nicht widersetzen. Ich teile aber die Auffassung des Herrn Kommissionspräsidenten, dass die Gewährleistung auch ohne Vorbehalt erteilt werden könnte.

Es würde mich interessieren, wie die anderen Damen und Herren des Rates über diese Frage der einzelnen Aufzählung von Bestimmungen denken.

Frau Meier Josi: Wenn wir anlässlich der Behandlung der basellandschaftlichen Verfassungsregelung bei Artikel 115 einen Vorbehalt bezüglich Artikel 24quinquies der Bundesverfassung anbrachten, dann geschah dies damals tatsächlich nicht aus rechtlichen, sondern aus politischen Gründen.

Unser damaliger Kollege Aubert hat in seinem Votum auf die Fälle hingewiesen – sie wurden auch heute wieder erwähnt –, die seit über einem Jahrhundert Anlass zur Erwähnung von Vorbehalten gaben.

Es ging stets darum, aus Rücksicht auf einen Stand kantonale Verfassungsbestimmungen nicht zurückzuweisen, sondern sie um des inneren Friedens willen – ich zitiere Herrn Aubert: «Lorsqu'il s'agissait de pacifier les esprits» – mit einem Vorbehalt zu genehmigen. In seinem Kommentar hat Kollege Aubert damals darauf hingewiesen, dass Vorbehalte in diesen brisanten Fällen die Kantone daran erinnern sollten, wie sie die Bestimmungen später anzuwenden hätten. Auch Herr Gautier ist dieser Auffassung.

Wir haben uns in der Kommission gefragt, ob im Falle Genfs derselbe Vorbehalt von Artikel 24quinquies BV nötig sei wie bei Basel-Landschaft, obwohl die Genfer Verfassung in Absatz 1 von Artikel 160 ausdrücklich auf den bundesrechtlichen Rahmen hinweist. Wir haben diese Frage dann trotzdem bejaht, weil wir die beiden analogen Bestimmungen auch äusserlich genau gleich behandeln und jeden Zweifel darüber ausräumen wollten, ob hier etwa ein qualifiziertes Schweigen vorliege. Mit den übereinstimmenden Vorbehalten demonstrieren wir also auch, dass wir von beiden Kantonen die gleiche bundestreue Auslegung von Artikel 24quinquies verlangen.

Das sollte uns nun aber nicht dazu verführen, in eine «Vorbehaltitis» zu verfallen. Vorbehalte sind immer unschön. Bei Artikel 3 Ziffer 5 und 6 sind sie aber, so glaube ich, auch überflüssig. Die Voraussetzungen, die ich für Artikel 24quinquies BV erwähnte, scheinen mir hier zu fehlen.

Es geht hier nicht um eine politisch brisante Angelegenheit, sondern um etwas, das eigentlich selbstverständlich ist. Die Handels- und Gewerbefreiheit ist an sich klar gegeben. Aber der Hinweis auf die Handels- und Gewerbefreiheit bringt im vorliegenden Falle ja gar nichts, weil erstens – wie wir schon gehört haben – energiepolitische Einschränkungen ohnehin vertretbar sind, und zweitens, weil im Falle des Verbotes degressiver Tarife angesichts des kantonalen Monopols sogar ein Adressat, also das Rechtssubjekt, für diesen Hinweis fehlt.

Schliesslich könnte, drittens, selbst trotz aller Vorbehalte die Gesetzgebung immer noch über das Ziel hinausschiessen und man bliebe für die entsprechende Korrektur auf das Bundesgericht angewiesen.

Ich meine also, dass wir auf Vorbehalte, die von den Kommissionsanträgen abweichen, verzichten und die Diskussion im Nationalrat (der ja die Sache erst in der nächsten Session behandelt) abwarten sollten, bevor wir hier noch weitere Änderungen anbringen.

M. Cottier: Comme on vous l'a dit, la commission n'a pas eu à s'exprimer sur la proposition de M. Gautier, mais il ne fait pas de doute que les chiffres 5 et 6 de l'alinéa 3 constituent une restriction à la liberté du commerce et de l'industrie. Dans l'arrêt vaudois qui a été cité par le président de notre commission, une disposition pratiquement identique a été déclarée nulle. Or, un sort semblable pourrait aussi être réservé aux interdictions genevoises. Il y a donc certains doutes et la pratique usuelle de l'Assemblée fédérale veut que des réserves soient jointes à certaines dispositions constitutionnelles cantonales lorsque nous sommes en présence de cas limites ou douteux. Ces doutes subsistent, notamment en raison de l'arrêt du Tribunal fédéral. Ils me paraissent aussi être suffisants pour munir d'une réserve les interdictions des chiffres 5 et 6.

M. Rhinow estime qu'une réserve générale suffirait. Or, quel est le but de ces réserves précitées? On l'a dit, elles sont un moyen de l'Assemblée fédérale d'inviter le canton concerné à veiller, dans son travail législatif, à une application conforme à tel ou tel autre principe constitutionnel. Or, pour fixer ce dernier, pour donner un avis valable, il s'agit de préciser la réserve adéquate, raison pour laquelle je vous invite à soutenir la proposition de M. Gautier.

Hunziker: Die Anregung des Kollegen Rhinow am Schluss finde ich gut: dass wir losgelöst von diesem Geschäft einmal in der Petitions- und Gewährleistungskommission darüber nachdenken, wie es sich mit diesen Vorbehalten eigentlich verhält. Wir könnten das dann ausdehnen und einmal darüber nachdenken, was eigentlich der Sinn der Gewährleistungen ist, und das einmal losgelöst von einem konkreten Fall etwas vertieft anschauen.

Es ist von mehr als einem Vorredner so en passant gesagt worden: Es geht jetzt um rechtliche Dinge, nicht um politische. Wir sind aber keine rechtliche Behörde, wir sind eine politische Behörde. Wir haben uns zwar an das Recht zu halten, wir haben Recht auch bei unserer politischen Arbeit anzuwenden, aber es gibt kein Geschäft im Parlament, das nicht einen politischen Aspekt hat. Und wenn nicht einmal mehr die Parlamente diese Aspekte gewichten, wer soll es dann tun? Sicher nicht das Bundesgericht! Das ist für mich gar kein Argument zu sagen: Es geht da um reine Rechtsfragen, also machen wir unsere politischen Augen zu.

Zum Antrag Gautier: Ich stimme ihm mit einigem Widerwillen zu. Ich will ja nachher mit meinem Antrag Nichtgewährleistung, jedenfalls bei diesem Artikel 160 C Absatz 5. Weil ich aber in der Beurteilung der Chancen meines Antrages realistisch bin, stimme ich dem zu, was auf halber Strecke meinen Absichten entgegenkommt.

Zimmerli: Herr Kollege Rhinow hat mich etwas aus dem Busch geklopft, und ich möchte Ihnen in zwei, drei Worten sagen, weshalb ich gegen einen zusätzlichen Vorbehalt bin, also gegen den Antrag Gautier stimmen werde. Ich bin dagegen, nicht etwa, weil ich nicht sehe, dass wir politisch entscheiden, und auch nicht, weil ich etwas gegen die Handels- und Gewerbefreiheit hätte – beileibe nicht! –, sondern aus grundsätzlichen Ueberlegungen heraus. Herr Rhinow hat mit Recht auf die Gründe hingewiesen, die für solche Vorbehalte geltend gemacht werden können. Ich wiederhole sie nicht. Ich möchte nur folgendes beifügen: Es gibt Bestimmungen, die für einen Vorbehalt geeignet sind, und solche, die es nicht sind. Artikel 24quinquies ist für einen politischen Vorbehalt eine geeignete Bestimmung, indem nämlich dort auf die Kompetenzausscheidung hingewiesen und formell betont wird, dass der Bund auf dem fraglichen Gebiet für die Rechtsetzung zuständig ist.

Ganz anders ist es bei Vorbehalten der zweiten Klasse, Artikel 31 zum Beispiel, Handels- und Gewerbefreiheit, Vorbehalt von Freiheitsrechten, von Grundrechten, die, wie gerade die Handels- und Gewerbefreiheit, zurzeit in Diskussion sind. Man streitet jetzt darüber oder diskutiert es mindestens, ob energiepolitische Beschränkungen im Lichte der Handels- und Gewerbefreiheit zulässig sind oder nicht. Ich frage Sie nun: Was behalten wir denn eigentlich vor, wenn wir Artikel 31 in diesem Zusammenhang nennen? Wenn wir nur sagen: wir schätzen nach wie vor die Handels- und Gewerbefreiheit hoch, dann ist das mehr oder weniger sinnlos. Wenn wir der gegenwärtig stattfindenden Entwicklung in der wissenschaftlichen Diskussion und beim Bundesgericht über die Tragweite der Handels- und Gewerbefreiheit vorgreifen wollen, dann ist das nach meinem Dafürhalten unzulässig.

Es kommt ein letztes hinzu. Der Kanton Genf behält in Artikel 160 C Absatz 1 ausdrücklich das Bundesrecht vor. Das Verfassungsrecht gehört auch zum Bundesrecht, und wenn der Kanton Genf schon ausdrücklich erklärt, er wolle sich mit dieser Bestimmung an die Verfassung halten und auch die Grundrechte beachten, dann sehe ich beim besten Willen keinen sachlichen Grund, hier noch einen weiteren Vorbehalt zu plazieren. Wir könnten dann praktisch die ganze Liste der Grundrechte und Freiheitsrechte jeweilen in unseren Gewährleistungsentscheiden aufführen, und das ist nicht der Sinn der Gewährleistung. Wenn ich dem anderen Vorbehalt zustimmen werde – um das gleich vorwegzunehmen –, dann eben aus politischen und nicht aus rechtlichen Gründen.

Hefti: Im analogen Fall von Basel-Landschaft, wo wir auch Artikel 24quinquies vorbehalten – der Bundesrat wollte ursprünglich keinen Vorbehalt –, waren wir uns bewusst, dass mit diesem Vorbehalt von der betreffenden basellandschaftlichen Verfassungsbestimmung nicht mehr viel übrig bleibt. Aber wir wollten das dem ehrenwerten Stand Basel-Landschaft nicht gerade in dieser Form, sondern in einer höflichen sagen, wie es der gegenseitigen Courtoisie entspricht.

Ich sehe darum auch beim Antrag von Herrn Kollega Hunziker bestenfalls noch eine minime Differenz gegenüber dem Antrag der Kommission. An sich kann ich mich dem Antrag von Kollege Gautier anschliessen, aber sonst demjenigen der Kommission.

Jagmetti: Wir sind uns, glaube ich, im klaren, dass wir eine politische Debatte führen, aber doch über eine Rechtsfrage, und zwar über die Frage, ob diese Verfassungsänderung von Genf mit der Bundesverfassung und dem Bundesrecht übereinstimmt. Das Politische daran ist das föderalistische Element, nicht das energiewirtschaftliche, wie mir scheint. Was wir hier zu beurteilen haben, ist, ob der Entscheid der Genfer sich in unser verfassungsrechtliches System einordnet. Dabei darf nicht verkannt werden, dass die Bestimmung ja nicht eine unmittelbar anwendbare Regel für den Einzelfall ist, sondern ein Gesetzgebungsauftrag. Sie wird also noch umgesetzt in anwendbares Recht. Bei dieser Umsetzung spielt dann die Demokratie und gegebenenfalls auch, wie Frau Bundesrätin schon erwähnt hat, der Rechtsschutz durch das Bundesgericht.

Erlauben Sie mir noch einen Hinweis, der etwas nach Wortklauberei tönt und nach Suche nach Problemen, der aber meines Erachtens nicht ganz unbedeutend ist. Der französische Text dieser Verfassungsänderung – nur er ist massgebend für uns, nicht die deutsche Uebersetzung; da sind wir uns im klaren – spricht nicht von «dérogação», sondern von «autorisation exceptionnelle». Darin liegt ein Unterschied zum Ausdruck «Ausnahmebewilligung» in der deutschen Uebersetzung.

Eine Ausnahmebewilligung kennen wir – wir haben heute von Raumplanung gesprochen – aus dem Baurecht: ein Abweichen von der gesetzlichen Ordnung. Hier ist aber nicht von einer «dérogação» die Rede, von einem Abweichen von der gesetzlichen Ordnung, sondern von einer Bewilligungspflicht, die nur zu ausnahmsweiser Erteilung der Bewilligung führen soll.

Da liegt für mich doch ein Unterschied vor, ob man von einem grundsätzlichen Verbot auszugehen hat, von dem man nur in gewissen Fällen eine Abweichung erlauben kann, oder ob man eine Bewilligungspflicht einführt, bei der das Adjektiv auf eine restriktive Handhabung hindeutet. Das wollte ich zu dieser Frage noch sagen.

Nun zum Vorbehalt der Handels- und Gewerbefreiheit. Die Handels- und Gewerbefreiheit gewährleistet eigentlich zwei Dinge, die für uns jetzt von Bedeutung sind: zum einen, dass Eingriffe in den Wirtschaftsablauf überhaupt an eine gesetzliche Grundlage gebunden sind und im öffentlichen Interesse liegen müssen, und zum andern, dass Eingriffe in den Wettbewerb unstatthaft sind, die dazu führen, dass das wirtschaftliche Geschehen nach einem Plan gelenkt wird. Dieser zweite Vorbehalt gilt aber nicht dort, wo ein Monopol besteht; das Monopol ist in der Verfassung enthalten und wurde schon vor Jahren von der Bundesversammlung durch Genehmigung jener Verfassungsvorschrift gutgeheissen.

Der Vorbehalt, den Herr Gautier uns vorschlägt, kann nach meiner Auffassung nur bedeuten, dass eine solche Ordnung der gesetzlichen Grundlage und des öffentlichen Interesses bedarf. Mit dieser Sinndeutung habe ich nichts gegen den Vorbehalt. Ich halte ihn auch nicht für unerlässlich; aber wenn er dazu beiträgt, hier eine Verständigung herbeizuführen, dann könnte ich mich dem anschliessen.

Ich möchte aber sehr unterstützen, was Herr Rhinow vorgeschlagen hat, und wäre der Kommission sehr dankbar – Herr Schmid –, wenn sie die Idee aufnehmen würde, in Zukunft

nicht mehr einzelne Verfassungsbestimmungen aufzuzählen, sondern gegebenenfalls den Vorbehalt generell zu formulieren.

Bundesrätin **Kopp:** Herr Gautier will mit seinem Antrag gegenüber dem Bedarfsnachweis für Klimaanlageanlagen und Elektroheizungen die Handels- und Gewerbefreiheit vorbehalten. Die Handels- und Gewerbefreiheit wurde bis jetzt nie vorbehalten, obwohl durchaus kantonale Verfassungsbestimmungen vorlagen, die eine Gesetzgebung ermöglicht hätten, die allenfalls mit der Handels- und Gewerbefreiheit hätte in Konflikt kommen können. Das gleiche gilt für die Eigentumsfreiheit. Auch die Eigentumsfreiheit könnte bei gewissen ausführenden Gesetzgebungen tangiert werden. Aber diese wurde bis jetzt noch nie ausdrücklich einem Vorbehalt unterstellt.

Ich teile hier die Besorgnis von Herrn Rhinow. Die Grundrechte gelten unabhängig davon, ob wir sie vorbehalten oder nicht, und wenn Grundrechte verletzt sind, dann ist unabhängig von einem Vorbehalt die staatsrechtliche Beschwerde möglich. Wir werten die Grundrechte ab, wenn wir sie einzeln in einem solchen Vorbehalt auführen.

Dazu kommt noch etwas weiteres. Vor kurzem hat der Kanton Genf bereits das Ausführungsgesetz erlassen, und dort sieht der Artikel 15 vor, dass die Bewilligungen für elektrische, festinstallierte Widerstandsheizungen und Klimaanlageanlagen über die bestehenden baurechtlichen Bewilligungen und die Anschlussbedingungen an das Verteilernetz zu regeln sind. Diese Lösung, die hier vorgeschlagen wird, erscheint nach dem vorliegenden Text mit der Handels- und Gewerbefreiheit durchaus vereinbar zu sein. Insbesondere enthält diese Bestimmung keinerlei wirtschaftslenkende Massnahmen.

Ich möchte Sie aus diesen Ueberlegungen heraus bitten, auf diesen Vorbehalt der Handels- und Gewerbefreiheit zu verzichten. Man sollte aus politischen Gründen ganz allgemein mit diesen Vorbehalten sparsam umgehen; ich beantrage Ihnen, sich auf den Vorbehalt der Atomgesetzgebung gegenüber dem AKW-Oppositionsartikel zu beschränken, analog dem Vorbehalt, den wir bei der Verfassung vom Kanton Basel-Landschaft gemacht haben, und auf diesen zusätzlichen Vorbehalt, wie ihn Herr Gautier uns vorschlägt, zu verzichten.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	20 Stimmen
Für den Antrag Gautier	14 Stimmen

Abs. 4 – Al. 4

Angenommen – Adopté

Abs. 5 – Al. 5

Hunziker: Dieser Artikel besagt, dass die Genfer Behörden gehalten sind, mit allen ihnen zur Verfügung stehenden rechtlichen und politischen Mitteln sich gegen die Errichtung von Kernkraftwerken usw. zu wenden. Sie sehen das aus dem Text. Ich betone: mit allen rechtlichen und politischen Mitteln. Eine gleichlautende Bestimmung hatte es auch in der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft. Auch damals ist mit allerhand Bedenken und unter Einfügung nachträglicher Vorbehalte dann die Gewährleistung erteilt worden. Zahlreich und eindrücklich waren die Stimmen damals gegen die Gewährleistung, und sie sind es auch heute wieder bei dieser Bestimmung der Genfer Verfassung. Trotzdem beantragt der Bundesrat Gewährleistung, ganz offensichtlich wegen des Präjudizes im Falle Basel-Landschaft.

Damals hatte der Bundesrat kein gutes Gefühl. Ich zitiere Ihnen Frau Bundesrätin Kopp, Ständeratssitzung vom 24. September 1985 aus dem «Amtlichen Bulletin»: «Der Bundesrat hat ein ungutes Gefühl, weil er sich die Frage stellt: Wo kommen wir hin, wenn jeder Kanton in seiner Verfassung seine eigenen Partikularinteressen vertritt? Ist

da nicht unsere Eidgenossenschaft gefährdet, die ja nur leben kann, wenn die Kantone unter sich sowie Bund und Kantone solidarisch sind und am gleichen Strick ziehen?» Trotz dieses Unbehagens hat dann der Bundesrat und die Sprecherin des Bundesrates, Frau Bundesrätin Kopp, der Gewährleistung – allerdings unter Beifügung eines Vorbehaltes – zugestimmt.

Es wird heute sicher eingewendet werden, dass man jetzt nicht mehr zurückdrehen könne, denn diese Fragen seien alle schon wie im Falle Basel-Landschaft geklärt und entschieden. Das ist für mich kein Grund und noch viel weniger eine Rechtfertigung, den damaligen staatspolitischen Sündenfall zu wiederholen. Wenn Sie in einem falschen Zug sitzen und in die falsche Richtung fahren, dann ist jeder Bahnhof falsch, jede Station. Sie steigen also besser schon am ersten Bahnhof aus und kehren wieder zurück in den Zug, der in die richtige Richtung fährt. Einfach deshalb, weil man einen Fehler gemacht hat, zu sagen: «Ja nun, jetzt ist's schief gelaufen, lassen wir es weiter schief laufen, dann bleiben wir wenigstens konsequent», ist eine Argumentation, der ich mich nicht anschliessen kann. Was damals unklug war, ist auch heute unklug. Im Ständerat war übrigens der Entscheid damals sehr, sehr knapp gefallen. Eine Verfassungsbestimmung wie diese steht doch in diametralem Gegensatz zum Bundesrecht Artikel 24 quinquies der Bundesverfassung. Er legt ausschliesslich im Rahmen der vorhandenen verfassungsmässigen Bundeskompetenz diese Dinge fest. Das ist noch dazu, gestützt auf diesen Verfassungsartikel, in den Jahren 1959 und 1978 auf Gesetzgebungsstufe weiter konkretisiert worden.

Im Falle der Gewährleistung dieser Genfer Verfassungsbestimmung werden wir eine verfassungsmässig vorgeschriebene, zeitlich unbefristete Opposition gegen Vorhaben, die im Bundesinteresse liegen, akzeptieren. Gleichzeitig dulden wir, dass die Souveränität der angrenzenden Kantone mit allen politischen Mitteln verletzt werden könnte. Sind das in staatsrechtlicher Hinsicht immer so lupenreine Mittel? Aus diesem Grund muss man meiner Meinung nach aus föderalistischen Gründen gegen eine derartige Bestimmung und gegen die Gewährleistung sein und nicht dafür.

Ganz brisant wird die Geschichte im Falle Genf, weil das angrenzende Gebiet noch Ausland ist, Frankreich. Dass es dort – zwar nicht gerade in Sichtweite, doch nicht allzu weit weg – eine Anlage gibt, die die Gemüter mit Recht und seit Jahren erhitzt, wissen wir. Ich möchte unseren Aussenminister einmal sehen, wenn dort «mit allen politischen Mitteln» etwas unternommen wird, das wir hier noch abgesehnet haben im Bundesparlament.

Bei derartigen Gewährleistungsfragen sind übrigens auch die Staatsrechtler gar nicht immer – wie heute – einer Meinung. Es gab nämlich eine hochinteressante, hochstehende Grundsatzdebatte über ganz ähnliche Fragen im Zusammenhang mit der Jura-Verfassung. Damals waren zwei Staatsrechtler gegen die Gewährleistung, zwei wollten sich nicht festlegen, und zwei weitere haben die Gewährleistung befürwortet. Dabei darf nicht vergessen werden, dass der fragliche Artikel 138 in der Jura-Verfassung eine reine Deklamationsnorm war, die erst noch mit einem ausdrücklichen Vorbehalt des Bundesrechts versehen war, von Anfang an. Trotzdem hat die Bundesversammlung, wie mir scheint zu Recht, damals die Gewährleistung verweigert. Schon der Bundesrat hatte damals ausgeführt, jener Artikel 138 verstosse gegen die Bundestreue und den Bundesfrieden.

Es ist im Blick auf die anstehende Gewährleistung dieser Genfer Verfassungsbestimmung zu bedenken, dass ja die Nichtgewährleistung von Artikel 160 C Absatz 5 überhaupt keine Beschneidung der Oppositionsmöglichkeiten gegen Kernanlagen bedeuten würde. Die letzten 15 Jahre haben gezeigt, dass man keine weiteren kantonalen Verfassungsbestimmungen braucht, um solche Vorhaben zu verzögern oder zu vereiteln. Wenn wir uns vorstellen, was geschehen würde, wenn alle Kantone solche Bestimmungen in ihre Verfassung hineinnähmen, sehen wir, dass die grosszügige Gewährleistungspraxis zu völlig unhaltbaren Zuständen führen würde.

Ich möchte noch an den Bundesgerichtsentscheid in der Sache der Initiative in Graubünden erinnern. Dort ging es thematisch um ein sehr ähnliches Anliegen. Dort hätten die Behörden gemäss Initiative bei jedem Entscheid, der in einem weiteren Zusammenhang mit Atomanlagen gestanden wäre, eine zum vornherein negative Haltung einnehmen müssen. Das Bundesgericht hat damals erklärt, so etwas sei bundesrechtswidrig. Es war dort nichts anderes verlangt als das, was uns jetzt zur Gewährleistung unterbreitet wird.

Ich füge noch einen politischen Gedanken bei: In unserer Zeit werden immer mehr regionale Widerstände gegen übergeordnete, nationale Vorhaben manifest, beileibe nicht nur im Energiebereich. Das ist das gute Recht der betroffenen Regionen. Wir möchten aber diese Entwicklung doch nicht mit einer fragwürdigen Gewährleistungspraxis besonders honorieren und zu noch weitergehender Ausübung ermuntern. Wir dürfen uns auch nicht von emotionalen Zeitströmungen erfassen lassen und grundsätzliche staatspolitische Aspekte sowie langzeitliche Konsequenzen dieser Momentanschau zu stark unterordnen.

Ich verzichte darauf, weitere Bestimmungen dieses Artikels 160 C, die ebenfalls unter dem Gesichtspunkt der Gewährleistung fragwürdig sind, aufzugreifen. Aber diesem Absatz 5 kann ich aus meiner Sicht nicht zustimmen, denn er läuft darauf hinaus, die Vereitelung von Bundesrecht und Bundesvorhaben oder von im Bundesinteresse bewilligten Vorhaben auf Kantonsgebiet und im angrenzenden Gebiet zu ermöglichen.

Ich kann nicht soweit gehen, einem zweifelhaften Demokratie- und Rechtsstaatsverständnis nur deshalb nachzugeben, weil man dies im Falle der Verfassung Basel-Landschaft unrichtigerweise einmal getan hat. Es ist immer noch klüger, wieder auf den Pfad der staatsrechtlichen Tugend zurückzukehren und es bei einem einmaligen Ausrutscher bewenden zu lassen, als eine mehr als fragwürdige Gewährleistungspraxis festzusetzen, sie zu zementieren und damit wohl auch auf andere Gebiete auszudehnen.

Darum empfehle ich Ihnen, Artikel 160 C Absatz 5 nicht zu gewährleisten.

Schmid, Berichterstatter: Die Kommission beantragt Ihnen, Absatz 5 mit dem bekannten Vorbehalt zu genehmigen. Warum? Wir haben aus den Darlegungen von Kollege Hunziker im grossen und ganzen vier Einwände gehört. Zu diesen vier Einwendungen möchte ich Stellung nehmen.

1. Zunächst ist der Einwand der kantonalen Unzuständigkeit im Kernenergiebereich dargestellt worden. Dieser Einwand verwechselt die Zuständigkeit des Bundes bei der Gesetzgebung auf dem Gebiet der Kernanlagen mit den Mitwirkungsrechten der Kantone, die auch im Bereich der ausschliesslichen Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes im Kernanlagenbereich nach wie vor gegeben sind. Die Kantone haben – gestützt auf Artikel 7 Absatz 2 des Atomgesetzes vom 23. Dezember 1959 und auf die Artikel 5 bis 7 und 10 des Atomgesetzes vom 6. Oktober 1978 – zwar kein Vetorecht; sie können den Bau von Kernanlagen nicht verhindern, aber sie dürfen auf dem Weg von Stellungnahmen und Rekursen dagegen remonstrieren. Wenn die Kantone dieses verbrieftete Recht zur Mitwirkung haben, dann haben sie selbstverständlich nicht nur ein Nickrecht, sondern auch ein Verneinungsrecht. Das zu bestreiten würde wohl kaum angehen. Die Stellungnahmen dürfen negativ sein.

2. Es geht – wie ich herausgehört habe – auch um den Einwand der Einmischung eines Kantons in die Angelegenheiten, die sich auf dem Territorium eines anderen Kantons abspielen. Ich glaube aber, diese Schweiz ist zu eng und auch diese Sehweise ist zu eng, als dass man ihr folgen könnte. Es muss nach den Erfahrungen namentlich in den letzten Jahren nicht weiter ausgeführt werden, dass die Auswirkungen von Kernanlagen territoriale Grenzen und erst recht kantonale Grenzen nicht respektieren. Man kann einem Kanton nicht das Recht absprechen, sich für solche Immissionsquellen auf fremdem Gebiet zu interessieren und dazu Stellung zu nehmen, ohne dass er sich den Vorwurf

gefallen lassen muss, in die Souveränität der anderen Kantone einzugreifen.

In diesem Sinne haben denn auch in den letzten Jahren mehrere Kantone Verfassungsbestimmungen aufgenommen, die -- stellvertretend zitiere ich den Wortlaut der Verfassung des Kantons Schaffhausen -- bestimmen: «Der Volksabstimmung sind zu unterstellen die Stellungnahmen des Kantons Schaffhausen zuhanden des Bundes bezüglich des Baus von Kernkraftwerken auf dem Gebiet des Kantons Schaffhausen und der angrenzenden Gebiete.» Diese Verfassungsbestimmung -- es handelt sich um Artikel 42 Absatz 1 Ziffer 5 der Schaffhauser Verfassung -- wie auch die ähnlich lautenden Bestimmungen in Artikel 36 der Verfassung des Kantons Glarus und in Artikel 30 Absatz 1 Ziffer 4 der Verfassung des Kantons Zürich, die alle eine Ingerenz in andere Kantone vorsehen, haben wir gewährleistet; denn die Kompetenz der Kantone zur Stellungnahme zu Kernenergiebauten besteht nicht nur auf eigenem Gebiet, sondern gemäss ausdrücklichem Bundesbeschluss auch mit Bezug auf Gebiete anderer Kantone. Das war vor dem Bundesbeschluss 1978 nicht so; aber seit der Revision vom 6. Oktober 1978 ist diese Stellungnahmemöglichkeit zu Anlagen von Kernenergiebetrieben in anderen Kantonen ausdrücklich gegeben.

Wenn dem so ist, so können wir natürlich auch die Art und Weise, wie die Kantone diese Stellungnahmen vornehmen wollen, nicht bundesmässig reglementieren. Wir haben den kantonalen Entscheid, wie diese Kompetenz wahrzunehmen ist, zu respektieren. Das führt dazu, hier die Bundesrechtsmässigkeit anzunehmen.

3. Der dritte Einwand ist vermutlich der gewichtigste, der politischste: als Einwand der mangelnden Bundestreue kann man ihn zusammenfassen.

Es hat immer wieder Verfassungsbestimmungen gegeben, die eine deutliche Spitze gegen die Politik des Bundes enthielten. Ich will hier nur an die Thurgauer Revision von 1974 erinnern, die der Verfassung des Kantons Thurgau einen Artikel 24bis einfügte mit dem Wortlaut: «Er -- das heisst der Staat -- wendet sich gegen die Hochrheinschiffahrt.» Die Hochrheinschiffahrt ist aber gemäss Bundesverfassung Sache des Bundes; trotzdem ist diese Bestimmung gewährleistet worden. Dieser Entscheid ist mittlerweile zweimal bestätigt worden: Im Jahre 1976 bezüglich einer Waadtländer Verfassungsbestimmung und nun neuerdings bei der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft. Ich möchte Ihnen zusammenfassend das darstellen, was Herr Bundesrat Furgler 1976 bezüglich der Waadtländer Bestimmung diesem Rat dargelegt hat: «Dass eine rechtlich fixierte ablehnende Haltung gegenüber einer bestimmten Richtung der Kompetenzausübung durch den Bund nicht bundesrechtswidrig ist, haben Bundesrat und Bundesversammlung anno 1974 bei der Gewährleistung der Thurgauer Verfassung anerkannt.» An dieser Auffassung haben wir 1986 festgehalten; wir sollten an ihr auch 1988 festhalten.

4. Der vierte Einwand ist ein Bundesgerichtsentscheid über einen ähnlichen Verfassungstext, der im Kanton Graubünden zur Abstimmung kommen sollte, vom Grossen Rat des Kantons Graubünden aber nicht angenommen wurde; ein entsprechender Entscheid des Bundesgerichtes hat diesen Beschluss des Grossen Rates des Kantons Graubünden geschützt. Es ging um die kantonale Volksinitiative für ein Gesetz gegen Atomanlagen und -lagerstätten. Herr Hunziker hat sich darauf berufen.

Ich darf hier etwas ausführlicher werden, weil gerade dieser Entscheid für die Auffassung der Kommission spricht. Artikel 1 dieser Initiative lautete: «Die Behörden des Kantons Graubünden sind verpflichtet, mit allen rechtlichen und politischen Mitteln darauf hinzuwirken, dass auf Kantonsgebiet keine Atomkraftwerke, keine Aufbereitungsanlagen für Kernbrennstoffe und keine Lagerstätten für radioaktive Abfälle errichtet werden oder dazu vorbereitende Handlungen vorgenommen werden.»

Ich darf die wichtigen Teile nochmals in Erinnerung rufen: Die Behörden des Kantons Graubünden sind verpflichtet, mit allen rechtlichen und politischen Mitteln darauf hinzu-

wirken. Wie gesagt: Das Bundesgericht hat diese Initiative ebenfalls für kompetenzwidrig gehalten, aber aus welchen Gründen? Ich darf hier das Bundesgericht zitieren. Es sagt in diesem Entscheid auf Seite 15: «Die Initiative will die Behörden verpflichten, unter anderem mit allen politischen Mitteln die Errichtung von Atomanlagen zu verhindern. Aus der Begründung der Initiative geht die Tragweite des Einsatzes dieser politischen Mittel nicht hervor. Es könnte etwa bedeuten, dass sich die Behörden im Rahmen von Vernehmlassungen oder sonstigen Stellungnahmen gegen die Errichtung von Atomanlagen auszusprechen hätten. In der Tat hat dieser Teil der Initiative mehr programmatischen Charakter. Er bringt allenfalls einen Zielkonflikt zum Ausdruck und greift damit für sich allein genommen nicht in die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen ein.» Daraus folgt, dass die Aufforderung an die kantonalen Behörden, sich mit allen politischen Mitteln für die Verhinderung von Kernanlagen einzusetzen, gemäss diesem Bundesgerichtsentscheid nicht *per se* kompetenz- und damit bundesrechtswidrig ist.

Ich fahre weiter: «Anders verhält es sich mit demjenigen Teil der Initiative, wonach sich die Behörden mit allen rechtlichen Mitteln dagegen zur Wehr zu setzen haben, dass im Kanton Graubünden Atomanlagen errichtet werden. Die Initiative bringt in dieser Hinsicht keinerlei Vorbehalte an und gibt damit zum Ausdruck, dass diese rechtlichen Mittel unabhängig von der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen auf jeglichem Sachgebiet eingesetzt werden sollen. Die Beschwerdeführer wenden allerdings ein, sie seien sich der Kompetenzordnung bewusst und wollten die Errichtung von Atomanlagen nur auf jenen Gebieten und mit denjenigen Mitteln verhindern, welche den bestehenden kantonalen Zuständigkeiten entsprechen. Für diese Ansicht ergeben sich indessen aus dem Initiativtext keinerlei Anhaltspunkte.»

Daraus ist folgender Schluss zu ziehen: Wenn eine kantonale Behörde darauf verpflichtet wird, sich mit allen rechtlichen Mitteln gegen die Erstellung von Kernanlagen zu wenden, dann ist eine solche Auftragserteilung durch einen Verfassungstext insoweit bundesrechtswidrig, als er nicht deutlich zum Ausdruck bringt, dass die bestehende Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen aufrechterhalten bleiben soll.

Dies aber wird durch Artikel 160 C der Verfassung des Kantons Genf eindeutig erfüllt. Der Absatz 1 dieser Bestimmung bewegt sich im Rahmen des Bundesrechts. Können wir mehr verlangen? Ich glaube nicht. Das führt dazu, dass nach reiflicher Ueberlegung diese Bestimmung sich sogar im Rahmen der bundesrechtlichen Rechtsprechung halten würde.

Wir haben aus politischen Gründen der Auffassung des Bundesrates zugestimmt, den Vorbehalt, wie er im Kanton Basel-Landschaft angebracht wurde, auch hier anzubringen.

Ich ersuche Sie daher, der Kommission zu folgen und den Antrag des Herrn Kollegen Hunziker abzuweisen.

Rhinow: Ich will nicht wiederholen, was der Herr Kommissionspräsident gesagt hat. Ich schliesse mich seinen Ausführungen voll und ganz an. Ich war bis heute der Auffassung, ich würde einigermassen auf dem Pfad der staatsrechtlichen Tugend marschieren, persönlich und beruflich. Herr Kollege Hunziker hat mich darin nicht erschüttert, wenn ich das gleich zu Beginn festhalten darf. Meine Bemerkungen:

1. Ich glaube, es war nicht ein Sündenfall, den der Ständerat im Zusammenhang mit der Baselbieter Verfassung begangen hat, sondern es war eine Fortführung der konstanten Praxis. Das muss man festhalten, weil nämlich

2. eine Aenderung heute eine Aenderung der Praxis bedeuten würde. Ich rate sehr ab, diese Praxisänderung hier auf kaltem Wege einzuleiten, weil wir nicht wüssten, nach welchen Kriterien wir dann später die Gewährleistungen vorzunehmen hätten. Wir würden nämlich den Weg der Rechtskontrolle verlassen und irgendwelche diffusen Kriterien ein-

führen, die die Bundesversammlung in grösste Schwierigkeiten bringen würden.

3. Ich frage mich, ob sich der Ständerat nicht etwas unglaublich machen würde, wenn er nach so kurzer Zeit – ohne dass neue Gesichtspunkte vorhanden wären – einen gegenteiligen Entscheid fällen würde. Der Entscheid, vor nicht einmal zwei Jahren gefällt, ist ja nach ausführlicher Diskussion zustande gekommen.

4. Wir können Genf nicht anders behandeln als Baselland. Niemand in der Schweiz würde das verstehen. Es wäre dann die Frage: Müsste im Gefolge auf die Gewährleistung der Baselpolizei Verfassung wieder zurückgekommen werden? Ein abenteuerliches Unterfangen.

5. Wir dürfen die Augen nicht davor verschliessen, dass heute in vielen Kantonen nämliche Vorschriften auf Gesetzesebene vorhanden sind, in den beiden Basel etwa seit rund zehn Jahren. Es ist kein einziger Fall in der Schweiz bekannt, wo es aufgrund einer solchen Vorschrift zu bundesrechtswidrigen Handlungen gekommen wäre. Man darf diese Vorschriften auch nicht überschätzen. Ich glaube, sie lohnen den Aufwand, den wir hier betreiben, für die politische Praxis kaum.

6. Zum Bündner Entscheid: Der Herr Kommissionspräsident hat hier sehr ausführlich und sehr gut die Situation geschildert. Der Anlass des Bundesgerichtes, dort zum Schluss der Bundesrechtswidrigkeit zu gelangen, war in der Tat die Motivlage. Das Bundesgericht traute der Aussage der Initianten nicht, sie würden selbstverständlich auch die Bundesrechtmässigkeit beachten. Ein Bundesrichter, der an diesem Entscheid aktiv mitgewirkt hatte, sagte mir: Für ihn sei klar, für Graubünden hätte er zu diesem Schluss kommen müssen – keine Bundesrechtmässigkeit –, Baselland würde er vollkommen anders ansehen.

7. Einen Vergleich mit dem Kanton Jura dürfen wir bezüglich der Bestimmung, die nicht gewährleistet wurde, nicht ziehen. Wenn ich die damalige Diskussion in den Räten richtig interpretiere, war dort nicht der Text ausschlaggebend für die Nichtgewährleistung – den Text selbst hätte man nämlich gewährleisten können –, sondern die Befürchtung, dass dieser Text zu Ausschreitungen in einem anderen Kanton führen würde. Man sagte dort: Die Handhabung ist uns nicht sichergestellt. Das war eigentlich das Wesentliche, nicht der Text der Verfassung.

Nur in Klammern beigefügt: Sie haben bei der jurassischen Verfassung Dinge gewährleistet, die viel problematischer sind als das, was uns hier zur Gewährleistung vorliegt, das rufe ich nur in Erinnerung; ich spreche nicht vom Wieder vereinigungsartikel, sondern von anderen materiellen Bestimmungen.

8. Herr Hunziker hat ein schönes Beispiel erwähnt. Ich schliesse mit diesem: Wo kämen wir hin, wenn solche Vorbehalte in sämtlichen Kantonen aufgelistet würden? Ich glaube nicht, dass das Bundesrecht den gleichen Stand hätte, wenn sämtliche Kantone eine andere Bestimmung in den Kantonsverfassungen hätten. Ich glaube, dann wäre längst auch das Bundesrecht in der nämlichen Richtung geändert worden. Ich kann mir diese Differenz schlechterdings nicht vorstellen.

M. Ducret: J'ai l'impression qu'à Lausanne, du côté du Tribunal fédéral, on doit ressentir une très grande jalousie, parce qu'après tous les discours juridiques que l'on a entendus ici, il n'aura plus rien à dire. Il ne lui restera plus qu'à copier les minutes de ce conseil.

Je voudrais simplement vous préciser tout d'abord que je n'ai jamais été partisan de la révision constitutionnelle que le peuple de Genève a votée. Je m'y suis toujours opposé car, à mon avis, ses termes ne sont pas satisfaisants. Néanmoins, par un vote populaire, nous avons reçu mandat de demander à la Confédération de donner sa garantie. Pour ma part je vous le demande pour des raisons de sensibilité politique. J'aimerais que vous les compreniez. Dans le proche environnement du canton de Genève, on compte six réacteurs nucléaires. Il y en a un très ancien, du même modèle que celui de Tchernobyl qui, heureusement, est

refroidi au gaz, c'est peut-être une chance; il y en a quatre plus modernes et il y a enfin le Superphénix. Vous savez qu'il est actuellement en panne et que quelques problèmes se posent. Or, les Genevois comme les Vaudois d'ailleurs, nos aimables voisins, comme toute la Suisse romande, se trouvent sous un flux d'air naturel qui vient de l'ouest. Certains d'entre vous disent à l'occasion que le mauvais temps vient de l'ouest comme tout ce qui est mauvais. Il pourrait aussi en venir quelques effluves nucléaires. Je crois qu'il faut comprendre la réaction des Genevois et cette sensibilité nouvelle devant le risque nucléaire, qui ont entraîné ce vote que je n'approuve pas, mais qui est bien réel.

Aussi, je vous demande votre avis favorable avec la réserve qui est faite, comme nous l'avons fait il y a trois ans pour Bâle-Campagne qui était bien moins en danger que nous ne le sommes théoriquement. Je vous signale qu'en plus, si la Confédération a passé un accord avec l'Allemagne au sujet des accidents nucléaires, aucun accord n'a été signé avec la France et il ne semble pas qu'il y en ait qui se profile à l'horizon. Et là aussi, les Genevois sont assez sensibilisés. Si cet après-midi ce Conseil venait à refuser la garantie, les Genevois seraient peut-être encore plus enclins à penser que Berne les oublie.

Hefti: Der Hinweis des verehrten Herrn Kommissionspräsidenten auf den Kanton Glarus ist verfehlt. Dort ging es um eine reine Kompetenznorm in einem bundesrechtlich geregelten Vernehmlassungsverfahren, wobei das Bundesrecht nicht vorschrieb, welches Organ die Vernehmlassung abzugeben habe. Ich hoffe, die anderen präsidialen Zitate sind besser als dasjenige betreffend Glarus, möchte mich aber nicht weiter darüber äussern, denn ich opponiere ja dem Kommissionsantrag nicht. Wir müssen uns aber über die Konsequenzen klar sein. Nehmen wir an, wir erhalten folgende kantonale Verfassungsbestimmung: «Die kantonalen Behörden setzen sich mit allen ihnen zur Verfügung stehenden rechtlichen und politischen Mitteln dafür ein, dass keine neue Asylanten mehr das Kantonsgebiet betreten.» Auch einer solchen Bestimmung müssen wir konsequenterweise die Gewährleistung geben; es wird ja immer einzelne – z. B. sicherheits- und gesundheitspolitische – Fälle geben, wo man den Asylanten abweisen darf. Die umfassende Bedeutung des bundesrechtlichen Vorbehaltes ist genau gleich bezüglich dieser Asylantenbestimmung wie heute bezüglich der Kernenergiebestimmung.

Miville: Diese Debatte hat über weite Strecken den Charakter eines juristischen Seminars gehabt; hie und da finden solche Seminarien im Ständerat statt – auch für uns Nichtjuristen sind sie recht instruktiv; ich habe gar nichts dagegen einzuwenden. Erlauben Sie aber dennoch einem Nichtjuristen einige Bemerkungen zum Votum von Herrn Hunziker, dieses provoziert mich zu einer Stellungnahme.

Herr Hunziker, Sie sagten, wir sollten hier nicht unter dem Eindruck von Emotionen entscheiden. Wenn etwas in dieser Debatte emotional war, dann Ihr Votum. Ich nehme es Ihnen gar nicht übel, als Aargauer – als Vertreter eines ausgesprochenen Energie- und Kernkraftwerkkantons – haben Sie hier schon eine sehr pointierte Meinung, verbunden mit der entsprechenden Emotion. Nur muss man für andere dasselbe Verständnis aufbringen.

Wenn man im Kanton Aargau überwiegend die Frage in der Art und Weise beurteilt wie Sie, dann müssen Sie dafür Verständnis aufbringen, dass im Kanton Genf – wie die Verhältnisse dort liegen, hat uns soeben Herr Ducret auseinandergesetzt – darüber anders gedacht wird. Das muss in unserer Eidgenossenschaft Platz haben. Im Rahmen des Bundesrechtes schlagen sich solche verschiedene Auffassungen in den Kantonsverfassungen nieder. Wenn Sie Föderalist sind – und Sie sind es, Herr Hunziker; Sie haben in Ihrem Votum auf den Föderalismus hingewiesen –, müssen Sie Mittel und Wege suchen, um den Ueberzeugungen verschiedener Regionen, Landesteile und Kantone in den

Verfassungen einen Ausdruck zu geben und zu ermöglichen.

In einem anderen Teil Ihres Votums haben Sie einfach übertrieben; hier müssen die Dinge richtiggestellt werden. Ein ausländischer Tribünenbesucher, der die hiesigen Verhältnisse nicht kennt, hätte bei Ihren grossen Sorgen wegen den zur Verfügung stehenden politischen Mitteln glauben können, wir seien hier kurz vor Verhältnissen à la Libanon, wir müssten uns gegen bürgerkriegsähnliche Verhältnisse zur Wehr setzen. Davon ist doch keine Rede! Wir sind hier immer noch in der Schweiz, und alle Kantone dürfen den Anspruch erheben, gute Eidgenossen zu sein. Wenn wir den Genfern die Möglichkeit einräumen, sich mit politischen Mitteln allenfalls in einem anderen Kanton gegen etwas zur Wehr zu setzen, so wird dieser Krieg ein Papierkrieg sein; ein Papierkrieg und sonst gar nichts. Eine Regierung wird der anderen Regierung einen Brief schreiben usw.

Wir müssen uns in dieser Frage gegen Uebertreibungen zur Wehr setzen und darauf abstellen, dass das, was der Kanton Genf allenfalls tun wird, im Rahmen des Bundesrechtes geschehen wird, auf welches im Grundsatz 1 des Artikels 160 C und in Ziffer 2 ausdrücklich Bezug genommen wird, verstärkt noch durch den Antrag der Kommission, der uns heute unterbreitet wird.

Mit diesen Kautelen ist die Sache von mir aus keiner weiteren Aufregung mehr wert.

Jagmetti: Ich habe nur zwei Sätze aus professionellen Gründen zu sagen. Das war schon der erste; jetzt der zweite: Meine Auffassung zu solchen Bestimmungen in Kantonsverfassungen habe ich am 25. September 1985 hier dargelegt und nach Durchsicht jener Aussagen nichts beizufügen, weshalb ich der Kommission in der Ueberzeugung zustimme, dass ich damit der Funktion und der Tragweite von Genehmigungen von Kantonsverfassungen durch die Bundesversammlung voll Rechnung trage.

Rüesch: Herr Kollege Miville, Sie untertreiben jetzt. Unter dem Begriff «alle politischen Mittel» verstehen wir nicht nur das Schreiben eines Briefes. Zu «allen politischen Mitteln» gehören beispielsweise auch Demonstrationen. Das Demonstrationsrecht ist im Rahmen des Gesetzes gewährleistet. Wenn die Konsequenzen des Einsatzes aller politischen Mittel einmal richtig gesehen werden, ist die Gefahr, dass der innere Frieden von Kanton zu Kanton gestört wird, doch im Raum. Herr Aubert hat seinerzeit darauf hingewiesen. Herr Rhinow hat zu Recht gesagt, diese Gewährleistungspraxis habe historisch ihren Grund darin, dass man verhindern wollte, dass die Kantone Verfassungsbestimmungen aufnehmen, die den inneren Frieden stark gefährdet hätten. Und das gilt heute noch. Was über die politischen Mittel innerhalb des Staats zu sagen ist, gilt auch für die politischen Mittel über die Grenzen hinweg.

Herr Ducret hat mich mit seinem Votum darin bestätigt, dass wir gerade im Interesse der Genfer diese Bestimmung nicht gewährleisten dürfen. Denn wenn die Genfer Behörden gemäss diesem Verfassungsauftrag mit allen politischen Mitteln jenseits der Landesgrenzen agieren müssen, wird der Bund erst recht mit Frankreich kein Uebereinkommen erzielen können. Ich glaube, die Franzosen sind in dieser Hinsicht noch viel empfindlicher, als wir es waren, als ein italienischer Minister glaubte, sich in schweizerische politische Angelegenheiten einmischen zu müssen. Sullo hat er geheissen.

Wenn wir uns an den esprit des lois erinnern, so ist die Erhaltung des inneren Friedens der Zweck der Gewährleistung (Herr Rhinow hat es gesagt), und wir müssen den Antrag Hunziker unterstützen und die Gewährleistung nicht geben.

Schmid, Berichterstatter: Zu Herrn Hefti, der die Qualität meiner Zitate in Zweifel gezogen hat: Weil das protokolliert wird, kann ich das nicht stehenlassen.

Ich habe dort gesagt: Es gibt Kantone, die in ihren Verfassungen bestimmt haben, dass die Stellungnahmen mit

Bezug auf den Bau von Kernenergiewerken sich nicht nur auf den eigenen Kanton, sondern auch auf fremde Kantonsgebiete beziehen können; ich habe dabei auf Artikel 36 der Glarner Kantonsverfassung angespielt. Ich bin in der Lage, sie wörtlich zu zitieren: «Der geheimen Abstimmung unterliegen die Stellungnahmen des Kantons zuhanden des Bundes über die Errichtung von Atomanlagen auf dem Gebiet des Kantons Glarus und der angrenzenden Kantone» (sic!), womit das, was ich behauptet habe, festgestellt ist. Die Qualität meiner Zitate steht nicht zur Diskussion!

Hefti: Der räumliche Bereich, auf den sich Einsprache beziehungsweise Vernehmlassung bezieht, ist bereits im Bundesrecht geregelt.

Bundesrätin Kopp: Ich habe die Auffassung des Bundesrates das letzte Mal ausführlich dargelegt und möchte mich in Anbetracht der fortgeschrittenen Zeit auf einige wenige Bemerkungen konzentrieren.

Das geltende Bundesrecht sieht ausdrücklich vor, dass die Kantone bei der Errichtung von Kernanlagen zur Stellungnahme eingeladen werden. Wie sie in der Stellungnahme ihre Meinung bilden, wird nicht durch das Bundesrecht, sondern durch das kantonale Recht bestimmt. Eine vorgängige Bindung der kantonalen Behörden durch das kantonale Recht wird durch das Bundesrecht nicht ausgeschlossen. Ob sie zweckmässig ist oder nicht, kann dahingestellt bleiben. Persönlich erachte ich es als äusserst unzweckmässig, wenn man seine Meinung bereits zum voraus in einer Verfassung bindet. Aber, wie gesagt, das haben wir nicht zu beurteilen.

Nun ist es allerdings denkbar, dass ein Kanton, gestützt auf eine Widerstandsklausel wie die vorliegende, zum Beispiel im Rahmen des Bau- und Planungsrechtes die Errichtung einer vom Bund tolerierten oder geförderten Kernanlage über Gebühr zu erschweren versucht. Ein solches Vorgehen könnte tatsächlich bundesrechtswidrige Formen annehmen. Aber die blosser Möglichkeit des Entstehens einer solchen Situation ist nach Auffassung des Bundesrates und Ihrer vorberatenden Kommission nicht ausschlaggebend. Herr Ständerat Hunziker hat auf das Bundesgerichtsurteil im Falle der Bündner Atominitiative hingewiesen. Ich bin dem Herrn Kommissionspräsidenten dankbar, dass er dieses Urteil wörtlich zitiert hat, denn damit kann ich mich auf eine Feststellung beschränken. Das Bundesgericht stellte vor allem auch ab auf die Absicht der Initianten, auf die Meinung, die hinter dieser Initiative stand. Wir aber haben es mit der Gewährleistung einer Verfassungsbestimmung zu tun, die von den verantwortlichen kantonalen Behörden ausgelegt wird. Es kann nicht angehen, dass wir diesen kantonalen Behörden im jetzigen Zeitpunkt bereits unterschieben, dass sie Bundesrecht verletzen werden. Das ist ein ganz wesentlicher Unterschied.

Herr Ständerat Hunziker, sicher haben nicht die Staatsrechtler ihre Meinung geändert, obschon sie beim Kanton Jura anders zu lauten scheint als bei der vorliegenden Gewährleistung, aber die Situation bei der Kantonsverfassung Jura ist nicht zu vergleichen mit der, die wir heute zu beurteilen haben. Die Absicht, auf eine Aenderung von Kantonsgrenzen hinzuwirken, kollidiert nicht nur mit faktischen Bundesinteressen wie die der gesicherten Energieversorgung, sondern mit der Gebietsgarantie für die Kantone, wie sie der Bund nach Artikel 1 und 5 der Bundesverfassung ausspricht. Mit dieser Garantie liess sich nicht vereinbaren, dass der künftige Kanton Jura in seiner Verfassung gegen den Willen des Kantons Bern das Schicksal bernischen Gebietes mitzubestimmen versuchte. Diese Ueberlegung hat uns damals zur Ueberzeugung gebracht, die Verfassung des Kantons Jura könne in diesem Punkt nicht gewährleistet werden.

Ich möchte Sie abschliessend nochmals bitten, dem Antrag Ihrer Kommission zu folgen und der Verfassung des Kantons Genf auch in diesem Artikel 160 C Absatz 5 die Gewährleistung zu erteilen. Sie folgen damit einer bewährten und

langjährigen Praxis. Diese Praxis lautet, dass die Bundesversammlung nur die Rechtmässigkeit, aber nicht die politische Opportunität, nicht die Zweckmässigkeit einer solchen Verfassung zu bestätigen hat.

Ich wiederhole, was ich seinerzeit bereits gesagt habe, als es um die Gewährleistung der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft ging: Wenn Sie hier von diesem Pfad abweichen und nach Zweckmässigkeitsgründen entscheiden wollten, müssen Sie im Grunde genommen die Vorlage an die Kommission zurückgeben, mit dem Auftrag, zunächst Kriterien für die Zweckmässigkeit zu erarbeiten; erst dann könnten Sie entscheiden. Aber wenn wir Kriterien für die Zweckmässigkeit der kantonalen Verfassungen aufstellen wollen, führt das zu einer Spannung in unserem föderalistischen Staat, die niemand haben will. Deshalb möchte ich Sie bitten, dem Antrag Ihrer Kommission zu folgen und die Gewährleistung zu erteilen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Hunziker	12 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	29 Stimmen

Abs. 6 und 7 – Al. 6 et 7
Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Kommission

Dieser Beschluss ist nicht allgemeinverbindlich; er untersteht nicht dem Referendum.

Art. 2

Proposition de la commission

Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, n'est pas sujet au référendum.

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes	33 Stimmen (Einstimmigkeit)
------------------------------------	--------------------------------

An den Nationalrat – Au Conseil national

Schluss der Sitzung um 12:55 Uhr

La séance est levée à 12 h 55

Vierte Sitzung – Quatrième séance

Donnerstag, 3. März 1988, Vormittag

Jeudi 3 mars 1988, matin

8.00 h

Vorsitz – Présidence: M. Masoni/M. Reymond

87.068

Bundesgericht. Erhöhung der Zahl der Ersatzrichter und Urteilsredaktoren

Tribunal fédéral. Augmentation du nombre des juges suppléants et des rédacteurs d'arrêts

Botschaft und Beschlussentwurf vom 18. November 1987 (BBI 1988 I, 129)
Message et projet d'arrêté du 18 novembre 1987 (FF 1988 I, 117)

Antrag der Kommission

Eintreten und Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Entrer en matière et adhérer au projet du Conseil fédéral

Cavelty, Berichterstatter: Das Bundesgericht ist seit Jahren gewaltig überlastet. Das ist schlimm. Wenn ein Rechtssuchender jahrelang auf ein Urteil warten muss, so ist das eine Rechtsverzögerung und kann sich beinahe wie eine Rechtsverweigerung auswirken. Aus diesem Grunde hat der Bundesrat schon vor einigen Jahren Massnahmen eingeleitet, um eine Entlastung herbeizuführen. Es geht nicht darum, den Bundesrichtern ein angenehmeres Leben zu bieten, sondern es geht im Endeffekt darum, den Rechtsstaat aufrechtzuerhalten.

Als Massnahme zur Entlastung des Bundesgerichtes auf Dauer ist die Revision des Organisationsgesetzes vorgesehen, des sogenannten OG. Damit soll eine *sanatio in radice* erfolgen, d. h. es sollten Verbesserungsmaßnahmen vorgesehen werden, die das Uebel an der Wurzel packen. Da kommen die Stichworte vor: Entweder Erhöhung der Anzahl der Bundesrichter oder dann Annahmeverfahren, wovon wir letzthin in der Kommission gesprochen haben. Als vorübergehende Massnahme, bis diese *sanatio in radice* möglich ist, wurde im Jahre 1984 ein Bundesbeschluss gefasst, wonach 15 ausserordentliche Ersatzrichter gewählt wurden und auch die Urteilsredaktoren von 40 auf 46 erhöht werden konnten. Um diese vorübergehende Massnahme geht es heute. Man setzte im Jahre 1984 voraus, dass die Revision des OG bis Ende 1987 beendet sein werde, so dass die eigentliche Verbesserung greifen würde. Man limitierte deshalb die vorübergehende Massnahme bis Ende 1988. Nun hat sich die Revisionsarbeit beim OG verzögert. Der Nationalrat hat die Vorlage jetzt verabschiedet, und sie ist in der Kommission unseres Rates. Die Verzögerung bei dieser Revision beträgt drei Jahre. Die nun dreijährige Verzögerung bringt es mit sich, dass der Bundesbeschluss um diese drei Jahre verlängert werden sollte. Der Bundesrat schlägt deshalb mit der vorliegenden Botschaft vor, die Verlängerung bis Ende 1991 zu beschliessen.

Ihre Kommission hat die Sache geprüft, hat festgestellt, dass die Einsetzung der ausserordentlichen Ersatzrichter doch eine spürbare Entlastung bringt. Die 15 ausserordentlichen Ersatzrichter erbringen etwa eine Leistung von 300 Referaten im Jahr. Dies ist bei einem durchschnittlichen Ueberhang an Pendenzen von 1500 bis 1600 Fällen pro Jahr

Kantonsverfassungen. Gewährleistung (NW, GL, SH, GR, GE, JU)

Constitutions cantonales. Garantie (NW, GL, SH, GR, GE, JU)

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1988
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	03
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	87.073
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	02.03.1988 - 08:00
Date	
Data	
Seite	43-55
Page	
Pagina	
Ref. No	20 016 311

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.