

Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

18. August 2015

Nr. 2015-450 R-362-13 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur kantonalen Volksinitiative zur Stärkung der Gemeindekompetenzen bei der Vergabe von Wasserkraftprojekten

A Zusammenfassung

Am 24. Februar 2015 reichte ein Initiativkomitee dem Kanton 1'051 Unterschriften für eine kantonale Volksinitiative zur Stärkung der Gemeindekompetenzen bei der Vergabe von Wasserkraftprojekten ein. Die Initiative will die Kompetenzen der Gemeinden bei der Vergabe von Wasserrechtskonzessionen stärken. Dieses Ziel soll laut Initiative dadurch erreicht werden, dass künftig nicht mehr der Regierungsrat, sondern die betroffene Gemeinde dem Landrat ein Konzessionsgesuch unterbreitet.

Mit einer Annahme des Volksbegehrens zur Stärkung der Gemeindekompetenzen bei der Vergabe von Wasserkraftprojekten müsste das kantonale Recht entsprechend angepasst werden. Die vorliegende Initiative tangiert sowohl die Gewaltentrennung als auch den hierarchischen Stufenbau auf kantonaler Ebene, die beide als höherrangiges Recht eine Schranke des Initiativrechts bilden. So wäre unter anderem eine Anpassung der Geschäftsordnung des Landrats (GO; RB 2.3121) verlangt, wonach künftig nicht mehr der Regierungsrat, sondern die betroffene Gemeinde dem Landrat Wasserrechtsverleihungen unterbreitet. Da die Geschäftsordnung des Landrats nicht dem Volksreferendum unterliegt, ist sie auch dem Initiativrecht entzogen. Der Initiative muss deshalb die Gültigkeit abgesprochen werden.

Hinzu kommt, dass das Volksbegehren in problematischer Art und Weise in die Hoheits- und Verfügungsrechte des Kantons Uri eingreift. Denn es wäre dem Kanton Uri als verleihungsberechtigtes Gemeinwesen künftig nicht mehr möglich, selbstständig über die Gewässernutzungsrechte zu verfügen. Das Antragsrecht wäre der betroffenen Gemeinde

vorbehalten. Darüber hinaus beschneidet die Initiative auch die Leitungsfunktion der Exekutivbehörde, indem künftig die Gemeinden an deren Stelle Konzessionen beantragen. Die betroffene Gemeinde würde anstelle des Regierungsrats handeln. Hinsichtlich Konzessionsverleihungen an Korporationsgewässern würde im Sinne der Stärkung der Gemeinden dasselbe auch mit Bezug auf die Verfügungsrechte der Korporationen und die Vorlagen des Engeren Rats gegenüber dem Korporationsrat gelten.

Eine verfassungskonforme Auslegung der Initiative würde eine Interpretation dahingehend erfordern, dass den Gemeinden künftig anstelle des Kantons bzw. der Korporationen die Hoheit an den Gewässern zukommen sollte. Das Ziel, die rechtliche Stellung der Gemeinden zu stärken, würde damit zwar ebenfalls erreicht. Allerdings lässt sich eine solche Forderung nicht mit dem Initiativtext decken, sondern ginge erheblich darüber hinaus. Die eigentliche Absicht der Initianten, wonach die Gemeinden dem Landrat ein Konzessionsgesuch unterbreiten, käme nicht mehr zum Tragen. Der Regierungsrat ist deshalb in Abwägung aller Gesichtspunkte der Auffassung, dass die Initiative zur Stärkung der Gemeindekompetenzen bei der Vergabe von Wasserkraftprojekten ungültig ist.

Er beantragt dem Landrat, die Initiative zur Stärkung der Gemeindekompetenzen bei der Vergabe von Wasserkraftprojekten für ungültig zu erklären.

B Ausführlicher Bericht

1. Formelles

1.1 Wortlaut der Initiative

Die Initiative zur Stärkung der Gemeindekompetenzen bei der Vergabe von Wasserkraftprojekten lautet:

"Der Urner Landrat sei zu verpflichten, die erforderlichen Bestimmungen dahingehend zu ändern, dass nicht mehr der Regierungsrat dem Landrat ein Konzessionsgesuch unterbreitet, nachdem er die Gemeinde angehört hat, sondern neu die betroffene Gemeinde, nachdem sie den Regierungsrat angehört hat, dem Landrat das Konzessionsgesuch zur Genehmigung unterbreitet."

1.2 Zustandekommen

Die Volksinitiative zur Stärkung der Gemeindekompetenzen bei der Vergabe von

Wasserkraftprojekten wurde dem Kanton Uri am 24. Februar 2015 mit 1'051 Unterschriften eingereicht.

Mit Beschluss vom 3. März 2015 stellte der Regierungsrat fest, dass die Initiative mit 1'002 gültigen Unterschriften formell zustande gekommen ist. Der Beschluss wurde im Amtsblatt vom 13. März 2015 veröffentlicht.

1.3 Behandlungsfrist

Kantonale Volksinitiativen sind nach Artikel 28 Absatz 3 der Verfassung des Kantons Uri (KV; RB 1.1101) spätestens anderthalb Jahre nach ihrer Einreichung dem Volk zur Abstimmung vorzulegen. Der Landrat kann der Volksinitiative einen Gegenvorschlag gegenüberstellen.

Die Initiative wurde am 24. Februar 2015 eingereicht. Die Behandlungsfrist läuft damit am 24. August 2016 ab.

1.4 Ziele der Initianten

Das Komitee will mit seinem Volksbegehren die Kompetenzen der Gemeinden bei der Vergabe von Konzessionen stärken. Konkret verlangt es eine Anpassung des Verfahrensrechts. Künftig sollen Konzessionen nicht mehr vom Regierungsrat, sondern von der betroffenen Gemeinde dem Landrat unterbreitet werden.

2. Gültigkeit der Initiative

2.1 Allgemeines

Ist die kantonale Volksinitiative zustande gekommen, so wird sie nach Artikel 68 Absatz 1 des Gesetzes über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte (WAVG; RB 2.1201) vom Regierungsrat dem Landrat weitergeleitet mit einer Botschaft, die sich darüber auszusprechen hat, ob die Initiative ganz oder teilweise ungültig sei, namentlich ob sie übergeordnetes Recht verletze, inhaltlich zu unbestimmt oder aus tatsächlichen Gründen unmöglich sei. Die Botschaft kann sachbezogene Erwägungen und Anträge enthalten.

Der Landrat entscheidet über die Gültigkeit der Initiative. Sein Beschluss ist im kantonalen Amtsblatt zu veröffentlichen (Art. 68 Abs. 1 letzter Satz WAVG).

Ist das Volksbegehren nicht zustande gekommen oder ungültig, so wird ihm keine weitere Folge gegeben (Art. 68 Abs. 3 WAVG).

2.2 Einheit der Form und der Materie

Kantonale Initiativen können gemäss Artikel 69 WAVG - abgesehen von Begehren um Abberufung einer Behörde und um Totalrevision der Verfassung des Kantons Uri - in einer allgemeinen Anregung oder in einem ausgearbeiteten Entwurf bestehen. Sie haben die Einheit der Materie und der Form zu wahren, ansonsten werden sie vom Landrat ungültig erklärt.

Nach Artikel 69 Absatz 3 WAVG ist die Einheit der Materie gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht. Die vorliegende Initiative betrifft offensichtlich nur einen bestimmten Sachbereich. Die Einheit der Materie ist somit gewahrt. Die Einheit der Form ist gewahrt, wenn die Initiative ausschliesslich entweder in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs gestellt ist (Art. 69 Abs. 4 WAVG). Die zu beurteilende Initiative wurde als allgemeine Anregung eingereicht. Damit ist grundsätzlich auch die Einheit der Form gewahrt.

Aus dem Gebot der Einheit der Form wird in Praxis und Lehre auch der Grundsatz der Einheit der Initiativart abgeleitet. Dies bedeutet, dass ein Initiativbegehren als Verfassungs-, Gesetzes- oder andere -initiative ausgewiesen sein muss. Die verschiedenen Arten von Initiativen dürfen nicht miteinander vermengt werden. So ist es beispielsweise unzulässig, gleichzeitig die Änderung der Verfassung und eines Gesetzes zu verlangen (Hangartner/Kley: Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rz 2105). Die vorliegende Initiative verlangt nicht eine Regelung auf verschiedenen Stufen. Unterschiedliche Initiativarten werden somit nicht vermengt. Allerdings schweigt sich die Initiative darüber aus, auf welcher Regelungsstufe das Begehren verwirklicht werden soll. Damit ist die Einheit der Initiativart zumindest fraglich. Doch auch wenn das Gebot der Einheit der Initiativart verletzt wird, so darf deswegen das Begehren nicht von vornherein als ungültig erklärt werden.

Das Prinzip der Verhältnismässigkeit gebietet, einen milderen Weg zu gehen, wenn er praktikabel erscheint, und der Wille der Initianten und Stimmbürger nicht verfälscht wird.

Die Lehre zieht es in diesem Fall in Betracht, das Begehren unter Umständen in eine Verfassungsvorlage und eine (von der Annahme der Verfassungsvorlage eventuell abhängig gemachte) Gesetzesvorlage zu trennen (Hangartner/Kley: a.a.O., Rz 2107). Wenn es selbst

bei einem ausgearbeiteten Entwurf unter Umständen möglich ist, das Begehren in Vorlagen unterschiedlicher Regelungsstufen aufzuteilen, muss es erst recht zulässig sein, wenn bei einer allgemeinen Anregung das Parlament die Regelungsstufe für die Umsetzung bestimmt. Denn bei der allgemeinen Anregung wird die konkrete Ausgestaltung des Begehrens gerade dem Parlament überlassen. Dieses entscheidet, wie die Initiative umzusetzen ist. Dazu gehört auch, die Regelungsstufe zu bestimmen, zumindest dann, wenn die Initiative selbst nichts anderes vorschreibt. Der Grundsatz der Einheit der Initiativart wird nicht als verletzt betrachtet.

2.3 Durchführbarkeit

Eine Initiative darf weder inhaltlich zu unbestimmt, noch aus tatsächlichen Gründen unmöglich sein. Gegenstand und Ziel des Begehrens gehen aus dem Initiativtext hervor, und die Umsetzung der Initiative ist grundsätzlich möglich. Das Begehren ist somit genügend bestimmt und auch tatsächlich möglich.

2.4 Würdigung der Initiative im Lichte des übergeordneten Rechts

2.4.1 Allgemeines

Das Initiativrecht des Volks ist rechtlich nicht unbeschränkt. Eine Initiative muss, um gültig zu sein, neben formellen auch bestimmten materiellen Anforderungen genügen. Ein inhaltlicher Grund, der die Ungültigkeit der Initiative bewirkt, liegt unter anderem dann vor, wenn das Volksbegehren höherrangigem Recht widerspricht (BGE 111 Ia 294 E. 2 mit Hinweisen, vgl. auch BGE 118 Ia 204 E. 5).

Kantonale Initiativen dürfen deshalb nicht höherrangigem Recht widersprechen. Allen voran ist hier die Bundesverfassung (BV; SR 101) zu beachten. Gemäss Lehre und Rechtsprechung gilt als höherrangiges Recht sowohl das gesetzte als auch das nicht gesetzte Recht, also beispielsweise auch die allgemeinen, verfassungsmässigen Rechtsgrundsätze, wie die Gewaltentrennung oder der hierarchische Stufenbau staatlicher Einheiten (Ivo Hangartner/ Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Schulthess. Zürich 2000. N. 462, 470, 483).

Vorliegend ist zu prüfen, ob die Initiative bundesrechtskonform und insbesondere mit allgemeingültigen Grundsätzen des Verfassungsrechts vereinbar ist. Dabei genügt ein genereller Zielkonflikt noch nicht, um sie ungültig zu machen. Nur wenn konkrete Begehren der Initiative bestimmten Normen bzw. Grundsatznormen widersprechen, sind sie als nicht

konform zu betrachten.

2.4.2 Vereinbarkeit der Initiative mit formellen Schranken

a) Gewässerhoheit des Kantons bzw. der Korporationen

Laut Bundesrecht bestimmt das kantonale Recht, welchem Gemeinwesen (Kanton, Bezirk, Gemeinde oder Körperschaft) die Verfügung über die Wasserkraft der öffentlichen Gewässer zusteht (Art. 2 Wasserrechtsgesetz [WRG]; SR 721.80). Nach Artikel 3 Absatz 1 Wasserrechtsgesetz (WRG) kann das verfassungsberechtigte Gemeinwesen die Wasserkraft selbst nutzbar machen oder das Recht zur Benutzung andern verleihen. Steht die Verfügung über die Wasserkraft Bezirken, Gemeinden oder Körperschaften zu, so bedarf die Einräumung des Nutzungsrechts an Dritte und die Benützung durch die Verfügungsberechtigten selbst jeweils der Genehmigung der kantonalen Behörde (Art. 4 Abs. 2 WRG).

Laut kantonalem Verfassungsrecht gehören die Seen und Flüsse dem Kanton (Art. 50 Abs. 1 KV). Zudem dürfen Wasserkräfte, die dem Kanton Uri gehören, laut Verfassung nur zur Nutzung verliehen werden, wenn sich der Kanton Uri am Unternehmen des Beliehenen erheblich beteiligen kann (Art. 50 Abs. 4 KV). Die Gewässerhoheit steht somit dem Kanton Uri zu, wobei der Kanton Uri weitere Vorschriften über die öffentlichen Sachen und über deren Gebrauch und Nutzung aufstellen kann (Art. 50 Abs. 2 KV). Und in diesem Rahmen hat der Kanton Uri einen Teil der öffentlichen Gewässer als öffentliche Korporationsgewässer deklariert und die Gewässerhoheit auf die Korporationen übertragen (vgl. Art. 4 Gewässernutzungsgesetz [GNG]; RB 40.4101).

Die Gewässerhoheit bzw. das Eigentum an den Gewässern beinhaltet begriffsnotwendig auch das Verfügungsrecht, also das Recht, dieses Gewässer selbst zu nutzen oder diese Rechte einem Dritten zu übertragen. Artikel 3 Absatz 1 WRG hält dies ausdrücklich auf Bundesebene sowie Artikel 8 Gewässernutzungsgesetz (GNG) auf kantonaler Ebene fest. Das Verfügungsrecht steht nach Artikel 9 bei öffentlichen Kantonsgewässern dem Kanton und bei öffentlichen Korporationsgewässern der Korporation Uri bzw. Ursern zu, je nachdem, auf wessen Hoheitsgebiet sie sich befinden. Die Volksinitiative will nun genau in dieses Recht eingreifen bzw. es dahingehend einschränken, dass die Federführung im Verfahren zur Nutzung eines öffentlichen Gewässers künftig nicht mehr dem Kanton Uri zukommen soll, sondern der betroffenen Gemeinde. Damit verliert der Kanton Uri faktisch sein Verfügungsrecht, das ihm als verfassungsberechtigtes Gemeinwesen nach Artikel 3 Absatz 1 WRG zusteht. Er kann kaum mehr als verfassungsberechtigtes Gemeinwesen betrachtet

werden, ist er doch davon abhängig, dass die Gemeinde einen entsprechenden Antrag stellt. Aufgrund der Zielsetzung der Initiative, die Stellung der Gemeinden bei der Vergabe von Konzessionen zu stärken, müsste konsequenterweise Entsprechendes auch bei Korporationsgewässern gelten. Auch hier würden die Korporationen in ihrem Recht als verfassungsberechtigte Gemeinwesen beschränkt. Besonders gravierend ist ein solcher Eingriff dort, wo das "verfassungsberechtigte Gemeinwesen" das Gewässer selber nutzen will. Die Initiative geht zweifelsfrei in die Richtung, dass künftig allein die zuständige Gemeinde zur Beantragung der Konzessionserteilung zuständig wäre. Das wiederum wirft auch die Frage auf, wie sich diese Neuordnung mit den Rechten der verleihungs- bzw. verfassungsberechtigten Gemeinwesen auf Beanspruchung des Heimfalls und auf Rückkauf des Werks verhält.

Mit der Verlagerung des alleinigen Antragsrechts für entsprechende Konzessionen an die Gemeinden wird dem Kanton Uri bzw. den Korporationen als verleihungsberechtigte Gemeinwesen die Verfügungshoheit über ihre Gewässer faktisch entzogen. Wem in prozeduraler Hinsicht das Antragsrecht zusteht, der hat auch die rechtliche Gestaltungsmacht im entsprechenden Bereich. An dieser Tatsache ändert auch nichts, dass der Landrat wie bisher bei der Wasserrechtsverleihung das letzte Wort haben soll. Laut Initiative käme diese rechtliche Gestaltungsmacht nicht mehr dem Kanton Uri, sondern ausschliesslich den Gemeinden zu. Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass die Initiative als ungültig zu erklären ist, da ihre Annahme letztlich eine übermässige Einschränkung der Verfügungshoheit als übergeordnetes Rechtsinstitut zur Folge hätte.

Hinzu kommt, dass diese sich kaum mit der Aufgabenteilung nach Artikel 107 Kantonsverfassung (KV) verträgt. Denn nach Artikel 107 erfüllen Einwohnergemeinden alle Aufgaben von lokaler Bedeutung, soweit diese nicht in die Zuständigkeit anderer öffentlichrechtlicher Körperschaften und Anstalten fallen. Sie erfüllen zudem die ihnen vom Kanton übertragenen Aufgaben. Die verfassungskonforme Aufgabenteilung sieht vor, dass die Gemeinde nur Aufgaben erfüllen, die effektiv in ihren Bereich fallen. Dieser Grundsatz wäre bei der hier von der Initiative anvisierten Konstruktion kaum eingehalten.

b) Verfassungsmässige Funktion des Regierungsrats

Grundsätzlich können Initiativen auch materielle Verfassungsänderungen zum Inhalt haben. So sieht es ja auch die Urner Verfassung selber in Artikel 27 Absatz 1 KV vor. Die Grenzen dieses plebiszitären Gestaltungsrechts sind allerdings dort zu verorten, wo Initiativen in die demokratische Grundordnung oder in die von Lehre und Rechtsprechung entwickelten Grundsätze des Verfassungsrechts eingreifen.

Höherrangiges Recht ist vorliegend tangiert, weil die gemäss Bundesverfassung vorgesehene staatliche Grundordnung, wonach den Exekutiven die oberste, leitende Funktion zukommt vorliegend in übermässiger Weise beschnitten wird (Art. 174 i. V. m. 51 Absatz 1 BV). Die Urner Verfassung wiederholt fast wortgleich diese Grundordnung. Laut kantonaler Verfassungsordnung ist der Regierungsrat die leitende und die oberste vollziehende Behörde des Kantons Uri (Art. 94 KV). Nach Artikel 97 Absatz 1 KV bestimmt der Regierungsrat die wichtigen Ziele und Mittel des staatlichen Handelns. Er plant und koordiniert die staatlichen Tätigkeiten. Der Regierungsrat hat zudem alle Staatsgeschäfte zu erledigen und alle Verfügungen zu treffen, die zu den Aufgaben einer Regierung gehören und nicht ausdrücklich einer anderen Behörde zugewiesen sind (Art. 97 Abs. 2 Bst. h KV). Und er legt dem Landrat Entwürfe zu Verfassungsänderungen, Gesetzen und Verordnungen vor (Art. 98 KV). Der Regierungsrat ist ausserdem zuständig, kleine Konzessionen zu erteilen (Art. 18 Abs. 3 GNG).

Indem künftig die betroffene Gemeinde dem Landrat ein Konzessionsgesuch unterbreitet, wird der Regierungsrat seiner hierarchischen Funktion als leitende und oberste vollziehende Behörde des Kantons Uri enthoben und es wird die verfassungsmässige Kompetenzordnung unterwandert. Das gilt im Übrigen auch mit Bezug auf die Korporationen und deren Organisation. Die von der Initiative angestrebte Kompetenzordnung widerspricht auch dieser rechtsstaatlichen Grundordnung. Damit greift die Initiative in die übergeordnete Rechtsordnung ein.

c) Verfahrensordnung des Landrats (Gewaltentrennung)

Die vorliegende Initiative tangiert sowohl die Gewaltentrennung als auch den hierarchischen Stufenbau auf kantonaler Ebene.

So wird die Leitungsfunktion der kantonalen Exekutive in einem massgebenden Bereich ausgehebelt (Gewaltentrennung) als auch der hierarchische Stufenbau umgangen, indem den Gemeinden ein direkter Zugang zum kantonalen Parlament gewährt werden soll. Solche direkten Zugänge von Gemeinden zu kantonalen Parlamenten sind fallweise auf kantonaler Ebene dann institutionalisiert, wenn es um das streitige Verwaltungsverfahren geht. Vorliegend geht es jedoch um das sogenannte nicht streitige Verwaltungsverfahren. Für diese Fälle sehen die Parlamentsordnungen regelmässig gerade keine direkte Einflussnahme der Gemeinden vor. Der Grund liegt im erwähnten verfassungsrechtlichen Grundsatz des hierarchischen Staatsaufbaus. Einzig der Regierung steht - als stufenmässig gleichrangiges Staatsorgan - eine direkte Einflussnahme im Parlament zu.

Verfahrensrechtlich geht es hierbei um das Antragsrecht im Parlament.

Das parlamentarische Antragsrecht stellt in jeder parlamentarischen Verfahrensordnung einen Kernbereich des Ratsbetriebs dar, weil damit letztlich die Geschäfts- und Traktandierungshoheit über bestimmte Bereiche staatlichen Handelns verbunden ist. Im Urner Landrat stellen die Ratsmitglieder, die Kommissionen oder der Regierungsrat Anträge (Art. 9 und Art. 90 GO). Die Gemeinden haben jedoch kein Antragsrecht. Wie bereits dargelegt, ergibt sich aus einer objektiven Betrachtung des Wortlauts der vorliegenden Initiative jedoch, dass mit diesem Volksrecht in einen Bereich eingegriffen werden soll, der nach der kantonalen Verfassung dem Initiativrecht explizit entzogen ist.

Als Zwischenfazit lässt sich festhalten, dass die vorliegende Initiative in Bezug auf die bundesverfassungsmässigen Prinzipien der Gewaltentrennung und des hierarchischen Staatsaufbaus problematisch ist und überdies mit kantonalem Verfassungsrecht in Konflikt gerät.

Parlamente regeln ihre Verfahrensordnungen im Rahmen der Verfassung selber. Die Legislative tut dies in eigener Kompetenz (Art. 89 KV). Der Landrat konstituiert sich selbst und wählt jährlich seine Präsidentin oder seinen Präsidenten und die Vizepräsidentin oder den Vizepräsidenten (Art. 89. Abs. 1 KV). Er erlässt eine Geschäftsordnung, die nicht dem Volksreferendum unterliegt (Art. 89 Abs. 2 KV). Das parlamentarische Antragsrecht stellt dabei, wie erwähnt, einen zentralen Bereich des Ratsbetriebs dar.

Im Parlament stellen die Ratsmitglieder, die Kommissionen oder der Regierungsrat Anträge (Art. 9 und Art. 90 GO). Gemeinden haben kein Antragsrecht.

Ausfluss der Gewaltentrennung ist Artikel 89 Absatz 2 KV: Die Verfahrensordnung der Legislative ist alleinige Sache des Parlaments. Sie ist der Mitsprache des Volks ausdrücklich entzogen. Die Initiative will nun aber gerade in die Verfahrensordnung des Parlaments eingreifen. Sie ist daher auch aus diesem Grund unzulässig. Denn Volksinitiativen, die eine Änderung der Geschäftsordnung des Landrats verlangen, sind nach Urner Verfassungsrecht nicht zulässig.

2.4.3 Frage der Ungültigkeit oder der Teilungültigkeit der Initiative

Die vorliegende Initiative tangiert sowohl die Gewaltentrennung als auch den hierarchischen Stufenbau auf kantonaler Ebene. Das Prinzip der Unverletzlichkeit des Stimmrechts verlangt indessen, dass die Behörde, die sich über die materielle Gültigkeit einer Initiative ausspricht,

diese in dem für die Initianten günstigsten Sinn auslegt.

Erlaubt es der Text, eine Initiative bei entsprechender Auslegung als mit höherrangigem Recht vereinbar zu bezeichnen, so ist sie gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterbreiten (BGE 111 Ia 295 mit Hinweisen; vgl. auch BGE 111 Ia 305 f. E. 4 mit Hinweisen). Im Weiteren ist bei einer als mit höherrangigem Recht nicht vereinbar beurteilten Initiative zu prüfen, ob - in Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips - bloss eine Teilungültigkeit angenommen werden kann (vgl. Alfred Kölz, Die staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts im Jahre 1985, ZBJV 1987, S. 383; derselbe in ZBI 83/1982, S. 26 mit zahlreichen Hinweisen).

Nach den vorstehenden Überlegungen widerspricht die Initiative höherrangigen Grundsätzen. Um eine verfassungskonforme Ordnung zu erhalten, müsste bei Annahme der Initiative die Gewässerhoheit vollends vom Kanton Uri bzw. der Korporationen auf die Gemeinden übergehen. Eine solche Regelung dürfte im Hinblick auf die Stärkung der Gemeindekompetenzen bei der Vergabe von Wasserkraftprojekten als Hauptanliegen des Volksbegehrens grundsätzlich zielkonform sein. Gleichwohl ist fraglich, ob eine derart massive Änderung in die bestehende Kompetenzordnung die notwendige Anzahl Unterschriften erreicht hätte.

Die vorliegende Initiative will, dass "nicht mehr der Regierungsrat dem Landrat ein Konzessionsgesuch unterbreitet, sondern die betroffene Gemeinde dem Landrat das Konzessionsgesuch zur Genehmigung unterbreitet". Angesichts des Gesamtinhalts der Initiative und ihres Ziels, wonach die Selbstbestimmung der Gemeinde zu stärken ist, könnte allenfalls argumentiert werden, dass die Initiative auch so den Anliegen der Unterzeichner entspräche. Dem ist entgegenzuhalten, dass die vorliegende Initiative aufgrund ihres Wortlauts auf eine Änderung des parlamentarischen Geschäftsgangs abzielt, wenn es um Gewässernutzungskonzessionen geht. Die Gemeinden sollen Konzessionsgesuche dem Landrat in alleiniger Kompetenz "unterbreiten". Neu sind es die Gemeinden, die die entsprechende Agenda setzen, nicht mehr der Regierungsrat.

Die Initianten legen eine sogenannte "allgemeine Anregung" im Sinne von Artikel 24 Buchstabe f KV vor. Was die Vereinbarkeit mit dem kantonalen Recht betrifft, so muss die Initiative in der Form der allgemeinen Anregung erst noch durch den Landrat konkretisiert werden. Oft werden in allgemeine Anregungen auch detaillierte Weisungen aufgenommen. In einem solchen Fall nähert sich die allgemeine Anregung dem ausgearbeiteten Entwurf (Ivo Hangartner/Andreas Kley a.a.O. N. 366).

Die vorliegende Initiative gibt für den Geschäftsgang im Landrat eine detaillierte Weisung vor: Sie verlangt, dass "...die betroffene Gemeinde...das Konzessionsgesuch (dem Landrat) zur Genehmigung unterbreitet." Wichtig ist in diesem Zusammenhang vor allem die Frage, ob sich das Parlament strikt auf den Gegenstand der allgemeinen Anregung beziehen muss oder ob es darüber hinausgehen darf.

Die Initiative mit ihrem eingeschränkten Fokus, der eine Änderung des Verfahrens will, lässt sich nicht, wie von den Initianten vorgeschlagen, verwirklichen. Mit Blick auf höherrangige Grundsätze, die sie tangiert und "kratzt", müsste sie eine weitergehende Ausgestaltung erfahren. Denn sie beschlägt die verfassungsmässige Kompetenzordnung in ihren Grundsätzen, indem Kanton Uri und Korporationen als verfassungsberechtigte Gemeinwesen im Ergebnis ihres Hoheits- bzw. Verfügungsrechts über die Gewässer beraubt und auch die Regierung die Leitungsfunktion als oberste Verwaltungsbehörden in diesem Verfahren verliert. Zudem verlangt sie eine Änderung der landrätlichen Geschäftsordnung, die dem Initiativrecht gerade entzogen ist. Zu erwähnen ist auch, dass die Initiative auch mit Blick auf den Grundsatz der Einheit der Initiativart kritisch zu betrachten ist, da sie letztliche Anpassungen verschiedenster Regelungsstufen nach sich zieht.

Der mutmassliche Wille der Unterzeichnenden bildet eine weitere Schranke des Initiativrechts. Eine Ausdehnung des materiellen Gehalts einer Initiative, über den ursprünglichen Willen der Unterzeichnenden hinaus, ist verfassungsrechtlich nicht zulässig.

Nach herrschender Lehre und Rechtsprechung ist es dem Parlament verwehrt, Bereiche zu regeln, die in der allgemeinen Anregung nicht enthalten sind (Ivo Hangartner/Andreas Kley a.a.O. 871; BGE 73 I 35). So scheint es vorliegend beispielsweise zweifelhaft, ob der Landrat zur Umsetzung der Initiative die Gewässerhoheit und das Eigentum an Gewässern im Sinne eines Paradigmenwechsels zukünftig den Gemeinden überbinden könnte. Eine solche Ausweitung wäre durch den Wortlaut der Initiative kaum gedeckt. Selbst wenn also vorliegend von der Gültigkeit der Initiative auszugehen wäre, würden sich erhebliche rechtliche Hindernisse bei deren konkreten Umsetzung in den Weg stellen. So würden die konkreten Umsetzungsmassnahmen Rechtsänderungen nach sich ziehen, welche vom Wortlaut der Initiative nicht mehr umfasst würden.

Die Unterzeichnenden der Initiative konnten aufgrund des Wortlauts damit rechnen, dass die Abänderung des Verfahrensgangs im Landrat das Hauptziel der Initiative ist. Sie mussten aufgrund des Initiativtexts jedoch nicht damit rechnen, dass eine Änderung der Gewässerhoheit mit den entsprechenden Auswirkungen auf den Wasserzinseinnahmen und den damit verbundenen Neuordnungen beim innerkantonalen Finanzausgleich ebenfalls

anvisiert werden. Mit anderen Worten würde eine solch extensive Auslegung des relativ eng gefassten Initiativtexts den hypothetischen Willen der Unterzeichnenden sprengen.

Damit ist die Initiative rechtlich unerfüllbar. Denn sie leidet an einem inneren Widerspruch. Der Weg "in dubio pro populo" zur Rettung der Initiative ist nicht gangbar. Denn es bestehen begründete und erhebliche Zweifel, ob die Unterzeichnenden der Initiative diese auch unterstützt hätten, wenn ihnen von Anfang an klar gewesen wäre, dass das Volksbegehren deutlich mehr als eine blosser Änderung des Verfahrensrecht im Landrat initiieren will.

3. Materielle Beurteilung der Initiative

3.1 Vorbemerkung

Mit der nachfolgenden inhaltlichen Stellungnahme zur Initiative zur Stärkung der Gemeindekompetenzen bei der Vergabe von Wasserkraftprojekten soll aufgezeigt werden, dass die Initiative auch aus inhaltlichen Gründen abzulehnen wäre, selbst wenn sie als gültig beurteilt würde.

3.2 Finanzielle und organisatorische Auswirkungen

Wie bereits vorgängig erwähnt, würde die verfassungskonforme Auslegung der Initiative dazu führen, dass das Hoheits- und Verfügungsrecht an den öffentlichen Gewässern künftig nicht mehr dem Kanton Uri und den Korporationen, sondern den Gemeinden des betreffenden Gewässerabschnitts zustehen würde. Der Hinweis der Initianten, dass in anderen Kantonen, wie z. B. Graubünden, die Kompetenz bei der Gemeinde liegt, bezieht sich eben nicht auf das Antragsrecht gegenüber dem Landrat, sondern auf die Gewässerhoheit, die laut Bündner Verfassung den Gemeinden zugewiesen ist. In Uri würde damit die historisch gewachsene und langjährige Kompetenzordnung aus den Angeln gehoben und gäbe es im Kanton Uri künftig zwei Kategorien von Gemeinden, nämlich solche mit Verfügungshoheit über die Wasserkraft und solche ohne.

Die betreffenden Gemeinden müssten die Konzessionen mit den eigenen personellen Mitteln aushandeln und vergeben. Dabei ist nicht ersichtlich, welche Verbesserungen letztlich mit der neuen Kompetenzzuweisung erzielt werden sollten. Denn im Verhältnis zu den hoch professionalisierten Stromunternehmen dürften die Gemeinden in ihrer neuen Position als Verhandlungspartner eine schwierige Rolle inne haben. Zudem ist auch deren finanzieller Handlungsspielraum eingeschränkt. Das gilt insbesondere, wenn es bei Neukonzessionierungen oder im Heimfall darum geht, die Wasserkraft an neue Partner zu

verleihen oder gar selber zu nutzen oder für die öffentliche Hand einen höheren Anteil an Energiebezugsrechten und Beteiligungen an den Wasserkraftanlagen zu erlangen.

Abgesehen davon hätte eine solche Änderung auch sehr weitreichende finanzielle Folgen. Dem verfassungsberechtigten Gemeinwesen kommen nämlich die Konzessionsgebühr und die Wasserzinsen zu. Kanton Uri und Korporationen würden künftig leer ausgehen. Der Stellenwert der Wasserkraftnutzung ist für den Kanton Uri äusserst hoch. Jährlich werden aus der Wasserkraftnutzung für den Kanton Uri und die Korporationen Uri und Ursern Einnahmen von insgesamt rund 25 Millionen Franken in Form von Wasserzinsen, Steuern sowie Erträgen aus den Energiebezugsrechten generiert. Zudem werden jährlich erhebliche Summen für Erneuerungsinvestitionen und den Unterhalt der Anlagen investiert. Kanton und Korporationen müssten ihre Ausfälle irgendwie zu kompensieren versuchen. Dies dürfte kaum möglich sein. Eine Annahme der Initiative hätte demzufolge auch unabsehbare Konsequenzen in Bezug auf den Finanzhaushalt von Kanton und Korporationen sowie auf den innerkantonalen Finanzausgleich und die Gemeinden unter sich. Gemessen am Steueraufkommen ist der Kanton Uri gesamtschweizerisch am stärksten von der Wasserkraftnutzung abhängig: Die Erträge aus der Wasserkraft entsprechen rund 25 Prozent der gesamten Steuereinnahmen des Kantons Uri. Von diesen Einnahmen profitiert die Urner Bevölkerung im ganzen Kantonsgebiet und nicht nur in einzelnen Gemeinden.

4. Schlussfolgerungen

Die Volksinitiative zur Stärkung der Gemeindekompetenzen bei der Vergabe von Wasserkraftprojekten verstösst gegen höherrangiges Recht. Die Initiative ist deshalb ungültig zu erklären und kann dem Volk nach Auffassung des Regierungsrats nicht zur Abstimmung unterbreitet werden.

Wollte man die Volksinitiative rechtskonform auslegen und sie als gültig betrachten, so müsste den Gemeinden künftig die Gewässerhoheit eingeräumt werden. Das widerspräche allerdings dem Initiativtext in rechtsstaatlich bedenklicher Weise bzw. würde auch deren Ziele verfehlen bzw. "überschiessen".

Wollte man die Initiative für gültig erklären, so wären die aus ihr sich ergebenden Auswirkungen als unverhältnismässig, unnötig und unzweckmässig abzulehnen. Die Verschiebung der Gewässerhoheit würde das Gleichgewicht der Finanzhaushalte von Kanton und Korporationen gefährden und einen Bruch im innerkantonalen Finanzausgleich provozieren. Zudem ist fraglich, ob all die betroffenen Gemeinden dem Verwaltungsaufwand, der für die Federführung auf diesem Gebiet nötig wäre, überhaupt gewachsen wären.

C Antrag

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Die kantonale Volksinitiative zur Stärkung der Gemeindekompetenzen bei der Vergabe von Wasserkraftprojekten vom 24. Februar 2015 wird für ungültig erklärt.
2. Die Initiative ist dem Volk nicht zur Abstimmung vorzulegen.
3. Dieser Beschluss ist im kantonalen Amtsblatt zu veröffentlichen.

Beilage:

- Volksinitiative zur Stärkung der Gemeindekompetenzen bei der Vergabe von Wasserkraftprojekten