Urteilskopf

102 Ia 131

22. Auszug aus dem Urteil vom 4. Februar 1976 i.S. Albonico und Mitbeteiligte gegen Grosser Rat des Kantons St. Gallen.
Regeste (de):
Art. 85 lit. a OG; Ungültigerklärung einer Volksinitiative.

1. Bundesrechtswidrigkeit des st. gallischen Initiativbegehrens für eine massvolle Energiepolitik? Frage offengelassen (E. 4).

2. Das Initiativbegehren verstösst gegen kantonales Recht, weil der vorgeschlagene Erlass nicht Gegenstand eines Gesetzes oder eines Beschlusses im Sinne der Art. 49 Abs. 1 und 54 Abs. 2 KV sein kann (E. 5).

Regeste (fr):
Art. 85 lettre a OJ; déclaration d'irrecevabilité d'une initiative populaire.

1. Demande d'initiative saint-galloise pour une politique énergétique modérée: incompatibilité avec le droit fédéral? Question laissée ouverte (consid. 4).

2. La demande d'initiative est contraire au droit cantonal, car le projet proposé ne peut pas faire l'objet d'une loi ou d'un décret au sens des art. 49 al. 1 et 54 al. 2 de la constitution saint-galloise (consid. 5).

Regesto (it):
Art. 85 lett. a OG; dichiarazione di inammissibilità di un'iniziativa popolare.

1. Domanda di iniziativa sangallese per una politica energetica moderata: incompatibilità con il diritto federale? Questione lasciata aperta (consid. 4).

2. La domanda di iniziativa è contraria al diritto cantonale in quanto il progetto proposto non può costituire oggetto di una legge o di un decreto ai sensi degli art. 49 cpv. 1 e 54 cpv. 2 della costituzione sangallese (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 132

Im Januar 1975 wurde der Staatskanzlei des Kantons St. Gallen in der Form eines ausgearbeitenen Entwurfs folgendes Initiativbegehren auf Erlass eines "Gesetzes über eine massvolle Energiepolitik" (im folgenden: Initiative) eingereicht: "Art. 1 Der Kanton St. Gallen setzt sich im Rahmen seiner rechtlichen und politischen Möglichkeiten dafür ein, dass der Bund wirksame Massnahmen trifft, um im Rahmen einer schweizerischen Gesamt-Energiekonzeption den Energieverbrauch im Verhältnis zur Einwohnerzahl ohne Verzug zu stabilisieren. Solange diese Stabilisierung nicht erreicht ist, wenden sich Staat und Gemeinden im Rahmen ihrer rechtlichen und politischen Möglichkeiten gegen den Bau von Atomkraftwerken auf ihrem Gebiet. Art. 2
Der Regierungsrat erlässt die zum Vollzug dieses Gesetzes erforderlichen Vorschriften. Art. 3

Das Gesetz wird nach Annahme in der Volksabstimmung sofort angewendet." Der Initiative ist auf den Unterschriftenbogen eine Begründung beigegeben, die im wesentlichen folgenden Inhalt hat: Eine auf die Erhaltung der natürlichen Umwelt und auf die Wiedergewinnung eines angemessenen wirtschaftlichen Wachstums

BGE 102 Ia 131 S. 133

ausgerichtete Energiepolitik müsse unabdingbar folgende zwei Bedingungen erfüllen: Erstens dürften durch den Bau und den Betrieb von Atomkraftwerken keine Risiken eingegangen werden; zweitens sei eine mengenmässige Einfuhrbeschränkung für Energieträger und eine Senkung der inländischen Energienachfrage anzustreben. Erst wenn der Gesamtenergieverbrauch in der Schweiz durch entsprechende Massnahmen stabilisiert sei, die bestehenden Sicherheitsvorschriften für den Bau und Betrieb nuklearer Anlagen verschärft und die Probleme der Abfallbeseitigung und der Emissionen gelöst seien, könne der Bau weiterer Atomkraftwerke als sinnvolles Element einer schweizerischen Energiepolitik in Betracht gezogen werden. Es sei angemessen, wenn der Kanton St. Gallen als Standort-Kanton eines vorgesehenen Atomkraftwerkes seine Möglichkeiten ausnutze, um dem im Rahmen einer ungenügenden Energiepolitik geplanten Bau eines Atomkraftwerkes entgegenzuwirken. Als solche Möglichkeiten werden in der Begründung der Initiative genannt: "Die Gesetzgebung auf dem Gebiet der Atomenergie ist Bundessache. Durch eine Standes-Initiative (d.h. einem Antrag des Standes St. Gallen an die eidgenössischen Räte, der von diesen wie die übrigen Geschäfte zu behandeln ist), kann sich der Kanton dafür einsetzen, dass diese Gesetzgebung im Sinne des Initiativ-Begehrens abgeändert wird. Der Bund lädt die Kantone nicht nur regelmässig ein, sich zu konkreten Gesetzes-Entwürfen zu äussern, sondern holt häufig schon in einem früheren Stadium die grundsätzliche Meinung der Kantonsregierungen ein. Der Stellungnahme des grossen Kantons St. Gallen, die sich an die einschlägigen Gesetze zu halten hat (in diesem Fall an das vorgeschlagene "Gesetz über eine massvolle Energiepolitik") kommt dabei entsprechendes Gewicht zu. In der Regel muss für den Standort eines Atomkraftwerkes erst eine Umzonung in die Industriezone vorgenommen werden. Der Gemeinderat bzw. der Regierungsrat besitzt Möglichkeiten, diese Umzonung abzulehnen. Eine massive Unterstützung der Initiative für eine massvolle Energiepolitik wird über den Erlass des entsprechenden Gesetzes hinaus zur Folge haben, dass der damit zum Ausdruck gebrachte Wille des Volkes die künftigen Entscheide der Parlamentarier und Behörden spürbar beeinflussen wird." Der Grosse Rat stellte mit Beschluss vom 6. Mai 1975 fest, dass die Initiative rechtswidrig sei. Diese wurde daher gemäss

BGE 102 Ia 131 S. 134

Art. 44 Abs. 1 des Gesetzes vom 27. November 1967 über Referendum und Initiative (RlG) abgeschrieben. Das Bundesgericht hat die staatsrechtliche Beschwerde von Dr. Rolf Albonico und 16 Mitbeteiligten abgewiesen.

Erwägungen

Erwägungen:

3. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist die Behörde, welcher nach dem kantonalen Recht die Anordnung der Volksabstimmung über Verfassungs- oder Gesetzesinitiativen obliegt, auch ohne besondere gesetzliche Grundlage befugt, neben dem Vorliegen der formellen Voraussetzungen für das Zustandekommen der

Initiative auch deren materielle Rechtsmässigkeit zu prüfen und die Anordnung der Volksabstimmung zu verweigern, wenn sich das Begehren als inhaltlich rechtswidrig erweist (BGE 98 Ia 640 E. 1, BGE 96 I 646 E. 3 mit Hinweisen). Im vorliegenden Falle ergibt sich eine solche Befugnis des st. gallischen Grossen Rates bereits aus dem kantonalen Gesetzesrecht. Die Art. 43 Abs. 1 und 44 Abs. 1/2 des Gesetzes vom 27. November 1967 über Referendum und Initiative (RIG) lauten: Art. 43
"Der Grosse Rat prüft, ob das Initiativbegehren zustandegekommen und der anbegehrte Erlass rechtmässig ist."
Art. 44
"Stellt der Grosse Rat fest, dass das Initiativbegehren nicht zustandegekommen oder der anbegehrte Erlass rechtswidrig ist, so schreibt er das Begehren ab. Sind vom anbegehrten Erlass nur Vorschriften untergeordneter Bedeutung rechtswidrig und die übrigen Vorschriften selbständig anwendbar, so darf das Begehren nicht abgeschrieben werden. Der Grosse Rat behebt die Rechtswidrigkeit durch Streichung oder Bereinigung der mangelhaften Vorschriften." Art. 34 RIG bestimmt sodann:
"Das Initiativbegehren muss eindeutig sein und darf ausser einer Rückzugsermächtigung keine Bedingungen enthalten. Entspricht das Begehren diesen Anforderungen nicht, so ist es nicht zustandegekommen."

4. Für die Beurteilung der Bundesrechtsmässigkeit der Initiative ist von der verfassungsmässigen Kompetenzausscheidung

BGE 102 Ia 131 S. 135

zwischen Bund und Kantonen auszugehen. Gemäss Art. 24quinquies Abs. 1 BV ist die Gesetzgebung auf dem Gebiet der Atomenergie Bundessache. Art. 24quinquies Abs. 2 BV gibt dem Bund die Kompetenz, Vorschriften zum Schutz vor ionisierenden Strahlen zu erlassen. Gestützt auf diese Verfassungsbestimmung erging am 23. Dezember 1959 das Bundesgesetz über die friedliche Verwendung der Atomenergie und den Strahlenschutz (AtG). Aus dem Wortlaut und der Entstehungsgeschichte des Art. 24quinquies BV geht hervor, dass die Kompetenz des Bundes auf dem Gebiet der Atomenergie eine ausschliessliche ist und die Kantone in dem vom AtG geregelten Bereich daher nicht mehr legiferieren dürfen. Diese Kompetenzordnung soll - wie das Bundesgericht schon in BGE 99 Ia 255 E. 5 ausgeführt hat - einerseits gewährleisten, dass beim Bau und Betrieb von Atomanlagen sämtliche nach dem neuesten Stand von Wissenschaft und Technik möglichen und notwendigen Schutzmassnahmen getroffen werden; sie soll aber andererseits auch verhindern, dass die im gesamten Landesinteresse liegende Nutzung der Kernenergie durch unsachgerechte Bedingungen und Auflagen übermässig erschwert wird. Insoweit dient das AtG auch dem Zweck, die Nutzung der Kernenergie zu fördern und den Bau von Atomkraftwerken zu ermöglichen. - Nach Art. 4 AtG bedürfen die Erstellung und der Betrieb von Atomanlagen einer Bewilligung des Bundes. Diese Bewilligung ist zu verweigern und von der Erfüllung geeigneter Bedingungen oder Auflagen abhängig zu machen, wenn dies notwendig ist zur Wahrung der äusseren Sicherheit der Schweiz, zur Einhaltung der von ihr übernommenen völkerrechtlichen Verpflichtungen oder zum Schutz von Menschen, fremden Sachen oder wichtigen Rechtsgütern (Art. 5 Abs. 1 AtG). Gemäss Art. 4 ff. AtG ist demnach für die Erstellung und den Betrieb von Atomanlagen sowie für andere damit zusammenhängende Tätigkeiten eine - dem Grundsatz nach - polizeiliche Bewilligung des Bundes erforderlich. Mit dem Bau von Atomanlagen verbundene Fragen, die im bundesrechtlichen Bewilligungsverfahren zu prüfen oder zu entscheiden sind - oder von welchen nach der bundesrechtlichen Ordnung die Erteilung einer Bewilligung nicht abhängig gemacht werden darf - können nicht Gegenstand eines zusätzlichen kantonalen Bewilligungsverfahrens bilden; der Kanton kann daher die Erstellung

BGE 102 Ia 131 S. 136

oder den Betrieb einer Atomanlage nicht verbieten unter Geltendmachung solcher öffentlicher Interessen, deren Wahrung ins bundesrechtliche Bewilligungsverfahren verwiesen ist oder die nach der bundesrechtlichen Ordnung für den Bau und den Betrieb einer Atomanlage unbeachtlich sein sollen (zum Ganzen: BGE 99 Ia 255 E. 5 mit Hinweisen). Die Initianten des Gesetzes für eine massvolle Energiepolitik waren sich dieser Kompetenzregelung und der geschilderten bundesrechtlichen Ordnung offenbar bewusst. Sie haben einen Verstoss ihrer Initiative gegen die ausschliessliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes dadurch zu vermeiden gesucht, dass der Kanton und die Gemeinden einzig verpflichtet werden sollten, "im Rahmen ihrer rechtlichen und politischen Möglichkeiten" tätig zu werden. Allerdings ist in der Begründung ausgeführt, die kantonalen und kommunalen Behörden besässen die Möglichkeit, die beim Bau eines Atomkraftwerkes in der Regel notwendig werdenden Umzonungen abzulehnen. Offenbar hätten sich nach Meinung der Initianten der Kanton und die Gemeinden auf diese Weise gegen den Bau von Kernkrafwerken auf ihrem Gebiet zu wehren, solange die von der Initiative angestrebte Energiestabilisierung nicht erreicht ist. Die heutigen Beschwerdeführer machen indessen nicht geltend, dass ein kantonales Gesetz eine solche Verpflichtung der kantonalen und kommunalen Behörden ohne Verletzung des Bundesrechts begründen könne. Sie gehen in ihrer Beschwerdeergänzung vielmehr selber davon aus, dass sich die Zielsetzungen der Initiative auf diese Weise nicht verwirklichen liessen. Wie es sich damit und mit der Bundesrechtsmässigkeit der Initiative insgesamt verhält, mag jedoch dahingestellt bleiben, da die Initiative schon wegen Verletzung des kantonalen Rechts ungültig erklärt werden konnte.

5. Was nach kantonalem Recht Gegenstand einer Gesetzesinitiative sein kann, beurteilt sich nach Massgabe der Art. 49, 54 und 55 KV. Art. 49 Abs. 1 KV setzt fest: "Das Recht der Initiative ist den Stimmberechtigten gewährleistet. Dasselbe umfasst das Begehren auf Erlass oder Aufhebung oder Abänderung eines Gesetzes oder verfassungsgemäss nicht ausschliesslich in die Kompetenz des Grossen Rates fallenden Beschlusses."

BGE 102 Ia 131 S. 137

Gemäss Art. 54 Abs. 1 KV erlässt der Grosse Rat die Gesetze unter Vorbehalt der verfassungsmässigen Souveränitätsrechte des Volkes. Abs. 2 dieser Bestimmung lautet: "Als Gesetze werden alle Erlasse angesehen, welche die Rechte und Pflichten der Privaten, der öffentlichen Genossenschaften, der Gemeinden und des Staates sowie die organischen Einrichtungen des Staates, des Gerichts- und Verwaltungswesens allgemein und bleibend bestimmen." Art. 55 KV bestimmt sodann - ohne entsprechenden Vorbehalt zugunsten der Rechte des Volkes: "Der Grosse Rat übt alle anderen Hoheitsrechte des Staates aus; er ordnet und beaufsichtigt die gesamte Landesverwaltung und trifft die darauf bezüglichen Verfügungen. Es stehen ihm namentlich auch folgende Befugnisse zu: ...
5. Er übt nach den Vorschriften des Bundes im Namen des Kantons das Vorschlagsrecht und das Recht, die ausserordentliche Einberufung der Bundesversammlung zu verlangen." Die st. gallische Kantonsverfassung regelt im Unterschied zu den Verfassungen der meisten anderen Kantone ausdrücklich, was Gegenstand eines Gesetzes sein kann. Nach der Umschreibung von Art. 54 Abs. 2 KV gelten als Gesetze allgemeine und bleibende Vorschriften, welche an die Privaten oder die öffentlichen Körperschaften gerichtetes Verhaltensrecht begründen oder die Organisation des Gemeinwesens zum Gegenstand haben. Damit wird in erster Linie festgelegt, welche Regelungen in der Form des Gesetzes erlassen werden müssen und damit dem "Vorbehalt der verfassungsmässigen Souveränitätsrechte des Volkes" unterstehen. Gleichzeitig gibt die Begriffsbestimmung von Art. 54 Abs. 2 KV aber auch den Massstab dafür, was als Gesetzesvorschlag Gegenstand des in Art. 49 KV gewährleisteten Initiativrechts sein kann. Nicht ohne weiteres ersichtlich ist hingegen, was Inhalt der Beschlüsse bildet, die "verfassungsgemäss nicht ausschliesslich in die Kompetenz des Grossen Rates fallen" und deren Erlass, Aufhebung oder Abänderung nach Art. 49 Abs. 1 KV ebenfalls auf dem Weg der Volksinitiative verlangt werden kann. In der Verfassung findet sich hiefür keine dem Art. 54 Abs. 2 KV entsprechende Umschreibung. Eine derartige Definition fehlt auch im Gesetz über Referendum und Initiative (RIG). Präzisiert ist in Art. 32 Abs. 1 dieses Gesetzes einzig, dass

Gegenstand des Initiativrechts neben den Gesetzen auch die nicht unter Art. 55 KV - d.h. nicht ausschliesslich in die Kompetenz des Grossen Rates - fallenden allgemeinverbindlichen Beschlüsse sind. Diese nähere Umschreibung entspricht der Auffassung, die der Regierungsrat in der Botschaft vom 25. Januar 1966 zum RIG vertreten hatte. Weder im RIG noch in jener Botschaft ist indessen ausgeführt, in welcher Hinsicht sich derartige Beschlüsse von Gesetzen im Sinne von Art. 54 Abs. 2 KV unterscheiden. Zudem scheint sich im Kanton St. Gallen in dieser Frage bisher kaum eine konsequente Praxis entwickelt zu haben. Festhalten lässt sich aber jedenfalls, dass auch derartige Beschlüsse Rechtssätze enthalten müssen, die - wohl mit Ausnahme des Merkmals der Dauer - dem Gesetzesbegriff von Art. 54 Abs. 2 KV entsprechen (vgl. dazu NOTTER, Die St. Gallische Rechtssetzung in der Form des Gesetzes und der Verordnung, Diss. Freiburg 1967, S. 64). Rechtssätze, d.h. allgemeine Normen, die verbindlich und auf Verwirklichung ausgerichtet sind, müssen in ihrem Inhalt zumindest minimal bestimmt sein. Andernfalls halten sie, gerade weil ihnen mehr als bloss programmatische Bedeutung zukommt, vor dem Gebot der Rechtssicherheit nicht stand. Das Bundesgericht hat bereits mehrfach entschieden, dass auf dem Wege der Gesetzesinitiative keine individuell konkreten Anordnungen vorgeschlagen werden dürfen, wenn sich der Kantonsverfassung entnehmen lässt, dass Inhalt eines Gesetzes nur Rechtssätze generell abstrakter Art sein können (BGE 98 Ia 641 E. 3; BGE 89 I 375 E. 3/4; BGE 73 I 108 E. 5). Ebenso ging das Bundesgericht davon aus, dass blosse Programmsätze ohne direkte Verbindlichkeit als Inhalt einer Gesetzesinitiative unzulässig sind, wenn das kantonale Verfassungsrecht einen materiellen Gesetzesbegriff kennt (vgl. BGE 89 I 375 E. 3/4; BGE 96 I 654 E. 8). Allerdings haben nicht schon einzelne programmatische Bestimmungen zur Folge, dass ein Erlass nicht mehr Gesetz im materiellen Sinne ist. Die Bestimmungen eines Gesetzes sind üblicherweise von unterschiedlicher Art und normativer Dichte. So sind gerade einleitende Programmsätze (Präambeln, Zweckartikel) in besonderem Masse geeignet, den Sinn und Zweck eines Gesetzes zu kennzeichnen; damit helfen sie gleich wie andere offene Normen bei der Auslegung und Anwendung der unmittelbar verpflichtenden Rechtssätze (BGE 89 I 378), die den eigentlichen Inhalt des Gesetzes ausmachen.

Für die Vereinbarkeit der hier zu beurteilenden Initiative mit Art. 49 und 54 KV ist demnach entscheidend, ob die vorgeschlagenen Verhaltensnormen insgesamt mehr als bloss programmatische Bedeutung besitzen und ob sie als Rechtssätze hinreichend bestimmt sind.

6. a) Nach Art. 1 Abs. 1 der Initiative hat sich der Kanton St. Gallen dafür einzusetzen, dass der Bund wirksame Massnahmen trifft, um im Rahmen einer schweizerischen Gesamtenergiekonzeption den Energieverbrauch im Verhältnis zur Einwohnerzahl ohne Verzug zu stabilisieren. Solange dieses Ziel nicht erreicht ist, sollen sich nach Art. 1 Abs. 2 Staat und Gemeinden gegen den Bau von Atomkraftwerken auf ihrem Gebiet wenden. Hinsichtlich der Mittel ist im Initiativtext nur bestimmt, dass sich der Kanton und die Gemeinden "im Rahmen ihrer rechtlichen und politischen Möglichkeiten" für die Verwirklichung der genannten Ziele einzusetzen haben. In der Begründung, die den Unterschriftenbogen beigegeben ist, wird jedoch - wie bereits erwähnt - näher und beispielhaft ausgeführt, welche Folgen sich nach Auffassung der Initianten bei Annahme des Begehrens ergeben und welches die Möglichkeiten von Kanton und Gemeinden sind, der aus dem vorgeschlagenen Gesetz fliessenden doppelten Verpflichtung - Abs. 1 einerseits, Abs. 2 andererseits - nachzukommen. Neben der Ablehnung allenfalls notwendig werdender Umzonungen ist - auf den Unterschriftenbogen an erster Stelle - die Einreichung einer Standesinitiative genannt. Der Kanton St. Gallen hätte demnach vom Vorschlagsrecht

Gebrauch zu machen, welches gemäss Art. 93 Abs. 2 BV in gleicher Weise wie den eidgenössischen Räten und ihren Mitgliedern auch den Ständen zusteht. Der Kanton hätte sich auf diesem Weg dafür einzusetzen, dass die Gesetzgebung auf dem Gebiet der Atomenergie im Sinne des Initiativbegehrens geändert wird. Die Einreichung einer Standesinitiative ist indessen nicht das einzige Mittel, das laut Begründung geeignet ist, die Zielsetzungen des Volksbegehrens zu verwirklichen. Genannt wird als weitere Möglichkeit die Abgabe entsprechender Stellungnahmen, wenn der Kanton vom Bund bei Vorliegen konkreter Gesetzesentwürfe oder in grundsätzlichen Fragen zur Vernehmlassung eingeladen wird. In der Begründung der Initiative wird sodann darauf hingewiesen, dass eine massive Unterstützung des Begehrens über den Erlass des entsprechenden

Gesetzes hinaus die künftigen Entscheide der Parlamentarier und Behörden nachhaltig beeinflussen würde. b) Die Beschwerdeführer räumen ein, dass die Einreichung einer Standesinitiative nach st. gallischem Verfassungsrecht nicht Gegenstand eines Volksbegehrens sein kann. Das kantonale Initiativrecht umfasst nach Art. 49 Abs. 1 KV das Begehren auf Erlass, Aufhebung oder Abänderung eines Gesetzes oder eines verfassungsgemäss nicht ausschliesslich in die Kompetenz des Grossen Rates fallenden Beschlusses. Gemäss Art. 54 Abs. 1 KV erlässt der Grosse Rat die Gesetze unter Vorbehalt der verfassungsmässigen Souveränitätsrechte des Volkes. Art. 55 KV setzt sodann - ohne entsprechenden Vorbehalt - fest, dass der Grosse Rat alle anderen Hoheitsakte des Staates ausübt. Namentlich steht ihm nach Art. 55 Ziff. 5 KV die Befugnis zu, das Vorschlagsrecht gemäss Art. 93 Abs. 2 BV auszuüben. Die Einreichung einer Standesinitiative fällt demnach - wie der Gegenüberstellung von Art. 54 und Art. 55 KV zu entnehmen ist - in die ausschliessliche Kompetenz des Grossen Rates und kann aus diesem Grunde nicht Gegenstand eines Volksbegehrens sein. Die st. gallische Kantonsverfassung unterscheidet sich in dieser Hinsicht vom Verfassungsrecht anderer Kantone, insbesondere von der zürcherischen Kantonsverfassung, die in Art. 35 und 29 KV vorsieht, dass die Standesinitiative sowohl durch den Kantonsrat wie auch durch Volksbeschluss ausgeübt werden kann (vgl. BGE 99 Ia 724 ff.). c) Die Beschwerdeführer machen jedoch geltend, der Kanton besitze neben der Einreichung einer Standesinitiative zahlreiche andere Möglichkeiten, um den Zielsetzungen der Initiative nachzukommen. So könne er bei zahlreichen und verschiedenartigen Gelegenheiten im Sinne des neuen Gesetzes Stellung nehmen, etwa in entsprechenden Sachgebieten bei der Abgabe von Vernehmlassungen an den Bund, bei formlosen Vorsprachen bei Bundesbehörden oder im Rahmen von Eingaben, die nicht Standesinitiativen im Sinne von Art. 93 Abs. 2 BV seien. Der Kanton besitze auch die Möglichkeit, entsprechende Vorstösse in interkantonalen Gremien zu unternehmen und auf analoge Stellungnahmen dieser Gremien hinzuarbeiten. Der Kanton besitze darüber hinaus auch die Möglichkeit, den Zielsetzungen der Initiative dadurch nachzukommen, dass er selber sich am Bau von Atomkraftwerken nicht beteilige

oder solche Vorhaben nicht aus eigener Initiative fördere. Er könne zudem durch entsprechende Weisungen an seine Vertreter in den Kraftwerksgesellschaften hemmend auf den Bau von Atomanlagen einwirken. Die zuletzt genannten, in der Beschwerde als "vorrangig" bezeichneten Folgen einer Annahme der Initiative sind in der Begründung des Begehrens allerdings mit keinem Wort erwähnt. Wie es sich mit diesen verschiedenen Mitteln zur Verwirklichung des vorgeschlagenen Gesetzes verhält, braucht indessen nicht näher geprüft zu werden. Insbesondere mag dahingestellt bleiben, ob der Initiative trotz der teilweise nicht zutreffenden und überdies gerade in den wichtigsten Punkten lückenhaften Begründung die geschilderte Bedeutung zuerkannt werden kann, ohne dass dadurch der Anspruch der Stimmbürger auf eine unverfälschte Kundgabe ihres poli-

tischen Willens verletzt wird. Geht man nämlich mit den Beschwerdeführern davon aus, die Initiative enthalte nicht einzig Programmsätze, sondern begründe verpflichtendes Verhaltensrecht, so fehlt den diesbezüglichen Bestimmungen die im Interesse der Rechtssicherheit erforderliche Bestimmtheit. Das vorgeschlagene Gesetz setzt einzig fest, auf welche Ziele hin Kanton und Gemeinden tätig werden müssen: Der Kanton hat den Bund dazu zu bewegen, im Rahmen einer Gesamtenergiekonzeption wirksame Massnahmen zur Beschränkung des Energieverbrauchs zu ergreifen; der Kanton und die Gemeinden haben sich überdies dagegen zu wenden, dass auf ihrem Gebiet Atomkraftwerke gebaut werden, solange jene Energiestabilisierung nicht erreicht ist. Wie sie dieser gesetzlichen Verpflichtung nachzukommen haben, ist einzig negativ bestimmt: Kanton und Gemeinden haben nichts vorzukehren, was nicht im Rahmen ihrer rechtlichen und politischen Möglichkeiten liegt. Alle anderen Massnahmen jedoch wären von der geschilderten gesetzlichen Verpflichtung erfasst. Enthält das Gesetz wirklich - wie die Beschwerdeführer geltend machen - unmittelbar verpflichtende Bestimmungen, so sind die Behörden in Kanton und Gemeinden gehalten, bis an die Grenze des bundesrechtlich Zulässigen und des politisch Möglichen alles zu versuchen und zu unternehmen, was den genannten Zielsetzungen förderlich ist. Eine derart unbestimmte Verpflichtung kann nicht Inhalt rechtsstaatlicher Gesetzgebung sein. Diese Verpflichtung lässt sich im vorliegenden

Fall auch nicht auf einen bestimmten Inhalt - etwa den Verzicht des Kantons auf die eigene Beteiligung am Bau von Atomkraftwerken und den Verzicht auf bewusste Förderung solcher Bauvorhaben - begrenzen. Schon der Wortlaut des vorgeschlagenen Gesetzes steht einer einengenden Auslegung entgegen und auch die Begründung des Begehrens gibt keinen hinreichenden Anhaltspunkt dafür, dass allein eine bestimmte begrenzte Verpflichtung Inhalt des anbegehrten Gesetzes sein solle. Die Beschwerdeführer selber haben geltend gemacht, die Initiative wolle die Behörden verpflichten, alle ihnen zustehenden Möglichkeiten zu nutzen, um die mit dem Begehren verfolgten Ziele zu erreichen. d) Bei dieser Sachlage konnte der Grosse Rat annehmen, der aus dem vorgeschlagenen Erlass fliessenden Verpflichtung von Kanton und Gemeinden fehle die notwendige Bestimmtheit; die Abschreibung der Initiative verletzte daher die politischen Rechte der Beschwerdeführer nicht. Da die anbegehrten Bestimmungen nach dem st. gallischen Verfassungsrecht nicht Gegenstand eines Gesetzes sein können, mag dahingestellt bleiben, ob das Begehren auch das Erfordernis der Eindeutigkeit (Art. 34 Abs. 1 RIG) nicht erfüllt (vgl. dazu KELLER, Probleme des Initiativrechts, in: Rechtsprobleme von Stadtgemeinden, S. 48 f.) und ob die Initiative aus diesem Grunde schon als formell nicht zustandegekommen hätte erklärt werden können.