



Bundesamt für Justiz
Direktionsbereich Öffentliches Recht
Bundesrain 20
3003 Bern

29. November 2010

Entwurf einer allgemeinen Verfassungsbestimmung über die Grundversorgung: Vernehmlassungsantwort SP Schweiz

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken vielmals für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns gerne wie folgt:

1 Halten Sie eine Verfassungsbestimmung in der Art des vorgestellten Entwurfs für nützlich und notwendig?

- Grundsätzlich Ja. Damit werden auf einer politischen Ebene die wichtigsten Grundsätze festgehalten, nach denen eine optimale Versorgung der Bevölkerung mit den grundlegenden Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs angestrebt werden soll.
- Der Service public stellt einen bedeutenden Wirtschaftsfaktor und Standortvorteil dar. Der Anteil des Service public an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung in der Schweiz wurde 2006 in einer Studie auf etwa 22% geschätzt.¹
- Wir sind aber der Meinung, dass die Bestimmungen präziser zu fassen sind, als der Entwurf das vorsieht, siehe hierzu unsere weiteren Ausführungen.

Einige grundsätzliche Bemerkungen zum Service public

- Service public umfasst eine politisch definierte Grundversorgung und bedeutet in unserem Verständnis die Versorgung der Bevölkerung mit elementaren Gütern - Waren und Dienstleistungen -, bei welcher dem Staat eine Mitverantwortung zukommt. Dabei sind für uns Chancengleichheit und Solidarität wichtige Kriterien. Darunter verstehen wir den flächendeckenden, kontinuierlichen und einfachen Zugang zu einem Grundangebot des Service public mit erschwinglichen Preisen für alle Menschen in allen Regionen des Lan-

¹ Frick, A., J. Hartwig und A. Wirz (2006): Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Service public in der Schweiz im Auftrag der Ebenrain-Konferenz, Zürich.

des. Die Preise innerhalb eines Sektors sollen zudem überall die gleichen sein („System Briefmarke“).

- Der Service public trägt mit der Gewährleistung von Dienstleistungen zugunsten der Allgemeinheit dort, wo private Anbieter dazu nicht in der Lage oder nicht Willens sind, wesentlich zum gesellschaftlichen Wohlstand und dem wirtschaftlichen Wachstum bei.
- Unter Service public verstehen wir mehr als nur die im Gesetz oder im Leistungsauftrag festgeschriebenen Mindestanforderungen (z.B. das Aufstellen von Telefonzellen oder die maximale Distanz zur nächsten Poststelle). Service public bedeutet, dass bei den Arbeitsbedingungen verbindliche, in einem GAV festgeschriebene Vorgaben gelten wie Gleichstellung, Angebote für Menschen mit Behinderungen sowie ein gutes Angebot an Praktikums- und Lehrlingsplätzen. Lohn- und Sozialdumping sind auszuschliessen, auch und gerade in ausgelagerten Unternehmenseinheiten.
- Service public bedeutet auch Umweltschutz, Förderung der Nachhaltigkeit und schonenden Umgang mit natürlichen Ressourcen.
- Service public bedeutet, dass in Angebote investiert wird, die sich vielleicht nicht direkt kurzfristig monetär auszahlen, die aber langfristig eine positive volkswirtschaftliche Wirkung erzielen und eine Vorbildfunktion wahrnehmen (z.B. „Schulen ans Netz“ oder Gütertransport auf der Schiene statt auf der Strasse).
- Zu einzelnen Bereichen des Service public wie z.B. Post- oder Fernmeldewesen finden sich bereits Bestimmungen in der Verfassung. Zu anderen Bereichen wie dem öffentlichen Verkehr wiederum fehlen entsprechende Grundsätze. Es erscheint uns deshalb sinnvoll, im Sinne eines Grundkonsenses über den Service public gewisse Grundsätze in der Verfassung festzuhalten, die einer Stärkung der mit dem Service public verbundenen Werte wie Chancengleichheit beim Zugang zu Waren und Dienstleistungen oder dem nationalen Zusammenhalt dienen.
- Klar ist aber auch, dass nur die sektorielle Gesetzgebung festschreiben kann, in welchen Bereichen welche konkreten Massnahmen ergriffen werden sollen. Instrumente zur Zielerreichung, die auf Gesetzesstufe festgelegt sind (z.B. Konzessionssystem), gehören nicht auf Verfassungsstufe. Der jeweils pro Bereich konkrete Umfang und die Ausgestaltung der Grundversorgung müssen nach politischen Kriterien auf Stufe Gesetz präzisiert werden. Dem Gesetzgeber muss ein Handlungsspielraum für Anpassungen der Grundversorgungsregimes pro Bereich (z.B. aufgrund technischer Entwicklungen oder veränderter KundInnenbedürfnisse) möglich sein, ohne dass jedes Mal eine Verfassungsabstimmung notwendig wird.

Infrastrukturen

- Wir teilen die Auffassung, dass auch Sachgebiete ausserhalb des Infrastrukturbereichs erfasst sein sollen. Auf Erhalt und Ausbau von Infrastrukturen, die dem Service public dienen, muss aber selbstverständlich spezielles Augenmerk gerichtet werden, da gute Dienstleistungen oft von guten Infrastrukturen abhängig sind.
- Zu den Infrastrukturen ein paar Bemerkungen: Die Schweiz verfügt im internationalen Vergleich über eine gut ausgebaute und qualitativ hoch stehende Infrastruktur. Infrastrukturen sind von zentraler Bedeutung für die soziale Kohäsion, die Wirtschaftskraft und die Lebensqualität und stellen einen wichtigen Faktor im Standortwettbewerb dar. Die Infrastruktursektoren gehören zu den bedeutenden Wirtschaftszweigen des Landes. Eine kürzlich publizierte Studie beziffert den Wiederbeschaffungswert der nationalen Infrastrukturnetze auf rund 450 Milliarden Franken bzw. 85% des BIP.
- **Wegen ihrer grossen Bedeutung für die gesellschaftliche Wohlfahrt und ihrer Neigung zu natürlichen Monopolen zählen die Infrastrukturnetze im Bereich Service public bzw. deren Bau und Unterhalt zu den öffentlichen Aufgaben und müssen in der öffentlichen Hand bleiben.**
- **Die SP beantragt, dass der Verfassungsartikel mit diesem Grundsatz ergänzt wird.**

2 Haben Sie Bemerkungen zur systematischen Positionierung der Bestimmung im Anschluss an die Sozialziele (Art. 41 BV)?

- Der Entwurf würde die Bestimmung im Anschluss an Artikel 41 BV einfügen, der die Sozialziele festhält. Dadurch soll gemäss Vernehmlassungsbericht ausgeschlossen werden, dass neue Rechte oder Pflichten Privater geschaffen würden und es soll sichergestellt sein, dass die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen unverändert bleibt.
- **Wir können uns dieser Logik bzw. Systematik anschliessen. Wichtig aus unserer Sicht ist, dass die neue Bestimmung den Gemeinwesen aller Staatsebenen den verbindlichen Handlungsauftrag erteilt, sich für einen auf Chancengleichheit und Solidarität beruhenden flächendeckenden Service public einzusetzen.**

3 Haben Sie Bemerkungen zum Handlungsauftrag an Bund und Kantone, wie er in Absatz 1 festgehalten wird?

- Absatz 1 lautet: „Bund und Kantone setzen sich dafür ein, dass die Bevölkerung Zugang zur Grundversorgung hat.“
- Mit dieser Formulierung wird ein allgemeiner Auftrag, zu dessen Erfüllung die Gemeinwesen verpflichtet werden, stipuliert. Dieser Auftrag verlangt lediglich ein Tätigwerden, nicht das Erreichen eines Ziels. Dabei handelt es sich um eine rein deklamatorische Vorgabe, die aus unserer Sicht zu wenig verbindliche Vorgaben macht.
- **Wir schlagen Prüfung der folgenden Formulierung vor: „Bund und Kantone sorgen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine ausreichende Grundversorgung gemäss Absatz 3.“**
- Welche Auswirkungen eine solche Formulierung auf Artikel 43a BV „Grundsätze für die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben“ hätte, ist zu überprüfen. (Absatz 4 lautet: „Leistungen der Grundversorgung müssen allen Personen in vergleichbarer Weise offen stehen.“)
- Mit den Einschätzungen und den dazu gegebenen Begründungen im Vernehmlassungsbericht, dass Artikel 57 BV (verpflichtet Bund und Kantone, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung zu sorgen), Artikel 61a–66 BV (Bestimmungen, die den Bund und die Kantone anweisen, in verschiedenen Teilbereichen der Bildung und der Weiterbildung aktiv zu werden), Artikel 89 BV (Energieversorgung), Artikel 92 Absatz 2 BV (gibt dem Bund die Aufgabe, für die Grundversorgung im Post- und Fernmeldebereich zu sorgen) sowie Artikel 102 BV (betrifft die wirtschaftliche Landesversorgung und die Überwindung schwerer Mangel- oder Notlagen) nicht geändert werden müssen, sind wir einverstanden.

4 Haben Sie Bemerkungen zur Definition des Begriffs «Grundversorgung» (Abs. 2)?

- Absatz 2 lautet: „Die Grundversorgung umfasst die grundlegenden Güter und Dienstleistungen des üblichen Bedarfs namentlich in den Bereichen Bildung, Wasser- und Energieversorgung, Abfall- und Abwasserentsorgung, öffentlicher und privater Verkehr, Post- und Fernmeldewesen sowie Gesundheit.“
- Artikel 41a hat die Optimierung des Wohlstands der gesamten Bevölkerung zum Ziel und damit verbunden die aus unserer Sicht zwingend notwendige Stärkung der sozialen und gesellschaftlichen Kohäsion und der Chancengleichheit. Damit richtet sich diese Bestimmung nicht ausschliesslich „nur“ auf das Individuum, sondern auf die Gesellschaft als Ganze.

- Wir sind einverstanden damit, dass von grundlegenden Gütern und Dienstleistungen des üblichen Bedarfs die Rede ist. Was damit gemeint ist, ist politisch auszuhandeln.
- Dabei ist selbstverständlich, dass der übliche Bedarf über das Leistungsniveau der Unterstützung Bedürftiger im Sinn von Artikel 115 BV hinausgeht und natürlich ebenso über dasjenige der Hilfe in Notlagen nach Artikel 12 BV.

5 Haben Sie Bemerkungen insbesondere zur exemplarischen Aufzählung der Sachbereiche (Abs. 2)?

- Die KVF-S hat mittels einer Motion (05.3232) beantragt, dass eine offen ausgestaltete, allgemeine Bestimmung gewünscht ist, die die betroffenen Sachbereiche nicht abschliessend aufzählt. Vielmehr sollen, ähnlich wie in Artikel 73 BV für die Nachhaltigkeit, allgemeine Prinzipien in der Verfassung festgehalten werden. Dem können wir uns grundsätzlich anschliessen.
- Wir sind einverstanden damit, dass gewisse Bereiche aufgelistet sind und dass es sich bei Bildung, Wasser- und Energieversorgung, Abfall- und Abwasserentsorgung, öffentlicher Verkehr, Post- und Fernmeldewesen sowie Gesundheit um die relevanten handelt.
- **Ein grosses Fragezeichen machen wir bei der Nennung des privaten Verkehrs. Was heisst das? Würden damit Ausbau von Nationalstrassen bzw. der Bau von Strassen überhaupt oder Dienstleistungen im Flugbereich als Aufgaben des Service public verstanden? Wenn dem so wäre, müssten wir diese Formulierung zur Streichung beantragen.**
- **Auf der anderen Seite fehlt uns die Nennung des Binnengüterverkehrs auf der Schiene, den wir als Service public-Auftrag verstehen und dessen Nennung wir explizit beantragen.**
- **Nicht einverstanden sind wir, dass Kultur sowie Radio und Fernsehen (Artikel 69 und 93 BV) unerwähnt bleiben. Gerade auch in diesen Bereichen hat der Service public-Gedanke eine zentrale Bedeutung, sowohl aus versorgungs- als auch aus demokratiepolitischen Überlegungen, wie die aktuellen Diskussionen zur Frage der Gebühren bei Radio und Fernsehen oder die Diskussion rund um die Billag zeigen.**
- Einverstanden sind wir damit, dass die auf privatautonomer Basis sichergestellte Grundversorgung (z.B. Angebote des Detailhandels) von der Verfassungsbestimmung nicht tangiert sein soll. Artikel 102 BV verpflichtet den Bund, die Verfügbarkeit lebenswichtiger Güter und Dienstleistungen sicherzustellen.

6 Haben Sie Bemerkungen zu den Bewertungskriterien der Grundversorgung (Abs. 3)?

- Absatz 3 lautet: „Bund und Kantone streben an, dass die Güter und Dienstleistungen der Grundversorgung:
 - a. in allen Landesgegenden zugänglich sind;
 - b. für die gesamte Bevölkerung zugänglich sind;
 - c. von hoher Qualität sind;
 - d. zu Preisen angeboten werden, die nach einheitlichen Grundsätzen gebildet werden;
 - e. für alle erschwinglich sind;
 - f. dauerhaft verfügbar sind.“
- **Grundsätzliche Bemerkung: Mit den Formulierungen der Buchstaben a, b, c, e und f sind wir einverstanden. Auch mit den im Vernehmlassungsbericht dazu gemachten Erläuterungen.**
- **Kritisch stehen wir Buchstabe d gegenüber.**

Einige Bemerkungen zu den einzelnen Buchstaben:

- a. Ein starker, demokratisch legitimierter bzw. getragener Service public muss gerade den Bedürfnissen von wirtschaftlich schwächeren Landesgegenden Rechnung tragen. Die Erschliessung mit Postdienstleistungen ist in dünn besiedelten Gebieten pro Person teurer als in Städten oder Agglomerationen. Das Prinzip der Solidarität und damit verbunden der Umverteilung muss deshalb zum Tragen kommen. Gerade deshalb muss die Verfassungsbestimmung explizit festhalten, dass alle Landesgegenden gleichermassen bedient werden.
- b. Neben der geografischen ist die soziale Dimension der Grundversorgung von Bedeutung. Jede Person soll unabhängig von ihrer Lebenssituation, ihrem Alter, ihrem Geschlecht, ihrer Herkunft, ihrer Gesundheit, ihrem Bildungsstand usw. einen möglichst guten Zugang zu Gütern und Dienstleistungen des Service public haben. Nur so kann die Chancengleichheit auch effektiv gefördert werden.
- c. Gemäss den unter Buchstaben a und b genannten Kriterien muss eine hohe und für alle überall gleichwertige Qualität gewährleistet sein. Was „Qualität“ im Einzelnen heisst, muss je nach Service public-Bereich festgelegt werden.
- **d. Mit dieser Formulierung sind wir nicht einverstanden.** Gemäss Vernehmlassungsbericht bedeutet diese Formulierung nicht unbedingt einheitliche Preise, sondern nur, dass den Preisen einheitliche Grundsätze zugrunde liegen sollen. Eine gewisse Differenzierung nach geografischen Kriterien könne verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen werden, heisst es im Bericht weiter. Die Formulierung wurde Artikel 92 BV entlehnt und es wird darauf hingewiesen, dass Artikel 92 weitergehende Differenzierungen erlauben würde, als sie heute im Post- und Fernmeldebereich auf Gesetzesstufe vorgesehen sind. Es ist der politische Wille, der bisher eine Differenzierung verhindert hat, das soll nun auch im Verfassungsartikel seinen Ausdruck finden. **Die landesweit einheitlichen Preise pro Sektor („System Briefmarke“) erachten wir als zentralen Grundsatz für soziale Kohäsion, Solidarität und Chancengleichheit. Aus diesem Grund beantragen wir eine Formulierung auf Verfassungsstufe, die diesem Grundsatz in geeigneter Form Rechnung trägt.**
- e. Die für diese Vorgabe notwendigen Massnahmen wie beispielsweise Subventionen an jene Personen, die die Marktpreise nicht aus eigenen Mitteln bezahlen können, sind auf Gesetzesstufe zu konkretisieren, damit es nicht bei einem reinen Bekenntnis bleibt.
- f. Angebote der Grundversorgung müssen vor allem gemäss den Bedürfnissen der NutzerInnen ausgerichtet sein.
- **Antrag für neuen Buchstaben g:** „nachhaltig sind.“ Angesichts immer knapper werdender Ressourcen und negativer Entwicklungen im Umweltbereich u.a. wegen des Klimawandels ist dem Grundsatz der Nachhaltigkeit grosse Beachtung zu schenken, auch und gerade im Bereich des Service public.

7 Haben Sie weitere Bemerkungen?

Antrag zur Sicherstellung der Finanzierung der Grundversorgung

- Nicht Bestandteil der Verfassungsbestimmung ist die Finanzierung der Grundversorgung. Die Angebote der Grundversorgung sind aber oft nicht kostendeckend. Das liegt in der Natur der Sache. Wo trotz marktwirtschaftlicher Massnahmen die Kostendeckung nicht erreicht werden kann, sind deshalb auf Gesetzesstufe ausgleichende Finanzierungsmechanismen zu schaffen, ansonsten wird mit der Verfassungsbestimmung reine Symbolpolitik betrieben.
- **Wir beantragen eine entsprechende Ergänzung der Bestimmung, die präzisiert, dass auf Gesetzesstufe die Finanzierung der Grundversorgung zu konkretisieren sei. Es ist uns bewusst, dass die Lösungen für die Finanzierung der verschiedenen Bereiche unterschiedlich sind. Aus diesem Grund sollen selbstverständlich nicht spezifische Massnahmen auf Verfassungsstufe festgeschrieben werden. Es braucht aber**

eine Aussage, die festhält, dass die Finanzierungsmechanismen der Verfassungsziele auf Gesetzesstufe präzisiert werden müssen.

Wir danken für die freundliche Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüßen
SP Schweiz



Christian Levrat
Parteipräsident



Chantal Gahlinger
Politische Fachsekretärin SP Schweiz