



Kanton Basel-Landschaft

Regierungsrat

Vorlage an den Landrat

über die formulierte "Verfassungsinitiative für die rechtzeitige Behandlung von Volksbegehren (Beschleunigungs-Initiative)"

Vom 17. Oktober 2000

Inhaltsverzeichnis:

<i>Übersicht</i>	2
1. Ausgangslage	5
2. Welche Verfassungsänderungen strebt die "Beschleunigungs-Initiative" an?	5
3. Zur Frage der Rechtsgültigkeit	6
3.1. Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht	6
3.2. Vereinbarkeit mit dem basellandschaftlichen Verfassungsrecht	7
3.3. Fazit	7
4. Die Dauer der Behandlungsfristen für Volksinitiativen in Bund und Kantonen	7
4.1. Die Behandlungsfristen beim Bund	7
4.2. Die Behandlungsfristen in den Kantonen (vgl. Beilage 3)	8
4.3. Die abgelehnte eidgenössische Volksinitiative "für Beschleunigung der direkten Demokratie"	8
4.4. Die im Kanton Zürich abgelehnte Initiative "zur Durchsetzung der direkten Demokratie"	9
5. Behandlungsfrist gemäss alter Staatsverfassung und geltender Kantonsverfassung / Rechtsnatur der Behandlungsfristen	10
5.1. Die früher und die heute geltende Behandlungsfrist	10
5.2. Die Rechtsnatur der Behandlungsfrist gemäss § 29 Absatz 3 KV	10
6. Ungefährer Zeitbedarf für die Behandlung von basellandschaftlichen Volksinitiativen	11
6.1. Behandlung von Volksinitiativen durch die Landeskanzlei und den Regierungsrat	11
6.2. Behandlung von Volksinitiativen durch den Landrat bis zur Volksabstimmung	13
6.3. Gesamt-Zeitbedarf für die Behandlung einer Initiative bis zur Volksabstimmung	14

7.	Die Behandlungsdauer bei den basellandschaftlichen Volksinitiativen seit 1987	14
7.1.	Behandlungsdauer der 11 Volksinitiativen, über die abgestimmt wurde	15
7.2.	Behandlungsdauer der 18 Volksinitiativen, die zur Zeit hängig sind (Stand: Juni 2000)	15
8.	Schlussfolgerungen	16
8.1.	Notwendigkeit einer angemessenen und praktikablen Behandlungsfrist	16
8.2.	Zur Frage des Gegenvorschlags	17
9.	Antrag an den Landrat	18

Übersicht

Die seit 1987 in Kraft stehende Kantonsverfassung sieht vor, dass formulierte Volksinitiativen in Form und Inhalt unverändert innert zweier Jahre dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden. Gemäss der zuvor geltenden Staatsverfassung war der Landrat noch gehalten, formulierte Volksinitiativen innert 18 Monaten zu verabschieden. Bei der Beschlussfassung über die heute geltende Kantonsverfassung war der Verfassungsgeber folglich der Überzeugung, dass die Beurteilung von formulierten Volksinitiativen durch Regierung und Parlament einen grösseren Zeitbedarf erfordert, als er zuvor in der Staatsverfassung festgelegt war.

Mit der Verfassungsinitiative "für die rechtzeitige Behandlung von Volksbegehren (Beschleunigungs-Initiative)" wird verlangt, dass die heute geltende zweijährige Behandlungsfrist für formulierte Volksinitiativen künftig auf 12 Monate halbiert wird. Auch soll der Regierungsrat mit der Beschleunigungs-Initiative verpflichtet werden, bereits unmittelbar nach der amtlichen Veröffentlichung eines Initiativbegehrens – also noch vor der Verfügung der Landeskanzlei über das Zustandekommen einer Initiative – ausreichende Vorkehrungen zur Wahrung der Behandlungsfristen für Volksinitiativen zu treffen. Schliesslich will die Beschleunigungs-Initiative das Recht des Landrates, jedem Initiativbegehren einen Gegenvorschlag gegenüber zu stellen, in dem Sinne präzisieren, dass der Landrat bei der Wahrnehmung dieses Rechts die Behandlungsfristen zu beachten hat.

Die von der Beschleunigungs-Initiative geforderte Halbierung der Behandlungsfrist für formulierte Volksinitiativen hätte einen Zeitdruck zur Folge, der es nicht mehr erlauben würde, ein ausformuliertes Initiativbegehren im bisherigen Rahmen fundiert zu prüfen. Innert der verkürzten Frist von 12 Monaten müssten die Unterschriftenprüfung durch die Landeskanzlei, die Ausarbeitung einer Landratsvorlage mit verwaltungsinternem Mitberichtsverfahren, im Falle eines Gegenvorschlags die Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens samt eventueller Überarbeitung der Vorlage, die parlamentarische Beratung in der vorberatenden Kommission und im Plenum sowie die Vorbereitung der Volksabstimmung erfolgen. Alle notwendigen Verfahrensschritte innert nur eines Jahres abzuwickeln, hätte erhebliche praktische Schwierigkeiten zur Folge. Der Regierungsrat und der Landrat – und im Falle eines Gegenvorschlags zusätzlich auch die Vernehmlassungsadressaten – wären gezwungen, unter erheblichem Zeitdruck arbeiten. Dies hätte in vielen Fällen notgedrungen eine Qualitätseinbusse hinsichtlich der Beurteilung eines Initiativbegehrens zur Folge.

Die mit der Beschleunigungs-Initiative geforderte Verkürzung der Behandlungsdauer würde zwangsläufig bewirken, dass der Regierungsrat und der Landrat sich bei komplexen Initiativmaterien nur noch oberflächlich damit auseinandersetzen könnten. Tiefergehende Abklärungen wären kaum mehr möglich. Insbesondere dürfte die Zeit in vielen Fällen nicht ausreichen, um dem Initiativbegehren einen fundierten, rechtlich abgestützten und politisch ausgewogenen Gegenvorschlag gegenüber zu stellen. Das gilt nicht nur für den Regierungsrat, sondern auch für den Landrat und seine vorberatende Kommission. Zu knappe Zeitvorgaben für die Behandlung von Volksinitiativen tangieren die Flexibilität von Regierung und Parlament und können insbesondere auch verhindern, dass eine Initiative auf in Arbeit befindliche Gesetzgebungsvorhaben abgestimmt wird.

Daher beantragt der Regierungsrat dem Landrat, die formulierte "Verfassungsinitiative für die rechtzeitige Behandlung von Volksbegehren (Beschleunigungs-Initiative)" abzulehnen und den Stimmberechtigten die Ablehnung der Verfassungsinitiative zu empfehlen.

1. Ausgangslage

Am 13. Oktober 1999 wurde bei der Landeskanzlei die formulierte "Verfassungsinitiative für die rechtzeitige Behandlung von Volksbegehren (Beschleunigungs-Initiative)" eingereicht. Die Landeskanzlei stellte nach Überprüfung der Unterschriftenlisten fest, dass die formulierte Verfassungsinitiative mit 2'685 gültigen Unterschriften zu Stande gekommen ist. Das Begehren der Beschleunigungs-Initiative lautet wie folgt (vgl. Beilage 2):

I.

Die Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 wird wie folgt geändert:

§ 29 Absatz 2

Formulierte Begehren werden in Form und Inhalt unverändert innert 12 Monaten dem Volk zur Abstimmung vorgelegt.

§ 29 Absatz 3^{bis}

Der Regierungsrat trifft unmittelbar nach der amtlichen Veröffentlichung eines Begehrens ausreichende Vorkehrungen zur Wahrung der Behandlungsfristen gemäss den Absätzen 2 und 3.

§ 29 Absatz 4

Der Landrat kann jedem Begehren unter Beachtung der Behandlungsfristen gemäss den Absätzen 2 und 3 einen Gegenvorschlag gegenüberstellen.

II.

¹ Diese Änderung bedarf der Gewährleistung durch die Bundesversammlung.

² Sie tritt nach der Annahme durch das Volk am ersten Tag des auf die Volksabstimmung folgenden Kalendermonats in Kraft.

2. Welche Verfassungsänderungen strebt die "Beschleunigungs-Initiative" an?

Nach der Kantonsverfassung sind formulierte Initiativbegehren¹ in Form und Inhalt unverändert *innert zweier Jahre* dem Volk zur Abstimmung vorzulegen, wobei der Landrat jedem Initiativbegehren einen Gegenvorschlag gegenüber stellen kann (§ 29 Absätze 2 und 4 KV).

¹ auf Erlass, Änderung oder Aufhebung von Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen

Mit der Beschleunigungs-Initiative werden gegenüber dem heutigen § 29 KV folgende Neuerungen verlangt:

- Die Änderung von Absatz 2, indem formulierte² Initiativbegehren neu innert 12 Monaten³ dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden müssen.
- Die Einfügung eines neuen Absatz 3^{bis}, wonach der Regierungsrat unmittelbar nach der amtlichen Veröffentlichung eines (formulierten oder unformulierten) Initiativbegehrens⁴ ausreichende Vorkehren zur Wahrung der Behandlungsfristen trifft.
- Die Ergänzung von Absatz 4, wonach der Landrat jedem (formulierten oder nichtformulierten) Initiativbegehren unter Beachtung der Behandlungsfristen einen Gegenvorschlag gegenüber stellen kann.
- Die Inkraftsetzung der angebehrten Verfassungsänderung auf den ersten Tag des auf die Volksabstimmung folgenden Kalendermonats.

3. Zur Frage der Rechtsgültigkeit

Gemäss Kantonsverfassung erklärt der Landrat unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren für ungültig (§ 29 Absatz 1 KV). Eine offensichtliche Rechtswidrigkeit kann sich aus einem Verstoss gegen Bundesrecht oder gegen kantonales Verfassungsrecht ergeben.

3.1. Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht

Die formulierte "Verfassungsinitiative für die rechtzeitige Behandlung von Volksbegehren" ist bundesrechtskonform, da weder die Bundesverfassung noch das übrige Bundesrecht Einschränkungen bezüglich Behandlungsfristen für kantonale Volksinitiativen vorsehen. Jeder Kanton kann frei darüber entscheiden, ob und wie solche Fristen festgelegt werden sollen. Die Verfassungsinitiative verstösst aufgrund ihrer Beschränkung auf die Frage der Behandlungsdauer für formulierte Volksinitiativen auch nicht gegen den vom Bundesgericht entwick-

² Die heutige Behandlungsfrist für nichtformulierte Initiativen von 2 Jahren (§ 29 Absatz 3 KV) ist nicht Gegenstand der Beschleunigungs-Initiative.

³ = Halbierung der heute geltenden Behandlungsfrist von 2 Jahren

⁴ d.h. bevor fest steht, dass die Initiative zu Stande gekommen ist

kelten Grundsatz der Einheit der Materie, der es untersagt, dass verschiedene Materien, die ohne inneren Zusammenhang sind, zu einer Abstimmungsfrage verbunden werden (BGE 113 Ia E. 4).

3.2. *Vereinbarkeit mit dem basellandschaftlichen Verfassungsrecht*

Die Kantonsverfassung sieht vor, dass ausschliesslich Begehren auf Erlass, Änderung oder Aufhebung von Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen Gegenstand einer Volksinitiative bilden können (§ 28 Absatz 1 KV). Die vorliegende Verfassungsinitiative erfüllt diese Voraussetzung, da sie auf die Änderung von § 29 KV gerichtet ist.

3.3. *Fazit*

Die formulierte "Verfassungsinitiative für die rechtzeitige Behandlung von Volksbegehren" steht im Einklang mit dem Bundesrecht und sie erfüllt insbesondere auch das bundesgerichtliche Erfordernis der Einheit der Materie. Da sie auch keinen Widerspruch zum kantonalen Verfassungsrecht aufweist, ist sie rechtsgültig und dem Volk zur Abstimmung vorzulegen.

4. **Die Dauer der Behandlungsfristen für Volksinitiativen in Bund und Kantonen**

4.1. *Die Behandlungsfristen beim Bund*

Auf Bundesebene sind die Behandlungsfristen für Verfassungsinitiativen⁵ nicht in der Bundesverfassung, sondern auf Gesetzesstufe geregelt. Die entsprechenden Bestimmungen des eidgenössischen Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG), die im Jahr 1996 revidiert wurden und seit dem 1. April 1997 in Kraft stehen, sehen folgendes vor:

Der Bundesrat muss spätestens 1 Jahr nach Einreichung einer Volksinitiative der Bundesversammlung seine Botschaft samt Antrag zum Initiativbegehren unterbreiten. Im Falle eines Gegenvorschlags beträgt die Behandlungsfrist für den Bundesrat 1½ Jahre.

⁵ Bis heute sind auf Bundesebene keine Gesetzesinitiativen möglich.

Die Bundesversammlung hat spätestens 2½ Jahre nach der Einreichung über die Volksinitiative zu beschliessen, wobei sie die Frist um 1 Jahr verlängern kann, wenn mindestens ein Rat über einen Gegenvorschlag Beschluss gefasst hat.

Nach der Schlussabstimmung in der Bundesversammlung muss der Bundesrat die Volksinitiative innert 9 Monaten, spätestens aber 9 Monate nach Ablauf der gesetzlichen Behandlungsfristen dem Volk und den Ständen zur Abstimmung vorlegen.

Insgesamt ist also die Behandlung von Volksinitiativen auf Bundesebene grundsätzlich (d.h. ohne Fristverlängerung) auf 3 Jahre und 3 Monate befristet.

4.2. *Die Behandlungsfristen in den Kantonen*

(vgl. Beilage 3)

Mit Ausnahme des Kantons Schwyz gelten in allen übrigen Kantonen Fristen für die Behandlung von Volksinitiativen. Diese laufen jeweils ab Einreichung einer Initiative bis zur Durchführung der Volksabstimmung.

Bei formulierten Volksinitiativen reichen die kantonalen Behandlungsfristen von minimal 12 Monaten (Kanton Nidwalden) bis zu maximal 72 Monaten (Kanton Basel-Stadt). Aus der beiliegenden Tabelle über die kantonalen Behandlungsfristen ist ersichtlich, dass die meisten Kantone einen Mittelweg gewählt haben. In zwölf Kantonen gilt für formulierte Volksinitiativen eine Behandlungsfrist von 24 Monaten und mehr, in einem Kanton eine solche von 21 Monaten sowie in weiteren fünf Kantonen eine solche von 18 Monaten (vgl. Beilage 3).

Insgesamt besteht also in achtzehn Kantonen eine Behandlungsfrist für formulierte Volksinitiativen von 1½ Jahren und mehr.

4.3. *Die abgelehnte eidgenössische Volksinitiative "für Beschleunigung der direkten Demokratie"*

Wie unter Ziffer 4.1. erwähnt, gilt auf Bundesebene seit dem 1. April 1997 für die Behandlung von Volksinitiativen grundsätzlich eine Frist von 3 Jahren und 3 Monaten.

Die im Dezember 1997 eingereichte eidgenössische "Volksinitiative für Beschleunigung der direkten Demokratie (Behandlungsfristen für Volksinitiativen in Form eines ausgearbeiteten

Entwurfs)" verlangte – analog zur basellandschaftlichen Beschleunigungs-Initiative –, dass über ausformulierte Initiativbegehren spätestens 12 Monate nach ihrer Einreichung abgestimmt werden muss.

Bundesrat und Bundesversammlung empfahlen Volk und Ständen, die Initiative abzulehnen. In seiner Botschaft vom 28. Oktober wies der Bundesrat unter anderem darauf hin, dass bei einer Verkürzung der Behandlungsfrist für formulierte Initiativbegehren auf 12 Monate eine Gewichtsverschiebung vom Parlament auf die Regierung nicht auszuschliessen wäre. Das Parlament wäre aufgrund des Zeitdrucks in seiner Arbeitsweise und Meinungsbildung eingeschränkt, da es sich in seiner Beurteilung einer Volksinitiative wohl ausschliesslich auf die Stellungnahme der Regierung stützen müsste. Der Einfluss der Regierung auf das Parlament nähme entsprechend zu. Die Möglichkeiten, einen sinnvollen Gegenvorschlag zu unterbreiten, würden reduziert. Bundesrat und Bundesversammlung wären kaum in der Lage, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten und so die Änderung eines als unbefriedigend beurteilten rechtlichen Zustands herbeizuführen. Dadurch würde die grundsätzliche Innovationsfunktion einer Volksinitiative für die Erneuerung der Rechtsordnung wesentlich beeinträchtigt.

In der eidgenössischen Volksabstimmung vom 12. März 2000 folgten die Stimmberechtigten mit mehr als einer Zweidrittelmehrheit der Empfehlung von Bundesrat und Bundesversammlung und verwarfen die "Volksinitiative für Beschleunigung der direkten Demokratie" klar (70% Nein-Stimmen gegenüber 30% Ja-Stimmen; annehmende Stände: 0). Auch in unserem Kanton wurde die eidgenössische Volksinitiative im Verhältnis von 70:30 abgelehnt.

4.4. Die im Kanton Zürich abgelehnte Initiative "zur Durchsetzung der direkten Demokratie"

Im Kanton Zürich gilt für formulierte und unformulierte Volksinitiativen die selbe, im Vergleich zu anderen Kantonen sehr lange Behandlungsfrist von 42 Monaten (36 Monate von der Einreichung bis zum Parlamentsbeschluss plus 6 Monate bis zur Volksabstimmung).

Diese Frist sollte mit der im Jahr 1996 eingereichten Volksinitiative "zur Durchsetzung der direkten Demokratie im Kanton Zürich" auf 12 Monate verkürzt werden. Die Initiative wurde jedoch vom Regierungsrat, vom Kantonsrat (mit 108 : 8 Stimmen) und anschliessend auch in der Volksabstimmung vom Juni 1999 (mit rund 62% Nein-Stimmen) deutlich abgelehnt.

5. **Behandlungsfrist gemäss alter Staatsverfassung und geltender Kantonsverfassung / Rechtsnatur der Behandlungsfristen**

5.1. *Die früher und die heute geltende Behandlungsfrist*

Nach der alten Staatsverfassung von 1892 war der Landrat "gehalten", bei formulierten Initiativen innert einer Frist von 18 Monaten eine Vorlage im Sinne des gestellten Begehrens zu verabschieden (§ 12 Absatz 3 StV).

Die heute geltende Kantonsverfassung von 1984, in Kraft seit 1. Januar 1987, legt dagegen fest, dass formulierte Initiativbegehren in Form und Inhalt unverändert innert zweier Jahre dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden (§ 29 Absatz 2 KV). Diese Modifikation gegenüber der alten Staatsverfassung erfolgte, weil die frühere Regelung der Behandlungsfrist als unbefriedigend empfunden wurde (vgl. den Auszug aus dem Protokoll des Verfassungsrates vom 3. November 1983, S. 745), sowie aus der praktischen Erkenntnis heraus, dass für eine seriöse Behandlung von formulierten Volksinitiativen durch den Regierungsrat und den Landrat die frühere Frist nicht ausreichte, sondern dass dafür zwei Jahre bis zur Volksabstimmung nötig und angemessen sind.

5.2. *Die Rechtsnatur der Behandlungsfrist gemäss § 29 Absatz 3 KV*

Nach der Rechtssprechung des basellandschaftlichen Verfassungsgerichts stellen die Behandlungsfristen der Kantonsverfassung *Ordnungsfristen* dar, denen im Gegensatz zu den Verwirkungsfristen keine absolute Geltung zukommt. Ordnungsfristen sind als zeitliche Zielvorgaben zu verstehen, von denen aus sachlich gerechtfertigten Gründen abgewichen werden kann.

Lassen aber die zur Behandlung der Initiative aufgerufenen kantonalen Behörden die Behandlungsfrist grundlos verstreichen, indem sie nicht tätig werden oder mit einer sachlich nicht gerechtfertigten Langsamkeit vorgehen, ist von einer missbräuchlichen Verschleppung des Volksbegehrens auszugehen. Sind also die Umstände, die zu einer unangemessenen Verfahrensverlängerung führen, objektiv nicht gerechtfertigt, so liegt eine unrechtmässige Rechtsverzögerung vor (Urteil des basellandschaftlichen Verfassungsgerichts vom 21. Dezember 1994 betreffend Spitex-Initiative, das sich auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu § 12 Absatz 3 der alten Staatsverfassung abstützt).

6. Ungefährer Zeitbedarf für die Behandlung von basellandschaftlichen Volksinitiativen

Im folgenden werden die einzelnen Schritte dargestellt, die zur Behandlung einer Volksinitiative nötig sind. Der jeweils angegebene Zeitbedarf beruht auf einer Schätzung und ist tendenziell eher knapp bemessen. Im konkreten Fall kann sich je nach Umfang und Komplexität der Initiativmaterie ein weitaus grösserer Zeitbedarf ergeben.

6.1. Behandlung von Volksinitiativen durch die Landeskanzlei und den Regierungsrat

- Unterschriftenprüfung

Von der Einreichung einer Volksinitiative mit mindestens 1'500 gültigen Unterschriften bei der Landeskanzlei bis zur Verfügung der Landeskanzlei über das Zustandekommen der Initiative vergeht durchschnittlich **ein Monat** (ersichtlich aus der Liste der Landeskanzlei über den Stand der Volksinitiativen seit 1986⁶, Beilage 4). Im Anschluss daran kann die Volksinitiative von der sachzuständigen Direktion an die Hand genommen werden. Grundsätzlich ist denkbar, dass die zuständige Direktion noch vor der Verfügung über das Zustandekommen mit der Bearbeitung der Initiative beginnt, wie dies sinngemäss mit der Beschleunigungs-Initiative verlangt wird (vgl. das Initiativbegehren, neuer Absatz 3^{bis} von § 29 KV). Ein solches frühzeitiges Tätigwerden birgt jedoch die Gefahr in sich, dass unnötigerweise personelle Ressourcen gebunden werden, falls die Initiative nicht zu Stande kommt.

- Ausarbeitung des Vorlageentwurfs

Bestehen Zweifel an der Rechtsgültigkeit einer Initiative (Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht = Völkerrecht, Bundesrecht, basellandschaftliches Verfassungsrecht), so kann es sich als nötig erweisen, hierüber ein Rechtsgutachten einzuholen. Für die Einholung des Gutachtens und die anschliessende Ausarbeitung des Vorlageentwurfs zur Initiative müssen je nach Umfang und Komplexität der Materie etwa **sechs Monate** veranschlagt werden. Das gilt besonders dann, wenn der Initiative ein Gegenvorschlag gegenüber gestellt werden soll.

⁶ Bei den (vergleichsweise seltenen) Gemeindeinitiativen dauert das Verfahren bei der Landeskanzlei naturgemäss nur wenige Tage, da hier keine zeitaufwendige Unterschriftenprüfung stattfinden muss.

- Durchführung des Mitberichtsverfahrens / Bereinigung des Vorlageentwurfs
Das verwaltungsinterne Mitberichtsverfahren zum Vorlageentwurf dauert in der Regel **zwei Wochen**. Bei umfangreichen Vorlageentwürfen muss die Frist zur Stellungnahme entsprechend verlängert werden.
- Überarbeitung des Vorlageentwurfs aufgrund des Mitberichtsergebnisses
Für Zusatzabklärungen und entsprechende Änderungen am Vorlageentwurf ist in der Regel nochmals etwa **ein Monat** zu veranschlagen. Verlangt das Ergebnis des Mitberichtsverfahrens eine sehr umfassende Überarbeitung des Vorlageentwurfs, wird zusätzliche Zeit benötigt.
- Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens (nur im Falle eines Gegenvorschlags)
Soll einer Initiative ein Gegenvorschlag des Regierungsrates (Verfassungs- oder Gesetzesänderung) gegenüber gestellt werden, so muss zwingend das externe Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden (vgl. § 34 Absatz 2 und § 49 Absatz 3 KV). Dieses entfällt nur bei Initiativen, zu denen der Regierungsrat keinen Gegenvorschlag unterbreiten will. Das Vernehmlassungsverfahren dauert in aller Regel **drei Monate**, eine Frist, die auch der Bund bei seinen Vorlageentwürfen gewährt. Es kommt allerdings immer wieder vor, dass insbesondere bei umfassenden und komplexen Vorlageentwürfen einzelne Vernehmlassungsadressaten begründet um eine Fristverlängerung bitten, weshalb das Vernehmlassungsverfahren auch länger als drei Monate dauern kann.
- Überarbeitung des Vorlageentwurfs aufgrund des Vernehmlassungsergebnisses
Für die Vernehmlassungsauswertung und die erforderliche Überarbeitung des Vernehmlassungsentwurfs wird in der Regel etwa **ein Monat** benötigt. Sind aufgrund des Vernehmlassungsergebnisses aber sehr weitreichende Änderungen an der Vernehmlassungsvorlage nötig, kann der Zeitbedarf höher ausfallen. Anschliessend kann der Entwurf einer Landratsvorlage von der sachlich zuständigen Direktion dem Regierungsrat zur Beschlussfassung unterbreitet werden. Allenfalls muss der Vorlageentwurf gemäss Auftrag des Regierungsrates überarbeitet werden, was zusätzliche Zeit erfordert.

Zusammengerechnet ist also davon auszugehen, dass die **Behandlung einer Initiative durch den Regierungsrat** im Durchschnitt **mindestens zwölf Monate** in Anspruch nimmt, wenn dieser ein Gegenvorschlag gegenüber gestellt werden soll. Bei umfangreichen

und/oder komplexen Materien sind allerdings oft weitreichende Zusatzabklärungen nötig, die einen zusätzlichen Zeitaufwand verlangen.

Gelangen die zuständige Direktion bzw. der Regierungsrat zur Auffassung, dass zu einer Initiative kein Gegenvorschlag unterbreitet werden soll, so kann davon ausgegangen werden, dass sich der Zeitbedarf des Regierungsrates für die Behandlung der Initiative um etwa drei bis vier Monate reduziert (dies durch den Wegfall des dreimonatigen externen Vernehmlassungsverfahrens und der Vernehmlassungsauswertung). Das gilt allerdings nur bei nicht allzu umfangreichen und komplexen Initiativmaterien, da auch die Behandlung von Initiativen ohne Gegenvorschlag je nach Materie sehr zeitaufwendig sein kann.

6.2. *Behandlung von Volksinitiativen durch den Landrat bis zur Volksabstimmung*

- Seit Inkrafttreten der geltenden Kantonsverfassung im Jahr 1987 dauerte die Beratung und die Beschlussfassung des Landrates (vorberatende Kommission und Ratsplenum) über Regierungsratsvorlagen betreffend Volksinitiativen *im Durchschnitt* rund **acht Monate** (vgl. die Liste der Landeskanzlei, Rubriken "Vorlage RR/RB LV" und "DAT.-LB/Beschluss", Beilage 4). Allerdings ist zu beachten, dass die Behandlungsdauer bei den einzelnen Initiativen je nach deren Inhalt recht unterschiedlich war⁷. Bei Initiativen, die schwierige Sach- oder Rechtsfragen betrafen, dauerte das Verfahren im Landrat naturgemäss länger, bei anderen Initiativen kürzer.
- Von der Verabschiedung der Vorlage durch den Landrat bis zur Volksabstimmung über die Initiative (und gegebenenfalls über den Gegenvorschlag) vergehen in der Regel mindestens **drei bis zu sechs Monate**, weil ein Abstimmungsdatum gefunden werden muss. Üblicherweise finden pro Jahr drei bis vier Abstimmungen statt. Wird allerdings gegen den Landratsbeschluss zur Initiative der Rechtsweg beschritten, um etwa die Gültig- oder Ungültigerklärung einer rechtlich umstrittenen Initiative anzufechten, so tritt eine entsprechende Verzögerung ein, falls es nach dem Gerichtsentscheid zur Abstimmung über die Initiative kommt.

⁷ Die meiste Zeit, nämlich über 2 Jahre, benötigte der Landrat bisher für die Behandlung der nichtformulierten Verfassungsinitiative "Das Alter pflegen" (sog. Spitex-Initiative) aus dem Jahr 1991, der er schliesslich einen Gegenvorschlag in Form eines neuen Gesetzes gegenüber stellte. Das basellandschaftliche Verfassungsgericht hat aber im Jahr 1994 trotz der erheblichen Überschreitung der Behandlungsfrist gemäss Kantonsverfassung eine Rechtsverzögerungsbeschwerde abgewiesen, weil der zusätzliche Zeitaufwand sachlich begründet war (vgl. BLVGE 1994, S. 11 ff.).

Zusammengerechnet sind für die **Behandlung einer Initiative durch die vorberatende Kommission und das Plenum des Landrates** bis zum Zeitpunkt der Volksabstimmung **mindestens 11 Monate** zu veranschlagen. Auch hier gilt die Einschränkung, dass bei umfangreichen und/oder komplexen Materien unter Umständen zusätzliche Zeit aufgewendet werden muss.

6.3. Gesamt-Zeitbedarf für die Behandlung einer Initiative bis zur Volksabstimmung

Gesamthaft betrachtet werden heute für die sachgerechte Behandlung einer Volksinitiative von deren Einreichung bei der Landeskanzlei bis zur Volksabstimmung mindestens 23 Monate aufgewendet. Seit Inkrafttreten der geltenden Kantonsverfassung ist es nur einmal gelungen, die Volksabstimmung früher durchzuführen (Abstimmung nach 15 Monaten über die formulierte Gesetzesinitiative "Für eine verfassungskonforme Eigenmietwertbesteuerung und einen sozialen Wohnkostenabzug", vgl. S. 6 der Liste über den Stand der Volksinitiativen, Beilage 4).

Vor diesem Hintergrund erweist sich das Begehren der Beschleunigungs-Initiative, wonach formulierte Volksinitiativen innert 12 Monaten zur Abstimmung gebracht werden müssen, als unrealistisch. Wollte man diesem Begehren folgen, müssten erhebliche Abstriche hinsichtlich der Qualität der Beurteilung einer Volksinitiative durch Regierungsrat und Landrat in Kauf genommen werden, da eine vertiefte Prüfung des Begehrens mit all seinen Konsequenzen nicht mehr möglich ist.

7. Die Behandlungsdauer bei den basellandschaftlichen Volksinitiativen seit 1987

Aus der Liste der Landeskanzlei über den Stand der Volksinitiativen (Beilage 4) geht hervor, dass seit dem Inkrafttreten der geltenden Kantonsverfassung per 1. Januar 1987 insgesamt 11 Volksinitiativen zur Abstimmung gelangten und zur Zeit 16 Volksinitiativen hängig sind.

Fünf der 16 hängigen Initiativen hat der Landrat Folge gegeben und den Regierungsrat beauftragt, eine entsprechende Gesetzesvorlage neu auszuarbeiten oder das Begehren im Rahmen einer bereits in Arbeit befindlichen Gesetzesvorlage zu berücksichtigen. Bei sechs der 16 hängigen Initiativen ist die zweijährige Behandlungsfrist noch nicht abgelaufen.

7.1. *Behandlungsdauer der 11 Volksinitiativen, über die abgestimmt wurde:*

Behandlungsdauer	Anzahl Volksinitiativen
weniger als 2 Jahre	1
2 Jahre	1
über 2 bis zu 3 Jahre	5
über 3 bis zu 4 Jahre	1
über 4 bis zu 5 Jahre	1
über 5 bis zu 6 Jahre	1
über 6 bis zu 7 Jahre	–
über 7 bis zu 8 Jahre	–
über 8 bis zu 9 Jahre	1

7.2. *Behandlungsdauer der 16 Volksinitiativen, die zur Zeit hängig sind (Stand: Juni 2000):*

Behandlungsdauer	Anzahl Volksinitiativen
weniger 1 Jahr	4
über 1 bis zu 2 Jahre	2
über 2 bis zu 3 Jahre	3
über 3 bis zu 4 Jahre	2
über 4 bis zu 5 Jahre	2
über 5 bis zu 6 Jahre	2
über 6 bis zu 7 Jahre	–
über 7 bis zu 8 Jahre	–
über 8 bis zu 9 Jahre	1

Der Grund, dass zur Zeit 10 Volksinitiativen hängig sind, bei denen die Behandlungsfrist von zwei Jahren bereits überschritten ist, liegt also primär darin, dass diese Initiativen im Rahmen laufender Gesetzgebungsvorhaben behandelt werden. Dies betrifft insbesondere

- die mehreren Initiativen aus dem Bildungsbereich, die im Rahmen des künftigen Bildungsgesetzes behandelt werden (wobei den Stimmberechtigten im September 1997 bereits drei bildungspolitische Grundsatzfragen zur Abstimmung vorgelegt wurden);
- die Initiative "Separate Trägerschaft für die Abwasser- und Abfallanlagen", welcher mit der vom Regierungsrat vorgeschlagenen Überführung des AIB in die IBBL AG entsprochen wird (vgl. die Vorlage 2000/122 vom 23. Mai 2000).

8. Schlussfolgerungen

8.1. *Notwendigkeit einer angemessenen und praktikablen Behandlungsfrist*

Gegenstand von Volksinitiativen können gemäss § 28 Absatz 1 KV Begehren auf Erlass, Änderung oder Aufhebung von Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen, also der grundlegenden Normen unseres Kantons sein. Solche Rechtsetzungsgeschäfte bedürfen wegen ihrer teilweise sehr weitreichenden Konsequenzen einer gründlichen Vorbereitung und Abklärung. Geht der Anstoss für entsprechende Rechtsänderungen vom Regierungsrat oder vom Landrat aus, kann die Grundlagenarbeit bei komplexen und/oder umfangreichen Materien durchaus mehrere Jahre beanspruchen. Bereits die heutige Behandlungsfrist von zwei Jahren ist also für die Bearbeitung von komplizierten und umfangreichen formulierten Volksinitiativen relativ kurz.

Im Falle einer Halbierung der jetzigen Behandlungsfrist von 24 Monaten auf 12 Monate⁸ wäre eine sorgfältige Prüfung der Vereinbarkeit des Initiativbegehrens mit übergeordnetem Recht sowie seiner Berechtigung und Konsequenzen nicht mehr gewährleistet. Im Hinblick auf die in der heutigen Zeit zunehmend komplexeren Zusammenhänge und deren Auswirkungen auf die Gesetzgebung ist aber die Gewähr für eine sorgfältige Behandlung von Initiativbegehren unabdingbar. Insbesondere die Ausarbeitung eines rechtlich abgestützten und politisch ausgewogenen Gegenvorschlags würde bei einer Verkürzung der heutigen Behandlungsfrist stark erschwert. Dem Regierungsrat und dem Landrat darf jedoch nicht die Möglichkeit ge-

⁸ Eine derart kurze Behandlungsfrist kennt nur gerade der Kanton Nidwalden, während ein entsprechendes Volksbegehren im Kanton Zürich vor gut einem Jahr klar abgelehnt wurde (s. vorne Ziffer 4.4).

nommen werden, zu einer Volksinitiative einen fundierten Gegenvorschlag auszuarbeiten und so die Änderung eines als unbefriedigend empfundenen rechtlichen Zustands herbeizuführen. Zu kurze Zeitvorgaben für die Behandlung von Volksinitiativen beeinträchtigen die Flexibilität von Regierung und Parlament. Insbesondere können sie verhindern, dass eine Volksinitiative auf in Arbeit befindliche Gesetzgebungsvorhaben des Bundes und des Kantons abgestimmt wird, die wegen ihres Umfangs und der sich stellenden inhaltlichen Fragen längere Zeit in Anspruch nehmen.

Daher ist die Beschleunigungs-Initiative abzulehnen.

8.2. *Zur Frage des Gegenvorschlags*

Der Landrat kann jedem Volksbegehren einen Gegenvorschlag gegenüberstellen (§ 29 Absatz 4 KV). Das Instrument des Gegenvorschlags soll ermöglichen, einem – nach dem Urteil der Behörden – in der Formulierung oder in der Sache unzulänglichen Volksinitiativbegehren eine verbesserte Fassung gegenüberzustellen (Kurt Eichenberger, Kommentar zur Verfassung des Kantons Aargau, S. 216).

Die heutige Behandlungsfrist von zwei Jahren für formulierte und nichtformulierte Volksinitiativen ist angemessen, praktikabel und dennoch gegenüber den Verwaltungsbehörden als den Hauptbetroffenen in verantwortbarem Mass streng. Sie wurde mit der geltenden Kantonsverfassung eingeführt und ist seit dem 1. Januar 1987 in Kraft. Es darf festgestellt werden, dass sie sich seither gut bewährt hat. Gemäss alter Staatsverfassung betrug die Behandlungsfrist noch 18 Monate bis zur Verabschiedung der entsprechenden Vorlage durch den Landrat. Nicht ohne Grund wurde diese Frist mit der geltenden Kantonsverfassung modifiziert, indem heute formulierte Volksinitiativen innert zweier Jahre dem Volk zur Abstimmung vorzulegen sind. Offenbar beurteilte der Verfassungsgeber die damalige Frist von 18 Monaten als zu kurz, weshalb er die entsprechende "Korrektur" in Form einer Verlängerung auf 24 Monate anbrachte.

Dass die heute geltende Behandlungsfrist von zwei Jahren – gerechnet ab Einreichung einer Initiative bei der Landeskanzlei bis zur Durchführung der Volksabstimmung – eine zweckmässige und adäquate Lösung darstellt, zeigt der geschilderte Zeitbedarf für die Behandlung von formulierten Volksinitiativen durch den Regierungsrat und den Landrat in der Praxis (s. vorne Ziffer 6). Bei einer Fristverkürzung bestünde die Gefahr, dass Regierung und Parlament for-

mulierte Initiativbegehren nicht mehr mit der erforderlichen Sorgfalt und Gründlichkeit auf ihre Konsequenzen hin prüfen könnten. Das wäre im Hinblick auf das öffentliche Interesse kontraproduktiv. Der Regierungsrat verzichtet daher darauf, dem Landrat einen Gegenvorschlag zur Beschleunigungs-Initiative zu unterbreiten.

9. Antrag an den Landrat

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, die formulierte "Verfassungsinitiative für die rechtzeitige Behandlung von Volksbegehren (Beschleunigungs-Initiative)" abzulehnen und den Stimmberechtigten die Ablehnung der Verfassungsinitiative zu empfehlen.

Liestal, 17. Oktober 2000

Im Namen des Regierungsrates
der Präsident: Koellreuter

der Landschreiber: Mundschin

- Beilagen:**
1. Entwurf eines Landratsbeschlusses
 2. Verfassungsinitiative für die rechtzeitige Behandlung von Volksbegehren
 3. Tabelle über die Behandlungsfristen in den einzelnen Kantonen
 4. Liste der Landeskanzlei über den Stand der Volksinitiativen seit 1986
(Stand 30.6.2000, mit handschriftlicher Eintragung der Behandlungsdauer)