



Kanton Basel-Landschaft

Regierungsrat

Vorlage an den Landrat

über die formulierte "Verfassungsinitiative für die Respektierung des Volkswillens (Sperrfrist-Initiative)"

Vom 17. Oktober 2000

Inhaltsverzeichnis:

<i>Übersicht</i>	2
1. Ausgangslage	4
2. Einholen eines Rechtsgutachtens bei Professor Alfred Kölz	4
3. Beurteilung der Rechtsgültigkeit der Sperrfrist-Initiative	5
3.1 Prüfung der Unmöglichkeit	5
3.2 Prüfung der offensichtlichen Rechtswidrigkeit	5
3.21 Rechtswidrigkeit der Sperrfrist-Initiative bezogen auf die Verfassungsrevision	5
3.22 Rechtmässigkeit der Sperrfrist-Initiative bezogen auf Gesetzesrevisionen	7
3.23 Offensichtlichkeit der Rechtswidrigkeit der Sperrfrist-Initiative bezogen auf die Verfassungsrevision	8
3.3 Entscheid über Teilungültigkeit	10
3.4 Anpassung des Initiativtextes	11
4. Stellungnahme des Regierungsrates zum gültigen Teil der Sperrfrist-Initiative	12
4.1 Der gültige Teil der Sperrfrist-Initiative ist unnötig	12
4.2 Der gültige Teil der Sperrfrist-Initiative wirft materielle Fragen auf	13
4.3 Zusammenfassung	14
5. Antrag an den Landrat	15

Übersicht

Die formulierte Verfassungsinitiative "für die Respektierung des Volkswillens (Sperrfrist-Initiative)" verlangt, dass Initiativen, welche die Wiedererwägung von Volksentscheiden über Verfassungs- oder Gesetzesmaterien zum Gegenstand haben, innerhalb einer Sperrfrist von zwei Jahren seit der betreffenden Volksabstimmung unzulässig sind.

Soweit das Begehren der Sperrfrist-Initiative ausschliesst, dass die Kantonsverfassung – sei es auch nur für eine begrenzte Zeit – auf dem Weg der Volksinitiative geändert werden kann, widerspricht sie dem in der Bundesverfassung verankerten Grundsatz der jederzeitigen Revidierbarkeit der Kantonsverfassungen. In diesem Punkt erweist sich die Sperrfrist-Initiative als offensichtlich rechtswidrig, weshalb dem Landrat beantragt wird, sie für teilweise ungültig zu erklären.

Dagegen erweist sich die Sperrfrist-Initiative als rechtsgültig, soweit sie verlangt, dass Initiativen über Gesetzesmaterien, die bereits Gegenstand einer Volksabstimmung bildeten, innert zweier Jahre seit der Abstimmung unzulässig sind. In diesem Punkt steht ihr kein höherrangiges Recht entgegen. Deshalb ist dieser Teil der Sperrfrist-Initiative den Stimmberechtigten zur Abstimmung vorzulegen. Von der Sache her besteht jedoch keine Notwendigkeit, eine Sperrfrist für Gesetzesinitiativen einzuführen. Die Erfahrung zeigt, dass der Baselbieter Souverän durchaus bereit ist, Volksentscheide zu akzeptieren und vorerst abzuwarten, wie sich revidierte Erlasse in der Praxis bewähren. Ausser der Gesetzesinitiative "Ausbau der Rheinstrasse (zwischen Liestal und Hülften)" aus dem Jahr 1995¹, die wohl den Anlass für die vorliegende Sperrfrist-Initiative bildete, sind auf kantonaler Ebene keine Initiativen ersichtlich, die in zeitlich sehr engem Zusammenhang mit Volksentscheiden stehen.

Eine Sperrfrist für Gesetzesinitiativen wirft auch Fragen inhaltlicher Natur auf. So würde sie zur paradoxen Situation führen, dass die Kantonsverfassung als dauernde und langfristige Grundordnung des Staatswesens jederzeit abänderbar wäre, während die 'einfache' Gesetzgebung, die ihrer Natur nach rascher auf neue oder sich ändernde gesellschaftliche Probleme zu reagieren hat, einer Sperrfrist unterliegen würde, soweit es Volksinitiativen betrifft. Ferner ist unklar, ob die zweijährige Sperrfrist bereits bei der Vorprüfung einer Initiative abgelaufen sein muss oder ob die Einreichung der Unterschriftenlisten oder gar der Beschluss über das

¹ Mit dieser Initiative sollte der Volksentscheid über den Kredit für die Verlängerung der Umfahrungsstrasse J2 von Liestal bis zum Autobahnanschluss im Bereich der Hülftenschanze rückgängig gemacht werden.

Zustandekommen massgebend ist. Und nicht zuletzt ergäbe sich eine weitere Problematik daraus, dass der Landrat aufgrund der Kantonsverfassung bei unformulierten Initiativen selber die Erlassstufe festlegen muss. Daher fragt sich etwa, ob der Landrat bei unformulierten Begehren, die eigentlich auf Gesetzesstufe geregelt werden müssten, verpflichtet wäre, die Verfassungsstufe zu wählen, oder dürfte (müsste) er eine derartige Initiative für ungültig erklären. Da die Ungültigerklärung einer Initiative immer eine ultima ratio darstellt und nur zulässig ist, wenn keine verfassungskonforme Interpretation des Begehrens möglich ist, dürfte der Landrat dazu neigen, die genannten Begehren wenn immer möglich auf Verfassungsstufe zu regeln, was eine Verwässerung der Kantonsverfassung bewirken könnte. Bei formulierten Initiativen liesse sich eine Sperrfrist für Gesetzesinitiativen auf recht einfachem Weg umgehen, indem das Begehren als Verfassungsinitiative eingereicht wird, für die gemäss Bundesverfassung keine Sperrfrist festgelegt werden darf. Auch diese Konsequenz könnte zu einer Verwässerung der Kantonsverfassung führen.

Aus den dargelegten Gründen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, die formulierte Verfassungsinitiative "für die Respektierung des Volkswillens (Sperrfrist-Initiative)" für ungültig zu erklären, soweit sie die Möglichkeit der Änderung der Kantonsverfassung betrifft. Bezüglich des gültigen Teils der Initiative stellt der Regierungsrat dem Landrat den Antrag, die Initiative abzulehnen und den Stimmberechtigten die Ablehnung in der Volksabstimmung zu empfehlen.

1. Ausgangslage

Am 13. Oktober 1999 wurde bei der Landeskanzlei die formulierte "Verfassungsinitiative für die Respektierung des Volkswillens (Sperrfrist-Initiative)" eingereicht. Die Landeskanzlei stellte nach Überprüfung der Unterschriftenlisten fest, dass die formulierte Verfassungsinitiative mit 2'884 gültigen Unterschriften zu Stande gekommen ist. Das Begehren der Sperrfrist-Initiative lautet wie folgt (vgl. Beilage 2):

I.

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

§ 28 Absatz 1^{bis}

Volksbegehren, welche die Wiedererwägung eines Volksentscheides zum Gegenstand haben, sind innerhalb einer Sperrfrist von zwei Jahren unzulässig.

§ 29 Absatz 1^{bis}

Der Landrat erklärt Volksbegehren, welche auf die Wiedererwägung eines Volksentscheides innerhalb der zweijährigen Sperrfrist hinauslaufen, für ungültig.

§ 143 Absatz 1

Die Verfassung kann unter Vorbehalt von § 28 Absatz 1bis jederzeit ganz oder teilweise revidiert werden.

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. Einholen eines Rechtsgutachtens bei Professor Alfred Kölz

Am 11. Januar 2000 erstattete Prof. Dr. iur. Alfred Kölz² im Auftrag der Justiz-, Polizei- und Militärdirektion ein schriftliches Gutachten zur Frage der Rechtsgültigkeit der Sperrfrist-Initiative. Darin gelangt er zum Ergebnis, dass von einer teilweise inhaltlich unzulässigen Initiative auszugehen sei. Der Teil mit dem Anliegen der Sperrfrist für die Wiedererwägung von Entscheiden auf Verfassungsstufe sei unzulässig und verstosse "offensichtlich" gegen Bundesrecht. Dieses Anliegen sei auch keiner verfassungskonformen Auslegung zugänglich, son-

² Prof. Kölz ist ordentlicher Professor für Staats- und Verwaltungsrecht und Verfassungsgeschichte an der Universität Zürich und renommierter Experte für Fragen des Initiativrechts.

dern sei aufgrund des bundesrechtlichen Gebots der "jederzeitigen Revidierbarkeit" von Kantonsverfassungen schlicht rechtswidrig. Die Initiative könne jedoch mittels Teilungsgültigerklärung des Begehrens in reduziertem Mass zur Volksabstimmung gebracht werden. Allerdings müssten dazu aus Gründen der Rechtssicherheit gewisse Anpassungen am Initiativtext vorgenommen werden, trotz des Wortlauts von § 29 Absatz 2 der basellandschaftlichen KV, der eine "unveränderte" Vorlegung verlange. Die zeitliche Einschränkung von Gesetzesinitiativen sei dagegen zulässig und liege im Belieben der Kantone.

3. Beurteilung der Rechtsgültigkeit der Sperrfrist-Initiative

Gemäss § 29 Absatz 1 der geltenden Verfassung erklärt der Landrat unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren für ungültig. Das Gleiche wiederholt § 78 Absatz 2 des Gesetzes vom 7. September 1981 über die politischen Rechte (GpR).

3.1 Prüfung der Unmöglichkeit

Bei der Unmöglichkeit gemäss § 29 Absatz 1 KV handelt es sich um die tatsächliche Komponente, während die offensichtliche Rechtswidrigkeit einen Normenverstoss verlangt. Die Frage der Unmöglichkeit der Sperrfrist-Initiative bedarf keiner vertiefteren Prüfung, ist doch von vorneherein klar, dass das Volksbegehren in tatsächlicher Hinsicht grundsätzlich möglich ist. Auf allfällige offene Fragen des Vollzugs wird noch zurückzukommen sein.

3.2 Prüfung der offensichtlichen Rechtswidrigkeit

Bei der Prüfung der eingereichten Initiative auf ihre Rechtmässigkeit ist zu unterscheiden, ob sich die Initiative auf die Änderung der Verfassung oder auf die Änderung von Gesetzen bezieht. Bezüglich beider Fälle muss geprüft werden, ob die eingereichte Initiative mit übergeordnetem Recht (Bundesrecht) vereinbar ist. Sollte die Initiative im einen oder andern Punkt rechtswidrig sein, so muss weiter geprüft werden, ob diese Rechtswidrigkeit offensichtlich ist.

3.21 Rechtswidrigkeit der Sperrfrist-Initiative bezogen auf die Verfassungsrevision

Gemäss Artikel 51 Absatz 1 der neuen Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) hat sich jeder Kanton eine demokratische Verfassung zu geben. Diese bedarf der Zustimmung des Volkes und muss revidiert werden können, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten es verlangt. Bereits Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe c der alten Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 (aBV) hatte festgehalten, dass der Bund die Gewährleistung der kantonalen Verfassungen

nur übernehme, wenn sie vom Volk angenommen worden seien und revidiert werden könnten, wenn die absolute Mehrheit der Bürger dies verlange. In dieser Beziehung ist darauf hinzuweisen, dass der neue Artikel 51 BV dem alten Artikel 6 aBV entspricht, jedenfalls mit keinen materiellen Änderungen der Anforderungen verbunden ist (vgl. auch BBl 1997 I S. 218). Bezüglich Artikel 51 BV kann deshalb auf die Materialien und die Rechtsprechung zu Artikel 6 BV zurückgegriffen werden, um den Umfang der bundesrechtlichen Anforderungen zu ergründen.

Sowohl die ältere Lehre³ als auch die neuere Lehre⁴ sind sich einig, dass Karenzfristen für kantonale Verfassungsrevisionen unzulässig sind und keine Bestimmungen der Kantonsverfassungen für unabänderlich erklärt werden können. Ebenso ist unbestritten, dass jederzeit eine Volksinitiative für die Totalrevision der Kantonsverfassung möglich sein muss. Die grosse Mehrheit der neueren Lehre⁵ ist zudem der Meinung, Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe c aBV verlange auch, dass jederzeit, also ohne Sperrfristen, eine Volksinitiative auf Partialrevision eingereicht werden könne. Zur Begründung, weshalb auch Partialrevisionen jederzeit möglich sein müssen, wird im wesentlichen vorgebracht, nach der Einführung der Partialrevisionsinitiative im Bund im Jahre 1891 sei es nicht sinnvoll, noch immer einzig die Volksinitiative auf Totalrevision von den Kantonen zu fordern. Es sei nicht logisch, eine Partialrevision ausschliessen zu können, eine Totalrevisionsinitiative aber zulassen zu müssen. Prof. Kölz führt in seinem Gutachten an die Justiz-, Polizei- und Militärdirektion vom 11. Januar 2000 zudem aus, wenn die neuere Lehre Karenz- oder Sperrfristen sowohl bei der Total- als auch bei der Partialrevision als unzulässig erachte, stehe dies auch im Einklang mit der Entwicklung des tatsächlichen Gebrauchs der kantonalen Verfassungsinitiative. Ihm sei im 20. Jahrhundert kein einziger Fall einer kantonalen Totalrevisionsinitiative bekannt. Die Totalrevisionsinitiative sei im praktischen Gebrauch durch die Teilrevisionsinitiative ersetzt worden. Wenn nun das bundesrechtliche Erfordernis der 'jederzeitigen Revidierbarkeit' mittels der Volksinitiative im Sinne der älteren Lehre auf die Totalrevisionsinitiative beschränkt bliebe, so hätte es praktisch keine Tragweite mehr. Dies könne nicht im Sinne eines seit dem Jahre 1848 bestehen-

³ Vgl. etwa Johann Jakob Blumer/Joseph Morel, Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechts, Band I, 3. Auflage, Basel 1891, S. 231 f.; Jakob Schollenberger, Das Bundesstaatsrecht der Schweiz, Berlin 1902, S. 145; Walter Burckhardt, Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3. Aufl., Bern 1931, S. 69.

⁴ Vgl. etwa Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 4. Aufl., Zürich 1998, N 246; Peter Saladin in Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Artikel 6, Rz 65 und 68; René Rhinow, Die Totalrevision der Kantonsverfassung, in: Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1973, S. 116; Pierre Tschannen, Stimmrecht und politische Verständigung, Basel 1995, S. 41.)

⁵ Vgl. Jean-François Aubert, Bundesstaatsrecht der Schweiz, Fassung von 1967, Neubearbeiteter Nachtrag bis 1990, Band I, Basel 1991, N 572; Andreas Auer, Les droits politiques dans les cantons suisse, Genf 1978, S. 47; Pierre Tschannen, Eidgenössisches Organisationsrecht, Bern 1997, S. 83, sowie derselbe, Stimmrecht, S. 41.

den, als solchem unbestrittenen Prinzip des Bundesverfassungsrechts sein. Deshalb gebe allein die neuere Lehre den Sinn der Bundesverfassung richtig wieder. Die gegenteilige Meinung wird nur noch von wenigen Autoren vertreten, so zum Beispiel von Peter Saladin in seinem Kommentar zu Artikel 6 der Bundesverfassung⁶, ohne die geäußerte Auffassung jedoch näher zu begründen.

Entscheide von Behörden und Gerichten zur aufgeworfenen Frage sind, soweit ersichtlich, kaum vorhanden. Erwähnt wird immer wieder der Fall der Verfassung des Kantons Nidwalden, die 1850 gerügt wurde, weil sie in einem Artikel eine Sperrfrist von 6 Jahren für Revisionen vorgesehen hätte. Dass keine Entscheide von Behörden und Gerichten vorliegen, zeigt im Uebrigen auch, dass der Grundsatz der jederzeitigen Revidierbarkeit der Kantonsverfassungen (sowohl total als auch partial) letztlich kaum je umstritten war.

Zusammenfassend ist fest zu halten, dass kantonale Vorschriften, die – wenn auch nur für eine begrenzte Zeit – die Möglichkeit ausschliessen, die Kantonsverfassung als Ganzes oder einzelne ihrer Bestimmungen auf dem Weg der Volksinitiative zu ändern, gegen die Bundesverfassung verstossen. Damit erweist sich die vorliegende "Verfassungsinitiative für die Respektierung des Volkswillens" soweit als rechtswidrig, als sie für Volksinitiativen auf Revision der Kantonsverfassung eine Sperrfrist vorsieht.

3.22 *Rechtmässigkeit der Sperrfrist-Initiative bezogen auf Gesetzesrevisionen*

Im Gegensatz zur Verfassungsinitiative steht die Art und Weise der Ausgestaltung der Gesetzesinitiative im Belieben der Kantone. Das Bundesrecht formuliert für diese Initiativen keine Mindestvoraussetzungen; es überlässt es sogar den Kantonen, ob sie überhaupt eine Gesetzesinitiative oder ein Gesetzesreferendum vorsehen wollen oder nicht.

Sperrfristen für Gesetzesinitiativen gelten heute in den Kantonen St. Gallen, Graubünden und Wallis; die Fristen reichen von zwei Jahren bis zu vier Jahren. Weder in der Lehre noch in der Rechtsprechung wird die Meinung vertreten, solche Sperrfristen – jedenfalls kürzere – seien unzulässig. Eine staatspolitisch bedenkliche Blockierung der Gesetzgebung ist nicht zu befürchten, weil der ordentliche parlamentarische Gesetzgebungsweg unangetastet bleibt. Zudem kann eine Sperrfrist von 2 Jahren, wie sie in der vorliegenden Volksinitiative vorgesehen ist, auch nicht unangemessen lang bezeichnet werden.

⁶ Vgl. Saladin, Kommentar BV, Artikel 6, Rz 69.

3.23 Offensichtlichkeit der Rechtswidrigkeit der Sperrfrist-Initiative bezogen auf die Verfassungsrevision

Mit dem qualifizierten Erfordernis der 'offensichtlichen Rechtswidrigkeit' sollen einzig Abstimmungen unterbunden werden, die mit Sicherheit zu einem Erlass führen, der gegen höherrangiges Rechts verstösst. In neueren Bundesgerichtsentscheiden⁷ wird ausgeführt, offensichtlich rechtswidrig sei eine Initiative nur, wenn ihr auch durch Auslegung kein zulässiger Sinn beigemessen werden könne. Es dürfe keine verfassungs- oder bundesrechtskonforme Interpretation möglich sein. Dabei ist der Spielraum bei einer allgemeinen Anregung, also bei einer unformulierten Initiative, grösser als – wie vorliegend – bei einer formulierten Initiative.

Das Baselbieter Verfassungsgericht hat in einem Urteil aus dem Jahr 1989⁸ zum Begriff der offensichtlichen Rechtswidrigkeit ausgeführt, die Ungültigerklärung eines Volksbegehrens stehe in einem Spannungsverhältnis zwischen dem Grundsatz einer möglichst ungehinderten Ausübung der Volksrechte als einem Grundpfeiler der Demokratie einerseits (vgl. § 2 Absatz 2 KV) und der Durchsetzung des Legalitätsprinzips als einer der Garantien des Rechtsstaates andererseits (vgl. § 4 Absatz 1 KV). Mit dem qualifizierenden Erfordernis, wonach sich die Ungültigerklärung auf "offensichtlich rechtswidrige" Initiativen beschränken soll, habe der Verfassungsgeber zum Ausdruck gebracht, dass das Recht des Stimmbürgers und der Stimmbürgerin, über Volksbegehren abzustimmen, nur in dem Ausmass beschnitten werden dürfe, als das politische Entscheidverfahren mit Sicherheit nur mehr dazu dienen werde, ein verfassungs- oder bundesrechtswidriges Gesetz entstehen zu lassen. Das Verfassungsgericht hat deshalb den Begriff der offensichtlichen Rechtswidrigkeit mit einer "augenscheinlichen, sichtbaren und damit sofort erkennbaren Rechtswidrigkeit" gleichgesetzt⁹. Dabei ist allerdings offengelassen worden, für wen die Rechtswidrigkeit augenscheinlich bzw. sofort erkennbar sein muss. In einem Urteil des folgenden Jahres hat das Verfassungsgericht dann entschieden, dass grundsätzlich auf das Verständnis der Landräte und Landrätinnen abzustellen sei¹⁰. Diese Rechtsprechung hat das Verfassungsgericht im Jahr 1996¹¹ bestätigt. Es liege auf der Hand, dass das Ergebnis stark davon abhängen werde, wessen Verständnis als Massstab für die Offensichtlichkeit zugrundegelegt werde. Da die Gültigkeitsprüfung Sache des Landrats sei, sei weder auf das Urteilsvermögen des Durchschnittsbürgers bzw. der Durchschnittsbürgerin noch auf dasjenige einer juristischen Fachkraft, sondern grundsätzlich auf

⁷ Vgl. etwa BGE 123/1997 I 152 Erwägung 2c.

⁸ Publiziert in: BLVGE 1989, S. 11 ff.

⁹ Vgl. BLVGE 1989, S. 16 f. Erwägung 8.

¹⁰ Vgl. BLVGE 1990, S. 26.

¹¹ Vgl. BLVGE 1996, S. 39 f.

das Verständnis der Landräte und Landrätinnen abzustellen. Weiter hat das Verfassungsgericht ausgeführt, eine Initiative, die nach dem Urteil eines Experten klar und unzweideutig gegen höherrangiges Recht verstosse, sei „offensichtlich rechtswidrig“ im Sinne von § 29 Absatz 1 KV, sofern die Schlussfolgerung des Experten auch von den Mitgliedern des Landrats nachvollzogen werden könne¹².

Eine verfassungs- und bundesrechtskonforme Auslegung der Sperrfrist-Initiative ist angesichts ihres klaren und unmissverständlichen Wortlautes nicht möglich. Daran ändert auch die kurze Zusammenfassung auf den Initiativbogen nichts. Auf dieser Zusammenfassung wird u.a. ausgeführt: "Sie (die Initiative) führt ordnungshalber eine 2-jährige Sperrfrist ein. Während dieser Frist können Abstimmungen zum gleichen Thema nicht unnötigerweise wiederholt werden." Entgegen dieser Zusammenfassung lautet der mit der Sperrfrist-Initiative neu vorgeschlagene § 28 Absatz 1^{bis} KV wie folgt: "Volksbegehren, welche die Wiedererwägung eines Volksentscheides zum Gegenstand haben, sind innerhalb einer Sperrfrist von zwei Jahren unzulässig." Weiter soll § 29 Absatz 1^{bis} KV, der ebenfalls neu vorgeschlagen wird, wie folgt lauten: "Der Landrat erklärt Volksbegehren, welche auf die Wiedererwägung eines Volksentscheides innerhalb der zweijährigen Sperrfrist hinauslaufen, für ungültig." Dieser klare Wortlaut lässt keinen Raum für die Annahme, bei der Sperrfrist solle es sich lediglich um eine Ordnungsfrist handeln. Dem Landrat verbliebe kein Spielraum zum Entscheid. Vielmehr müsste er Initiativen, die auf eine Wiedererwägung innerhalb der zweijährigen Frist hinausliefen, zwingend für ungültig erklären. Eine verfassungsmässige Interpretation wäre auch deshalb nicht möglich, weil dadurch eine durch die Sperrfrist-Initiative nicht vorgesehene Unterscheidung zwischen Initiativen betreffend Verfassungsrevisionen (Ordnungsfrist) und Initiativen betreffend Gesetzesrevisionen (absolute Frist) getroffen werden müsste. Auch die Annahme, bei der Sperrfrist handle es sich in jedem Fall um eine Ordnungsfrist, ergäbe keinen Sinn, da diese Interpretation dazu führen würde, dass weiterhin jederzeit jede Initiative eingereicht werden könnte. Dies soll aber gerade verhindert werden.

Da eine verfassungs- und bundesrechtskonforme Interpretation der Initiative nicht möglich ist muss die Sperrfrist-Initiative bezüglich der Verfassungsrevisionen als *offensichtlich* rechtswidrig bezeichnet werden.

¹² Vgl. BLVGE 1990, S. 26; s.a. A. Achermann, Die politischen Rechte, in: Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Landschaft, Liestal 1998, S. 125.

3.3 Entscheid über Teilungültigkeit

Nach der Rechtsprechung des Baselbieter Verfassungsgerichts gibt § 29 Absatz 1 KV dem Landrat die Möglichkeit, eine Initiative mit unmöglichem oder offensichtlich rechtswidrigem Inhalt auch für teilweise ungültig zu erklären. Das Verfassungsgericht hat dazu im Jahr 1989¹³ ausgeführt, weder die kantonale Verfassung noch das Bundesrecht stellten über die Frage der Teilungültigerklärung von kantonalen Volksinitiativen Bestimmungen auf. Hingegen habe das Bundesgericht entschieden, dass die Ermächtigung eines Kantonsparlamentes zur Ungültigerklärung einer Initiative erst recht auch den schonenderen Weg der Teilungültigerklärung enthalte. In diesem Licht sei auch § 29 Absatz 1 KV auszulegen, welcher dem Landrat damit die verfassungsmässige Grundlage auch für eine Teilungültigerklärung für Initiativen liefere, sofern Unmöglichkeit respektive offensichtliche Rechtswidrigkeit vorliege.

Diese Folge des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes gilt, falls angenommen werden kann, dass die Initiative auch im reduzierten Umfang unterzeichnet und damit genügend unterstützt worden wäre¹⁴. Diese Auffassung muss zumindest für die unformulierten Begehren gelten. Wie es sich damit aber bei den formulierten Begehren verhält, hatte das Baselbieter Verfassungsgericht bis heute noch nicht zu entscheiden. Bei der Frage, ob – wie vorliegend – eine formulierte Initiative für teilungültig erklärt werden kann, muss nämlich auch noch § 29 Absatz 2 KV berücksichtigt werden. Gemäss dieser Bestimmung wird ein formuliertes Begehren in Form und Inhalt unverändert dem Volk zur Abstimmung vorgelegt. Eine Teilungültigerklärung hätte in jedem Fall zur Folge, dass die Sperrfrist-Initiative dem Volk inhaltlich – möglicherweise auch in der Form – verändert vorgelegt werden müsste.

Aus den Materialien zur Kantonsverfassung von 1984 ist nicht ersichtlich, dass sich der Verfassungsrat oder die für die Volksrechte zuständige Sachkommission 2 je mit der Frage der Teilungültigkeit einer Initiative befasst hätte. Vielmehr wurde des Langen und Breiten über die Einführung der sogenannten Einheitsinitiative diskutiert. In diesem Zusammenhang wurde ausgeführt, dass – entgegen dem ursprünglichen Verfassungsentwurf – auch eine formulierte Initiative beibehalten werden müsse; an deren Wortlaut dürfe der Landrat keine Änderungen vornehmen. Der Wille der Initianten dürfe nicht verfälscht werden. Bei der Diskussion ging es aber vor allem um die Frage, ob der Landrat - entgegen dem Willen der Initianten - eine andere Stufe (Verfassung oder Gesetz) festlegen dürfe. Zur Frage der Teilungültigkeit einer formulierten Initiative hat sich der Verfassungsrat aber – soweit ersichtlich – nicht geäußert.

¹³ Vgl. BLVGE 1989 S. 11 ff.

¹⁴ Vgl. auch BGE 121/1995 I 334 ff., Erwägung 14c.

Da aus den Materialien nichts hervorgeht, was eine diesbezügliche Ungleichbehandlung der formulierten und der nichtformulierten Initiative rechtfertigen würde, ist davon auszugehen, dass auch eine formulierte Initiative teilungültig erklärt werden kann, wie sich dies bereits aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip ergibt. Dem Volk müssen dabei lediglich die gültigen Teile der formulierten Initiative zur Abstimmung vorgelegt werden, sofern vernünftigerweise anzunehmen ist, die Unterzeichnenden der Initiative hätten den gültigen Teil auch unterzeichnet, wenn allein dieser ihnen unterbreitet worden wäre. Das entspricht auch der neuesten Bundesgerichtspraxis¹⁵.

Bei der Sperrfrist-Initiative ist wohl zu vermuten, dass sie von den Unterzeichnern auch dann unterschrieben worden wäre, wenn sie sich die lediglich auf Gesetzesrevisionen, nicht aber auch auf Verfassungsrevisionen gestützt hätte. Dies ergibt sich nicht zuletzt aus der Tatsache, dass der Auslöser der Initiative wohl der Versuch war, mit einer Gesetzesinitiative das Projekt Umfahrungsstrasse J2, welches im Rahmen des Finanzreferendums vom Volk gebilligt worden war, zu Fall zu bringen. Der Zusammenhang zwischen den Abstimmungen betreffend J2 und der Sperrfrist-Initiative dürfte auch den Unterzeichnern bekannt gewesen sein. Es darf angenommen werden, dass die Sperrfrist-Initiative auch zu Stande gekommen wäre, wenn die Unterzeichnenden um die Teilungültigkeit gewusst hätten. Zusammen mit Prof. A. Kölz ist deshalb davon auszugehen, dass das eingereichte Volksbegehren lediglich teilungültig ist.

3.4 Anpassung des Initiativtextes

Um die Verfassungsinitiative nach ihrer Teilungültigerklärung den Stimmberechtigten vorlegen zu können, müssen trotz § 29 Absatz 2 KV gewisse Anpassungen am Initiativtext vorgenommen werden. Es muss sicher gestellt werden, dass die Stimmberechtigten nicht über ungültige Elemente der Initiative abstimmen müssen. Dies ergibt sich auch aus der Garantie der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe (Artikel 34 BV und § 22 Absatz 2 KV). Die Stimmberechtigten müssen genau wissen, welche Konsequenzen ihre Stimmabgabe hat. Auf der andern Seite ergibt sich aus Artikel 29 Absatz 2 KV, dass die Anpassung am Initiativtext so gering als irgendwie möglich sein muss. Jede weiter gehende Änderung würde einen Verstoß gegen diese Verfassungsbestimmung darstellen.

¹⁵ Vgl. BGE 125/1999 I 21 ff.

Unter diesen Aspekten muss in jedem Fall der mit der Sperrfrist-Initiative vorgeschlagene Wortlaut von § 143 Absatz 1 KV (jederzeitige Revidierbarkeit der Kantonsverfassung nur unter Vorbehalt der Sperrfrist) als ungültig erklärt und demzufolge gestrichen werden. Die Kantonsverfassung muss – wie bis anhin – jederzeit ganz oder teilweise revidiert werden können. Am übrigen Text müssen nach Auffassung des Regierungsrates jedoch keine Änderungen vorgenommen werden, sofern in den Abstimmungserläuterungen klar und unmissverständlich darauf hingewiesen wird, dass sich aus dem bisherigen (und beibehaltenen) Wortlaut von § 143 KV ergibt, dass die Verfassung jederzeit, also auch während der Sperrfrist, revidiert werden kann. Mit der Streichung von § 143 Absatz 1 des Initiativtextes und den vorgeschlagenen Erläuterungen wäre eine verfassungs- und bundesrechtskonforme Interpretation der Sperrfrist-Initiative möglich, ohne dass der Wortlaut von § 28 Absatz 1^{bis} und § 29 Absatz 1^{bis} des Initiativtextes geändert werden müsste.

4. Stellungnahme des Regierungsrates zum gültigen Teil der Sperrfrist-Initiative

4.1 Der gültige Teil der Sperrfrist-Initiative ist unnötig

Auslöser der Sperrfrist-Initiative war zweifellos die Diskussion um die Umfahrungsstrasse J2. Am 6. Februar 1995 beschloss der Landrat den Bau der Variante 1 der Jurastrasse J2 zwischen dem Autobahnanschluss Liestal und Liestal. Er genehmigte dafür einen Kredit von Fr. 248'000'000 Franken. Noch bevor das Volk im Rahmen des Finanzreferendums am 24. September 1995 über das Projekt entscheiden konnte, wurde am 28. August 1995 die formulierte Gesetzesinitiative "Ausbau der Rheinstrasse" (zwischen Liestal und der N2/Hülften) eingereicht. Über die Initiative wurde erst am 28. September 1997, nach Abschluss eines Verfassungsgerichtsverfahrens, abgestimmt. Weitere Initiativen, die in zeitlich sehr engem Zusammenhang mit Volksentscheiden stehen, sind auf kantonaler Ebene nicht ersichtlich.

Nach Auffassung des Regierungsrates besteht deshalb keine Notwendigkeit, eine Sperrfrist für Gesetzesinitiativen einzuführen, wie dies von den Initianten verlangt wird. Die Erfahrung zeigt, dass der Baselbieter Souverän sehr wohl bereit ist, Volksentscheide zu akzeptieren und vorerst abzuwarten, wie sich revidierte Erlasse in der Praxis bewähren. Zudem muss darauf hingewiesen werden, dass die Abstimmungen über den Ausbau der J2 als Auslöser der vorliegenden Initiative je nach Auslegung möglicherweise gerade nicht unter die Sperrfrist-Initiative gefallen wären. Es gilt nämlich zu berücksichtigen, dass die damalige formulierte Gesetzesinitiative eingereicht wurde, bevor das Volk den Kredit im Rahmen des Finanz-

referendums gutgeheissen hatte. Zudem konnte der Souverän damals im Rahmen des Finanzreferendums nur über den Kredit, und somit nur indirekt über die Linienwahl entscheiden, wogegen die Initiative eine direkte Entscheidung darüber ermöglicht hätte.

Alles in allem sind bis heute keine Initiativen bekannt, die – wenn die vorgeschlagenen neuen Bestimmungen bereits bestanden hätten – mit Sicherheit verhindert worden wären. Dies zeigt, dass die eingereichte Initiative unnötig ist. Sie stellt vielmehr eine Reaktion auf eine im Kanton einmalige Situation dar, die möglicherweise durch Entwicklungen auf Bundesebene (eidgenössische Volksinitiative 'für die 10. AHV-Revision ohne Erhöhung des Rentenalters', die am 27. September 1998 verworfen wurde, nachdem bereits am 25. Juni 1995 über die 10. AHV-Revision abgestimmt worden war) noch akzentuiert worden ist.

4.2 Der gültige Teil der Sperrfrist-Initiative wirft materielle Fragen auf

Die Annahme der Sperrfrist-Initiative in der vom Regierungsrat vorgeschlagenen Form würde zur etwas paradoxen Situation führen, dass die Verfassung, die nach der herrschenden Staats- und Verfassungsrechtslehre die dauernde und langfristige Grundordnung des Staatswesens sein soll, jederzeit abänderbar wäre. Die 'einfache' Gesetzgebung dagegen, die ihrer Natur nach rascher auf neue oder sich ändernde gesellschaftliche Probleme zu reagieren hat, wäre demgegenüber einer Sperrfrist unterworfen, soweit es Volksinitiativen betrifft.

Die Initiative wirft eine weitere Frage auf, die möglicherweise im Rahmen der Gesetzgebung noch geregelt werden müsste, nämlich die, ob der Zeitablauf der Sperrfrist genügend klar geregelt ist. Müsste die zweijährige Frist bereits bei der Vorprüfung einer Initiative gemäss § 68 des Gesetzes über die politischen Rechte (GpR) abgelaufen sein oder wäre die Einreichung der Initiative oder gar der Beschluss über das Zustandekommen gemäss § 73 GpR massgebend? Je nach dem, von welchem Datum auszugehen wäre, würde dies dazu führen, dass Gesetzesbestimmungen zumindest mit einer unformulierten Initiative wegen der Verfahrensdauer über vier bis fünf Jahre nicht geändert werden könnten. Dies dürfte indessen den obersten Rahmen darstellen, denn ansonsten wäre der Eingriff in die politischen Mitwirkungsrechte des Volkes wohl zu stark¹⁶.

¹⁶ Vgl. Ivo Caviezel, Die Volksinitiative, Freiburg 1990, S. 83.

Eine weitere Problematik ergäbe sich aus der Tatsache, dass der Landrat bei den unformulierten Initiativen selber die Erlassstufe festlegen muss (§ 29 Absatz 1 KV). Wäre der Landrat im Falle von unformulierten Initiativen verpflichtet, für Begehren, die eigentlich auf Gesetzesstufe geregelt werden müssten, die Verfassungsstufe zu wählen, oder dürfte (müsste) er eine derartige Initiative für ungültig erklären? Ohne diese Frage einer vertieften Abklärung zu unterziehen, ist darauf hinzuweisen, dass die Ungültigkeit einer Initiative immer nur das letzte Mittel sein kann und nur zulässig wäre, wenn keine verfassungskonforme Interpretation möglich ist. Dies führte wohl dazu, dass der Landrat die genannten Begehren wenn immer möglich auf Verfassungsstufe regeln müsste, was unter Umständen zu einer Verwässerung der Kantonsverfassung führen würde. Bei formulierten Initiativen könnten die Initianten die Sperrfrist für Gesetzesinitiativen in der Weise umgehen, dass sie zum vornherein eine Verfassungsinitiative einreichen. Auch dies würde zu einer Verwässerung der Kantonsverfassung führen, die der damalige Verfassungsgeber mit der Einführung der 'Einheitsinitiative' gerade verhindern wollte.

4.3 Zusammenfassung

Der gültige Teil der Sperrfrist-Initiative sieht eine unnötige Einschränkung der Volksrechte vor. Die Initiative muss als Reaktion auf einmalige Vorkommnisse im Kanton und beim Bund gesehen werden. Es kommt hinzu, dass der gültige Teil der Initiative etliche Fragen aufwirft, die möglicherweise auf Gesetzesstufe zu regeln wären. Im Weiteren kann die Initiative zu einer nicht gewollten Verwässerung der Kantonsverfassung führen, nämlich dann, wenn Begehren auf Verfassungsänderung gestellt werden, um die Sperrfrist für Gesetzesinitiativen zu umgehen.

Aus all diesen Gründen ist der rechtsgültige Teil der Sperrfrist-Initiative abzulehnen.

5. Antrag an den Landrat

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat,

1. die formulierte "Verfassungsinitiative für die Respektierung des Volkswillens (Sperrfrist-Initiative)" für teilungültig zu erklären, soweit sie die Möglichkeit der Änderung der Kantonsverfassung betrifft, und
2. den gültigen Teil der Initiative abzulehnen und den Stimmberechtigten mit der Empfehlung auf Ablehnung vorzulegen.

Liestal, 17. Oktober 2000

Im Namen des Regierungsrates
der Präsident: Koellreuter

der Landschreiber: Mundschin

Beilagen: 1. Entwurf eines Landratsbeschlusses
2. Verfassungsinitiative für die Respektierung des Volkswillens (Sperrfrist-Initiative)

Entwurf

Beilage 1

**Landratsbeschluss
zur formulierten "Verfassungsinitiative für die Respektierung des Volkswillens" (Sperrfrist-Initiative)"**

Vom ...

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Die formulierte "Verfassungsinitiative für die Respektierung des Volkswillens (Sperrfrist-initiative)" wird für teilungültig erklärt, soweit sie eine Sperrfrist für die Änderung der Kantonsverfassung vorsieht.
2. Den Stimmberechtigten wird folgender Wortlaut der Initiative zur Abstimmung vorgelegt:

I.

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

§ 28 Absatz 1^{bis}

Volksbegehren, welche die Wiedererwägung eines Volksentscheides zum Gegenstand haben, sind innerhalb einer Sperrfrist von zwei Jahren unzulässig.

§ 29 Absatz 1^{bis}

Der Landrat erklärt Volksbegehren, welche auf die Wiedererwägung eines Volksentscheides innerhalb der zweijährigen Sperrfrist hinauslaufen, für ungültig.

II.

Diese Änderung bedarf der Gewährleistung durch die Bundesversammlung.

III.

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

3. Den Stimmberechtigten wird empfohlen, die Volksinitiative abzulehnen.

Liestal,

Im Namen des Landrates
der Präsident:
der Landschreiber: