



Vorlage an den Landrat

betreffend Rechtsgültigkeit der formulierten Verfassungs-Initiative „Für eine faire Partnerschaft“

vom 15. Oktober 2002

1. Ausgangslage

Am 19. April 2001 wurde bei der Landeskanzlei die formulierte Verfassungsinitiative „Für eine faire Partnerschaft“ eingereicht. Das Begehren lautet wie folgt:

I. Die Verfassung des Kantons Basel-Landschaft wird wie folgt geändert:

§ 1 Abs. 1^{bis} Er¹ arbeitet darauf hin, die ihm aus Verfassung und Gesetz aufgetragenen zentralen Aufgaben für die Bevölkerung aus eigener Kraft erbringen zu können.

§ 3 Abs. 2 Sie² sind insbesondere bestrebt, mit den Behörden anderer Kantone Vereinbarungen abzuschliessen und gemeinsam Institutionen zu betreiben, sofern dadurch öffentliche Aufgaben sachgerechter und für den Kanton kostengünstiger erfüllt werden können.

§ 3 Abs. 2^{bis} Richtwert für die Höchstgrenze der jährlichen Abgeltungen und Beiträge an gemeinsame Aufgaben mit Basel-Stadt bilden 30% des durchschnittlichen jährlichen Ertrags der kantonalen Einkommenssteuer für natürliche Personen in den vorausgegangenen fünf Jahren.

§ 2 Abs. 3 Im Rahmen der Gesetzgebung sind Regeln für die wirksame Zusammenarbeit der Behörden und zur Umsetzung der Grundsätze der Zusammenarbeit aufzustellen.

§ 156 Abgeltungen und Beiträge an den Kanton Basel-Stadt
Für die Dauer von 5 Jahren nach Inkrafttreten von § 3 Abs. 2, Abs. 2^{bis} und Abs. 3 gelten als Obergrenze für die Abgeltungen und Beiträge für gemeinsame Aufgaben mit Basel-Stadt die im Jahr 2000 bezahlten sowie die vom Landrat bis spätestens am 28. Februar 2001 beschlossenen Beträge.

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.

¹ Zum Verständnis: Er = der Kanton

² Zum Verständnis: Sie = die Behörden

2. Formelle Gültigkeit der Verfassungs-Initiative

Die Landeskantlei publizierte das Zustandekommen der Initiative im Amtsblatt vom 30. Mai 2002. Die Zahl der gültigen Unterschriften beträgt 1'811. Für das Zustandekommen einer formulierten Verfassungs-Initiative sind 1'500 gültige Unterschriften erforderlich (SGS 100 KV 28, Absatz 1). Die Verfassungs-Initiative „Für eine faire Partnerschaft“ ist damit formell zustandegekommen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates zur Rechtsgültigkeit der formulierten Verfassungs-Initiative „Für eine faire Partnerschaft“

Gemäss Kantonsverfassung³ erklärt der Landrat unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren für ungültig. Es ist zu prüfen, ob im Falle der vorliegenden Verfassungsinitiative ein Ungültigkeitsgrund gegeben ist.

Der Rechtsdienst des Regierungsrates hat gemäss Verordnung zum Gesetz über die politischen Rechte⁴ die Rechtsgültigkeit abzuklären.

Der Rechtsdienst des Regierungsrates gelangt zusammenfassend zum Ergebnis, dass die Verfassungsinitiative "Für eine faire Partnerschaft" rechtsgültig ist. Sie genügt dem Erfordernis der Einheit der Materie, und sie stimmt mit dem geltenden Recht des Bundes überein.

3.1 Prüfung der Unmöglichkeit

Ein Volksbegehren ist unmöglich, wenn das damit verfolgte Anliegen tatsächlich nicht durchführbar ist. Unmöglich in diesem Sinne wäre - um ein Beispiel zu nennen - ein Begehren, welches (etwa aus verfahrenstechnischen Gründen) nicht innert des von der Initiative selbst vorgegebenen Zeitrahmens umgesetzt werden kann (und in einem späteren Zeitpunkt sinnlos oder aber hinfällig wäre). Im Falle der Begehren, die Gegenstand der Verfassungsinitiative "Für eine faire Partnerschaft" sind, handelt es sich, wie noch näher aufzuzeigen sein wird, der Sache nach im Wesentlichen um Zielvorgaben und Gesetzgebungsaufträge an die Adresse der kantonalen Behörden und die Gesetzgebungsorgane (Parlament und Stimmvolk). Da nicht ersichtlich ist, inwiefern die Umsetzung der Anliegen der Initianten in tatsächlicher Hinsicht augenscheinlich unmöglich sein sollte, liegt kein entsprechender Ungültigkeitsgrund im Sinne der Kantonsverfassung vor.

3.2 Prüfung der Rechtswidrigkeit

Die Kantonsverfassung enthält Bestimmungen für die eigene Revision⁵. Gemäss Kantonsverfassung kann eine Teilrevision (eine solche wird mit der Initiative "Für eine faire Partnerschaft" angestrebt) eine einzelne Bestimmung oder mehrere sachlich zusammenhängende Bestimmungen betreffen. Soweit also ein Volksbegehren, wie vorliegend, auf Erlass, Änderung oder Aufhebung *einer Mehrzahl von Verfassungsnormen* lautet, müssen diese insgesamt eine einheitliche Materie darstellen⁶. Der sogenannte Grundsatz der Einheit der Materie gewährleistet dem Stimmberechtigten die unverfälschte Kundgabe seines Willens bei der Unterzeichnung einer

³ KV, SGS 100, § 29, Absatz 1

⁴ SGS 120.11, § 12a, Abs. 2

⁵ KV, SGS 100, § 143 ff.

⁶ vgl. für Volksinitiativen auf Teilrevision der Bundesverfassung BV, Art. 139, Abs. 3

Initiative und der Abstimmung darüber; er soll darüber hinaus eine missbräuchliche Handhabung des Initiativrechts verhindern⁷

Im Falle der Initiative "Für eine faire Partnerschaft" ist gemäss Beurteilung des Rechtsdienstes des Regierungsrates die Einheit der Materie gewahrt. Mit den Begehren soll - ganz generell ausgedrückt - in der Verfassung festgeschrieben werden, wie der Kanton bei der Erfüllung der ihm übertragenen Aufgaben vorzugehen hat. Dabei sind allgemeine Bestimmungen (Grundsatz) sowie solche, welche die Zusammenarbeit mit dem Kanton Basel-Stadt betreffen, zu unterscheiden. Im Grundsatz soll der Kanton seine Aufgaben alleine erfüllen (§ 1 Absatz 1^{bis}) und nur unter gewissen Umständen die Zusammenarbeit mit anderen Kantonen suchen (§ 3 Absatz 2 sowie, als Auftrag an den Gesetzgeber, § 3 Absatz 3). Soweit der Kanton Basel-Landschaft mit dem Kanton Basel-Stadt zusammenarbeitet und dabei dem Stadtkanton Abgeltungen und Beiträge leistet, wird dafür eine Höchstgrenze festgeschrieben (§ 3 Absatz 2^{bis} sowie, als Übergangsbestimmung, § 156). Vergleicht man diese Begehren mit dem geltenden Verfassungstext, so lässt sich feststellen, dass die "allgemeinen" Bestimmungen gemäss der Initiative nur geringfügig von den aktuellen Verfassungsnormen des ersten Abschnitts abweichen (vgl. § 1 Absatz 1 sowie § 3 KV). Der Unterschied besteht im Wesentlichen darin, dass die Zusammenarbeit mit dem Kanton Basel-Stadt inskünftig nicht mehr ausdrücklich hervorgehoben wird. Die eigentliche Neuerung besteht somit (einzig) darin, die finanziellen Leistungen des Kantons Basel-Landschaft an den Kanton Basel-Stadt nach oben zu limitieren. Dabei handelt es sich um einen Punkt, der sachlich mit den allgemeinen Vorgaben der Verfassungsinitiative hinsichtlich der Aufgabenerfüllung durch den Kanton Basel-Landschaft zusammen hängt, beschlägt er doch eine Komponente (nämlich die finanzielle) der Zusammenarbeit mit dem Stadtkanton.

Damit erweist sich, dass das vorliegende Volksbegehren den Anforderungen genügt, die § 145 Absatz 1 KV an die Teilrevision der Verfassung stellt.

3.3 Übereinstimmung mit dem übergeordneten Bundesrecht

Weiter ist in materiell-rechtlicher Hinsicht zu prüfen, ob die Begehren der Volksinitiative mit dem übergeordneten Bundesrecht übereinstimmen. Dieses Erfordernis ergibt sich aus der Bundesverfassung⁸, wonach der Bund die Kantonsverfassungen gewährleistet, wenn sie dem Bundesrecht nicht widersprechen. Dabei ist zu beachten, dass alle Normen des Bundesrechts, seien sie auf der Stufe der Verfassung, des Gesetzes oder der Verordnung verankert, den Vorrang vor dem kantonalen Recht geniessen⁹. Deshalb darf eine Kantonsverfassung nichts enthalten, das mit einer Norm des Bundesrechts unvereinbar ist.

Was die Übereinstimmung mit der Bundesverfassung anbelangt, wirft die Initiative "Für eine faire Partnerschaft" keine Probleme auf. Gemäss Bundesverfassung¹⁰ wahrt der Bund die Eigenständigkeit der Kantone. Sie schreibt fest, dass der Bund den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit belässt und er den kantonalen Besonderheiten Rechnung trägt¹¹. Die Kantone können Verträge miteinander schliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen

⁷ vgl. für Volksinitiativen auf Totalrevision der Bundesverfassung, BV, Art. 139, Abs. 3

⁸ BV Art. 51, Abs. 2

⁹ BV, Art. 49, Abs. 1

¹⁰ BV, Art. 47

¹¹ BV, Art. 46, Abs. 2

schaffen, namentlich können sie Aufgaben von regionalem Interesse gemeinsam wahrnehmen¹². Verträge zwischen Kantonen dürfen dem Recht und den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone nicht zuwiderlaufen¹³. Die mit der vorliegenden Initiative verfolgte Schwerpunktsetzung bei der Durchführung der Aufgaben des Kantons sowie die spezielle Regelung betreffend die finanziellen Leistungen unseres Kantons an den Kanton Basel-Stadt liegen innerhalb des Handlungsspielraums, den die Bundesverfassung den Kantonen bei deren Zusammenarbeit einräumt.

Der Rechtsdienst des Regierungsrates ist der Auffassung, dass der vorliegenden Initiative auch seitens des geltenden Gesetzesrechts des Bundes nichts im Weg steht. So regeln das Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über den Finanzausgleich unter den Kantonen¹⁴ sowie die ausführenden Verordnungen im Wesentlichen, aufgrund welcher Kriterien die Bundesbeiträge auf die einzelnen Kantone verteilt werden. (Ausgleichs-) Zahlungen zwischen den Kantonen, beispielsweise zum Zweck der Abgeltung von Zentrumsleistungen, werden davon nicht erfasst. Dasselbe gilt in Bezug auf die Gesetzgebung des Bundes über Finanzhilfen und Abgeltungen¹⁵.

Inwiefern die geplante Neugestaltung des Finanzausgleichs, welche (unter anderem) zahlreiche Änderungen der Bundesverfassung sowie den Erlass eines grundlegend neuen Bundesgesetzes über den Finanzausgleich mit sich bringen wird¹⁶, einen Einfluss auf die Gegenstände der Verfassungsinitiative haben wird, vermögen wir im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht abzusehen. Wir weisen an dieser Stelle lediglich darauf hin, dass im Zuge dieser umfangreichen Gesetzgebungsarbeiten neben den Beziehungen zwischen Bund und Kantonen auch die interkantonale Zusammenarbeit modernisiert und gestärkt werden soll, beispielsweise mit Hilfe der Einführung eines neuen interkantonalen Lastenausgleichs. Sollte die Initiative "Für eine faire Partnerschaft" vom Baselpöter Stimmvolk angenommen werden, wird die Genehmigung des neuen kantonalen Verfassungsrechtes durch den Bund in erster Linie davon abhängen, ob dieses mit dem neuen Bundesrecht auf dem Gebiet des Finanzausgleichs vereinbar ist. Ungeachtet dessen wird, wie bereits erwähnt, allföllig abweichendes Bundesrecht dem Verfassungsrecht des Kantons auf jeden Fall vorgehen.

Was die Ebene des Kantons anbetrifft, stellen wir fest, dass die mit der Initiative verlangten Bestimmungen durchwegs Verfassungsrang haben. Mit anderen Worten ausgedröckt haben sich die Initianten bei der Verfolgung ihrer Anliegen zu Recht der (formulierten) Verfassungsinitiative, und nicht etwa der (formulierten) Gesetzesinitiative bedient. Die Bestimmungen, welche im Übrigen systematisch korrekt in die geltende Verfassung eingebettet sind, stehen auch nicht im Widerspruch zu anderen (gleichrangigen!) Verfassungsnormen. Da es sich um Recht der höchsten Rechtsetzungsstufe im Kanton handelt, braucht dieses nicht auf seine Vereinbarkeit mit dem (untergeordneten) innerkantonalen Gesetzesrecht hin überprüft zu werden. Angesichts dessen ist die Volksinitiative auch unter diesem Blickwinkel als rechtmössig zu beurteilen, so dass der Gültigerklärung durch den Landrat - mit den erwähnten Vorbehalten - unseres Erachtens aus rechtlicher Sicht nichts im Weg steht.

¹² BV, Art. 48, Abs. 1

¹³ BV, Art. 48, Abs. 3

¹⁴ SR 613.1

¹⁵ vgl. dazu etwa das Subventionsgesetz des Bundes vom 5. Oktober 1990 [SR 616.1] sowie die Bundeserlasse betreffend die grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit

¹⁶ vgl. dazu die Botschaft des Bundesrates zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen, in: Bundesblatt 2002, Nr. 12, S. 2291 ff.

3.3 Allfällige Auswirkungen bei einer Annahme der Verfassungsinitiative durch das Stimmvolk

Schliesslich ist noch der Frage nachzugehen, welche praktischen und rechtlichen Auswirkungen die Annahme der Verfassungsinitiative durch das Stimmvolk haben würde. In dieser Beziehung sind weniger die (lediglich) als Zielnormen ausgestalteten Bestimmungen (namentlich die §§ 1 Absatz 1^{bis} und 3 Absatz 2) als vielmehr die Kernbestimmung, nämlich § 3 Absatz 2^{bis}, welche die Obergrenze für die finanziellen Leistungen an den Kanton Basel-Stadt definiert, von Interesse. Hinsichtlich der letzteren Norm fragt sich in erster Linie, inwiefern die Organe des Kantons (einschliesslich des Stimmvolks) daran gebunden sind.

Es kann kein Zweifel darüber bestehen, dass der Kanton Basel-Landschaft im Falle der Annahme der Verfassungsinitiative durch das Stimmvolk bei der Behandlung der partnerschaftlichen Geschäfte, soweit der Kanton Basel-Stadt daran beteiligt ist und unserem Kanton daraus finanzielle Engagements erwachsen, das von der Verfassung vorgegebene Ausgabenlimit beachten müsste. Für den Regierungsrat in seiner Eigenschaft als leitende und oberste vollziehende Behörde des Kantons bedeutete dies, dass er Staatsverträge, die im Widerspruch zum innerkantonalen Recht (namentlich zur Kantonsverfassung) stehen, kündigen müsste. Überdies wäre das Kantonsparlament gehalten, den mit der Höchstgrenze unvereinbaren Staatsverträgen, welche gemäss Kantonsverfassung der Genehmigung durch den Landrat bedürfen, eben diese Genehmigung inskünftig zu verweigern. Schliesslich dürften solche die Kantonsverfassung verletzende Verträge auch nicht dem Stimmvolk zur Abstimmung unterbreitet werden¹⁷.

Demgegenüber ist zu beachten, dass nach der Hierarchie der Erlasse interkantonales Recht zwar dem Bundesrecht nachgeht, gegenüber dem (inner-)kantonalen Recht aber Vorrang genießt¹⁸. Das heisst, dass beispielsweise ein (trotz der eben dargestellten verfassungsmässigen Bedenken) im dafür vorgesehenen Rechtsetzungsverfahren zustande gekommener Staatsvertrag zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt auch dann rechtswirksam würde, wenn zufolge der darin festgeschriebenen finanziellen Leistungen zu Gunsten des Stadtkantons die Höchstgrenze, wie sie in der basellandschaftlichen Verfassung definiert ist, überschritten würde. Das interkantonale (Staatsvertrags-)Recht ginge also dem Baselbieter Verfassungsrecht im Konfliktfall vor. Es bestehen keine Mechanismen oder Handhaben, welche das Inkrafttreten (und damit die Rechtsgültigkeit) eines solchen, unter Missachtung der verfassungsmässigen Vorgaben zustande gekommenen Staatsvertrags - sei dies von Gesetzes wegen oder aber auf die Erhebung eines Rechtsmittels hin - "verhindern" würde¹⁹. Insofern könnte der Verfassungsbestimmung nicht mit rechtlichen "Zwangsmitteln" zum Durchbruch verholfen werden. Als Folge dieses Umstands könnte der Kanton Basel-Stadt (in der Eigenschaft als Staatsvertragspartner) auf der Leistung der vertraglich vereinbarten Zahlungen beharren, selbst wenn dadurch die Höchstgrenze der jährlichen Abgeltungen und Beiträge im Sinne von § 3 Absatz 2^{bis} KV überstiegen würde.

¹⁷ vgl. dazu KV § 30 Buchstaben a und b

¹⁸ Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Auflage, 2001, Rz 1272

¹⁹ vgl. dazu etwa § 27 Absatz 2 der Verwaltungsprozessordnung vom 16. Dezember 1993, wonach Staatsverträge nicht mit Beschwerde vor dem Verfassungsgericht des Kantons Basel-Landschaft angefochten werden können

Diese Überlegungen hinsichtlich der möglichen Auswirkungen einer allfälligen Annahme des Volksbegehrens durch das Stimmvolk ändern nichts daran, dass die Initiative "Für eine faire Partnerschaft" rechtmässig ist.

4. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat,

1. Die formulierte Verfassungsinitiative „Für eine faire Partnerschaft“ wird für gültig erklärt.

Liestal, 15. Oktober 2002

Im Namen des Regierungsrates
die Präsidentin: Schneider-Kenel

der Landschreiber: Mundschin

Beilage:
Entwurf des Landratsbeschlusses

Entwurf

Landratsbeschluss

Zur formulierten Verfassungsinitiative „Für eine faire Partnerschaft“

Vom...

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Die formulierte Verfassungs-Initiative „Für eine faire Partnerschaft“ wird für gültig erklärt.