

RECHTSDIENST DES REGIERUNGSRATES
BASEL-LANDSCHAFT

Bau- und Umweltschutzdirektion

Liestal, 16. Mai 2007 RB

030 07 10

Formulierte Gesetzesinitiative "Für einen leistungsstarken Öffentlichen Verkehr (ÖV-Initiative)" / Rechtsgültigkeit

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin Schneider
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns die formulierte Volksinitiative "Für einen leistungsstarken Öffentlichen Verkehr" (nachfolgend kurz: ÖV-Initiative) zukommen lassen mit der Bitte, die Rechtsgültigkeit dieser Initiative zu prüfen. Wir können uns dazu wie folgt äussern:

1.a) Kantonale Volksinitiativen sind ausser auf die formellen Voraussetzungen im engeren Sinn (Unterschriftenzahl, Gültigkeit der Unterschriften, Wahrung der Frist, Rückzugsklausel) auch auf die formellen Voraussetzungen im weiteren Sinn (Grundsätze der Einheit der Form und der Einheit der Materie) sowie auf die Übereinstimmung mit höherstufigem Recht und auf die faktische Durchführbarkeit hin zu überprüfen (ALFRED KÖLZ, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, Darstellung und kritische Betrachtung, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung [ZBl] 83/1982, Seiten 1 ff.; René A. Rhinow, Volksrechte, in: Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 1984, Seite 144 ff.).

b) Zuständig zur Prüfung der formellen Voraussetzungen im engeren Sinne, das heisst, ob die Volksinitiative zustande gekommen ist - was hier als gegeben scheint -, ist die Landeskanzlei (§ 73 des Gesetzes vom 7. September 1981 über die politischen Rechte [GpR]). Unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren erklärt der Landrat dagegen auf Antrag des Regierungsrates für ungültig (§ 29 Absatz 1 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 [KV]; § 78 Absätze 2 und 1 GpR). Aus der Pflicht des Landrats, unmögliche oder



REGIERUNGSGEBÄUDE, RATHAUSSTRASSE 2
POSTFACH, 4410 LIESTAL
TEL 061/925 57 38 FAX 061/925 69 45
JUSTIZ-, POLIZEI- UND MILITÄRDIREKTION

offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren für ungültig zu erklären, ergibt sich der Anspruch der Stimmberechtigten, dass ihnen nur mögliche und nicht offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren zur Abstimmung vorgelegt werden.

2.a) § 28 Absatz 1 KV unterscheidet zwischen der formulierten Volksinitiative und dem in der Form der allgemeinen Anregung gehaltenen (d.h. nichtformulierten) Volksbegehren. Ein Volksbegehren gilt als formulierte Initiative, wenn es einen ausgearbeiteten Entwurf zum Erlass, zur Änderung oder Aufhebung von Bestimmungen der Verfassung oder eines Gesetzes enthält. Mit dem nichtformulierten Begehren wird dem Landrat beantragt, eine Vorlage im Sinne des Begehrens auszuarbeiten (§ 65 Absatz 1 GpR). Weiter bestimmt § 65 Absatz 2 GpR, dass das Volks- oder Gemeindebegehren als nichtformulierte Initiative gilt, wenn die Voraussetzungen entsprechend § 64 GpR für eine formulierte Initiative nicht erfüllt sind. Eine Volksinitiative darf demnach nur als allgemeine Anregung oder als ausformulierter Entwurf eingereicht werden. Mischformen sind ausgeschlossen. Der Grundsatz der Einheit der Form gebietet, in derselben Initiative die beiden Formen der allgemeinen Anregung und des ausgearbeiteten Entwurfs nicht zu vermischen.

b) Der Grundsatz der Einheit der Materie ist im Recht des Kantons Basel-Landschaft in § 67 GpR ausdrücklich verankert. Gemäss dieser Vorschrift haben sich Volksbegehren auf einen einheitlichen Regelungsbereich zu beschränken. Unabhängig von einer ausdrücklichen Verankerung im kantonalen Recht wird der Grundsatz der Einheit der Materie vom Bundesgericht aus dem Anspruch auf unverfälschte Willenskundgabe abgeleitet (BGE 125 I 227, 230 f.; BGE 113 Ia 46, 52; siehe auch Artikel 139 Absatz 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV]). Der Grundsatz der Einheit der Materie verbietet es, dass in einer einzigen Vorlage über mehrere Fragen, die ohne inneren Zusammenhang sind, abgestimmt wird, damit die Stimmberechtigten nicht zu Gunsten oder zu Lasten einzelner Abstimmungsfragen die ganze Vorlage annehmen oder ablehnen müssen. Die Einheit der Materie ist indes gewahrt, wenn in einer Abstimmungsvorlage mehrere sachlich zusammenhängende Vorlagen miteinander verknüpft werden (BGE 113 Ia 46, 53).

3. Die ÖV-Initiative wirft hinsichtlich des Erfordernisses der Einheit der Form keine Fragen auf; das Begehren ist zweifellos als ausgearbeiteter Entwurf einer Ergänzung des Gesetzes vom 18. April 1985 zur Förderung des öffentlichen Verkehrs ausgestaltet. Inhaltlich enthält das Volksbegehren zwei Schwerpunkte. Zum einen soll ein (neuer), jährlich mit mindestens 15 Mio. Franken zu speisender Fonds geschaffen werden, der dazu dient, die Investitionsbeiträge des Kantons (im Sinne von § 6 des eben erwähnten Gesetzes) an Unternehmen des öffentlichen Verkehrs zu finanzieren. Zum anderen sollen die Behörden des Kantons unter der Federführung des Regierungsrates darauf hinwirken, das Angebot des öffentlichen Verkehrs in der Region ab

dem Jahr 2010 konkret zu verbessern (die Initiative enthält im Wesentlichen drei grob umrissene, teils mit Alternativen versehene Bauprojekte).

Mit Blick auf das Erfordernis der Einheit der Materie ist denkbar, dass ein Teil der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger geneigt sein könnte, der Schaffung eines Fonds zu Gunsten des Öffentlichen Verkehrs, nicht aber den von den Initianten verfolgten Ausbauprojekten zuzustimmen (oder umgekehrt). Auch kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, die den Anliegen des Volksbegehrens grundsätzlich positiv gesinnt sind, nicht mit allen der in der Initiative aufgeführten "Angebotsverbesserungen" einverstanden erklären können. Mit Blick darauf lässt sich zumindest nicht ausschliessen, dass ein Teil der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu Lasten oder zu Gunsten einzelner Anliegen der Initiative dieselbe als Ganze ablehnen oder annehmen muss(t)e. Demgegenüber verhält es sich fraglos so, dass die Begehren der Initianten samt und sonders die Stärkung und den Ausbau des öffentlichen Verkehrs zum Ziele haben. Auch dürfte sich von selbst verstehen, dass die geforderten Ausbauprojekte nur realisiert werden können, wenn die dafür nötigen Geldmittel bereit gestellt sind; insofern besteht zwischen den Hauptanliegen der Volksinitiative durchaus ein innerer Sachzusammenhang. Weiter ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass das Bundesgericht bei der Beurteilung der Frage der Einheit der Materie eine grosszügige Praxis verfolgt, so dass wir zur Auffassung gelangen, dass im Falle der ÖV-Initiative auch die zweite formale Voraussetzung für die Rechtsgültigkeit erfüllt ist.

4. In materiell-rechtlicher Hinsicht ist zu prüfen, ob die Volksinitiative unmögliche oder aber offensichtlich rechtswidrige Inhalte aufweist.

a) Ein Volksbegehren ist unmöglich, wenn die damit verfolgten Anliegen tatsächlich nicht durchführbar sind (vgl. dazu ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. Auflage, 2005, Rn 1758). Unmöglich in diesem Sinne wäre, um ein Beispiel zu nennen, ein Begehren, welches (etwa aus verfahrenstechnischen Gründen) nicht innert des von diesem selbst vorgegebenen Zeitrahmens umgesetzt werden kann (und in einem späteren Zeitpunkt sinnlos oder aber hinfällig wäre). Im Falle des vorliegenden Volksbegehrens ist nicht ersichtlich, aus welchen Gründen die Forderungen der Initianten rein faktisch nicht durchführbar sein sollten, auch wenn die vorgegebene zeitliche Vorgabe für die Umsetzung der Anliegen zumindest teilweise nur schwerlich einzuhalten sein dürfte.

b) Mit dem qualifizierenden Erfordernis, wonach sich die Ungültigerklärung auf "offensichtlich rechtswidrige" Initiativen beschränken soll, hat der Verfassungsgeber zum Ausdruck gebracht, dass das Recht des Stimmbürgers und der Stimmbürgerin, über Volksbegehren abzustimmen, nur in dem Ausmass beschnitten werden darf, als es das politische Entscheidungsverfahren offensichtlich mit sich bringt, einen gegen höherrangiges Recht verstossenden Erlass entstehen zu

lassen. Das Verfassungsgericht hat deshalb den Begriff der offensichtlichen Rechtswidrigkeit mit einer "augenscheinlichen, sichtbaren und damit sofort erkennbaren Rechtswidrigkeit" gleichgesetzt (Urteil des Verwaltungsgerichtes [heute: Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht] Nr. 123 vom 15. Oktober 1997).

aa) Inwiefern die ÖV-Initiative mit höherrangigem Bundesrecht unvereinbar sein sollte, ist nicht ersichtlich, zumal sie ausschliesslich den regionalen öffentlichen Verkehr (und dessen Finanzierung) beschlägt. Auf der kantonalen Ebene ist hinsichtlich der Anliegen der Initianten zunächst auf § 120 Absatz 3 der Kantonsverfassung vom 17. Mai 1984 (KV) hinzuweisen, wonach der Kanton zusammen mit den Gemeinden den öffentlichen Verkehr fördert. Da die vorliegende Initiative die Verbesserung des Angebots des öffentlichen Verkehrs in der Region Basel zum Ziel hat, steht sie im Einklang mit dem eben erwähnten Verfassungsauftrag an Kanton und Gemeinden.

bb) Der Schaffung eines "kantonalen Verkehrsfonds" zum Zwecke der Finanzierung von Investitionsbeiträgen an Unternehmen des öffentlichen Verkehrs steht unseres Erachtens aus rechtlicher Sicht nichts entgegen. Bei dem geplanten Verkehrsfonds handelt es sich augenscheinlich um einen Fonds im Sinne von § 17 Absatz 1 des basellandschaftlichen Finanzhaushaltsgesetzes vom 18. Juni 1987 (FHG). Danach stellen Fonds rechtlich nicht verselbständigte, ausgeschiedene Vermögen mit besonderer Zweckbindung dar. Die Bildung von solchen Zweckvermögen aus öffentlichen Mitteln bedarf der Grundlage in einem Gesetz oder in einem interkantonalen Vertrag (§ 17 Absatz 2 FHG). § 17 Absatz 3 Satz 1 FHG weist das Verfügungsrecht über solche Zweckvermögen im Rahmen ihrer Zweckbestimmung dem Regierungsrat zu, "sofern nicht ausdrücklich andere Organe mit dem Vollzug beauftragt sind". Im vorliegenden Zusammenhang wäre im Falle der Annahme der Initiative die erforderliche rechtliche Grundlage im Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs gegeben. Da der Text der Gesetzesinitiative offen lässt, wem das Verfügungsrecht über die Mittel des Fonds zustehen soll, ist aufgrund der allgemeinen Regel von § 17 Absatz 3 FHG davon auszugehen, dass dieses Recht dem Regierungsrat zufallen würde.

Obwohl bezüglich der Frage der Rechtsgültigkeit der Initiative nicht von Bedeutung, ist in diesem Zusammenhang (vorausschauend) darauf hinzuweisen, dass bei Fonds wie dem hier zur Diskussion stehenden Verkehrsfonds die Ausgabe bereits anlässlich der Zweckbindung durch das Gesetz, das heisst mit der Bildung des Zweckvermögens, beschlossen wird. Die Verfügung über Fondsmittel im Rahmen der Zweckbestimmung, für die, wie erwähnt, hier wohl der Regierungsrat zuständig wäre, stellt selbst keine Ausgabenbewilligung im Rechtssinne, sondern lediglich den Vollzug eines bereits früher ergangenen Ausgabenbeschlusses dar. Allerdings geht eine andere Betrachtungsweise davon aus, dass auch die Bestimmung über die zweckgemässe Verwendung von Fondsmitteln im Einzelfall einen Ausgabenbeschluss darstellt oder darstellen kann,

dass diese Ausgabenbewilligung jedoch aufgrund von § 17 Absatz 3 FHG an den Regierungsrat delegiert ist (vgl. dazu auch BGE 122 I 11, Erwägung 3.d, wonach die Beantwortung der Frage, ob auch die Fondsentnahme als neue [allenfalls referendumpflichtige] Ausgabe zu betrachten sei, davon abhängt, in welchem Masse die Zweckbestimmung des Fonds beim Entscheid darüber einen entsprechenden Spielraum offen lässt; vgl. auch GEORG MÜLLER, Aktuelle Rechtsfragen des Lotteriewesens, in: ZBl 89/1988, S. 141 ff., 153 ff.). Dabei ist/wäre allerdings zu beachten, dass § 36 Absatz 2 KV die Delegation der Bewilligung von Ausgaben für Investitionen, die den Betrag von einer Million Franken übersteigen, ausdrücklich ausschliesst.

cc) Der laut der ÖV-Initiative neu in das Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs aufzunehmende § 14a sieht eine Reihe von mehr oder weniger konkreten Projekten vor, die dazu beitragen sollen, das Angebot des öffentlichen Verkehrs in der Region zu verbessern. Bezüglich dieser sollen die kantonalen Behörden "alle rechtlichen und sachlich notwendigen Schritte zur Bewilligung und unverzüglichen Umsetzung" einleiten. In diesem Zusammenhang fragt sich, ob der Auftrag an Behörden, bestimmte (Bau-)Projekte zu realisieren, Gegenstand eines Gesetzes sein kann.

aaa) Gemäss § 63 Absatz 1 KV erlässt der Landrat alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen in der Form des Gesetzes. Im Unterschied etwa zur alten Staatsverfassung von 1892 liegt der geltenden Kantonsverfassung ein so genanntes materiales Gesetzesverständnis zu Grunde. Danach beschränkt sich der Gesetzesbegriff nicht auf Rechtssätze (im Sinne generell-abstrakter Anordnungen); auch andere Regelungen müssen in der Form des Gesetzes erlassen werden, sofern sie grundlegend und wichtig sind. Dies hat zur Folge, dass beispielsweise auch Planfestsetzungen, Allgemeinverfügungen und andere nicht rechtssatzmässige Anordnungen Gegenstand eines kantonalen Gesetzes sein können. Im Weiteren bedeutet die Tatsache, dass die Kantonsverfassung für alle grundlegenden und wichtigen Regelungen die Gesetzesstufe vorschreibt, nicht, dass alle anderen Regelungen nicht auf Gesetzesstufe festgelegt werden dürfen. Auch Regelungen, die nicht grundlegend und wichtig sind, können (etwa aus politischen Gründen) in Gesetzesform erlassen werden und damit auch Gegenstand einer Gesetzesinitiative sein, und zwar unabhängig davon, ob sie rechtssetzenden Charakter haben oder ob es sich um individuell-konkrete Anordnungen handelt (vgl. zum Ganzen W. KÄLIN, Das Gesetz im Staatsrecht der Kantone: Ein Überblick, in: A. AUER/W. KÄLIN [Hrsg.], Das Gesetz im Staatsrecht der Kantone, S. 6 ff.; G. BIAGGINI, Begriff und Funktion des Gesetzes in der Verfassungsordnung des Kantons Basel-Landschaft, in: A. AUER/W. KÄLIN, a.a.O. S. 79 ff.).

bbb) Mit Blick auf das vorliegende Volksbegehren ergibt sich nach dem Gesagten, dass auch (mehr oder weniger konkrete) Bauprojekte Gegenstand einer Volksinitiative sein können. Als (im vorliegenden Zusammenhang nicht unbedeutendes) Beispiel sei hier die formulierte Gesetzesinitiative "Für den Ausbau der Rheinstrasse" angeführt, die das Verfassungsgericht des Kantons

Basel-Landschaft mit Urteil Nrn. 114/115 vom 23. Oktober 1996 als gültig qualifizierte. Aus derselben Überlegung erklärte der Landrat im Jahr 2002 die formulierte Gesetzesinitiative "Für die unverzügliche Realisierung der 3. Tunnelröhre am Belchen" für gültig; dies, obwohl mit dem - von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern angenommenen - Volksbegehren (bloss) ein Behördenauftrag gesetzlich verankert werden sollte, mit dem angestrebt wird, den in der Kompetenz der Bundesbehörden stehenden Grundsatzentscheid für die Realisierung einer dritten Tunnelröhre am Belchen zu erwirken. War gegen die Rechtsgültigkeit jener Initiative unter dem Gesichtspunkt möglicher Inhalte eines Gesetzes des Kantons nichts einzuwenden, so muss dies auch für die ÖV-Initiative so gehalten werden.

Aufgrund des Gesagten betrachten wir das vorliegende Volksbegehren als rechtsgültig.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Ausführungen gedient zu haben. Für allfällige ergänzende Auskünfte stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung (Tel. 6096).

Mit freundlichen Grüssen

lic.iur. René Bolliger
wiss. Sachbearbeiter

Dr. B. Feigenwinter
Leiter

Kopie z.K. an Frau RR Dr. S. Pegoraro