

An die
Volkswirtschafts- und Sanitätsdirektion

Liestal, 29. November 2007 SP

030 07 24

Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative "Schutz vor Passivrauchen"

Sehr geehrter Herr Regierungsrat Zwick
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns gebeten, die formulierte Gesetzesinitiative "Schutz vor Passivrauchen" auf ihre Rechtsgültigkeit hin zu überprüfen. Wir können uns zu dieser Initiative wie folgt äussern:

1. 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], Band 83/1982, Seite 1 ff.; René A. Rhinow, Volksrechte, in: Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 1984, Seite 144 ff.).

Zuständig zur Prüfung der formellen Voraussetzungen im engeren Sinne, das heisst, ob die Volksinitiative zustande gekommen ist - was hier der Fall ist -, ist die Landeskanzlei (§§ 72 f. des Gesetzes vom 7. September 1981 über die politischen Rechte [GpR]). Unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren erklärt dagegen der Landrat auf Antrag des Regierungsrates für ungültig (§ 29 Absatz 1 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 [KV]; § 78 Absätze 1 und 2 GpR). Aus der Pflicht des Landrats, unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren für ungültig zu erklären, ergibt sich der Anspruch der Stimmberechtigten, dass ihnen nur mögliche oder nicht offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren zur Abstimmung vorgelegt werden.



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

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. 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.

3. Die hier zur Diskussion stehende Initiative "Schutz vor Passivrauchen" wirft hinsichtlich der (formellen) Gültigkeitserfordernisse, nämlich der Einheit der Form sowie der Einheit der Materie, keinerlei Probleme auf. So ist das Volksbegehren ohne Zweifel in der Form der formulierten Gesetzesinitiative gehalten.

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

a) Ein Volksbegehren ist unmöglich, wenn das/die damit verfolgte/n Anliegen tatsächlich nicht durchführbar ist/sind (vgl. dazu Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. Auflage, 2001, Rn 1758). 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 des vorliegenden Volksbegehrens ist nicht ersichtlich, aus welchen Gründen die Forderungen der Initianten rein faktisch nicht durchführbar sein sollten, so dass der Rechtsgültigkeit der Initiative unter diesem Gesichtspunkt nichts entgeht.

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 offen-

sichtlich 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).

Die vorliegende Volksinitiative verstösst nicht gegen Bundesrecht, sind doch für die Regelung des Gastgewerbes grundsätzlich die Kantone zuständig. Der Kanton hat zudem gestützt auf § 111 der Kantonsverfassung Vorkehren zur Erhaltung der Gesundheit zu treffen. Beim vorgesehenen Rauchverbot in öffentlich zugänglichen Räumen (im Gastgewerbe) handelt es sich nach unserer Auffassung nicht um eine unzulässige und unverhältnismässige Einschränkung eines Grundrechts, namentlich nicht um eine offensichtlich unzulässige Einschränkung der persönlichen Freiheit (Artikel 10 BV). Das Rauchen gehört im Übrigen kaum zu jenen elementaren Aspekten der Persönlichkeitsentfaltung, die durch das Grundrecht der persönlichen Freiheit geschützt sind. Umgekehrt könnte sich nämlich auch der Nichtraucher, der gegen seinen Willen dem Passivrauchen ausgesetzt wird, auf die persönliche Freiheit berufen. Ein Rauchverbot in Gaststätten kann allerdings in die Wirtschaftsfreiheit von Gewerbetreibenden (insbesondere Gastwirten) eingreifen. Nun ist aber eine Einschränkung der Grundrechte möglich, wenn ein öffentliches Interesse besteht und die vorgesehene Einschränkung verhältnismässig ist (vgl. Artikel 36 BV). Die vorgeschlagenen Massnahmen zum Schutz vor Passivrauchen dienen dem Schutz der Gesundheit, und Gesundheitsschädigungen durch Passivrauchen gelten wissenschaftlich als erwiesen. Sie liegen deshalb im öffentlichen Interesse. Da ein Rauchverbot zudem namentlich dann als verhältnismässig erachtet wird, wenn getrennte Räume für Raucher und Nichtraucher angeboten werden, kann das vorgesehene Rauchverbot gesetzlich eingeführt werden (vgl. zum Ganzen auch Tobias Jaag / Markus Rüssli, Schutz vor Passivrauchen: Verfassungsrechtliche Aspekte, in: AJP/PJA 2006 S. 21 ff.). Eine offensichtliche Rechtswidrigkeit ist somit nicht ersichtlich.

5. Zusammenfassend halten wir fest: Die eingereichte Gesetzesinitiative "Schutz vor Passivrauchen" ist rechtsgültig. Sie hält die Kriterien der Einheit der Form und der Einheit der Materie ein. Die Umsetzung der Initiative ist möglich und rechtlich zulässig. Die Initiative ist somit rechtmässig.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Ausführungen behilflich sein zu können. Für allfällige ergänzende Auskünfte stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

lic.iur. Hans Jakob Speich-Meier
stellvertretender Leiter