

Bericht an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

Mitbericht der: Justiz- und Sicherheitskommission

vom: 3. Februar 2009

zur Vorlage Nr.: [2008-188](#)

Titel: **Nichtformulierte Volksinitiative "Totalsanierung der Chemiemülldeponien in Muttenz"**

Bemerkungen: [Verlauf dieses Geschäfts](#)

Links:

- [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
- [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
- [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
- [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)

**Mitbericht der Justiz- und Sicherheitskommission an den Landrat****betreffend Nichtformulierte Volksinitiative «Totalsanierung der Chemiemülldeponien in Muttenz»**

Vom 3. Februar 2009

1. Ausgangslage

Am 3. Januar 2008 reichte die Grüne Partei Baselland die nichtformulierte Volksinitiative «Totalsanierung der Chemiemülldeponien in Muttenz» mit 3'856 gültigen Unterschriften bei der Landeskanzlei ein.

In seiner Stellungnahme vom 31. März 2008 kommt der Rechtsdienst des Regierungsrates zum Schluss, dass diese Initiative für ungültig zu erklären sei. Er begründete dies im Wesentlichen mit folgenden Argumenten:

Mit dem Erlass des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG) habe der Bundesrat von seiner Kompetenz, im Bereich des Umweltschutzes Regeln zu erlassen, Gebrauch gemacht. Mit der Altlastenverordnung (AltV) habe der Bundesrat auch von seiner Verordnungskompetenz umfassend Gebrauch gemacht. Ziel war dabei zu vermeiden, dass es im Zusammenhang mit der Sanierungspflicht zu 26 verschiedenen Regelungen in der Schweiz komme. Mit den abschliessenden Regelungen im USG und in der AltV verbleibe den Kantonen keine Regelungskompetenz. Der Kanton könne damit nicht die Totalsanierung einer Deponie, die nicht in seinem Eigentum ist, verlangen, wenn die Voraussetzungen gemäss Altlastenverordnung nicht erfüllt sind. Einzige Ausnahme wäre die Abwehr einer unmittelbar drohenden Einwirkung.

Da eine Volksinitiative nur für ungültig erklärt werden kann, wenn sie offensichtlich rechtswidrig ist, prüfte der Rechtsdienst auch das Vorliegen dieser Offensichtlichkeit und kam dabei zum Schluss, dass diese auch für Landräte und Landrätinnen erkennbar sei.

2. Anhörungen

In den Kommissionssitzung vom 15. Dezember 2008 hörten die Mitglieder Herrn Hans Jakob Speich, Leiter des Rechtsdienstes des Regierungsrates, an und in der Sitzung vom 22. Dezember 2008 Frau Daniela Thurnherr, Assistentinprofessorin für öffentliches Recht an der Juristischen Fakultät der Universität Basel.

Hans Jakob Speich verdeutlichte noch einmal die Stellungnahme des Rechtsdienstes und hielt fest, dass die

Volksinitiative klar gegen Bundesrecht verstosse. In der Altlastenverordnung halte der Bundesrat präzise und abschliessend fest, wie bei der Sanierung von kontaminierten oder belasteten Deponien vorzugehen sei. Spielraum für kantonale gesetzliche Regelungen gebe es nicht. Die Rechtswidrigkeit der Initiative sei also klar gegeben.

Mehr Schwierigkeiten mache die Auslegung des Begriffes «Offensichtlichkeit». 1997 habe das Kantonsgericht «offensichtliche Rechtswidrigkeit» definiert als «augenscheinliche, sichtbare und damit sofort erkennbare Rechtswidrigkeit». Dabei sei von der Auffassung eines «durchschnittlichen Landrats» auszugehen. Der Rechtsdienst sei davon ausgegangen, dass ein durchschnittlicher Landrat, wenn er sich mit der Materie befasse, sehr rasch erkenne, dass der Bund im Bereich der Altlastensanierung abschliessende Regelungen getroffen habe. Damit sei auch klar, dass die Initiative offensichtlich rechtswidrig sei.

Hans Jakob Speich räumte ein, dass es keinen Gesetzesparagraphen gebe, der ganz klar sage, dass die Kantone mit einer Regelung nicht weiter gehen können als der Bund. Um das zu erkennen, müsse man einen Blick in die Materialien – nämlich die Entstehungsgeschichte – werfen. Ein kurzer Blick genüge aber bereits. Die Altlastenverordnung sehe verschiedene Varianten bei der Sanierung vor, je nachdem was im Boden vorhanden ist. Da die Initiative unmissverständlich eine Totalsanierung der Deponien verlange, lasse sie keine andere Variante gemäss Altlastenverordnung zu. Und damit könne sie nicht bundesrechtskonform ausgelegt werden.

Daniela Thurnherr kam ebenfalls zum Schluss, die Initiative sei rechtswidrig, allerdings aus anderen Gründen als der Rechtsdienst des Regierungsrates. Für die Prüfung dieser Rechtswidrigkeit stünden zwei Fragen im Zentrum:

1. Kann das Begehren überhaupt Gegenstand einer nichtformulierten Volksinitiative sein? Dabei geht es um die Vereinbarkeit mit dem kantonalen Verfassungsrecht.
2. Steht die Initiative im Widerspruch zu den bundesrechtlichen Vorgaben im Bereich des Altlastenrechts? Dabei geht es um die Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht.

Vereinbarkeit mit dem kantonalen Verfassungsrecht

Der Initiativtext könne nur so verstanden werden, dass eine Gesetzes- oder Verfassungsbestimmung ausgearbeitet werden müsse, welche die zuständige kantonale Behörde verpflichtet, umgehend eine Totalsanierung anzuordnen oder im Sinn einer Ersatzvornahme selbst durchzuführen. Verlangt werde damit der Erlass von Verwaltungsakten, bzw. die Vornahme konkreter Handlungen, welche in die Zuständigkeit der Exekutive fallen.

In einem Entscheid von 1990 hat das Verfassungsgericht Basel-Landschaft entschieden, dass es ausgeschlossen sei, den Regierungsrat via Volksinitiative zu verpflichten, «bestimmte Einzelfallentscheidungen zu treffen oder sonstige Exekutivbefugnisse in einem bestimmten Sinn wahrzunehmen». Das basellandschaftliche Rechtssystem kenne keine Verwaltungs- und/oder Planungsinitiative, welche die Exekutive verpflichte, Einzelfallentscheidungen zu treffen oder sonstige Exekutivbefugnisse in einem bestimmten Sinn wahrzunehmen.

§ 63 der Kantonsverfassung beinhalte, dass alle Anordnungen, welche wichtig und grundlegend sind, unabhängig von ihrer Struktur (sie müssen also nicht generell-abstrakt sein), dem Gesetzgeber vorbehalten seien. Inhaltliche Schranken bilden einzig widersprechende verfassungsrechtliche Regelungen sowie ein Initiativtext, welcher Regierungs- oder Landrat verpflichten würden, bestimmte Einzelfallentscheidungen individuell-konkreter Art zu treffen oder sonstige Exekutivbefugnisse in einem bestimmten Sinn wahrzunehmen.

Die vorliegende Initiative widerspreche damit dem kantonalen Verfassungsrecht, konkret § 28 Absatz 1 der Kantonsverfassung (Grundsätze betreffend Volksinitiativen).

Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht

Daniela Thurnherr geht nicht einig mit dem Rechtsdienst, dass die Initiative einfach gegen höherrangiges und abschliessend regelndes Bundesrecht verstosse. Der Kanton habe durchaus Regelungskompetenzen. Um den Vollzug des Umweltschutzgesetzes und der Altlastenverordnung sicherzustellen, müssen die Kantone Vollzugsrecht setzen. Dabei sind sie an die bundesrechtlichen Vorgaben gebunden und dürfen nicht davon abweichen. Das Verfahren gemäss Altlastenverordnung ist in vier Phasen eingeteilt. Von den festgelegten Abläufen kann in verschiedenen Konstellationen abgewichen werden, z.B. wenn eine unmittelbar drohende Umweltgefahr vorliegt, welche Sofortmassnahmen zum Schutz und zur Abwehr erfordert. Die Forderung der Initiative nach einer sofortigen Totalsanierung der Deponien entspricht der schärfsten Massnahme der Altlastenverordnung. Damit wird das in dieser Verordnung festgelegte phasenweise Vorgehen verletzt. Eine Totalsanierung ist erst nach Abschluss der vierten Phase vorgesehen. Es müssten also in Bezug auf die Muttenzer Deponien die Abklärungen der ersten drei Phasen bereits gemacht worden sein, damit eine Totalsanierung in Betracht gezogen werden könne. Das ist aber nicht der Fall. Zum jetzigen Zeitpunkt ist erst die Erhebung der belasteten Standorte abgeschlossen.

Damit verstösst die Volksinitiative auch gegen die bundesrechtlichen Vorgaben zur Sanierung belasteter Standorte.

Offensichtlichkeit der Rechtswidrigkeit

Das Kriterium «offensichtlich rechtswidrig» bereite immer Schwierigkeiten. Mit diesem Kriterium habe der Verfassungsgeber versucht, im Spannungsfeld zwischen direkter Demokratie und Rechtsstaatlichkeit einen Mittelweg zu

finden. Das Recht der Stimmberechtigten, über eine Volksinitiative abstimmen zu können, darf nur beschnitten werden, wenn damit höherrangiges Recht offensichtlich verletzt wird. Ein Beispiel wäre die Einführung von Körperstrafen in den Schulen: Hier ist schnell erkennbar, dass dieses Anliegen gegen die Grundrechte verstösst.

Wenn nicht Grundrechte angesprochen sind, dienen die Materialien zur Feststellung der Rechtswidrigkeit.

Das Verfassungsgericht Basel-Landschaft hat 1995 (Ungültigerklärung der Volksinitiative «Stopp den Atommülltransporten durch Basel-Landschaft» durch den Landrat) gesagt, dass Gültigkeitsprüfungen immer gründlich durchzuführen seien, es gehe nicht an, dass diese von Fall zu Fall nach politischen Opportunitätsüberlegungen gemacht würden. Es scheine zulässig, dass der Landrat eine Initiative, welche nicht auf den ersten Blick offensichtlich rechtswidrig sei, dem Volk zur Abstimmung vorlege, auch wenn gewisse Zweifel an der Rechtmässigkeit bestehen sollten. Nehme der Landrat solche Zweifel aber zum Anlass, um die Gültigkeit einer Initiative einer vertieften Prüfung zu unterziehen, so dürfe er das Resultat dieser Abklärungen nicht ignorieren.

Für Daniela Thurnherr führt dieser Gerichtsentscheid dazu, dass Ergebnisse von Gutachten und Anhörungen nicht ignoriert werden dürfen. Landrätinnen und Landräte müssten sich also fragen, ob die Gutachtensergebnisse aus ihrer Sicht auf eine offensichtliche Rechtswidrigkeit hinweisen. Allerdings müsse erwähnt werden, dass der erwähnte Entscheid des Verfassungsgerichtes ans Bundesgericht weitergezogen wurde. Und dieses äusserte leise Zweifel an der Rechtmässigkeit der Aussage des Verfassungsgerichtes, dass die Offensichtlichkeit der Rechtswidrigkeit auch erst nach vertieften Abklärungen festgestellt werden könne.

3. Diskussion in der Kommission

Die Diskussion in der Kommission drehte sich um die Offensichtlichkeit der Rechtswidrigkeit.

Dabei wurde die Überlegung laut, dass rechtsstaatliches Vorgehen mitunter für den Normalbürger, die Normalbürgerin, nicht vollziehbar sei. Dass der vom Bundesrat vorgegebene Verfahrensablauf der einzig richtige sei, stosse in weiten Kreisen auf Unverständnis.

Diskutiert wurde auch eine Teilungsgültigerklärung, nämlich nur für die erste Forderung der Initiative. Forderung 2 könnte bei separater Betrachtung ev. als gültig erklärt werden. Allerdings lässt die enge Verknüpfung der beiden Forderungen eine solche Lösung nicht zu. Darin sind sich Fachleute und Kommission einig.

Damit eine offensichtliche Rechtswidrigkeit vorliege, müsse das Gutachten vom Durchschnittslandrat, der nicht Jurist ist, verstanden werden. In diesem konkreten Fall bestehen das Gutachten des Rechtsdienstes des Regierungsrates und jenes der Assistentenprofessorin, welche die Initiative aus anderen Gründen für rechtswidrig hält. Letztlich kommen aber beide zum Schluss, dass die Initiative rechtswidrig sei.

Argumente der JSK-Mitglieder, welche die Offensichtlichkeit bejahen

Die Initiative verstosse klar und offensichtlich gegen Bundesrecht. Auch wenn die Argumentationen der Gutachter

nicht übereinstimme, kommen doch beide zum Schluss, die Initiative sei offensichtlich rechtswidrig.

Argumente der JSK-Mitglieder, welche die Offensichtlichkeit verneinen

Der Rechtsdienst kommt zum Schluss, die Initiative sei offensichtlich rechtswidrig, weil sie gegen Bundesrecht verstosse. Die Gutachterin der Uni Basel sieht dagegen in erster Linie die Verletzung der Kantonsverfassung und dann jene des Bundesrechts, diese aber nicht aus den gleichen Gründen wie der Rechtsdienst. Es gibt also zwei Aussagen, die zwar zum gleichen Resultat kommen, aber mit unterschiedlichen Argumentationen. Dies führt dazu, dass für den durchschnittlichen Landrat die Offensichtlichkeit der Rechtswidrigkeit nicht augenscheinlich ist. Es könne auch nicht angehen, dass vor der Lancierung einer Volksinitiative mehrere juristische Gutachten eingeholt werden müssten. Damit würde die Ausübung dieses Volksrechtes wesentlich erschwert, wenn nicht verunmöglicht.

Die Rechtswidrigkeit müsse auf den ersten Blick offensichtlich sein, das sei auch die Meinung der Verfassungsgeber. Die Tatsache, dass sich zwei Gutachten in ihrer Begründung teilweise widersprechen, sei ein starkes Indiz dafür, dass die Rechtswidrigkeit nicht offensichtlich sei.

Eine Initiative diene nicht zuletzt dazu, ein Signal abzugeben. Entsprechend müsse sie bei Annahme so gut es gehe umgesetzt werden, ohne gegen höherrangiges Recht zu verstossen. Diese Situation haben wir zu Zeit im Bund mit der vom Volk angenommenen Verwahrungsinitiative.

4. Beschluss der Kommission

Mit 6:3 Stimmen lehnt die Kommission den Antrag der Regierung ab und beantragt dem Landrat, die Volksinitiative «Totalsanierung der Chemiemülldeponien in MuttENZ» für rechtsgültig zu erklären.

Birsfelden, 31. Januar 2009

*Namens der Justiz- und Sicherheitskommission:
Regula Meschberger*

Landratsbeschluss

über die kantonale nichtformulierte Volksinitiative "Totalsanierung der Chemiemülldeponien in MuttENZ"

vom

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Die Volksinitiative "Totalsanierung der Chemiemülldeponien in MuttENZ" wird als rechtsungültig erklärt.

Liestal,

Im Namen des Landrates

der Präsident:

der Landschreiber: