

Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

Titel: **Nichtformulierte Volksinitiative "Totalsanierung der Chemiemüll-deponien in Muttenz"**

Datum: 9. Juni 2009

Nummer: 2009-164

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](#)



2009/164

Kanton Basel-Landschaft

Regierungsrat

Vorlage an den Landrat

Nichtformulierte Volksinitiative "Totalsanierung der Chemiemülldeponien in Muttenz"

vom 9. Juni 2009

1. Einleitung

Mit der Verfügung vom 4. Januar 2008 hat die Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft festgestellt, dass die am 3. Januar 2008 von der Grünen Partei Baselland eingereichte, nichtformulierte Volksinitiative "Totalsanierung der Chemiemülldeponien in Muttenz" den formellen Voraussetzungen entspricht.

Gemäss § 12a Absatz 1 der Verordnung zum Gesetz über die politischen Rechte (VO GpR) bestimmt der Regierungsrat nach der Publikation der Vorprüfung einer nichtformulierten Initiative im Amtsblatt (im vorliegenden Fall am 10. Januar 2008 erfolgt) auf Antrag der Landeskanzlei die federführende Direktion für die allfällige Behandlung der Initiative.

Die Behandlung der Volksinitiative wurde vom Regierungsrat mit Beschluss Nr. 0042 vom 15. Januar 2008 der Bau- und Umweltschutzdirektion zugewiesen.

Die federführende Direktion ist gemäss § 12a VO GpR für die rechtzeitige Unterbreitung aller Anträge zur Behandlung der Initiative zuständig. Sie hat insbesondere folgende Aufgaben:

- a) Sie beauftragt den Rechtsdienst des Regierungsrates mit der Abklärung der Rechtsgültigkeit der Initiative oder stellt dem Regierungsrat nach Anhören des Rechtsdienstes des Regierungsrates Antrag über die Einholung eines externen Gutachtens zu dieser Frage.
- b) Sie erstellt und unterbreitet dem Regierungsrat zuhanden des Landrates die Vorlage zur Rechtsgültigkeit der Initiative.
- c) Sie erstellt und unterbreitet dem Regierungsrat zuhanden des Landrates die Vorlage, worin beantragt wird, der Initiative zuzustimmen oder sie abzulehnen.
- d) Sie erstellt und unterbreitet dem Regierungsrat zuhanden des Landrates gegebenenfalls die Vorlage über die Verlängerung oder Unterbrechung der Behandlungsfrist (§ 78a Absatz 3 GpR).
- e) Sie holt die schriftliche Zustimmung des Initiativkomitees ein, bevor sie dem Regierungsrat eine Vorlage gemäss Buchstabe d unterbreitet.

Laut Publikation im Amtsblatt vom 3. April 2008 erklärte die Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft die nichtformulierte Volksinitiative mit 3856 gültigen Unterschriften als zustande gekommen. Dies gestützt auf § 61 des Gesetzes vom 7. September 1981 über die politischen Rechte sowie auf die Berichte der Gemeinden über die Prüfung der Unterschriftenliste der am 27. Februar 2008 durch die Grüne Partei Baselland eingereichten nichtformulierten Volksinitiative "Totalsanierung der Chemiemülldeponien in Muttenz".

Der Regierungsrat erstattet zu gültig zustande gekommenen Volksinitiativen Bericht und stellt Antrag. Der Landrat erklärt unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren für ungültig.

Nichtformulierte Begehren werden innert zwei Jahren dem Volk zur Abstimmung vorgelegt, wenn der Landrat sie in der Sache ablehnt. Hat das Volk oder der Landrat beschlossen, dem Begehren Folge zu geben, so arbeitet der Landrat innert zwei Jahren eine entsprechende Vorlage zuhanden des Volkes aus. Bei diesen Fristen handelt es sich um Ordnungs- und nicht um Verwirkungsfristen. Deren Überschreitung stellt eine Rechtsverzögerung dar, wenn sie auf keine sachlich gerechtfertigten Gründe zurückzuführen ist.

Für die vorliegende Volksinitiative gilt deshalb die Frist für die Erarbeitung einer Vorlage bis 3. April 2010.

2. Wortlaut der Initiative

"Die Muttenzer Chemiemülldeponien Feldreben, Margelacker und Rothausstrasse verseuchen das Trinkwasser u.a. der Hardwasser AG und der Gemeinde Muttenz mit zahlreichen giftigen und Krebs erregenden Chemikalien. Teilweise sind die vom Bundesamt für Gesundheit (BAG) vorgegebenen Grenzwerte (TTC) deutlich überschritten. Eine gesundheitliche Gefährdung kann deshalb nicht mehr ausgeschlossen werden. Dieses Trinkwasser wird von über 200'000 Menschen in den beiden Basel konsumiert.

Die Unterzeichnenden, im Kanton Basel-Landschaft stimmberechtigten Personen, stellen gestützt auf § 28 Absätze 1 und 3 KV das folgende nichtformulierte Begehren:

1. Die Muttenzer Chemiemülldeponien Feldreben, Margelacker, Rothausstrasse werden umgehend totalsaniert, das heisst vollständige Aushebung des gefährlichen und giftigen Chemiemülls sowie des kontaminierten Materials.
2. Die Baselbieter Regierung arbeitet mit allen Mitteln daraufhin, dass die Verursacher (Novartis, Clariant, Syngenta, Ciba, usw.) gemäss Verursacherprinzip sämtliche Sanierungskosten tragen."

3. Prüfung der Volksinitiative auf ihre Rechtmässigkeit

3.1 Stellungnahme des Rechtsdienst des Regierungsrates

Gemäss Beschluss des Regierungsrates Nr. 0042 vom 15. Januar 2008 hat die Bau- und Umweltschutzdirektion die Rechtsgültigkeit der Initiative vom Rechtsdienst des Regierungsrates prüfen lassen.

Dieser kommt in seiner Stellungnahme vom 31. März 2008 zum Schluss, dass die vorliegende Volksinitiative ungültig ist.

Dies mit folgender Begründung im Wortlaut:

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, 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 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 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.

2.

- a. *§ 28 Absatz 1 KV unterscheidet zwischen der formulierten Volksinitiative und dem in der Form der allgemeinen Anregung gehaltenen (d.h. nichtformulierten) Volksbegehren. Sowohl mit der formulierten als auch der nichtformulierten Volksinitiative wird das Begehren auf Erlass, Änderung oder Aufhebung von Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen gestellt. 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, wenn die Voraussetzungen entsprechend § 64 GpR für eine formulierte Initiative nicht erfüllt sind, das Volks- oder Gemeindebegehren als nichtformulierte Initiative gilt. 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.; 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 hier zur Diskussion stehende Volksinitiative "Totalsanierung der Chemiemülldeponien in Muttenz" wirft hinsichtlich der (formellen) Gültigkeitserfordernisse, namentlich der Einheit der Form sowie der Einheit der Materie, keinerlei Probleme auf. So ist das Volksbegehren durchwegs in der Form der allgemeinen Anregung gehalten. Dem Landrat bleibt überlassen, auf welchem gesetzgeberischen Weg er im Falle der Annahme der Initiative deren Anliegen in die kantonale Gesetzgebung überführt. Hinsichtlich der zu regelnden Materie ist festzuhalten, dass diese zum einen die Totalsanierung der Deponien verlangt und zum andern, dass der Kanton die Verursacher für die Kostentragung bezieht. Diese Bereiche weisen fraglos einen engen sachlichen Zusammenhang auf.
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, 5. 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 entgegen steht.
 - b. Die Ungültigerklärung eines Volksbegehrens steht in einem Spannungsverhältnis zwischen dem Grundsatz einer möglichst ungehinderten Ausübung der Volksrechte als einem Grundpfeiler der Demokratie einerseits (vgl. § 2 Abs. 2 KV) und der Durchsetzung des Legalitätsprinzips als einer der Garantien des Rechtsstaates andererseits (vgl. § 4 Abs. 1 KV). 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 das politische Entscheidungsverfahren mit Sicherheit nur mehr dazu dienen wird, ein verfassungs- oder bundesrechtswidriges Gesetz entstehen zu lassen (BLVGE 1989, S. 16 f. E. 8). 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; siehe in diesem Zusammenhang auch Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht = ZBl 2001, Seite 181 f.). Da die Gültigkeitsprüfung Sache des Landrats ist, ist dabei weder auf das Urteilsvermögen des Durchschnittbürgers bzw. der Durchschnittsbürgerin noch auf dasjenige einer juristischen Fachkraft, sondern grundsätzlich auf das Verständnis der Landräte und Landrätinnen abzustellen (vgl. [Urteil des Verwaltungsgerichts Nr. 114 vom 23. Oktober 1996](#)).

- c. Das Prinzip der Unverletzlichkeit des Stimmrechts verlangt, dass die Behörde, welche sich über die materielle Gültigkeit einer Initiative ausspricht, diese in dem für die Initianten und Initiantinnen günstigsten Sinn auslegt. Erlaubt es der Text, eine Initiative bei entsprechender Auslegung als mit dem höherrangigen Recht vereinbar zu bezeichnen, so ist sie gültig zu erklären (vgl. BGE 119 Ia 154, 157). Der Spielraum einer derartigen Auslegung ist bei einer unformulierten Initiative jedoch grösser als bei einer ausformulierten Initiative.
- d. Gestützt auf die obigen Darlegungen ist zunächst zu prüfen, ob die vorliegende Initiative ganz oder teilweise gegen höherrangiges Recht, insbesondere gegen Bundesrecht verstösst. Sollte dies der Fall sein, so wäre anschliessend zu untersuchen, ob die Rechtswidrigkeit im Sinne von § 29 Absatz 1 KV "offensichtlich" ist.

5.

- a. Gemäss Artikel 74 der Bundesverfassung erlässt der Bund Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen. Er sorgt dafür, dass solche Einwirkungen vermieden werden. Die Kosten der Vermeidung und Beseitigung tragen die Verursacher. Für den Vollzug der Vorschriften sind die Kantone zuständig, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bund vorbehält. Die Verfassung räumt dem Bund eine umfassende Gesetzgebungskompetenz mit nachträglich derogatorischer Wirkung ein. Die Zuständigkeit des Bundes ist somit umfassend, aber nicht zwingend ausschliesslich. Die nachträglich derogatorische (aufhebende, einschränkende) Wirkung wird auch als konkurrierende Kompetenz bezeichnet. Dies bedeutet, dass die Kantone zuständig bleiben, solange und soweit der Bund von der Kompetenz, die ihm die Bundesverfassung zuweist, keinen Gebrauch macht. Erst in dem Augenblick, da der Bund seine Kompetenz ganz oder teilweise ausübt, wird die kantonale Kompetenz im entsprechenden Umfang hinfällig (vgl. Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender [Hrsg.] Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, § 74 Rz 9).

- b. Der Bund hat mit dem Erlass des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG) von seiner Kompetenz, im Bereich des Umweltschutzes Regeln zu erlassen, weitestgehend Gebrauch gemacht und in Artikel 65 USG ausdrücklich festgehalten, dass die Kantone im Rahmen des Gesetzes eigene Vorschriften nur erlassen können, solange der Bundesrat von seiner Verordnungskompetenz nicht ausdrücklich Gebrauch gemacht hat. Hat der Bund von seiner Rechtsetzungskompetenz Gebrauch gemacht, sind die Kantone nur befugt, allfällige Vollzugsvorschriften zu erlassen (vgl. Artikel 36 USG und Artikel 65 USG). Weitergehende Regelungen sind ihnen nicht mehr möglich.
- c. Gemäss Artikel 32c Absatz 1 USG sorgen die Kantone dafür, dass Deponien und andere durch Abfälle belastete Standorte (belastete Standorte) saniert werden, wenn sie zu schädlichen oder lästigen Einwirkungen führen oder die konkrete Gefahr besteht, dass solche Einwirkungen entstehen. Der Bundesrat kann über die Sanierungsbedürftigkeit sowie über die Ziele und die Dringlichkeit von Sanierungen Vorschriften erlassen. Das Parlament hat dem Bundesrat diese Rechtsetzungskompetenz im Zusammenhang mit der Sanierungspflicht vor allem deshalb erteilt, weil es mit Blick auf den nationalen Charakter der Materie nicht sinnvoll gewesen wäre, dass es zu 26 verschiedenen kantonalen Regelungen gekommen wäre (vgl. Pierre Tschannen, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl., N 7 zu Artikel 32c). Die Kantone können die Untersuchung, Überwachung und Sanierung belasteter Standorte selber durchführen oder Dritte damit beauftragen, wenn: a. dies zur Abwehr einer unmittelbar drohenden Einwirkung notwendig ist; b. der Pflichtige nicht in der Lage ist, für die Durchführung der Massnahmen zu sorgen; oder c. der Pflichtige trotz Mahnung und Fristansetzung untätig bleibt (Artikel 32c Absatz 3 USG). In der Verordnung über die Sanierung von belasteten Standorten (Altlasten-Verordnung = AltIV) hat der Bundesrat von seiner Kompetenz, abschliessende Regelungen zu erlassen, Gebrauch gemacht und Bestimmungen über die Sanierungsbedürftigkeit sowie über die Ziele und die Dringlichkeit von Sanierungen erlassen. Das USG und die Altlasten-Verordnung enthalten somit abschliessende Regelungen, so dass dem Kanton diesbezüglich keine Rechtssetzungskompetenz mehr zufällt (vgl. Heribert Rausch, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl., N 14 zu Artikel 65).
- d. Aus den obigen Darlegungen geht hervor, dass der Bund von seiner Regelungskompetenz im Bereich der Altlasten abschliessend Gebrauch gemacht hat. Den Kantonen steht diesbezüglich keine Regelungskompetenz mehr zu, es sei denn, es handle sich um reine Vollzugsvorschriften. Der Kanton ist nicht befugt, die Totalsanierung von Deponien, welche nicht in seinem Eigentum sind, zu verlangen, wenn die Voraussetzungen gemäss der Altlastenverordnung nicht erfüllt sind. In eigener Regie kann er eine Sanierung nur vornehmen, wenn dies zur Abwehr einer unmittelbar drohenden Einwirkung notwendig ist oder der Pflichtige nicht in der Lage ist, für die Durchführung der Massnahmen zu sorgen. Selber sanieren muss er Deponien auch, wenn der Pflichtige trotz Mahnung und Fristansetzung untätig bleibt (vgl. Artikel 32c Absatz 3 USG). Kommt der Kanton als Standortinhaber oder sonst wie als Störer in Betracht, so wäre er ebenfalls verpflichtet, Deponien zu sanieren, sofern die Voraussetzungen dazu erfüllt sind. Als Standortinhaber

stünde es ihm zudem frei, eine Sanierung an die Hand zu nehmen, selbst wenn die oben genannten Voraussetzungen nicht gegeben sind. Der Kanton kann jedoch gegen den Willen des Standortinhabers keine Sanierung vornehmen, es sei denn die Voraussetzungen gemäss § 32c Absatz 3 USG seien erfüllt.

- e. Als Zwischenergebnis ist somit festzuhalten, dass dem Kanton im Bereich der Sanierung von Deponien keine Regelungskompetenz zukommt, da der Bund von seiner Kompetenz gemäss § 74 Absatz 2 BV Gebrauch gemacht hat. Eine kantonrechtliche Regelung, welche Zustands- oder Verhaltensstörer abschliessend verpflichten würde, Deponien zu sanieren, ohne dass das Verfahren gemäss der Altlastenverordnung berücksichtigt würde, wäre deshalb bundesrechtswidrig. Deshalb ist es dem Kanton nach unserer Auffassung auch nicht möglich, die umgehende Sanierung der Chemiemülldeponien Feldreben, Margelacker und Rothausstrasse, welche nicht im Besitze des Kantons sind, zu verlangen. Eine entsprechende Regelung wäre deshalb - wie dargelegt - bundesrechtswidrig. Eine Sanierungspflicht besteht nur im Rahmen von Artikel 32c USG.

6. Wie bereits erwähnt, sind nur "offensichtlich rechtswidrige" Volksbegehren für ungültig zu erklären (§ 29 Absatz 1 KV). Die offensichtliche Rechtswidrigkeit wird - wie in Erwägung 4.b dargelegt - mit einer "augenscheinlichen, sichtbaren und damit sofort erkennbaren Rechtswidrigkeit" gleichgesetzt (Urteil des Verwaltungsgerichtes Nr. 123 vom 15. Oktober 1997; siehe in diesem Zusammenhang auch Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht = ZBl 2001, Seite 181 f.). Da die Gültigkeitsprüfung Sache des Landrats ist, ist dabei weder auf das Urteilsvermögen des Durchschnittsbürgers bzw. der Durchschnittsbürgerin noch auf dasjenige einer juristischen Fachkraft, sondern grundsätzlich auf das Verständnis der Landräte und Landrätinnen abzustellen (vgl. [Urteil des Verwaltungsgerichts Nr. 114 vom 23. Oktober 1996](#)). Der Beantwortung der Frage, ob eine Rechtswidrigkeit augenscheinlich, sichtbar und sofort erkennbar ist, liegt letztlich immer eine Wertung zu Grunde. Auch wenn wir dieser Wertung nicht vorgreifen wollen, so gelangen wir doch zu Schluss, dass die dargelegte Bundesrechtswidrigkeit einer Regelung, welche die sofortige Sanierung einer Deponie verlangt - unabhängig davon, ob die Voraussetzungen gemäss USG und Altlastenverordnung erfüllt sind -, auch für Landrätinnen und Landräte offensichtlich sein sollte. Ein Blick in die Bundesverfassung und in die Umweltschutzgesetzgebung des Bundes genügt, um festzustellen, dass der Bund abschliessende Regelungen getroffen hat. Deshalb sind wir der Auffassung, dass die vorliegende Volksinitiative ungültig erklärt werden muss.

7. Die Volksinitiative "Totalsanierung der Chemiemülldeponien in MuttENZ" könnte nur als gültig erklärt werden, wenn die Initiative bundesrechtskonform ausgelegt werden könnte. Eine derartige Auslegung ist für uns nicht ersichtlich, es sei denn die Initianten wären davon ausgegangen, die Deponien seien raschmöglichst entsprechend der Umweltschutzgesetzgebung des Bundes zu sanieren. Wir gehen aber davon aus, dass dies nicht der Sinn der Initiative ist, will diese doch eine umgehende Totalsanierung, wobei sogar näher ausgeführt wird, wie diese Sanierung zu geschehen habe (vollständige Aushebung des gefährlichen und

giftigen Chemiemülls sowie des kontaminierten Materials). Eine andere Sanierungsmöglichkeit (Versiegelung?), die von Bundesrechts wegen nicht ausgeschlossen ist, soll nicht zugelassen werden. Unter diesen Umständen kann die Initiative kaum bundesrechtskonform ausgelegt werden. Deshalb ist sie auch unter diesem Aspekt als ungültig zu erklären.

8. Bei unseren Darlegungen haben wir nicht übersehen, dass zumindest Ziffer 2 des Initiativtextes für sich genommen möglicherweise bundesrechtskonform ausgelegt werden könnte. Es ist deshalb noch die Frage der "Teilungültigkeit" zu prüfen. Enthält eine Initiative verschiedene, grundsätzlich gleichbedeutende Anliegen, die sich nur teilweise als rechtswidrig erweisen, ist eine Teilungültigerklärung dann zulässig, wenn der verbleibende Inhalt nicht von gänzlich untergeordneter Bedeutung ist, dem ursprünglichen Sinn und Zweck der Initiative entspricht und aus sich selbst heraus ohne zusätzliche Erläuterungen verständlich ist (vgl. BLVGE 1989, S. 13 ff. E. 6 und 7). Vorliegend ist nun nicht zu übersehen, dass Ziffer 2 des Initiativtextes ganz wesentlich von Ziffer 1 des Textes abhängt. Ziffer 2 des Initiativtextes macht für sich alleine genommen kaum einen Sinn, müssen doch die Verursacher schon gemäss der Umweltschutzgesetzgebung die Kosten für eine notwendige Sanierung tragen (vgl. § 32d USG). Ist die Sanierung aber nicht notwendig im Sinne der Umweltschutzgesetzgebung, kann auch nicht verlangt werden, dass die entsprechenden Firmen die Kosten für eine Sanierung tragen. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die beiden Anliegen nicht gleichbedeutend sind, sondern - wie erwähnt - von einander abhängen. Demzufolge scheint uns aber eine Teilungültigerklärung nicht möglich zu sein."

Aufgrund dieser Stellungnahme seines Rechtsdienstes hat der Regierungsrat dem Landrat mit der Vorlage [2008/188](#) beantragt, die Volksinitiative als rechtsungültig zu erklären.

3.2 Mitbericht der Justiz- und Sicherheitskommission

Auf Antrag der Umweltschutz- und Energiekommission (vom 28. Oktober 2008), welcher das Geschäft zugewiesen worden war, wurde die Vorlage 2008/188 zur Mitberichterstattung an die Justiz- und Sicherheitskommission überwiesen.

Die Justiz- und Sicherheitskommission kommt in ihrem Mitbericht vom [3. Februar 2009](#) zu folgendem Beschluss: Mit 6:3 Stimmen lehnt die Kommission den Antrag der Regierung ab und beantragt dem Landrat, die Volksinitiative "Totalsanierung der Chemiemülldeponien in Muttentz" für rechtsgültig zu erklären.

3.3 Bericht der Umweltschutz- und Energiekommission

Die Umwelt- und Energiekommission kommt in ihrem Bericht vom [3. März 2009](#) zu folgendem Beschluss: Mit 7:5 Stimmen bei einer Enthaltung stimmt die Kommission dem Antrag der Regierung zu und beantragt dem Landrat, die Volksinitiative "Totalsanierung der Chemiemülldeponien in Muttentz" für rechtsungültig zu erklären.

3.4 Beschluss des Landrates

Der Landrat hat in seiner [Sitzung vom 14. Mai 2009](#) beschlossen, die Initiative "Totalsanierung der Chemiemülldeponien in MuttENZ" mit 39:37 Stimmen für rechtsgültig zu erklären.

4. Begründung der Ablehnung der Volksinitiative

Gemäss Artikel 74 der Bundesverfassung erlässt der Bund Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen. Er sorgt dafür, dass solche Einwirkungen vermieden werden. Die Kosten der Vermeidung und Beseitigung tragen die Verursacher. Für den Vollzug der Vorschriften sind die Kantone zuständig, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bund vorbehält. Die Verfassung räumt dem Bund eine umfassende Gesetzgebungskompetenz mit nachträglich derogatorischer (aufhebende, einschränkende) Wirkung ein. Die Zuständigkeit des Bundes ist somit umfassend, aber nicht zwingend ausschliesslich. Die nachträglich derogatorische Wirkung wird auch als konkurrierende Kompetenz bezeichnet. Dies bedeutet, dass die Kantone zuständig bleiben, *solange und soweit* der Bund von der Kompetenz, die ihm die Bundesverfassung zuweist, keinen Gebrauch macht. Erst in dem Augenblick, da der Bund seine Kompetenz ganz oder teilweise ausübt, wird die kantonale Kompetenz *im entsprechenden Umfang* hinfällig (vgl. Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender [Hrsg.] Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, § 74 Rz 9).

Der Bund hat mit dem Erlass des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG) von seiner Kompetenz, im Bereich des Umweltschutzes Regeln zu erlassen, weitestgehend Gebrauch gemacht. Gemäss Artikel 65 USG können die Kantone im Rahmen des Gesetzes nach Anhörung des Eidg. Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation eigene Vorschriften nur erlassen, solange der Bundesrat von seiner Verordnungskompetenz nicht ausdrücklich Gebrauch gemacht hat. Hat der Bund von seiner Rechtsetzungskompetenz Gebrauch gemacht, sind die Kantone nur befugt, allfällige Vollzugsvorschriften zu erlassen (vgl. Artikel 36 USG und Artikel 65 USG). Weitergehende Regelungen sind ihnen nicht mehr möglich.

Gestützt auf Artikel 32c Absatz 1 und 39 Absatz 1 USG hat der Bundesrat von seiner Verordnungskompetenz hinsichtlich der Sanierung von belasteten Standorten Gebrauch gemacht und seine Altlasten-Verordnung ("AltIV") vom 26. August 1998 per 1. Oktober 1998 in Kraft gesetzt. Die Kantone können somit auf dem Gebiet der Altlasten nur noch im Rahmen des vorgegebenen Bundesrechts Ausführungsvorschriften erlassen, die zu ihrer Gültigkeit erst noch der Genehmigung des Bundes bedürfen (vergl. Artikel 37 USG).

In der Altlasten-Verordnung wird in den Artikeln 7 bis 20 das genaue Vorgehen für Voruntersuchung, Beurteilung der Überwachungs- und Sanierungsbedürftigkeit, Schutz des Grundwassers, Schutz der oberirdischen Gewässer, Schutz vor Luftverunreinigungen, Schutz vor Belastungen des Bodens, Vorgehen der Behörde, Detailuntersuchung, Ziele und Dringlichkeit der Sanierung, Sanierungsmassnahmen, Sanierungsprojekt, Festlegung der erforderlichen Massnahmen, Erfolgskontrolle und Meldepflichten sowie die Pflicht zu Untersuchungs-, Überwachungs- und Sanierungsmassnahmen vorgegeben.

Im vorliegenden Fall der drei ehemaligen Deponien Margelacker, Feldreben und Rothausstrasse in MuttENZ hat die zuständige kantonale Behörde, das Amt für Umweltschutz und Energie, in Abstimmung mit dem Bundesamt für Umwelt, aufgrund der Voruntersuchung und im Sinne der Artikel 8 und 13 der AltIV diese Standorte wie folgt beurteilt:

- Deponie Margelacker: überwachungsbedürftiger belasteter Standort
- Deponie Rothausstrasse: überwachungsbedürftiger belasteter Standort
- Deponie Feldreben: sanierungsbedürftiger belasteter Standort

Die weiteren Schritte im Falle der Deponie Feldreben werden durch Artikel 14 ff. der AltIV und folgende geregelt.

Bei der Altlastenbearbeitung ist entsprechend den Vorgaben des USG zu trennen zwischen:

- der Pflicht zur Durchführung der notwendigen Untersuchungs-, Überwachungs- und Sanierungsmassnahmen bei einem belasteten Standort (Realleistungspflicht gemäss Artikel 32c USG) und
- der Pflicht, die Kosten dieser Massnahmen zu tragen (Kostentragungspflicht gemäss Artikel 32d USG).

Die Sanierung eines belasteten Standortes dient gemäss Artikel 32c Absatz 1 USG dazu, einen umweltgefährdenden Zustand, d.h. polizeiwidrigen Zustand oder die konkrete Gefahr dafür zu beseitigen. Gemäss Artikel 20 AltIV sind die Untersuchungs-, Überwachungs- und Sanierungsmassnahmen von der Inhaberschaft des belasteten Standorts durchzuführen, von Dritten nur, wenn Grund zur Annahme besteht, dass diese die Belastung durch ihr Verhalten verursacht haben.

Gemäss Artikel 32d Absatz 1 USG trägt der Verursacher die Kosten für die bei einem belasteten Standort notwendigen Massnahmen zur Untersuchung, Überwachung und Sanierung; dies in Konkretisierung des Verursacherprinzips nach Artikel 2 USG ("Wer Massnahmen nach diesem Gesetz verursacht, trägt die Kosten dafür."). Das USG und die Altlasten-Verordnung enthalten somit bezüglich der Verpflichteten für Massnahmen und deren Finanzierung sowie für den Umfang der Kostentragungspflicht Verpflichteter ("notwendige Massnahmen") abschliessende Regelungen, so dass dem Kanton diesbezüglich keine Rechtsetzungskompetenz mehr zukommt (vergl. Heribert Rausch, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl., N. 14 zu Artikel 65 USG).

Als Zwischenergebnis ist somit festzuhalten, dass dem Kanton im Bereich der Tragung von Schäden durch Altlasten keine Regelungskompetenz zukommt, da der Bund von seiner Kompetenz gemäss § 74 Absatz 2 der Bundesverfassung Gebrauch gemacht hat. Eine kantonale rechtliche Regelung, welche Verursacher verpflichten würde, über die altlastenrechtlichen Verpflichtungen des Bundesrechts hinaus weitere Kosten zu tragen, wäre deshalb bundesrechtswidrig.

Die vorliegende Volksinitiative ist abzulehnen, weil sämtliche Schritte einer Altlastenbearbeitung, inkl. die Pflicht zu Massnahmen sowie die Kostentragungspflicht nach dem Verursacherprinzip und deren Umfang, durch das geltende Bundesrecht bereits abschliessend geregelt sind. Eine diesbezügliche zusätzliche kantonale, vom Bundesrecht abweichende Regelung ist nicht zulässig.

Der Kanton kann grundsätzlich trotz Regelung im Bundesrecht durch das USG und durch die AltIV freiwillig und auf seine Kosten weiterführende Massnahmen bei der Altlastenbearbeitung umsetzen, sofern die Standortinhaberschaft die Einwilligung gibt. Diese "zusätzlichen" Massnahmen sind nach AltIV nicht notwendig und werden auch vom Bundesamt für Umwelt als nicht abgeltungsbe-rechtigt betrachtet gemäss Artikel 9 Absatz 2c der eidg. Verordnung über die Abgabe zur Sanierung von Altlasten (VASA) vom 5. April 2000. Für durch solche zusätzlichen Massnahmen dem Kanton erwachsende Kosten kann der Kanton somit beim Bund keine Beiträge rückfordern. Der Kanton kann aber solche zusätzlichen Kosten auch nicht auf Dritte überwälzen, weil die Verursacher nur die Kosten für "notwendige Massnahmen" (Artikel 32 d USG) tragen müssen und diese Regelung bundesrechtlich abschliessend ist. Die zusätzlichen Kosten für über das Notwendige hinausgehende Massnahmen müsste deshalb der Kanton mit Mitteln aus dem Staatshaushalt selbst finanzieren.

Diese Situation könnte in zwei Fällen eintreten, nämlich entweder wenn der Landrat beschliesst, dem Begehren Folge zu geben und er innert zwei Jahren eine entsprechende Vorlage zuhanden des Volkes auszuarbeiten hat (vergl. § 78 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 7. September 1981, SGS 120), oder wenn der Landrat das Begehren in der Sache ablehnt und das Volk in der dann notwendig werdenden Abstimmung beschliesst, dem Begehren zuzustimmen. Es müsste dann jeweils eine kantonale Gesetzesvorlage ausgearbeitet werden, welche klar über das Notwendige hinausgehende Massnahmen gemäss Bundesrecht vorschreibt. Es müssten nach dieser Gesetzesvorlage Totalsanierungen bei allen drei ehemaligen Deponien in Muttentz angeordnet werden, und der Kanton könnte die über das Notwendige hinausgehenden Kosten rechtlich nicht auf Dritte abwälzen, sondern müsste diese Kosten selbst tragen.

Nach heutigem Kenntnisstand beträgt der 2008 geschätzte Kostenaufwand für eine Totalsanierung aller drei ehemaligen Deponien in Muttentz (Feldreben, Margelacker und Rothausstrasse) durch Totalaushub CHF 0.9 bis 1.4 Mrd, je nach Separierungsaufwand vor Ort. Dabei müssten 2.5 Mio. m³ Material, entsprechend 4.9 Mio. Tonnen, bewegt und durch Muttentz transportiert werden. Die Arbeiten würden sich geschätzt über zehn Jahre erstrecken. Während dieser Zeit können die betroffenen Grundstücke nicht genutzt werden. Weitere zehn Jahre dauerte noch die geschätzte Überwachung der Standorte.

Aus der derzeit laufenden Sanierung der Deponie Hirschacker in Grenzach weiss man, dass eine Kontamination des unteren Fels einer Deponie nie zu 100% beseitigt werden kann. Eine vollständige Dekontamination des Abstroms einer solchen Deponie wird sich deshalb über den natürlichen Abbau dieser im Fels haftenden Reste über Jahrzehnte erstrecken.

Es erscheint als nicht verantwortbar und völlig unangemessen, dass der Kanton einen Grossteil dieser massiven Kosten selbst bezahlt, dies für Sanierungsmassnahmen, die aufgrund der umfangreichen seriösen Vorabklärungen als gar nicht notwendig zu qualifizieren sind. Die Sicherung der Trinkwasserversorgung durch eine Aufbereitung in einem durch Altlasten verursachten Risikogebiet erscheint als die richtige und am raschesten wirksame Massnahme.

5. Antrag an den Landrat

Die nichtformulierte Volksinitiative "Totalsanierung der Chemiemülldeponien in Muttentz" sei vom Landrat abzulehnen und dem Volk zur Abstimmung vorzulegen.

Liestal, 9. Juni 2009

Im Namen des Regierungsrates
der Präsident:
Ballmer

der Landschreiber:
Mundschin

Beilage

- Entwurf Landratsbeschluss

Landratsbeschluss

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

vom

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Die nichtformulierte Volksinitiative "Totalsanierung der Chemiemülldeponien in MuttENZ" wird abgelehnt.
2. Die nichtformulierte Volksinitiative "Totalsanierung der Chemiemülldeponien in MuttENZ" wird den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet.
3. Den Stimmberechtigten wird empfohlen, die nichtformulierte Volksinitiative "Totalsanierung der Chemiemülldeponien in MuttENZ" abzulehnen.

Liestal,

Im Namen des Landrates

der Präsident:

der Landschreiber: