



Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

Titel: **Rechtsgültigkeit der formulierten Verfassungsinitiative "Transparenz-Initiative - Stoppt die undurchsichtige Politik"**

Datum: 27. März 2012

Nummer: 2012-102

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](#)



Vorlage an den Landrat

Vom 27. März 2012

Rechtsgültigkeit der formulierten Verfassungsinitiative "Transparenz-Initiative - Stoppt die undurchsichtige Politik"

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat unterbreitet die am 21. Dezember 2011 eingereichte und im Amtsblatt vom 2. Februar 2012 publizierte formulierte Initiative gemäss § 78a des Gesetzes über die politischen Rechte (GpR, SGS 120) innert 3 Monaten seit der amtlichen Bekanntgabe ihres Zustandekommens dem Landrat.

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

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

§ 35a Offenlegungspflichten

¹ *Politische Parteien und sonstige politische Gruppierungen, Initiativ- und Referendumskomitees, und sonstige Organisationen, die sich an Abstimmungen und Wahlen beteiligen, die in die Kompetenz von Kanton und Gemeinden fallen, müssen ihre Finanzen offen legen. Unter die Offenlegungspflichten fallen insbesondere:*

- a. die wichtigsten Finanzierungsquellen und das gesamte Budget für den betreffenden Wahl- oder Abstimmungskampf.*
- b. die Namen der juristischen Personen, die zur Finanzierung beigetragen haben, mit Angabe des jeweiligen Betrags. Ausgenommen sind Spenderinnen und Spender, deren Zuwendung insgesamt Fr. 1000.- pro Kalenderjahr nicht übersteigt.*
- c. die Namen der natürlichen Personen, die zur Finanzierung beigetragen haben, mit Angabe des jeweiligen Betrags. Ausgenommen sind Spenderinnen und Spender, deren Zuwendung insgesamt Fr. 5000.- pro Kalenderjahr nicht übersteigt.*

² Der Regierungsrat oder eine von ihm bezeichnete unabhängige Stelle überprüft die Richtigkeit der Angaben gemäss Absatz 1 und erstellt ein öffentliches Register, in welchem Name und Spendebetrag erfasst sind. Das Gesetz regelt die Einzelheiten.

³ Bei Verletzungen der Offenlegungspflichten gemäss Absatz 1 durch politische Parteien oder politischen Gruppierungen vor den Wahlen, werden alle öffentlichen Mittel an diese Partei und deren Fraktionen für die folgende Legislatur gestrichen. Das Gesetz regelt weitere Sanktionen bei Verletzung der Offenlegungspflichten.

II. Der Regierungsrat beschliesst das Inkrafttreten."

2. Formelle Gültigkeit der Initiative

Am 2. Februar 2012 publizierte die Landeskanzlei im Amtsblatt Nr. 5 / 2012, dass die Verfassungsinitiative "Transparenz-Initiative - Stoppt die undurchsichtige Politik" zustande gekommen ist, nachdem sie die gemäss § 31 Absatz 1 der Kantonsverfassung verlangten Unterschriften aufweist. Damit ist die Initiative formell gültig zustande gekommen.

3. Materielle Gültigkeit der Initiative

Neben den formellen Voraussetzungen für die Rechtsgültigkeit einer Verfassungsinitiative ist diese auch in materieller Hinsicht zu prüfen. Diese Prüfung nimmt gemäss § 12a Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung vom 17. Dezember 1991 zum Gesetz über die politischen Rechte (SGS 120.11) der Rechtsdienst des Regierungsrates vor.

Mit Schreiben vom 5. März 2012 nahm der Rechtsdienst des Regierungsrates wie folgt Stellung:

"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 der Fall ist -, 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 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, 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. 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 aber ablehnen müssen.

c) Die hier zur Diskussion stehende Volksinitiative wirft hinsichtlich der formalen Gültigkeitsanfordernisse, namentlich der Einheit der Form sowie der Einheit der Materie, keinerlei Probleme auf. So enthält das Volksbegehren den ausgearbeiteten Entwurf zum Erlass einer Verfassungsänderung, namentlich zur Ergänzung der Kantonsverfassung mit einem neuen Paragraphen (§ 35a) betreffend Offenlegungspflichten. Was die Materie anbelangt, so wird mit dem formulierten Begehren angestrebt, eine Verfassungsgrundlage zu schaffen, mit der die politischen Parteien und sonstige politische Gruppierungen, die sich an Abstimmungen und Wahlen beteiligen, zur Offenlegung von ihren finanziellen Verhältnissen verpflichtet werden. Dabei geht es namentlich um die Bekanntgabe von Finanzierungsquellen und Budgets für Wahl- und Abstimmungskampagnen sowie die Veröffentlichung von juristischen und natürlichen Personen, die in einem gewissen Ausmass zur Finanzierung der politischen Parteien und sonstiger politischer Gruppierungen beigetragen haben. Diese Begehren weisen

offensichtlich einen engen Sachzusammenhang auf, so dass das Erfordernis der Einheit der Materie erfüllt ist.

3. In materieller 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/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Auflage 2008, 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) 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](#)).

Vorliegend ist aus rechtlicher Sicht zu prüfen, ob die Verfassungsinitiative gegen übergeordnetes Bundesrecht verstösst. Dies könnte etwa dann der Fall sein, wenn der Kanton von Bundesverfassungs wegen nicht kompetent wäre, auf dem Gebiet der Finanzierung von politischen Parteien und Gruppierungen rechtsetzend tätig zu werden. Gemäss Artikel 3 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) sind die Kantone souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Recht aus, die nicht dem Bund übertragen sind. Im Weiteren bestimmt Artikel 42 Absatz 1 BV, dass der Bund die Aufgaben erfüllt, die ihm die Bundesverfassung zuweist. Der Verfassungsgeber hat in den Artikeln 3 und 42 BV das System gewählt, das von der Aufzählung der Bundeskompetenzen und nicht von der Enumeration der kantonalen Kompetenzen ausgeht. Das bedeutet, dass der Bund zuständig ist, soweit die Verfassung ihn ermächtigt; wenn eine solche Ermächtigung fehlt, sind die Kantone zuständig. Was nicht kraft besonderer Verfassungsermächtigung dem Bund übertragen ist, gehört zu den kantonalen Kompetenzen. Das System der Kompetenzaufteilung der Bundesverfassung weist deshalb keine Lücken auf. Neue Kompetenzen des Bundes können nur durch eine Revision der Bundesverfassung, d.h. mit Zustimmung der

Mehrheit von Volk und Ständen, begründet werden (vgl. ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, a.a.O., Rn. 1049 ff.).

Mit Blick auf die Regelungsmaterie der vorliegend zu beurteilenden Initiative kann gesagt werden, dass die Bundesverfassung keine Bestimmung enthält, welche den Bund kompetent erklären würde, Regelungen zu erlassen, welche die Offenlegung der Finanzierung der politischen Parteien und sonstiger politischer Gruppierungen zum Gegenstand haben. Mangels einer derartigen Ermächtigung steht es den Kantonen bei der gegenwärtigen Kompetenzaufteilung gemäss der Bundesverfassung frei, auf diesem Gebiet zu legislieren. Da in keiner Weise ersichtlich ist, inwiefern das Begehren der Initiantinnen und Initianten aus einem andern Grund gegen höherrangiges Recht verstossen sollte, ist aus rechtlicher Sicht nichts gegen die Verfassungsinitiative "Transparenz-Initiative - Stoppt die undurchsichtige Politik" einzuwenden.

Aus diesen Gründen erachten wir die formulierte Verfassungsinitiative "Transparenz-Initiative - Stoppt die undurchsichtige Politik" als rechtsgültig."

4. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die Rechtsgültigkeit der formulierten Verfassungsinitiative "Transparenz-Initiative - Stoppt die undurchsichtige Politik" gemäss beiliegendem Landratsbeschluss zu beschliessen.

Liestal, 27. März 2012

Im Namen des Regierungsrates:
der Präsident:
Zwick

der Landschreiber:
Achermann

Entwurf**Landratsbeschluss****über die Rechtsgültigkeit der formulierten Verfassungsinitiative "Transparenz-Initiative
- Stoppt die undurchsichtige Politik"**

Der Rechtsgültigkeit der formulierten Verfassungsinitiative "Transparenz-Initiative - Stoppt die undurchsichtige Politik" wird zugestimmt.

Liestal

Im Namen des Landrates
der Präsident:

der Landschreiber: