

Bericht der Justiz- und Sicherheitskommission an den Landrat

betreffend Formulierte Gesetzesinitiative «ÖV für alle»; Rechtsgültigkeit

2022/290

vom 20. September 2022

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die formulierte Gesetzesinitiative «ÖV für alle» für rechtsungültig zu erklären. Gemäss Kantonsverfassung¹ (§ 29 Absatz 1) und § 78 Absatz 2 des Gesetzes über die politischen Rechte² ist es Aufgabe des Parlaments, «unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren für ungültig» zu erklären. Der Antrag stützt sich auf ein Gutachten des Rechtsdiensts von Landrat und Regierungsrat. Die Initiative selber verlangt, dass der Kanton jeder im Kanton Basel-Landschaft dauerhaft niedergelassenen Person das Jahres-Verbandsabonnement («U-Abo») finanziert.

Die Forderung des Volksbegehrens, so argumentiert der Rechtsdienst von Landrat und Regierungsrat, «verstösst offensichtlich gegen Art. 81a Abs. 2 BV, wonach die Kosten des öffentlichen Verkehrs zu einem angemessenen Teil durch die von den Nutzerinnen und Nutzern bezahlten Preise zu decken sind». Die Initiative könne «wegen ihres unmissverständlichen Wortlauts auch nicht bundesverfassungskonform ausgelegt werden», sodass eine Ungültigerklärung auch unter diesem Gesichtspunkt gerechtfertigt sei. Der Regierungsrat hat sich dieser Haltung angeschlossen.

Die Geschäftsleitung hat die Vorlage am 19. Mai 2022 an die Justiz- und Sicherheitskommission überwiesen. Für Details wird auf die [Vorlage](#) verwiesen.

2. Kommissionsberatung

2.1. Organisatorisches

Die Justiz- und Sicherheitskommission hat die Vorlage am 20. Juni und am 5. September 2022 beraten, dies in Anwesenheit von Sicherheitsdirektorin Kathrin Schweizer und Angela Weirich, Generalsekretärin der Sicherheitsdirektion. Die Kommission hat im Rahmen ihrer Beratungen auch den materiell für den ÖV zuständigen Baudirektor Isaac Reber sowie Clara Bonk und Elena Kasper als Vertretung des Initiativkomitees bzw. der Juso Baselland angehört. Daniel Roth und René Bolliger, Leiter bzw. Mitarbeiter des Rechtsdiensts von Landrat und Regierungsrat, haben die juristischen Argumente erläutert, die dem Antrag auf Ungültigerklärung zu Grunde liegen.

2.2. Eintreten

Eintreten war in der Kommission unbestritten.

2.3. Detailberatung

Die Kommission sah sich bei ihrer Beratung der Vorlage mit zwei Problemfeldern konfrontiert: Einerseits wird vielfach mit unbestimmten und darum auslegebedürftigen Begriffen argumentiert – andererseits (und vielleicht just aus dem ersten Aspekt resultierend) sind verschiedene Kantone

¹ SGS 100

² SGS 120

und Städte bei vergleichbaren Initiativen zu verschiedenen Einschätzungen gelangt, d. h. sie haben die Frage der Rechtsgültigkeit unterschiedlich bewertet.

Der Kanton Neuenburg etwa hat eine ähnlich gelagerte Initiativen für rechtsgültig erklärt, während der Kanton Freiburg sowie das Stadtberner Parlament eine solche Zustimmung zu entsprechenden Initiativen verweigert haben. In Bern schliesslich ist eine Beschwerde beim Statthalteramt hängig, nachdem das Stadtparlament die erwähnte Gratis-ÖV-Initiative für rechtsungültig erklärt hatte. Zuletzt hat zudem der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt eine Initiative für rechtsgültig erklärt, welche einen «Gratis-ÖV für Kinder und Jugendliche» verlangt.

In diesem Kontext wurde in der Kommission die Frage aufgeworfen, was unter dem «angemessenen Teil» der Kosten zu verstehen ist, für den die Nutzerinnen und Nutzer gemäss Bundesverfassung aufzukommen haben. Die Initiantinnen argumentierten, dass die niedergelassenen Personen, die ein Gratis-U-Abo erhalten sollen, den ÖV bereits über ihre Steuern mitfinanzieren. Die Vertreter des Rechtsdiensts und der Baudirektion wiesen hingegen darauf hin, dass die BV-Bestimmung eine direkte Kostenbeteiligung im Blick habe. Die Bestimmung, so wurde weiter betont, stelle übergeordnetes Recht dar; sie sei zudem erst sechs Jahre alt und könne darum kaum schon als veraltet angesehen werden. Eine Ungültigerklärung müsse darum – wenn auch nolens volens – erfolgen.

Zur Debatte stand auch die Frage, welche maximale Grösse und «Beschaffenheit» eine Bevölkerungsgruppe haben darf, die zulässigerweise von einem Gratis-ÖV profitieren darf. Der Rechtsdienst verwies in diesem Kontext auf ein aktuelles Gutachten zu Handen des Bundesamtes für Verkehr, das vom Februar 2022 datiert und vor dem Hintergrund der angeführten Volksinitiativen in Auftrag gegeben wurde, die bezüglich Rechtsgültigkeit unterschiedliche Beurteilungen erfahren haben. Diese Expertise lasse erkennen, so die Argumentation des Rechtsdienstes, dass ein kostenloser ÖV für einen eng begrenzten Personenkreis (z. B. behinderte Menschen oder Touristen) von der Verfassung her denkbar ist. Für einen breit gefassten oder – wie im vorliegenden Fall – quasi unbegrenzten Personenkreis sei dies aber nicht zulässig. Die Initiantinnen betonten hingegen, dass ihr Begehren keinen flächendeckenden Gratis-ÖV verlange, sondern dies nur den Niedergelassenen als begrenzter Personengruppe zugestehen will. Im Zweifelsfall solle zudem das Verdikt der Bevölkerung gelten.

Aus den Reihen der Kommission wurde zudem – im Anschluss an die Argumentation der Vertreterinnen der Initiative – gefragt, ob eine höhere Gewichtung von Artikel 74 BV (Umweltschutz) gegenüber Artikel 81a denkbar sei.

In dieser Konstellation wurde in der Kommission die Option einer Sistierung der Initiative ins Spiel gebracht. Damit soll es ermöglicht werden, die weitere Entwicklung in der Rechtsprechung abwarten zu können. Ein positiver wie auch ein ablehnender Entscheid betreffend Rechtsgültigkeit der vorliegenden Initiative im jetzigen Zeitpunkt könnte, so die Haltung, je nach der gerichtlichen Beurteilung schon bald nicht mehr haltbar sein. Es sei deshalb besser, den materiellen Entscheid erst zu fällen, wenn sich die Rechtslage klarer und eindeutiger präsentiert. Mit einer Zustimmung zur Rechtsgültigkeit würde man den Stimmberechtigten andererseits eine Umsetzbarkeit der Initiative vorgaukeln, die nicht gegeben sei, so die Kommissionsmitglieder, welche der Initiative aus rechtlichen Erwägungen skeptisch gegenüber stehen.

Gemäss § 78a Absatz 3 des Gesetzes über die politischen Rechte kann der Landrat eine Sistierung (bzw. im Wortlaut des Gesetzes: eine Unterbrechung) oder eine Verlängerung der Behandlungsfrist im Einvernehmen mit dem Initiativkomitee anordnen. Die Frage war in Anwesenheit der Vertreterinnen der Initiative bereits kurz angesprochen worden. Eine formelle Anfrage an das Komitee für eine Sistierung um zwei Jahre wurde schliesslich mit 12:0 Stimmen beschlossen.

Das Initiativkomitee hat diese Anfrage positiv beantwortet (Mail vom 30. Juli 2022 an das Kommissionssekretariat). Die Kommission hat in diesem Kontext auch zur Kenntnis genommen, dass das Komitee darum gebeten hat, nach Ablauf der zwei Jahre nochmals angehört zu werden.

Die Kommission hat der Sistierung der Behandlungsfrist um zwei Jahre schliesslich mit 11:0 Stimmen ohne Enthaltungen zugestimmt.

3. Antrag an den Landrat

://: Die Kommission beantragt dem Landrat mit 11:0 Stimmen, gemäss dem beiliegenden Landratsbeschluss zu beschliessen.

20.09.2022 / gs

Justiz- und Sicherheitskommission

Jacqueline Wunderer, Präsidentin

Beilage

- Entwurf Landratsbeschluss

Landratsbeschluss

betreffend Formulierte Gesetzesinitiative «ÖV für alle»; Rechtsgültigkeit

vom **Datum wird durch die LKA eingesetzt.**

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

::: Die Behandlungsfrist der formulierten Gesetzesinitiative «ÖV für alle» wird für zwei Jahre sistiert.

Liestal, **Datum wird durch die LKA eingesetzt.**

Im Namen des Landrats

Die Präsidentin:

Die Landschreiberin: