

ARechtsdienst Regierungsrat & Landrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Bau- und Umweltschutzdirektion
Hr. Isaac Reber, Vorsteher

Liestal, 5. Mai 2020

030 19 9 / Bo

Formulierte Gesetzesinitiative "Klimaschutz", Abklärung der Rechtsgültigkeit

Sehr geehrter Herr Regierungspräsident Reber
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 13. September 2019 sowie mit E-Mail vom 17. März 2020 haben Sie uns gebeten, die Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative «Klimaschutz» abzuklären. Gerne kommen wir diesem Auftrag wie folgt nach:

Allgemeines

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.)
2. Zuständig zur Prüfung der formellen Voraussetzungen im engeren Sinne, das heisst, ob die Volksinitiative zustande gekommen ist, ist die Landeskanzlei (§ 73 des Gesetzes vom 7. Sep-

tember 1981 über die politischen Rechte [GpR]). Dies ist vorliegend der Fall (vgl. dazu die entsprechende Verfügung der Landeskantlei vom 16. März 2020, publiziert im Amtsblatt Nr. 12 vom 19. März 2020). 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 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 und nicht offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren zur Abstimmung vorgelegt werden.

Formelles

3. § 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.

Die Initiative „Klimaschutz“ wirft hinsichtlich des Erfordernisses der Einheit der Form keine Fragen auf, zumal das Begehren einheitlich in der Form der formulierten Gesetzesinitiative gehalten ist; namentlich soll mit Hilfe der Initiative ein integrales (neues) Gesetz über den Klimaschutz im Kanton Basel-Landschaft erlassen werden.

4. 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.

Die zu beurteilende Volksinitiative verlangt im Wesentlichen, dass sich der Kanton Basel-Landschaft auf das Erreichen bestimmter Klimaziele verpflichtet, namentlich betreffend die Reduktion von sogenannten Treibhausgas-Emissionen bis zum Jahr 2050. Zu diesem Zweck seien in verschiedenen Bereichen (insbesondere Gebäude, Energieversorgung, Verkehr, Landwirtschaft

und Finanzmärkte) die bezüglichen Treibhausgas-Emissionen jährlich zu inventarisieren und die jeweiligen, für das Erreichen der Klimaziele notwendigen Reduktionspfade zu definieren. Für den Fall, dass sich das Verfehlen mindestens eines der Reduktionspfade abzeichnen sollte, werde der Regierungsrat aufgerufen, dem Landrat die für das Einhalten der Reduktionspfade erforderlichen gesetzgeberischen Massnahmen zu ergreifen sowie die in seinem eigenen Kompetenzbereich liegenden, erforderlichen Massnahmen anzuordnen. Für die Erledigung der dabei anfallenden administrativen Arbeiten sei eine Klimakoordinatorin oder ein Klimakoordinator einzusetzen. Schliesslich seien den Direktionen der Kantonsverwaltung die Verantwortlichkeiten hinsichtlich Inventarisierung und Reduktion der Treibhausgase zuzuordnen.

Mit den eben dargestellten Begehren zielt die Volksinitiative insgesamt darauf ab, die Behörden des Kantons Basel-Landschaft zu verpflichten, dafür besorgt zu sein, dass auf dem Kantonsgebiet bis zum Jahr 2050 bestimmte Treibhausgas-Reduktionsziele erreicht werden. Sowohl die hierbei zu verfolgende Vorgehensweise (Verfolgen von eigens zu definierenden Reduktionspfaden samt diesbezüglicher Administration) als auch die im Bedarfsfall zu ergreifenden, von der Initiative selbst nicht definierten Massnahmen sind auf die vorgegebene, übergeordnete Zielsetzung ausgerichtet, so dass auch das formelle Gültigkeitserfordernis der Einheit der Materie ohne Weiteres erfüllt ist.

Materielles

5. In materieller Hinsicht ist zu prüfen, ob die Volksinitiative unmögliche oder aber offensichtlich rechtswidrige Inhalte aufweist. Ein Volksbegehren ist unmöglich, wenn das/die damit verfolgte/n Anliegen tatsächlich nicht durchführbar ist/sind. 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) oder die ursprüngliche Zielsetzung - aus welchen Gründen auch immer - nicht erreichbar ist. Eine derartige Unmöglichkeit ist im Falle der vorliegenden Gesetzesinitiative, auch wenn diese auf einen relativ weiten Zeithorizont ausgerichtet ist, nicht gegeben. So erscheint es jedenfalls nicht von vorneherein unmöglich, mehr oder weniger einschneidende Massnahmen zu definieren, die geeignet sind, um das gesteckte Treibhausgas-Emissionsziel zu erreichen.

6. 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

kantonale Verfassungsgericht hat deshalb den Begriff der offensichtlichen Rechtswidrigkeit mit einer „augenscheinlichen, sichtbaren und damit sofort erkennbaren Rechtswidrigkeit“ gleichgesetzt (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Basel-Landschaft [heute: Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht] Nr. 123 vom 15. Oktober 1997, Erwägung 3).

6.1 Eine kantonale Initiative kollidiert mit übergeordnetem Recht, wenn sie den gleichen Normbereich betrifft und dabei für das gleiche Problem eine andere Antwort gibt als das höherrangige Recht (YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rz. 2120). In diesem Sinne können kantonale Initiativen - abgesehen von der hier nicht zur Diskussion stehenden Verletzung von Völkerrecht - insbesondere gegen übergeordnetes kantonales Recht, interkantonales Recht oder aber gegen Bundesrecht verstossen.

6.1.1 Gemäss Artikel 3 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) sind die Kantone souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie [die Kantone] üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind. Als Ausfluss des dergestalt verbrieften Prinzips der Einzelermächtigung verfügt der Bund nur über jene Zuständigkeiten, die ihm die Bundesverfassung zuweist. Will der Bund eine neue Aufgabe aufgreifen und besitzt er dafür noch keine Grundlage in der Bundesverfassung, so muss er die Verfassung zuerst entsprechend ergänzen. Für Bundesaufgaben besteht mit anderen Worten ein Verfassungsvorbehalt. Entsprechend bestimmt Artikel 42 Absatz 1 BV unter dem Titel „Aufgaben des Bundes“, dass der Bund die Aufgaben erfüllt, die ihm die Bundesverfassung zuweist. Demgegenüber bestimmen die Kantone laut Artikel 43 BV, welche Aufgaben sie im Rahmen ihrer Zuständigkeiten erfüllen. Die eigentliche Kompetenzzuweisung geschieht im Wesentlichen im „Aufgabenteil“ der Bundesverfassung, namentlich in den Artikeln 54 - 135 BV (GIOVANNI BIAGGINI, Kommentar Bundesverfassung, Ausgabe 2007, Artikel 3, N 5 ff.).

6.1.2 Betreffend die Klimapolitik oder aber den Klimaschutz finden sich in der aktuellen Bundesverfassung keine konkreten Grundlagen bezüglich der Zuweisung von Kompetenzen an den Bund und/oder die Kantone. Diese «Lücke» soll mittels der vom Verein Klimaschutz Schweiz lancierten Volksinitiative «Für ein gesundes Klima (Gletscher-Initiative)» geschlossen werden. Diese in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs ausgestaltete eidgenössische Verfassungsinitiative ist am 27. November 2019 bei der Bundeskanzlei eingereicht worden und am 17. Dezember 2019 zustande gekommen (Bundesblatt [BBl] 2019, S. 8550). Das Volksbegehren strebt im Sinne einer allgemeinen Grundverpflichtung an, dass sich Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten im Inland und im internationalen Verhältnis für die Begrenzung der Risiken und Auswirkungen der Klimaveränderung einzusetzen haben (neuer Art. 74a Abs. 1 BV). Im Sinne einer Zielvorgabe fordert der Initiativtext des Weiteren, dass soweit in der Schweiz vom Menschen verursachte Treibhausgasemissionen anfallen, deren Wirkung auf das Klima spätestens ab 2050 durch sichere Treib-

hausgassenken dauerhaft ausgeglichen werden müssen (Abs. 2). Diese Vorgabe nimmt implizit Bezug auf das am 12. Dezember 2015 (auch seitens der Schweiz) verabschiedete sogenannte Pariser Abkommen der Vereinten Nationen. Dessen völkerrechtlich verbindliches Ziel besteht erklärermassen darin, die globale Erwärmung auf «deutlich unter 2 Grad» gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen. Im Weiteren seien «Anstrengungen zu unternehmen, die Erwärmung auf 1,5 Grad zu begrenzen». Insbesondere von den sogenannten «entwickelten Staaten» wird dabei erwartet, voranzugehen. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, wird allgemein davon ausgegangen, dass die Treibhausgas-Emissionen bis zum Jahr 2050 weltweit auf null (und danach auf unter null) sinken muss(t)en. Mit anderen Worten ausgedrückt müssen der Erdatmosphäre nach 2050 mehr Treibhausgase entzogen als weltweit emittiert werden.

Am 3. April 2020 hat der Bundesrat entschieden, der von ihm abgelehnten Gletscher-Initiative einen direkten Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Dessen Ausgestaltung ist derzeit noch offen.

6.1.3 Das Herzstück der schweizerischen Klimapolitik bildet derzeit das Bundesgesetz vom 23. Dezember 2011 über die Reduktion der CO₂-Emissionen (kurz: CO₂-Gesetz). Dieses Gesetz bezweckt, die Treibhausgasemissionen, insbesondere die CO₂-Emissionen, die auf die energetische Nutzung fossiler Energieträger (wie Brenn- und Treibstoffe) zurückzuführen sind, [in 10-Jahres-Schritten] zu vermindern mit dem Ziel, einen Beitrag zu leisten, den globalen Temperaturanstieg auf weniger als 2 Grad Celsius zu beschränken (Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes). Aktuell gilt das gesetzliche Reduktionsziel, wonach die Treibhausgasemissionen im Inland bis zum Jahr 2020 gegenüber 1990 gesamthaft um 20 Prozent vermindert werden müssen (Art. 3 Abs. 1). Laut Art. 3 Abs. 5 CO₂-Gesetz ist der Bundesrat verpflichtet, der Bundesversammlung rechtzeitig Vorschläge zu Reduktionszielen für die Zeit nach 2020 zu unterbreiten. Die gesetzlichen Regelungen für die Periode 2021 bis 2030 befinden sich zurzeit in der parlamentarischen Beratung. Diese hat sich – nicht zuletzt wegen der Corona-Krise – verzögert, so dass derzeit unklar ist, mit welchen konkreten Mitteln inskünftig die Vorgaben des Pariser Abkommens auf der eidgenössischen Ebene umgesetzt werden sollen.

6.1.4 Mangels einer konkreteren Verfassungsgrundlage betreffend den Klimaschutz stützt sich das CO₂-Gesetz seinem Ingress nach zunächst auf Art. 74 BV. Gemäss dessen Abs. 1 erlässt der Bund Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen. Diese Bestimmung begründet eine umfassende, verpflichtende Gesetzgebungskompetenz des Bundes mit nachträglich derogatorischer Wirkung (sogenannte konkurrierende Kompetenz, vgl. GIOVANNI BIAGGINI, Kommentar Bundesverfassung, Ausgabe 2007, Art. 74, N3; Basler Kommentar Bundesverfassung, 2015, ALAIN GRIFFEL, Art. 74, N16). Mit konkurrierend ist gemeint, dass die Begründung der Bundeskompetenz keine unmittelbaren Auswirkungen auf allfällige kantonale Regelungen hat. Solche werden nur hinfällig, wenn und soweit der Bund von seiner Kompetenz Gebrauch macht; solange dies nicht geschieht, bleiben die Kantone

zuständig. Ebenso verhält es sich mit Art. 89 BV betreffend die Energiepolitik, auf den sich das CO₂-Gesetz ausserdem abstützt (vgl. den Ingress). Nach dieser Bestimmung setzen sich der Bund und die Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine ausreichende, breit gefächerte, sichere, wirtschaftliche und umweltverträgliche Energieversorgung sowie für einen sparsamen und rationellen Energieverbrauch ein (Abs. 1). Dabei legt der Bund Grundsätze fest über die Nutzung einheimischer und erneuerbarer Energien und über den sparsamen und rationellen Energieverbrauch. Auch hierbei handelt es sich um eine verpflichtende, konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes (BIAGGINI, a.a.O., Art. 89, N5).

6.1.5 Aufgrund der vorstehenden Erörterungen ergibt sich mit Blick auf das übergeordnete Verfassungsrecht des Bundes, dass dieses den Kantonen auf dem Gebiet des Klimaschutzes, welches naturgemäss eine sehr facettenreiche Querschnittsthematik darstellt, überall dort Raum für den Erlass von eigenständigem Recht lässt, wo die einschlägige (konkurrierende) eidgenössische Gesetzgebung (noch) keine abschliessenden Regelungen kennt. Damit stehen die bundesverfassungsrechtlichen Kompetenzregelungen dem vorliegenden Volksbegehren nicht entgegen.

6.2 Was das übergeordnete basellandschaftliche Verfassungsrecht anbelangt, ist festzuhalten, dass mit den §§ 112 und 116 KV zweifellos Grundlagen für den Erlass von – das Bundesrecht ergänzendem – kantonalem Recht auf dem Gebiet des Klimaschutzes bestehen. So bestimmt § 112 Abs. 1 KV unter dem Titel «Grundsätze des Umweltschutzes», dass der Kanton und die Gemeinden ein auf die Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen den Naturkräften und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits sowie ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits anstreben. Des Weiteren haben der Kanton und die Gemeinden den Menschen und seine natürliche Umwelt vor schädlichen und lästigen Einwirkungen zu schützen (Abs. 2 dieses Paragraphen). § 115 Abs. 1 KV besagt betreffend die öffentliche Aufgabe der Energieversorgung, dass der Kanton und die Gemeinden eine sichere, volkswirtschaftlich optimale und umweltgerechte Versorgung mit Energie sowie deren sparsame und wirtschaftliche Verwendung zu fördern haben. Weitere verfassungsrechtliche Anknüpfungspunkte für ein kantonales Tätigwerden im Interesse des Klimaschutzes finden sich in § 118 Abs. 1 KV, wonach der Kanton Vorschriften über die öffentlichen Sachen aufstellt, oder aber in § 120 KV, der dem Kanton und den Gemeinden aufträgt, für eine umweltgerechte und volkswirtschaftlich möglichst günstige Verkehrsordnung zu sorgen. Schliesslich ist in diesem Zusammenhang auf § 121 KV betreffend die Ziele der kantonalen Wirtschaftspolitik hinzuweisen; laut dessen Absatz 2 haben die Förderungsmassnahmen [des Kantons und der Gemeinden] den Belangen der kleinen und mittleren Unternehmungen, der Landwirtschaft, der Raumordnung und des Umweltschutzes Rechnung zu tragen.

Damit erweist sich, dass (auch) die Verfassung des Kantons Basel-Landschaft – wenn auch nicht explizit, so doch der Sache nach – eine Reihe von Grundlagen für ein kantonales gesetzgeberisches Tätigwerden auf dem Gebiet des Klimaschutzes enthält.

7. Ausgehend von den vorstehenden allgemeinen Erörterungen betreffend die (verbleibende) Regelungskompetenz des Kantons ist nachfolgend auf die Rechtsgültigkeit der einzelnen Forderungen einzugehen, die mit der vorliegenden Initiative aufgestellt werden.

7.1 § 1 des Initiativtextes erklärt sinngemäss die im Rahmen des erwähnten Pariser Abkommens der Vereinten Nationen vereinbarten Klimaziele für den Kanton Basel-Landschaft verbindlich. Selbst wenn primär die Schweizerische Eidgenossenschaft als Unterzeichnerin des Pariser Abkommens völkerrechtlich verpflichtet ist, diesen Klimazielen nachzuleben und ihre (Umwelt-) Politik auf das Erreichen derselben auszurichten, steht einer gesetzlich verbrieften Erklärung, wonach die Zielsetzungen (auch) für den Kanton Basel-Landschaft verbindlich sein sollen, aus rechtlicher Sicht nichts entgegen. Dies schon deshalb nicht, weil die Schweizerische Eidgenossenschaft mit der Unterzeichnung des Klimaabkommens zumindest implizit auch die ihr «untergeordneten» Gebietskörperschaften (namentlich die Kantone und die Gemeinden) auf die vereinbarten Klimaziele verpflichtet hat. Insofern wiederholt die Verbindlicherklärung in § 1 der Initiative lediglich, was aufgrund der völkerrechtlichen Verpflichtung der Schweiz ohnehin auch für die Kantone bereits gilt, zumal diese erfahrungsgemäss oftmals für den Vollzug von bundesrechtlich vorgeschriebenen (Klimaschutz-) Massnahmen zuständig sind.

7.2 § 2 des Initiativtextes legt zunächst in ganz genereller Weise fest, wie im Kanton Basel-Landschaft zum Zwecke der Erreichung der vorgegebenen Klimaschutzziele vorzugehen ist. So sollen die Treibhausgas-Emissionen in einem ersten Schritt jährlich erhoben und «inventarisiert» werden. Alsdann sollen in den Bereichen Gebäude, Energieversorgung, Verkehr, Landwirtschaft und Finanzmärkte sogenannte Reduktionspfade hinsichtlich des Erreichens der Ziele bis zum Jahr 2050 definiert werden. Betreffend die Zuständigkeiten schreibt § 2 fest, dass die Inventur der Emissionen und die Definition der Reduktionspfade dem Regierungsrat obliegen, wogegen der Landrat das Inventar der Treibhausgas-Emissionen jährlich zu genehmigen hat. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern diese «generellen Handlungsanweisungen» übergeordnetem Recht widersprechen sollten. Anzumerken bleibt in diesem Zusammenhang allerdings, dass die Gletscher-Initiative ganz ähnliche Vorschriften enthält. So besagt Abs. 2 der Übergangsbestimmungen, dass das [Bundes-]Gesetz den Absenkpfad für die Treibhausgas-Emissionen bis 2050 festzulegen und Zwischenziele zu benennen habe, die mindestens zu einer linearen Absenkung [der Emissionen] führen. Es versteht sich von selbst, dass im Falle der Annahme der eidgenössischen Initiative und der bundesgesetzlichen Umsetzung derselben allfällige konkurrierende Vorgehensregeln des Bundes für das Erreichen der Klimaschutzziele dem kantonalen Recht vorgehen würden. Solange dies jedoch nicht der Fall ist, ist der Kanton kompetent, in seinen Zuständigkeitsbereichen eigene «Marschtabelle» für die Reduktion von Treibhausgasen vorzusehen.

7.3 § 3 des Initiativtextes schreibt fest, wie vorzugehen ist, falls die zu beobachtenden «Reduktionspfade» verpasst zu werden drohen. Diesfalls hat der Regierungsrat dem Landrat innert einer bestimmten Frist die für das Einhalten der Reduktionspfade erforderlichen gesetzgeberischen und planerischen Massnahmen zu beantragen (Abs. 1). Darüber hinaus hat der Regierungsrat im Rahmen seiner Kompetenzen alle erforderlichen Massnahmen zu ergreifen (Abs. 2). Dazu ist zunächst zu bemerken, dass die Initiative gänzlich offen lässt, welche konkreten Massnahmen zum Zwecke der Erreichung der Klimaschutzziele angeordnet werden müssen. Damit erübrigt sich zu prüfen, inwiefern das übergeordnete Bundesrecht im heutigen Zeitpunkt überhaupt Raum für entsprechende kantonale Schutzmassnahmen belässt. Diese Frage wäre im «Ereignisfall» nach Massgabe der dazumaligen Rechtslage in Bund und Kanton zu beantworten, sodass zurzeit auch unter diesem Gesichtspunkt keine Unvereinbarkeit mit höherrangigem Recht ersichtlich ist. Indem der Initiativtext ausdrücklich unterscheidet zwischen der Ergreifung von gesetzgeberischen und planerischen Massnahmen durch den Landrat einerseits und der Anordnung von «erforderlichen» Massnahmen durch den Regierungsrat andererseits, trägt er dem Umstand Rechnung, dass dem Landrat und dem Regierungsrat von Verfassungs wegen unterschiedliche Rechtsetzungskompetenzen zustehen. So weist § 63 Abs. 1 KV dem Landrat (und nur diesem) die Kompetenz zu, alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen in der Form des Gesetzes zu erlassen. Demgegenüber beschränken sich die Kompetenzen des Regierungsrats auf dem Gebiet der Rechtsetzung darin, dem Landrat Entwürfe zu Verfassungsänderungen, Gesetzen und Dekreten zu unterbreiten sowie auf der Grundlage und im Rahmen der Gesetze und Staatsverträge ausführende Verordnungen zu erlassen (§ 74 Abs. 1 und 2 KV). Mit Blick darauf erweist sich, dass die formulierte Gesetzesinitiative im Einklang steht mit der verfassungsrechtlichen Zuweisung der Rechtsetzungskompetenzen an die Legislative und an die Exekutive, zumal sie eine klare Abgrenzung vorsieht zwischen den Kompetenzen des Landrats und des Regierungsrats.

7.4 § 4 des Initiativtextes sieht die Einsetzung einer Klimakoordinatorin oder eines Klimakoordinators vor, die/der direktionsübergreifend für die administrativen Belange auf dem Gebiet des Klimaschutzes zuständig sein soll. Dieses Begehren der Initiative ist insofern unproblematisch, als der Regierungsrat bereits mit Beschluss vom 22. Januar 2019 eine Anlaufstelle (Koordinationsstelle Klima) bezeichnet hat, welche die Koordination der Belange des Klimaschutzes innerhalb der Verwaltung übernimmt. Namentlich ist das Lufthygieneamt beider Basel mit dieser Aufgabe betraut (vgl. dazu die Stellungnahme des Regierungsrats zur Motion Nr. 2019/609 von Thomas Noack betreffend Einsetzung eines Klimadelegierten und einer Task Force zur Erreichung der Klimaziele und der Koordination der Massnahmen zum Umgang mit dem Klimawandel).

7.5 Schliesslich bestimmt § 5 des Initiativtextes, dass der Regierungsrat die einzelnen Teilbereiche des Inventars resp. die einzelnen Reduktionspfade den Direktionen zuordnet, und dass jede Direktion für die Einhaltung der Reduktionspfade in den ihr zugeordneten Teilbereichen verantwortlich ist. Dieses Begehren beschlägt einen Aspekt der Verwaltungsorganisation, der grundsätz-

lich in den Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats, namentlich in dessen Verordnungskompetenz fällt (vgl. dazu § 17 Abs. 1 Bst a des Gesetzes vom 28. September 2017 über die Organisation des Regierungsrats und der Verwaltung des Kantons Basel-Landschaft). Indessen ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass das basellandschaftliche Verfassungsrecht kein Verbot von Regelungen auf der Gesetzesstufe vorsieht, die nicht grundlegend und wichtig, also nicht gesetzeswesentlich im Sinne der Kantonsverfassung, wären. Gemäss der jüngsten Rechtsprechung des Kantonsgerichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, sind deshalb weder das Parlament selbst noch Initiantinnen und Initianten daran gehindert, Detailbestimmungen in ein Gesetz bzw. in eine Gesetzesinitiative aufzunehmen. Mithin dürften Gesetzesinitiativen darauf abzielen, gestützt auf Gesetze erlassenes (oder aber zu erlassendes) Ausführungsrecht des Parlaments oder des Regierungsrats durch Gesetzesrecht zu ersetzen (Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, vom 24. Januar 2018 i.S. Rechtsgültigkeit der Gesetzesinitiative «Stopp dem Abbau an den öffentlichen Schulen», Erwägung 5.9). Damit ist auch dieses Begehren mit dem übergeordneten kantonalen Verfassungsrecht vereinbar.

8. Zusammenfassend erachten wir aufgrund der vorstehenden Erörterungen die formulierte Gesetzesinitiative «Klimaschutz» als rechtsgültig. Die Initiative erfüllt die formalen Kriterien der Einheit der Form und der Einheit der Materie und verstösst weder gegen übergeordnetes Bundesrecht noch gegen übergeordnetes kantonales Recht. Namentlich ist der Kanton Basel-Landschaft kompetent, in seinen Zuständigkeitsbereichen Regelungen betreffend die Reduktion von Treibhausgas-Emissionen vorzusehen, solange diese nicht von konkurrierendem Bundesrecht verdrängt werden. Umso mehr ist mit Blick auf die konkreten Begehren der Volksinitiative aus rechtlicher Sicht nichts gegen die blosse Definition von Klimaschutz-Zielen sowie die Vorgabe von Vorgehensweisen für das Erreichen der Zielsetzungen einzuwenden.

In der Hoffnung, Ihnen mit diesen Ausführungen zu dienen, verbleiben wir

mit freundlichen Grüssen



lic. iur. René Bolliger
wiss. Sachbearbeiter



lic. iur. Daniel Roth
Leiter Rechtsdienst

Kopie z.K. an Regierungsrätin Kathrin Schweizer