

Rechtsdienst Regierungsrat & Landrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion
Generalsekretariat
Frau Christine Graf, Stab Recht

Liestal, 18. Dezember 2017

030 17 20 / Bo

Volksinitiative "Für eine kantonale Behindertengleichstellung" / Abklärung der Rechtsgültigkeit

Sehr geehrte Frau Graf

Am 5. Dezember 2017 haben Sie uns gebeten, die Rechtsgültigkeit der formulierten Verfassungsinitiative „Für eine kantonale Behindertengleichstellung“ 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 [ZBI], 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 Landeskanzlei, publiziert im Amtsblatt Nr. 42 vom 19. Oktober 2017). 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 Landrates, 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 Volksbegehren als nichtformulierte Initiative gilt. Eine Volksinitiative darf demnach nur als allgemeine Anregung oder als ausformulierter Entwurf eingereicht werden. Mischformen sind ausgeschlossen.

Die Initiative „Für eine kantonale Behindertengleichstellung“ wirft hinsichtlich des Erfordernisses der Einheit der Form keine Fragen auf, zumal das Begehren einheitlich in Form der formulierten Verfassungsinitiative gehalten ist; namentlich soll mit Hilfe der Initiative ein neuer Paragraph (§ 8a) in die Kantonsverfassung aufgenommen 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 hier zu beurteilende Volksinitiative setzt sich zum Ziel, die verfassungsrechtlichen Grundlagen einzuführen, um Menschen mit Behinderungen in sämtlichen Lebensbereichen den Ausgleich der Nachteile zu ermöglichen, die sie gegenüber Nicht-Behinderten haben. Zu diesem Zweck soll das Gesetz Massnahmen zur Beseitigung von Nachteilen der Behinderten vorsehen, wobei der Kanton und die Gemeinden aufgerufen werden, die volle und wirksame Teilhabe und Selbstbestimmung

von Menschen mit Behinderung in allen Lebensbereichen zu fördern. Mit Blick darauf steht die Initiative einheitlich im Dienst der Gleichstellung von behinderten und nicht-behinderten Menschen, so dass das Erfordernis 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 Verfassungsinitiative offenkundig nicht gegeben.

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 Entscheidverfahren 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).

7.1 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 Verfassungsinitiativen - abgesehen von der hier nicht zur Diskussion stehenden Verletzung von Völkerrecht - insbesondere gegen übergeordnetes Bundesrecht verstossen.

7.2 Gemäss Artikel 3 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) üben die Kantone alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind (sog. subsidiäre Generalklausel zu Gunsten der kantonalen Zuständigkeit). Somit stellt sich die Frage, welche Rechte, Aufgaben oder Zuständigkeiten im vorliegenden Zusammenhang dem Bund übertragen sind und welche gegebenenfalls den Kantonen verbleiben.

Die Artikel 42 und 43 BV legen die Grundsätze der Aufgabenverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen fest. Danach erfüllt der Bund diejenigen Aufgaben, die ihm die Bundesverfassung zuweist (Artikel 42 Absatz 1 BV). Aber auch dort, wo der Bund von Bundesverfassung wegen zuständig ist, soll er seine Zuständigkeit nur soweit beanspruchen, als die betreffende Aufgabe einer einheitlichen Regelung bedarf (Artikel 42 Absatz 2 BV; Subsidiaritätsprinzip). Er soll also von den Zuständigkeiten, die ihm durch die Bundesverfassung zugewiesen sind, nur soweit Gebrauch machen, als eine gesamtschweizerische Regelung erforderlich ist. Im Übrigen bleiben die Kantone zuständig (sog. originäre Zuständigkeit); sie bestimmen selbst, welche Aufgaben sie in diesem Rahmen erfüllen (Artikel 43 BV).

Darüber hinaus ist der Bund dann, wenn die Bundesverfassung eine Aufgabe dem Bund zuweist und die Umsetzung des Bundesrechts durch die Bundesverfassung oder durch Bundesgesetz den Kantonen übertragen ist, gemäss Artikel 46 Absatz 2 BV verpflichtet, den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit zu belassen und den kantonalen Besonderheiten Rechnung zu tragen.

7.3.1 Auf dem Gebiet der Gleich- oder Besserstellung von Menschen mit Behinderungen ist nebst dem hier nicht näher darzustellenden Diskriminierungsverbot (vgl. dazu Artikel 8 Absatz 2 BV) insbesondere auf Artikel 8 Absatz 4 BV hinzuweisen, wonach das Gesetz Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen der Behinderten vorzusehen hat. Nach der herrschenden Lehre bezüglich der normativen Bedeutung von Artikel 8 Absatz 4 BV handelt es sich bei dieser Bestimmung um einen (allgemeinen) Gesetzgebungsauftrag, der den Gesetzgebern aller Stufen, d.h. in Bund, Kantonen und Gemeinden, einen entsprechenden Handlungsauftrag erteilt. Die Verfassungsnorm begründet dagegen weder einklagbare Individualrechte noch eine Rechtsetzungskompetenz für den Bund. Artikel 8 Absatz 4 BV nennt vielmehr ein allgemein gehaltenes Ziel, ohne sich jedoch zu den Instrumenten (der Zielerreichung) zu äussern. Die Verfassungsnorm ist nicht als Gleichstellungs- oder Förderungs-, sondern als Beseitigungsauftrag formuliert, der den Gesetzgebern von Bund, Kantonen und Gemeinden einen grossen Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum belässt (GIOVANNI BIAGGINI, Kommentar Bundesverfassung, Ausgabe 2007, Artikel 8, N 36 f.; MARGRITH BIGLER-EGGENBERGER / REGULA KÄGI-DIENER, in: St. Galler BV-Kommentar, 3. Auflage 2014, Artikel 8, Rz. 140 ff.).

7.3.2 Der Umsetzung des verfassungsmässigen Gesetzgebungsauftrags dient auf der Ebene des Bundes das Gesetz vom 13. Dezember 2002 über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG), welches Rahmenbedingungen schaffen soll, die es Menschen mit Behinderungen erleichtern, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen und insbesondere selbstständig soziale Kontakte zu pflegen, sich aus- und fortzubilden und eine Erwerbstätigkeit auszuüben (vgl. Artikel 1 des erwähnten Gesetzes). Der Geltungsbereich des Behindertengleichstellungsgesetzes ist in dessen Artikel 3 definiert (vgl. dazu die Aufzählung in den Buchstaben a bis g). Selbst im Regelungsbereich des Behindertengleichstel-

lungsgesetzes sind die Kantone jedoch ausdrücklich befugt, weitergehende Bestimmungen zu Gunsten von Menschen mit Behinderungen zu erlassen (vgl. Artikel 4 BehiG). In Anbetracht dessen sind die Gesetzgeber von Kantonen und Gemeinden erst recht kompetent, ausserhalb der bundesrechtlich geregelten Bereiche eigene Bestimmungen zum Zwecke der Behindertengleichstellung einzuführen.

7.4 Mit der vorliegenden Initiative sollen in der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft die Grundlagen geschaffen werden, auf welche gestützt sowohl der Kanton als auch die Gemeinden inskünftig Regelungen im Interesse der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen erlassen sollen. Dabei geht es laut dem Initiativtext - soweit wirtschaftlich zumutbar - namentlich um die Gewährleistung des Zugangs zu Arbeit, Bildung, Freizeit, Kommunikation, Mobilität und Wohnen sowie den Zugang zu Bauten, Anlagen, Einrichtungen und öffentlich angebotenen Leistungen. Im Weiteren sollen Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt Anspruch auf Anerkennung und Unterstützung ihrer spezifischen kulturellen und sprachlichen Identität, einschliesslich der Gebärdensprache und der Kultur der Gehörlosen, haben (vgl. dazu den Wortlaut von § 8a KV).

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen ist es vor dem Hintergrund des Bundesrechts zulässig, dem Kanton und den Gemeinden auf dem Weg einer (formulierten) Verfassungsinitiative Gesetzgebungsaufträge im Hinblick auf eine Gleich- oder Besserstellung von Menschen mit Behinderungen zu erteilen. Diese Gesetzgebungsaufträge dürfen sich auch auf Regelungsmaterien erstrecken, die bereits bundesrechtlich abgedeckt sind (z.B. im Rahmen der Behindertengleichstellungsgesetzgebung). Selbstredend ist es auch zulässig, im kantonalen (Verfassungs-)Recht konkrete Gleichstellungs- und Förderaufträge wie die hier zur Diskussion stehenden zu verankern, die (zu Gunsten von Menschen mit Behinderungen) über den Gesetzgebungsauftrag in Artikel 8 Absatz 4 BV hinausgehen. Dazu kommt, dass mit der vorliegenden Initiative dem in unserem Kanton geltenden Verfassungsvorbehalt Rechnung getragen wird. So bedarf gemäss § 90 KV jede Übernahme einer Aufgabe durch den Kanton, deren Erfüllung dem Kanton nicht bereits durch Bundesrecht auferlegt ist, einer verfassungsrechtlichen Grundlage. Unerheblich ist in diesem Zusammenhang, dass der Initiativtext mit Blick auf die Systematik der Kantonsverfassung im Bereich von § 105 KV einzufügen wäre, der bereits einen Förderauftrag an Kanton und Gemeinden auf dem Gebiet der Invalidenhilfe vorsieht.

7.5 Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die vorliegende Initiative anderweitig gegen übergeordnetes Bundesrecht, namentlich dasjenige betreffend die wirtschaftlichen Folgen von Behinderungen (z.B. die Gesetzgebung über die Invalidenversicherung), verstossen könnte.

8. Aufgrund der vorstehenden rechtlichen Erörterungen erachten wir zusammenfassend die formulierte Verfassungsinitiative „Für eine kantonale Behindertengleichstellung“ als rechtsgültig. Die Initiative erfüllt die formalen Kriterien der Einheit der Form und der Materie und verstösst in-

haltlich nicht gegen höherrangiges Recht, zumal die Bundesverfassung, namentlich Artikel 8 Absatz 4 BV, nicht nur den Bund, sondern auch die Kantone und die Gemeinden in die Pflicht nimmt, im Rahmen ihrer Rechtsetzungskompetenzen Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen der Menschen mit Behinderungen zu ergreifen. Von Bundesrechts wegen ist es demnach zulässig, in der Kantonsverfassung Gesetzgebungsaufträge in Gestalt von Gleichstellungs- und Förderungsaufträgen zu verankern, die über den Standard der bundesrechtlich gewährleisteten Behindertengleichstellung hinausgehen. Im Übrigen trägt die Initiative auch dem in der Kantonsverfassung verankerten Verfassungsvorbehalt Rechnung, wonach jede Übernahme einer Aufgabe durch den Kanton, deren Erfüllung dem Kanton nicht bereits durch Bundesrecht auferlegt ist, einer verfassungsrechtlichen Grundlage bedarf.

In der Hoffnung, Ihnen mit diesen Ausführungen gedient zu haben, verbleiben wir

mit freundlichen Grüssen



lic. iur. René Bolliger
wiss. Sachbearbeiter



lic. iur. Hans Jakob Speich-Meier
Leiter Rechtsdienst

Kopie z.K. an Regierungsrat Isaac Reber