

**Vorlage an den Landrat****Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative für die unverzügliche Realisierung der 3. Tunnelröhre am Belchen (Belchentunnel-Initiative)**

Vom 9. Juli 2002

1. Ausgangslage

Am 18. März 2002 wurde die am 22. November 2001 im Amtsblatt publizierte formulierte Gesetzesinitiative für die unverzügliche Realisierung der 3. Tunnelröhre am Belchen („Belchentunnel-Initiative“) durch das überparteiliche Komitee für Stau-Abbau im Baselbiet eingereicht. Der Regierungsrat unterbreitet formulierte Gesetzesinitiativen gemäss dem neuen § 78 a des Gesetzes über die politischen Rechte (GpR; SGS 120) dem Landrat zum Beschluss über die Rechtsgültigkeit innert drei Monaten seit der amtlichen Bekanntgabe ihres Zustandekommens.

2. Formelle Gültigkeit der Belchen-Initiative

Mit Datum vom 25. April 2002 publizierte die Landeskantlei im Amtsblatt das Zustandekommen der Belchentunnel-Initiative mit 9'701 gültigen Unterschriften. Gestützt auf § 28 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV; SGS 100) sind für das Zustandekommen von formulierten oder nicht formulierten Gesetzesinitiativen mindestens 1'500 Unterschriften erforderlich. Die Belchentunnel-Initiative ist damit formell gültig zu Stande gekommen.

3. Materielle Gültigkeit der Belchentunnel-Initiative

Neben den formellen Voraussetzungen für die Rechtsgültigkeit einer Gesetzesinitiative ist sie auch in materieller Hinsicht zu prüfen. Diese Prüfung beschränkt sich auf offensichtlich rechtswidrige oder unmögliche Inhalte. Als rechtswidrig wird ein Volksbegehren dann angesehen, wenn damit Rechtsgrundlagen geschaffen werden sollen, die gegen höherrangiges Recht verstossen würden. Nach dem Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, liegt eine offensichtliche Rechtswidrigkeit in jenen Fällen vor, bei denen eine solche augenschein-

lich, sichtbar und damit sofort erkennbar ist. Die eingereichte Belchentunnel-Initiative ist deshalb in dieser Hinsicht zu überprüfen. Gemäss § 12a Abs. 2 Buchstabe a der Verordnung zum GpR klärte der Rechtsdienst des Regierungsrates die Rechtsgültigkeit der Initiative im erwähnten Sinne ab.

Die „Belchentunnel-Initiative“ verlangt als formulierte Gesetzesinitiative die Ergänzung des kantonalen Strassengesetzes (SGS 430) mit folgendem Paragraphen:

§ 43 a Tunnelbau

¹ *Zur langfristigen Sicherstellung der Leistungsfähigkeit der Nord-Süd-Autobahnverbindung (A2) durch den Jura leiten die kantonalen Behörden beim Belchentunnel unter der Federführung des Regierungsrates unverzüglich alle rechtlich und sachlich notwendigen Schritte zur Bewilligung und unverzüglichen Umsetzung folgender Massnahmen ein:*

- a. Für die periodisch notwendigen Unterhalts und Sanierungsarbeiten an den beiden bestehenden Tunnelröhren ist eine vollwertige 3. Tunnelröhre zu bauen.*
- b. Bei allen 3 Röhren sind die Einrichtungen für Verkehrssicherheit, Brandschutz und Flucht zur Erreichung eines optimalen Wirkungsgrades laufend dem neusten technologischen Stand anzupassen.*

² *Der Regierungsrat erstattet der Öffentlichkeit über die eingeleiteten Schritte und über den Sachstand mindestens halbjährlich Bericht.*

3.1 Rechtsverträglichkeit mit dem Bundesrecht

Gestützt auf Art. 83 der Bundesverfassung (SR 100) ist die Einrichtung eines Netzes von Nationalstrassen und deren Benutzbarkeit Sache des Bundes. Die Kantone bauen und unterhalten Nationalstrassen unter der Oberaufsicht des Bundes. Diese in der Bundesverfassung angelegte Aufgabenteilung widerspiegelt sich im Bundesgesetz über die Nationalstrassen (SR 725.11). Eine 3. Tunnelröhre durch den Belchen ist Bestandteil der Nationalstrasse A2. Der Realisierungsentscheid liegt somit im Kompetenzbereich der Bundesbehörden. Zwar hat der Kanton durchaus Mitwirkungsrechte, der Entscheid für die Realisierung eines solchen Vorhabens ist aber formell durch die Bundesbehörden zu treffen. Die zur Diskussion stehende Gesetzesinitiative richtet sich an die kantonalen Behörden. Da die Bundesbehörden nicht an irgendwelche Anweisungen von kantonalen Behörden gebunden sind, verursacht die Gesetzesinitiative keinen Widerspruch zu übergeordnetem Bundesrecht.

3.2 Rechtsverträglichkeit mit kantonalem Recht

a) Gesetzesinitiativen können nicht nur generell abstrakte Normen zum Gegenstand haben, sondern auch konkrete Projekte, wie im vorliegenden Fall. Auch in dieser Hinsicht ist deshalb die Gesetzesinitiative nicht als rechtswidrig zu bezeichnen.

b) Durch die „Belchentunnel-Initiative“ sollen die kantonalen Behörden unter der Federführung des Regierungsrats aufgefordert werden, hinsichtlich der Realisierung einer dritten Tunnelröhre durch den Belchen bei den zuständigen Stellen des Bundes Einfluss zu nehmen. Fraglich ist, inwieweit den kantonalen Behörden bzw. dem Regierungsrat durch eine Gesetzesinitiative Anweisungen erteilt werden können. § 77 Abs. 1 der KV regelt die Zuständigkeiten des Regierungsrates. Danach vertritt der Regierungsrat den Kanton nach innen und nach aussen und pflegt die Beziehungen mit den Behörden des Bundes und anderen Kantonen. Wie und in wel-

chem Umfang der Regierungsrat diese Aufgabe wahrnimmt, ist grundsätzlich seine Angelegenheit. Die Eigenschaft des Regierungsrats als Repräsentationsorgan des Kantons kommt nicht nur dadurch zum Ausdruck, dass seine Entscheide und Rechtssetzungsakte in keinem Fall dem Referendum unterliegen. Mit Blick auf die Fragestellung der Rechtmässigkeit von Volksinitiativen ist zu beachten, dass sie für verbindliche Akte des Regierungsrats nicht gegeben sind. Eine Volksinitiative, die den Regierungsrat anhalten würde, eine Politik zu verfolgen, die z.B. Bundesrecht widerspricht, wäre deshalb nicht zulässig. Ebenso wäre es unzulässig, den Regierungsrat darauf zu verpflichten, mit Hilfe eines entsprechenden Volksbegehrens bestimmtes Verordnungsrecht zu erlassen oder aber eine Wahl vorzunehmen, welche in den Zuständigkeitsbereich der Exekutive fällt.

c) In bezug auf die „Belchentunnel-Initiative“ ist zunächst festzuhalten, dass durch sie die kantonalen Behörden nicht zu einer Politik verpflichtet werden sollen, die mit dem Bundesrecht unvereinbar wäre. Leise Zweifel an der Rechtmässigkeit - namentlich der Verfassungsmässigkeit - könnten hingegen dann entstehen, wenn davon ausgegangen würde, die Repräsentationsfunktion des Regierungsrates, wie sie in §77 KV festgeschrieben ist, ertrage keinerlei Einflussnahme von „ausser“. Einer solche Auslegung würde allerdings ein zu enges Verständnis der erwähnten Verfassungsnorm zugrunde liegen. Eine Volkinitiative müsste, wie aufgezeigt, offensichtlich rechtswidrige Inhalte betreffen, um ihr die Rechtmässigkeit absprechen zu können. Eine augenscheinliche, sichtbare und damit sofort erkennbare Rechtswidrigkeit, wie dies vom Kantonsgericht umschrieben wird, kann bei der „Belchentunnel-Initiative“ nicht ausgemacht werden. Auch unter dem Aspekt der Vereinbarkeit mit dem kantonalen Recht ist daher die „Belchentunnel-Initiative“ als rechtmässig einzustufen.

3.3 Weitere Aspekte

a) Schliesslich darf eine Initiative auch nicht irreführend oder inhaltlich zu wenig bestimmt sein. Der Titel der Initiative „für die unverzügliche Realisierung der 3. Tunnelröhre am Belchen“ kann auf den ersten Blick dazu verleiten, zu glauben, nach einer allfälligen Annahme der Initiative durch die Stimmberechtigten stehe der Realisierung des Projekts nichts mehr entgegen. Allerdings bringt der Text der formulierten Gesetzesinitiative deutlich zum Ausdruck, dass es seitens der kantonalen Behörden nur darum gehen kann, sich für den Bau einer Dritten Röhre einzusetzen. Es kann daher nicht gesagt werden, die Initianten machen den potentiellen Befürwortern der Beschwerde falsche Versprechungen.

b) Die „Belchentunnel-Initiative“ wirft die Grundsatzfrage auf, ob eine dritte Tunnelröhre durch den Belchen realisiert werden soll. Insofern hindert die etwas schwammige Formulierung, „es seien unverzüglich alle rechtlich und sachlich notwendigen Schritte,“ dazu einzuleiten die Rechtsgültigkeit des Volksbegehrens nicht.

4. Aktuelle Situation am Belchen

a) Bereits 1998 zeigte eine Studie, dass eine dritte Tunnelröhre durch den Belchen für die in 15 bis 20 Jahren erforderlichen umfassenden Instandsetzungsarbeiten des heutigen Tunnelsystems die volkswirtschaftlich günstigste Lösung darstellt. In der Folge erteilte - in Absprache mit dem Vorsteher des Eidg. Departements für Umwelt, Verkehr und Energie - das Bundesamt für Strassen im Jahr 2000 den Auftrag zur Ausarbeitung des Generellen Projekts für einen Sanierungstunnel durch den Belchen. Anfang Juli 2002 wurde, das unter der Federführung des Tief-

bauamts des Kantons Basellandschaft ausgearbeitete Projekt, vom Regierungsrat zur Kenntnis genommen und dem Bundesamt für Strassen zur Genehmigung durch den Bundesrat eingereicht.

b) Mit der „Belchentunnel-Initiative“ werden somit quasi offene Türen aufgestossen. Es gilt zu beachten, dass sich die Verkehrssituation anlässlich der anstehenden „kleinen“ Sanierung der zweiten Belchentunnelröhre, in den Jahren 2002/2003 durch die Gesetzesinitiative nicht verändern wird. Falls der Sanierungstunnel Belchen realisiert werden kann, was letztlich von der Genehmigung und Finanzierung durch den Bund abhängen wird, wird dies mittelfristig zur Konsequenz haben, dass im Normalfall immer zwei Tunnelröhren für den Verkehr durchgängig sein werden.

5. Weiteres Vorgehen

Angesichts der geschilderten Situation stellt sich die Frage, inwiefern die Belchentunnel-Initiative zweckmässig ist. Bevor der Regierungsrat dem Landrat einen Antrag über die Zustimmung oder Ablehnung der Initiative unterbreitet, wird er sich mit dem Initiativkomitee in Verbindung setzen, um abzuklären, ob an der Initiative festgehalten wird.

6. Antrag

Gestützt auf die vorgehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, wie folgt zu beschliessen:

Die formulierte Gesetzesinitiative für die unverzügliche Realisierung der 3. Tunnelröhre am Belchen (Belchentunnel-Initiative) wird als gültig erklärt.

Liestal, 9. Juli 2002

Im Namen des Regierungsrates

die Präsidentin: Schneider-Kenel

der Landschreiber: Mundschin