

Beilage 5: Bericht des Rechtsdienstes zur Rechtsgültigkeit der Initiative**RECHTSDIENST DES REGIERUNGSRATES**
BASEL-LANDSCHAFT

Kantonales Amt für Industrie, Gewerbe
und Arbeit
zHv Dr. Thomas Keller, Vorsteher
Bahnhofstrasse 32
Postfach
4133 Pratteln

Liestal, 10. März 2004

030 04 4

Rechtsgültigkeit der nichtformulierten Volksinitiative "Höhere Kinderzulagen für alle"

Sehr geehrter Herr Dr. Keller

Sie haben uns die nichtformulierte Volksinitiative "Höhere Kinderzulagen für alle" zukommen lassen mit der Bitte, die Rechtsgültigkeit dieser Initiative zu prüfen. Gerne kommen wir Ihrem Auftrag nach.

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 als gegeben scheint -, 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 oder 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. Unabhängig von einer ausdrücklichen Verankerung im kantonalen Recht, wird der Grundsatz der Einheit der Materie vom Bundesgericht aus dem Anspruch auf unverfälschte Willenskundgabe abgeleitet (BGE 125 I 227, 230 f.; 113 Ia 46, 52; siehe auch Artikel 139 Absatz 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV]). 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 Einheit der Materie ist indes gewahrt, wenn in einer Abstimmungsvorlage mehrere sachlich zusammenhängende Vorlagen miteinander verknüpft werden (BGE 113 Ia 46, 53).

3. Die hier zur Diskussion stehende Volksinitiative "Höhere Kinderzulagen für alle" wirft hinsichtlich der (formellen) Gültigkeitserfordernisse, namentlich der Einheit der Form sowie der Einheit der Materie, keinerlei Probleme auf. So ist das Volksbegehren durchwegs in der Form der allgemeinen Anregung gehalten. Dem Landrat bleibt überlassen, auf welchem gesetzgeberischen Weg er im Falle der Annahme der Initiative deren Anliegen in die kantonale Gesetzgebung über die Kinderzulagen überführt. Hinsichtlich der zu regelnden Materie ist festzuhalten, dass diese im Wesentlichen den Anspruch auf Kinderzulagen, die Höhe der Kinderzulagen sowie deren Finanzierung zum Gegenstand hat. Diese Bereiche weisen fraglos einen engen sachlichen Zusammenhang auf. Mit dem letzten Anliegen des Volksbegehrens (vgl. dessen Ziffer 4) wird der Gesetzgeber aufgerufen, den Lastenausgleich zwischen den anerkannten Familienausgleichskassen zu regeln. Dieser Punkt steht in einem nahen Bezug zu den Regelungen über die Kinderzulagen, besteht doch eine der Hauptaufgaben der Familienausgleichskassen gerade darin, die Kinderzulagen festzusetzen und auszurichten sowie Beiträge zu erheben.

4. In materieller Hinsicht ist zu prüfen, ob die Volksinitiative unmögliche oder aber offensichtlich rechtswidrige Inhalte aufweise.

a) Ein Volksbegehren ist unmöglich, wenn das/die damit verfolgte/n Anliegen tatsächlich nicht durchführbar ist/sind (vgl. dazu Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht,

5. Auflage, 2001, 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; siehe in diesem Zusammenhang auch Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [= ZBl] 2001, Seite 181 f.).

aa) Die Volksinitiative "Höhere Kinderzulagen für alle" setzt sich primär zum Ziel, den Kreis der Anspruchsberechtigten auf Kinderzulagen (im Vergleich zu heute) zu erweitern sowie die Kinderzulagen generell zu erhöhen. Damit wird die Änderung der betreffenden Gesetzgebung des Kantons, insbesondere des Gesetzes vom 5. Juni 1978 über Kinderzulagen (Kinderzulagengesetz), des Dekrets vom 5. Juni 1978 zum Kinderzulagengesetz sowie des Dekrets vom 27. März 2003 über die Kinderzulagen, angestrebt. So sollen fortan nicht mehr nur die Arbeitnehmer, deren Arbeitgeber dem Kinderzulagengesetz unterstehen, Anspruch auf Kinderzulagen haben, sondern auch Selbständigerwerbende und nicht Erwerbstätige. Selbst wenn mit diesem Postulat die Kinderzulagen (als zusätzliche geldwerte Leistung zum Arbeitslohn) zu einer Art "Kindergeld" mutieren würden, sehen wir nicht, inwiefern eine derartige Ausgestaltung der Kinderzulagen mit höherrangigem Recht unvereinbar sein sollte. Artikel 116 Absatz 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 räumt zwar dem Bund die Kompetenz zum Erlass von Vorschriften über die Familienzulagen ein, doch handelt es sich dabei nicht um eine abschliessende Rechtsetzungskompetenz des Bundes auf diesem Gebiet. So kann der Bund seine Leistungen auch von Leistungen der Kantone abhängig machen (Artikel 116 Absatz 4 BV). Diese sind also befugt, eigene Vorschriften über Familienzulagen (wozu auch Kinderzulagen gehören) zu erlassen. Die Initiative verletzt unseres Erachtens auch kein Gesetzesrecht des Bundes, soweit dieses eigene Bestimmungen über Kinderzulagen vorsieht (vgl. etwa das Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft), zumal das Volksbegehren den Geltungsbereich der kantonalen Gesetzgebung über Kinderzulagen nicht auf solche Gebiete ausdehnen will, die vom Bundesrecht abgedeckt sind (jedenfalls bestehen hierfür kein Anhaltspunkte).

Mit Blick auf das kantonale Recht stellen wir fest, dass die neuen Regelungen, ebenso wie die geltenden, auf § 107 Absatz 1 KV (Familienschutz) basieren, so dass die Annahme der Initiative keine Änderung der Kantonsverfassung nötig machen würde (vgl. dazu den Verfassungsvorbehalt in § 90 KV). Allerdings lässt sich dem Initiativtext nicht ausdrücklich entnehmen, ob das Begehren auch für diejenigen Bereiche Geltung beanspruchen will, die vom geltenden Kinderzulagengesetz ausgeklammert sind (vgl. dazu den Ausnahmenkatalog in § 3 dieses Gesetzes). Immerhin deutet der Titel der Initiative, "Höhere Kinderzulagen für *alle*", darauf hin, dass die Gesetzgebung über Kinderzulagen überall dort anzupassen sei, wo der Kanton zur Legiferierung auf diesem Gebiet

kompetent ist; dafür spricht auch das Gebot der Rechtsgleichheit. Die eben angesprochene Unklarheit beschlägt die Frage der Rechtsgültigkeit der Initiative jedoch nicht, spricht doch aus rechtlicher Sicht nichts dagegen, die Anliegen der Initianten auch ausserhalb des (aktuellen) Geltungsbereichs des Kinderzulagengesetzes (beispielsweise in den Verwaltungen und Betrieben der Einwohner-, Bürger- und Kirchgemeinden) umzusetzen.

bb) Neben der Erweiterung des Kreises der anspruchsberechtigten Personen wird mit der Volksinitiative angestrebt, die Kinderzulagen zu erhöhen. So soll sich die Höhe der Kinderzulagen neu am Mindestbetrag der vollen einfachen Altersrente gemäss der Bundesgesetzgebung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung orientieren. Die (neue) Bemessungsgrundlage ist hinreichend bestimmt, so dass auch dieses Initiativbegehren aus rechtlicher Sicht nicht zu beanstanden ist.

cc) Bezüglich der Finanzierung der Kinderzulagen ist vorgesehen, dass - wie bis anhin - die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber für die Zulagen der Unselbständigerwerbenden aufzukommen haben; Selbständigerwerbende werden sich neu einer Ausgleichskasse anschliessen und dieser Beiträge (in Prozenten des AHV-pflichtigen Lohnes) zu entrichten haben. Die Zulagen für Nichterwerbstätige sowie für Erwerbstätige mit kleinen Pensen sollen durch Zuschüsse des Kantons an die kantonale Ausgleichskasse finanziert werden. Auch diesen Regelungen steht unseres Erachtens weder Bundesrecht (namentlich die Gesetzgebung über die Sozialversicherungen) noch höherrangiges kantonales Recht entgegen.

dd) Auch das letzte Postulat der Volksinitiative, wonach zwischen den anerkannten Familienausgleichskassen ein Lastenausgleich geschaffen werden soll, wirft aus rechtlicher Sicht keine Probleme auf. Da dieser Rechtsetzungsauftrag sehr allgemein formuliert ist, steht dem Landrat bei der Umsetzung des Anliegens ein grosser Handlungsspielraum zur Verfügung.

5. Aufgrund der vorstehenden Ausführungen halten wir zusammenfassend fest, dass die nicht-formulierte Volksinitiative "Höhere Kinderzulagen für alle" die formellen Grundsätze (Einheit der Form sowie Einheit der Materie) einhält. Da das Volksbegehren weder einen unmöglichen noch einen offensichtlich rechtswidrigen Inhalt im Sinne von § 29 Absatz 1 KV aufweist, erachten wir es als rechtsgültig.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Ausführungen gedient zu haben. Für allfällige ergänzende Auskünfte stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

lic. iur. René Bolliger
Sachbearbeiter

lic.iur. Hans Jakob Speich-Meier
stellvertretender Leiter

Kopie an Frau RR Dr. S. Pegoraro