

RECHTSDIENST DES REGIERUNGSRATES
BASEL-LANDSCHAFT

Finanz- und Kirchendirektion
Hr. Dr. Michael Bammatter,
Generalsekretär

Liestal, 12. Juli 2005

030 05 10

Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative "Für die Abschaffung der Fachstelle für Gleichstellung von Mann und Frau" / Gutachten

Sehr geehrter Herr Bammatter

Sie haben uns gebeten, die Gesetzesinitiative "Für die Abschaffung der Fachstelle für Gleichstellung von Frau und Mann" auf ihre Rechtsgültigkeit hin zu überprüfen. Wegen anderer fristgebundener Aufträge hat der vorliegende Bericht leider eine kleine Verzögerung erfahren. Wie bitten Sie, dies zu entschuldigen. Zur Initiative können wir uns wie folgt äussern:

1. Mit dem vorliegenden Volksbegehren, welches in die Form der formulierten Gesetzesinitiative (nach § 28 Absätze 1 und 2 der Kantonsverfassung vom 17. Mai 1984 [= KV]) gekleidet ist, wird die Abschaffung der Fachstelle für Gleichstellung verlangt. Zu diesem Zweck soll § 19 des Einführungsgesetzes zum Gleichstellungsgesetz (kurz: EG GIG) vom 27. November 1997 ersatzlos gestrichen werden. Weitere Änderungsbegehren enthält die Initiative nicht.

2. 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.).



REGIERUNGSGEBÄUDE, RATHAUSSTRASSE 2
POSTFACH, 4410 LIESTAL
TEL 061/925 57 38 FAX 061/925 69 45
JUSTIZ-, POLIZEI- UND MILITÄRDIREKTION

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 und nicht offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren zur Abstimmung vorgelegt werden.

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 zur 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.

Die vorliegende Initiative wirft bezüglich des Erfordernisses der Einheit der Form keine Probleme auf; das Begehren ist unzweifelhaft als formulierte Gesetzesinitiative ausgestaltet. Daran ändert selbstverständlich auch der Umstand nichts, dass sich die Initiative "Für die Abschaffung der Fachstelle für die Gleichstellung von Mann und Frau" darin erschöpft, einen (einzigen) Gesetzesparagrafen zu streichen.

4. Die vorliegende Initiative stimmt offensichtlich auch mit dem Grundsatz der Einheit der Materie (vgl. dazu § 67 GpR) überein, so dass sie aus formaler Sicht nicht zu beanstanden ist.

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

a) Ein Volksbegehren ist unmöglich, wenn die damit verfolgten Anliegen tatsächlich nicht durchführbar sind. Unmöglich in diesem Sinne wäre etwa ein Begehren, welches nicht innert des von der Initiative selbst vorgegebenen Zeitrahmens umgesetzt werden könnte. Vorliegend ist nicht

ersichtlich, inwiefern die Gesetzesinitiative nicht durchführbar sein sollte, so dass ihr 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 Entscheidverfahren offensichtlich mit sich bringt, einen gegen höherrangiges Recht verstossenden Erlass entstehen zu lassen. Das Verfassungsgericht unseres Kantons hat deshalb den Begriff der offensichtlichen Rechtswidrigkeit mit einer "augenscheinlichen, sichtbaren und damit sofort erkennbaren Rechtswidrigkeit" gleichgesetzt (Urteil des Verwaltungsgerichts [heute: Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht] Nr. 123 vom 15. Oktober 1997).

Vorliegend ist nicht ersichtlich, inwiefern der Initiativtext gegen höherrangiges Recht, etwa gegen das Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann (kurz: Bundesgesetz) oder aber gegen die Kantonsverfassung vom 17. Mai 1984 (KV), verstossen sollte. So sieht das Bundesgesetz lediglich die Schaffung des *Eidgenössischen* Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann vor (vgl. dessen Artikel 16 Absatz 1). Das Bundesgesetz verpflichtet die Kantone jedoch nicht, "eigene" Gleichstellungsbüros oder -fachstellen einzuführen. Dies bedeutet, dass unser Kanton im Zuge des Erlasses des Einführungsgesetzes zum Gleichstellungsgesetz die fragliche Fachstelle eingesetzt hat, ohne dass er hierzu von Bundesrechts wegen verpflichtet gewesen wäre. Angesichts dessen ist es ihm (was das Bundesrecht auf diesem Gebiet anbelangt) unbenommen, die Fachstelle für Gleichstellung wieder aufzuheben. Auch die Kantonsverfassung weist den Gesetzgeber nicht an, eine solche Fachstelle ins Leben zu rufen. Zwar sind der Grundsatz der Gleichberechtigung von Frau und Mann und die Ausprägungen dieses Prinzips in der Kantonsverfassung ausdrücklich verankert (vgl. § 8 Absätze 1 und 2 KV), doch schreibt die Verfassung nicht vor, auf welchem Weg oder aber mit Hilfe von welchen Institutionen die Gleichberechtigung angestrebt werden soll. Vielmehr verpflichtet die Kantonsverfassung Kanton und Gemeinden nur (aber immerhin) in allgemeiner Art, für die Gleichberechtigung zu sorgen (§ 8 Absatz 1 Satz 2 KV). Diesem Verfassungsauftrag ist der kantonale Gesetzgeber nachgekommen, indem er zum Einen die Fachstelle für Gleichstellung eingesetzt und zum Anderen die Möglichkeit geschaffen hat, eine Kommission für Gleichstellung von Frau und Mann zu ernennen (vgl. §§ 19 und 20 EG GIG). Würde § 19 EG GIG ersatzlos gestrichen, so wie es die Gesetzesinitiative verlangt, die hier zur Diskussion steht, bedeutete dies nicht, dass dem Auftrag der Verfassung auf eine unrechtmässige Art und Weise nachgelebt würde. Der Kanton würde diesfalls - auf einen einfachen Nenner gebracht - auf eine Einrichtung verzichten, zu deren Einsetzung er von Rechts wegen nicht verpflichtet ist.

Damit erweist sich, dass der vorliegenden Gesetzesinitiative auch aus materiellrechtlicher Sicht nichts entgegen steht. Wir erachten sie deshalb 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

Dr. B. Feigenwinter
Leiter