

In dubio pro populo: Zur demokratiepolitischen Dimension des Kantonsgerichtsurteils

Ein Kommentar von Michael Weiss

Kann mittels einer Volksinitiative die Festlegung von Dekretsrecht verlangt werden? Das Kantonsgericht bejahte diese Frage, als es am 24. Januar 2018 die Teilungültigkeitserklärung der Initiative «Stopp dem Abbau an den öffentlichen Schulen!», welche der Landrat am 19. Oktober 2017 beschlossen hatte, aufhob und die Initiative für vollumfänglich gültig erklärte. Das Urteil kam für viele überraschend, und so äusserte Thomas Gubler in seinem Artikel «Ein (zu) theoretisches Urteil» in der «Basler Zeitung» vom 29. Januar die Befürchtung, dass es inskünftig generell nicht mehr möglich sein werde, Initiativen für rechtsungültig zu erklären, es sei denn, das Gebot der Einheit der Materie wäre verletzt.

Bevor ich aufzeige, warum diese Sorge unbegründet ist, möchte ich den Spiess zunächst einmal umdrehen: Hätte das Gericht anders entschieden, so hätte sich der Rechtsdienst des Landrats und des Regierungsrats mit seiner Argumentation durchgesetzt, der gemäss die Offensichtlichkeit der Rechtswidrigkeit einer Initiative dann gegeben sei, wenn diese nach dem Rechtsverständnis der Mehrheit der Mitglieder des Landrats vorliegt. Damit wäre in Zukunft jegliche Anfechtung einer Ungültigkeitserklärung durch den Landrat von vorneherein chancenlos gewesen, da es in einem solchen Fall kaum möglich sein dürfte, nachzuweisen, dass die Mehrheit der Landratsmitglieder eine Ungültigkeitserklärung nicht ihrem Rechtsverständnis folgend, sondern aus politischem Kalkül ausgesprochen hat. Das Urteil des Kantonsgerichts verhindert also zunächst einmal, dass der Landrat de facto abschliessend über die Gültigkeit von Initiativen entscheiden kann. Hätte ihm das Gericht hierfür die Absolution erteilt, wäre dies tatsächlich besorgniserregend gewesen.

Das Kantonsgericht hat sein Urteil wesentlich mit dem Grundsatz in dubio pro populo – im Zweifel für die Volksrechte; in diesem Fall also für das Recht des Volkes, Initiativen einzureichen – begründet. Damit stellt es zunächst einmal fest, dass begründete Zweifel an der Rechtsungültigkeit der vom Landrat für ungültig erklärten Teile Initiative bestehen. Richtig ist zwar, dass mit einer Initiative nicht direkt Dekretsrecht, sondern nur Verfassungs- oder Gesetzesrecht geschaffen werden darf. Insofern kann man es als Spitzfindigkeit auslegen, wenn durch die Initiative ein Gesetzesartikel geschaffen werden soll, der verlangt, bestimmte Inhalte in einem Dekret festzulegen (im vorliegenden Fall einerseits die Gesamtzahl der gestalterischen, musischen und handwerklichen Lektionen pro Schulstufe und andererseits die individuelle Vor- und Nachbereitungszeit der Lehrkräfte pro Unterrichtslektion). Dies allein wurde aber vom Rechtsdienst des Landrats und des Regierungsrats gar nicht moniert und darf wohl auch als unumstritten zulässig gelten. Als «offensichtlich» rechtswidrig stufte der Rechtsdienst des Kantonsgerichts jedoch jenen Teil im Initiativtext ein, welcher verlangt, dass für die erstmalige Festlegung der Stand vom 1. Januar 2016 massgebend sein soll, weil damit der Inhalt des geschaffenen Dekrets festgelegt werde, was zu tun ausschliesslich in der Kompetenz des Landrats selbst liege.

Das Kantonsgericht hat seine Zweifel an der Rechtswidrigkeit dieses Zusatzes jedoch nicht nur damit begründet, dass es den Initianten ja freigestanden hätte, ihre Forderungen statt im Dekret direkt im Gesetz zu verankern, sondern hat zudem zurecht festgestellt, dass es sich bei diesem Zusatz lediglich um eine erstmalige Festlegung des Dekrets Inhalts handle, und

dass es dem Landrat frei stehe, diesen Dekrets Inhalt noch am Tag seiner Festlegung bereits wieder zu ändern – wenn auch mit der in der Initiative gemachten Einschränkung, dass eine Absenkung der Gesamtzahl der gestalterischen, musischen und handwerklichen Lektionen pro Schulstufe oder eine Verringerung der individuellen Vor- und Nachbereitungszeit pro Unterrichtslektion unter den Stand vom 1. Januar 2016 nur mit einer Zweidrittelmehrheit beschlossen werden kann. Die Forderung nach einem solchen qualifizierten Mehr selbst war jedoch weder vom Rechtsdienst noch vom Landrat infrage gestellt worden, und tatsächlich ändert dieser Umstand nichts Grundlegendes an der Tatsache, dass es weiterhin der Landrat ist, welcher Dekretsänderungen beschliesst. Wie vom Kantonsgericht festgestellt, bestehen also wirklich wesentliche Zweifel an der teilweisen Rechtsungültigkeit der Initiative, weswegen es sicher nicht gerechtfertigt ist, von einer offensichtlichen Rechtsungültigkeit auszugehen.

Das Kantonsgericht hat durchaus differenziert begründet, warum es im vorliegenden Fall eine offensichtliche Rechtsungültigkeit als nicht gegeben ansieht. Hätten die Initianten versucht, auf Verordnungsrecht Einfluss zu nehmen, welches vom Regierungsrat, also von der Exekutive, erlassen wird, hätte es mit Hinweis auf die Verletzung der Gewaltenteilung die Teilungültigkeitserklärung gestützt, und selbstverständlich hätte es auch jeden direkten Versuch, auf Inhalte einer Verordnung Einfluss zu nehmen, unterbunden. Die Gefahr, dass zukünftig praktisch jede Initiative vor Gericht für gültig erklärt würde, besteht daher nicht.

Das Urteil des Kantonsgerichts ist jedoch in zweierlei Hinsicht über den

Einzelfall hinaus explizit zu begrüssen. Zunächst einmal kann es in Bezug auf die Rechtspflege eine sehr vorteilhafte Wirkung entfalten. Das Fehlen des Instruments einer Verwaltungsinitiative, welches für die direkte Festlegung von Dekretsrecht durch eine Volksabstimmung benötigt würde, wurde bisher jeweils so umgangen, dass Gesetzestexte mit Detailvorschriften belastet wurden, welche von ihrem Charakter her eigentlich auf Dekrets- oder Verordnungsebene anzusiedeln wären. Das Kantonsgericht hat nun mit der Anerkennung der Gültigkeit der Initi-

ative «Stopp dem Abbau an den öffentlichen Schulen!» exemplarisch eine Alternative zu diesem Vorgehen aufgezeigt.

Viel wichtiger ist jedoch das Umgekehrte: Es ist nämlich (und auch das wurde vom Kantonsgericht in der Urteilsberatung ins Feld geführt) zunehmend eine Tendenz des Landrats und der Regierung zu beobachten, in neu erlassenen oder geänderten Gesetzen vieles, bisweilen sogar die Grundzüge ihrer Ausführung, offen zu lassen und sämtliche Regelungen, und damit

auch den Charakter des zu erlassenen Rechts, erst auf Dekretsebene festzulegen, was dazu führt, dass der Gesetzgebungsprozess der Mitsprache durch die Stimmbevölkerung über das Referendum zu wesentlichen Teilen entzogen wird. Der Entscheid des Gerichts, im Zweifelsfall die Volksrechte höher zu gewichten als den Machtanspruch von Landrat und Regierung, ist keinesfalls theoretischer Natur, sondern von vitaler praktischer Bedeutung für den Fortbestand unserer direkten Demokratie.

Kollektiv gut betreut

Gute Gründe für Visana

Exklusiv für Sie!

Geniessen Sie exklusive Vergünstigungen

Mit unserem Kollektivvertrag erhalten Sie und alle Mitglieder in Ihrem Haushalt einmalige Prämienrabatte auf die Zusatzversicherungen der Visana.

Gerne informieren wir Sie über Ihre Vorteile als Mitglied des Dachverbands Schweizer Lehrerinnen und Lehrer unter: www.visana.ch/kollektiv/ich

visana
Rundum gut betreut.