Urteilskopf

117 Ia 147

26. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 20. August 1991 i.S. Verein "Kantonales Komitee gegen Sondermülldeponien im Kanton Basel-Landschaft", Walter Buess und Dieter Bertschin gegen Landrat des Kantons Basel-Landschaft und Verfassungsgericht des Kantons Basel-Landschaft (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 85 lit. a OG; Art. 31 und 36 USG; § 29 Abs. 1 KV BL; Bundesrechtswidrigkeit einer Volksinitiative; Teilungültigerklärung einer Volksinitiative; Festsetzung von Deponiestandorten durch die Kantone; Vollzug der Umweltschutzgesetzgebung des Bundes durch die Kantone.

Die von der Umweltschutzgesetzgebung des Bundes vorgesehenen Vollzugsaufgaben der Kantone sind zwingender Natur. Das Umweltschutzgesetz sieht nicht vor, dass die Vollzugsaufgaben der Kantone von einem verbindlichen Konzept des Bundes über die umweltverträgliche Lagerung von Sondermüll abhängig gemacht werden dürfen (E. 4b). Inhalt der einzelnen Vollzugsaufgaben der Kantone (E. 4c-f).

Bundesrechtswidrigkeit einer Bestimmung in einer Volksinitiative, wonach die kantonalen Behörden verpflichtet sind, mit allen rechtlichen Mitteln Anlagen für Sonderabfälle im Sinne von Art. 31 Abs. 5 USG auf ihrem Kantonsgebiet zu verhindern (E. 5b). Auch die Verpflichtung zu einem entsprechenden Einsatz aller politischen Mittel verstösst jedenfalls überwiegend gegen höherrangiges Recht; eine allfällige Teilgültigkeit könne im übrigen wegen des bundesrechtswidrigen Gesamtinhaltes nicht angenommen werden (E. 5c).

Der integrale Vorbehalt des Bundesrechts und des kantonalen Verfassungsrechts vermag im vorliegenden Fall die Gültigkeit der bundesrechtswidrigen Gesetzesinitiative nicht zu begründen. Zwischen den Zielen und Zwecken der Initiative und den bundesrechtlichen Anforderungen an den Vollzug der Umweltschutzgesetzgebung besteht ein unauflösbarer Widerspruch (E. 6b).

Regeste (fr):
Art. 85 let. a OJ; art. 31 et 36 LPE; art. 29 al. 1 Cst. BL; initiative populaire contraire au droit fédéral; annulation partielle d'une initiative populaire; détermination par les cantons des emplacements nécessaires pour des décharges; exécution par les cantons de la législation fédérale sur la protection de l'environnement.

Les tâches d'exécution déléguées aux cantons par la législation fédérale sur la protection de l'environnement sont obligatoires. Le droit fédéral sur la protection de l'environnement ne permet pas aux cantons de subordonner l'accomplissement de ces tâches à l'adoption par la Confédération d'un concept obligatoire sur l'entreposage des déchets spéciaux (consid. 4b). Contenu des différentes tâches d'exécution des cantons (consid. 4c-f).

N'est pas conforme au droit fédéral la règle prévue dans une initiative populaire, qui ordonne aux autorités cantonales d'empêcher, par tous les moyens légaux, l'établissement sur leur territoire d'installations pour le traitement des déchets dangereux au sens de l'art. 31 al. 5 LPE (consid. 5b). Il en va de même de la règle qui oblige ces autorités à engager dans ce but tous les moyens politiques. Une validité partielle de l'initiative n'est pas concevable parce que, considérée dans son ensemble, elle viole le droit fédéral (consid. 5c).

La réserve générale en faveur du droit fédéral et de la Constitution cantonale ne suffit pas pour fonder la validité de cette initiative, dont les buts et les motifs sont manifestement contraires aux exigences du droit fédéral en matière d'exécution de la législation fédérale sur la protection de l'environnement (consid. 6b).

Regesto (it):

Art. 85 lett. a OG; art. 31 e 36 LPA; art. 29 cpv. 1 Cost. BL; iniziativa popolare contraria al diritto federale; annullamento parziale di un'iniziativa popolare; determinazione da parte dei cantoni dell'ubicazione delle discariche; esecuzione da parte dei cantoni della legislazione federale sulla protezione dell'ambiente.

I compiti di esecuzione delegati ai cantoni dalla legislazione federale sulla protezione dell'ambiente sono obbligatori. Il diritto federale sulla protezione dell'ambiente non consente ai cantoni di subordinare l'adempimento di tali compiti alla condizione che la Confederazione adotti una concezione obbligatoria sul deposito, conforme alla tutela dell'ambiente, dei rifiuti pericolosi (consid. 4b). Contenuto dei diversi compiti di esecuzione incombenti ai cantoni (consid. 4c-f).

Non è conforme al diritto federale la norma prevista in un'iniziativa popolare, che ordina alle autorità cantonali d'impedire, con tutti i mezzi legali, che siano creati sul loro territorio impianti per il trattamento dei rifiuti pericolosi ai sensi dell'art. 31 cpv. 5 LPA (consid. 5b). Anche la norma che obbliga tali autorità a far uso allo stesso fine di tutti i mezzi politici è contraria, quanto meno in misura prevalente, a disposizioni di diritto di rango superiore. Una validità parziale dell'iniziativa non è concepibile, dato che quest'ultima, considerata nel suo insieme, viola il diritto federale (consid. 5c).

Una riserva generale a favore del diritto federale e del diritto costituzionale cantonale non basta a sorreggere la validità di tale iniziativa, i cui scopi e i cui motivi sono manifestamente contrari a quanto esige il diritto federale in materia di esecuzione della legislazione federale sulla protezione dell'ambiente (consid. 6b).

Sachverhalt ab Seite 149

BGE 117 Ia 147 S. 149

Am 17. Juni 1987 wurde bei der Landratskanzlei des Kantons Basel-Landschaft eine nichtformulierte Initiative mit folgendem Wortlaut eingereicht: "Kantonale Volksinitiative zur Verhinderung von Sondermülldeponien bis zum Vorliegen eines verbindlichen, umweltverträglichen Sondermüllkonzeptes des Bundes. Die unterzeichneten Stimmbürgerinnen und Stimmbürger stellen in der Form der nichtformulierten Initiative folgendes, auf dem Gesetzesweg zu verwirklichendes, Begehren, gestützt auf § 12, Abs. 1 der Staatsverfassung des Kantons Basel-Landschaft. Die Behörden des Kantons Basel-Landschaft sind verpflichtet, im Rahmen des Bundesrechtes und des kantonalen Verfassungsrechtes mit allen ihnen zur Verfügung stehenden rechtlichen und politischen Mitteln darauf hinzuwirken, dass so lange keine Sondermülldeponien errichtet werden, als von Seiten des Bundes kein verbindliches Konzept zur umweltverträglichen Lagerung von Sondermüll vorliegt. Dieses Sondermüllkonzept des Bundes hat insbesondere folgende Punkte zu umfassen: - Massnahmen zur drastischen Verminderung von Sondermüll im Produktionsbereich - Wiederaufbereitung von Sonderabfällen (Recycling), wo immer dies technisch möglich ist - Jederzeitige Kontrollierbarkeit und Rückführbarkeit aller in einer Deponie gelagerten Sonderabfälle - Vorgängige Realisierung von Verbrennungsöfen, Berücksichtigung grosser Zwischenlagerkapazitäten, Bereitstellung wirksamer Instrumentarien zur Kontrolle und Analyse des Deponiekörpers, Anstellung von gut ausgebildetem Betriebspersonal - Unabhängigkeit und Neutralität der Kontrollstellen und jederzeitiges Einsichtsrecht der Standortgemeinden - Einsitz der Standortgemeinden im Betriebsaufsichtsorgan und Verfügungsrecht zur Schliessung der Deponie bei Störfällen - Vereinbarkeit mit den Zielen des Landschaftsschutzes und Berücksichtigung der Siedlungsstruktur." Am 30. Oktober 1989 erklärte der Landrat des Kantons Basel-Landschaft die Initiative für ungültig. Mit Urteil vom 28. November 1990 wies das Verfassungsgericht des Kantons Basel-Landschaft eine gegen den Beschluss des Landrates erhobene Beschwerde ab. Der Verein "Kantonales Komitee gegen Sondermülldeponien im Kanton Basel-Landschaft", Walter Buess und Dieter Bertschin erheben am 14. Februar 1991 gegen den Entscheid des Verfassungsgerichtes

staatsrechtliche Beschwerde. Sie beantragen im wesentlichen, das Urteil des Verfassungsgerichtes und der Entscheid des Landrates seien aufzuheben und es sei die Gültigkeit der Initiative festzustellen. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab, soweit auf sie eingetreten werden kann.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

4. b) Die hier umstrittene Initiative richtet sich gegen "Sondermülldeponien". Es geht, wie auch den Ausführungen in der Beschwerde zu entnehmen ist, um "Entsorgungsanlagen für gefährliche Güter" nach Art. 31 Abs. 5 USG bzw. um Sonderabfälle im Sinne von Art. 3 Abs. 2 der Technischen Verordnung über Abfälle vom 10. Dezember 1990 (AS 1991 I S. 169 ff.; TVA). Nach Art. 3 Abs. 2 TVA sind unter Sonderabfällen die in der Verordnung vom 12. Dezember 1986 über den Verkehr mit Sonderabfällen (VVS; SR 814.014) aufgeführten Abfälle zu verstehen. Gemäss Art. 24septies Abs. 1 BV erlässt der Bund Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen. Der Vollzug wird, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bund vorbehält, den Kantonen übertragen (Art. 24septies Abs. 2 BV). In diesem Sinne beauftragt das Umweltschutzgesetz die Kantone mit dem Vollzug unter Vorbehalt von Art. 41 USG (Art. 36 USG; BGE 115 Ia 47 E. 4a; nicht veröffentlichter Entscheid des Bundesgerichtes i.S. B. und Kons. vom 30. November 1989 E. 3). Die Kantone sorgen dafür, dass die Abfälle vorschriftsgemäss verwertet, unschädlich gemacht oder beseitigt werden (Art. 31 Abs. 1 USG). Es handelt sich um einen verbindlichen Auftrag. Die Kantone müssen die Errichtung von Anlagen veranlassen, die für eine gesetzeskonforme Abfallbeseitigung notwendig sind (ANDREAS TRÖSCH, Kommentar zum USG, N 6 f. zu Art. 31) und sie haben ihren künftigen Bedarf an Deponien und anderen Entsorgungsanlagen zu ermitteln sowie die dafür erforderlichen Standorte zu bestimmen (Art. 31 Abs. 4 und 5 USG). Es geht mithin um raumwirksame Planungspflichten (Art. 1 Abs. 2 lit. a, Art. 4 Abs. 4 lit. c und Art. 2 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700); ANDREAS TRÖSCH, a.a.O., N 41 ff. zu Art. 31; DANIEL VOGEL, Pflicht zur räumlichen Planung von Abfalldeponien gemäss Art. 31 Abs. 4 USG unter besonderer Berücksichtigung



des Zürcher Rechts, Diss. Zürich 1990, S. 44 f.). Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer überträgt das Umweltschutzgesetz die Vollzugskompetenzen betreffend Festlegung der Standorte von Entsorgungsanlagen für gefährliche Abfälle grundsätzlich den Kantonen. Die in Art. 31 Abs. 5 USG vorgesehene und in Art. 41 Abs. 1 USG erwähnte (subsidiäre) Kompetenz des Bundesrates beschränkt sich auf jenen Fall, in welchem sich die für die Standortfestlegung verantwortlichen Kantone nicht einigen können (ANDREAS TRÖSCH, a.a.O., N 60 f. zu Art. 31; vgl. auch DANIEL VOGEL, a.a.O., S. 89). Die Standortbestimmung für die genannten Anlagen gehört überdies grundsätzlich zum Mindestinhalt des kantonalen Richtplanes im Sinne von Art. 6 ff. RPG (vgl. insbesondere Art. 8 RPG). Insoweit ist auch die Zuständigkeit des Bundesrates nach den Art. 11 und 12 RPG zu beachten. Die von der Umweltschutzgesetzgebung vorgesehenen Vollzugsaufgaben sind zwingender Natur (ANDREAS TRÖSCH, a.a.O., N 58 zu Art. 31). In der Verantwortung der Kantone liegt insbesondere der Erlass der notwendigen Rechtsetzung, die Organisation des Vollzugsapparates und die Durchführung der

Vollzugsakte im weitesten Sinne (URSULA BRUNNER, Kommentar zum USG, N 10 f. zu Art. 36). Das Umweltschutzgesetz sieht nicht vor, dass die Vollzugsaufgaben der Kantone von einem verbindlichen Konzept des Bundes über die umweltverträgliche Lagerung von Sondermüll abhängig gemacht werden dürfen, wie dies die Initiative verlangt. Das Bundesgericht hat zudem bereits mehrfach festgehalten, dass das am 1. Januar 1985 in Kraft getretene Umweltschutzgesetz um der öffentlichen Ordnung willen sofort und nicht erst mit Erlass der auf ihm beruhenden Verordnungen des Bundesrates anzuwenden ist (BGE 112 Ib 42 ff. E. 1c; auch 115 Ib 339 E. 3; BGE 114 Ib 220 E. 4). Der Vollzugsauftrag an die Kantone erträgt keinen Aufschub. Das Bundesgericht lässt es daher auch zu, dass die Kantonsregierungen gestützt auf Art. 36 Abs. 2 RPG nötigenfalls vorläufige Regelungen treffen, damit der Auftrag, die vorschriftsgemässe Beseitigung von Abfällen in hiefür geeigneten Deponien oder anderen Entsorgungsanlagen sicherzustellen, ohne Verzug erfüllt werden kann (zur Publikation bestimmter Entscheid des Bundesgerichtes i.S. K., Gemeinde K. und U. vom 19. Juni 1991). c) Am 10. Dezember 1990 erliess der Bundesrat die Technische Verordnung über Abfälle. Diese Verordnung trat am 1. Februar 1991, also noch vor Einreichen der vorliegenden



Stimmrechtsbeschwerde, in Kraft (Art. 58 TVA). Sie ist deshalb entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführer für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde heranzuziehen. In Präzisierung von Art. 31 USG verpflichtet Art. 16 Abs. 1 TVA die Kantone, bis spätestens am 1. Februar 1996 eine Abfallplanung zu erstellen und diese periodisch nachzuführen. Dabei hat die Abfallplanung bestimmte, in der Verordnung angeführte Bereiche zu erfassen (Art. 16 Abs. 2 TVA), und es werden verschiedene Grundsätze über die Abfallplanung festgelegt (Art. 16 Abs. 3 TVA). In Übereinstimmung mit Art. 31 Abs. 5 USG haben die Kantone gemäss Art. 17 TVA die Standorte der Abfallanlagen, insbesondere der Deponien und der wichtigen anderen Abfallanlagen zu bestimmen. Sie müssen die vorgesehenen Standorte in ihrer Richtplanung ausweisen und für die Ausscheidung der erforderlichen Nutzungszonen sorgen (vgl. dazu vorne E. 4b). Daneben enthält die Technische Verordnung über Abfälle nebst allgemeinen Vorschriften über das Vermindern und das Behandeln von Abfällen (Art. 4-14 TVA) eingehende Normen über die Beurteilungsgrundlagen und die Koordination der Bewilligungsverfahren für eine Abfallanlage (Art. 19 f. TVA), über die Bewilligung und Überwachung der Anlagen (Art. 21-29 TVA) sowie über die Errichtung und den Betrieb von Deponien (Art. 30-36 TVA), von Zwischenlagern (Art. 37 TVA), von Abfallverbrennungsanlagen (Art. 38-42 TVA) und von Kompostierungsanlagen (Art. 43-45 TVA). d) Angesichts dieser umfassenden Umweltschutzgesetzgebung des Bundes im Bereiche des Deponiewesens und insbesondere in Anbetracht der im Bundesrecht festgehaltenen Kompetenzordnung sind die Kantone verpflichtet, Deponien auf ihrem Gebiete zu planen und die entsprechenden Standorte zu bestimmen (BGE 116 Ib 50). Dies gilt auch bezüglich Entsorgungsanlagen für gefährliche Abfälle (Art. 31 Abs. 5 USG). Die Bundesgesetzgebung sieht - wie bereits erwähnt - kein verbindliches Konzept des Bundes zur umweltverträglichen Lagerung von Sondermüll vor, von welchem die Kantone ihren Gesetzesvollzug abhängig machen könnten. Die Kantone haben vielmehr in eigener Verantwortung dafür zu sorgen, dass der Vollzug den verfassungsrechtlichen (Art. 24septies Abs. 1 BV) und gesetzlichen Vorgaben insbesondere im Bereiche der Planung genügt (Art. 2 Abs. 1 und Art. 6 RPG, Art. 31 USG, Art. 16 TVA). Die Kantone müssen den im Raumplanungsgesetz und in der Umweltschutzgesetzgebung festgehaltenen



Zielen hinsichtlich des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen Nachachtung verschaffen (Art. 1 Abs. 2 lit. a und Art. 3 Abs. 4 lit. c RPG, Art. 1 und Art. 16 Abs. 3 TVA). e) Der von der Initiative geforderte Inhalt

des Sondermüllkonzeptes des Bundes betrifft in erster Linie Punkte, die nach der Umweltschutzgesetzgebung des Bundes im Aufgabenbereich der Kantone liegen. Dies gilt etwa für Massnahmen zur Verminderung von Sondermüll (Art. 16 Abs. 2 lit. a TVA), für die Wiederaufbereitung von Sonderabfällen (Recycling; Art. 12 und Art. 16 Abs. 3 lit. a TVA) und die jederzeitige Kontrollier- und Rückführbarkeit aller in einer Deponie gelagerten Sonderabfälle (Art. 23 Abs. 2 lit. a, Art. 28 f., Art. 32 TVA). Es liegt in der Verantwortung der Kantone, dass nur gut ausgebildetes Personal in Deponien angestellt wird (Art. 5, Art. 34 lit. a TVA). Weiter haben die Kantone für die Erstellung von Verbrennungsanlagen zu sorgen (Art. 11, Art. 16 Abs. 3 lit. c TVA). Dass die Kantone bei der Planung und Standortfestsetzung von Sondermülldeponien die Ziele des Landschaftsschutzes und die Siedlungsstruktur berücksichtigen müssen, ergibt sich bereits aus dem Raumplanungsgesetz (Art. 3 Abs. 2 und 3 RPG). Sodann hat die vom Kanton bezeichnete Behörde die Betriebsbewilligung aufzuheben und die Deponie zu schliessen, wenn für die umweltgerechte Behandlung der Abfälle keine Gewähr mehr besteht. Nur nebenbei sei erwähnt, dass § 113 Abs. 2 KV die Pflicht zur Wiederverwertung von Abfällen festhält, sofern dies möglich und sinnvoll ist. f) In Berücksichtigung dieser einlässlichen bundesrechtlichen Ordnung erweist sich die Initiative als offensichtlich bundesrechtswidrig im Sinne von § 29 Abs. 1 KV. Auch wenn einzuräumen ist, dass die Technische Verordnung über Abfälle, welche die einzelnen kantonalen Aufgaben präzisiert, im Zeitpunkt der Einreichung der Initiative noch nicht erlassen und in Kraft war, ist zu bedenken, dass die den Kantonen übertragenen Vollzugsaufgaben im Bereiche des Umweltschutzes bereits im Umweltschutz- sowie im Raumplanungsgesetz des Bundes hinreichend klar umschrieben sind, wie dies das Bundesgericht bereits in BGE 116 Ib 50 festgestellt und die Konsequenzen hieraus für die den Kantonen obliegenden Planungs- und Koordinationspflichten aufgezeigt hat (BGE 116 Ib 56 ff. E. 4-6). An der Bundesrechtswidrigkeit vermag auch der Hinweis der Beschwerdeführer auf jene kantonalen Gesetzgebungskompetenzen nichts zu ändern, die vom Umweltschutzrecht des Bundes



nicht direkt berührt werden. So steht es den kantonalen Behörden nach wie vor zu, im Bereiche der Raumplanung grundsätzlich eigenständig zu handeln. Gleiches gilt für das kantonale Baupolizeirecht (vgl. BGE 111 Ia 307 ff. E. 5a und b; BGE 111 Ib 108 f. E. 5b). Diese beiden Kompetenzen sind im übrigen, wie sich aus BGE 116 Ib 50 ergibt, bei der Erfüllung des umweltschutzrechtlichen Vollzugsauftrages massgebend mitzuberücksichtigen. Sodann ist es durchaus denkbar, dass die Kantone polizeiliche Normen über den Schutz der Nacht- und Sonntagsruhe im Zusammenhang mit dem Betrieb einer Deponie oder Bestimmungen über das Energiesparen erlassen können (Heribert Rausch, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, N 20 zu Art. 65). Indes ändern die den Kantonen verbleibenden Kompetenzen nichts an ihrer Pflicht, die Umweltschutzgesetzgebung bundesrechtskonform zu vollziehen und dafür zu sorgen, dass auf ihrem Gebiete Deponien geplant und errichtet werden (Art. 31 USG). Die Ausübung kantonaler Kompetenzen darf den bundesrechtlich vorgeschriebenen Vollzug nicht verhindern (vgl. BGE 111 Ia 307 ff. E. 5a und b; BGE 111 Ib 108 f. E. 5b).

5. a) Die Beschwerdeführer wenden ein, nach dem Wortlaut der Initiative würden die Behörden des Kantons Basel-Landschaft nur verpflichtet, mit allen rechtlichen und politischen Mitteln darauf hinzuwirken, dass bis zum Vorliegen des Sondermüllkonzeptes des Bundes keine Sondermülldeponien errichtet würden. Damit werde kein absolutes Verbot solcher Deponien angestrebt, und nach Annahme der Initiative bzw. nach Erlass einer entsprechenden Gesetzgebung sei es nicht ausgeschlossen, auf dem Gebiete des Kantons Sondermülldeponien zu schaffen. Für die Kantone bestünden vielfältige Möglichkeiten, auf die bestehende Gesetzgebung Einfluss zu nehmen. Die Initiative stehe ausdrücklich unter dem Vorbehalt des Bundesrechts und des kantonalen Verfassungsrechts. b) Wie bereits festgestellt wurde, verpflichtet die Umweltschutzgesetzgebung des Bundes die Kantone, für die Errichtung und den Betrieb von Anlagen für die Deponie gefährlicher Güter zu sorgen. Dabei sind primär kantonale Planungs- und Bewilligungskompetenzen massgebend. Der Einsatz aller rechtlichen Mittel, Anlagen für Sonderabfälle zu verhindern, verpflichtet die kantonalen Behörden, bei jedem Entscheid, der im weiteren Zusammenhang mit einer solchen Anlage steht, eine zum vornherein negative Haltung einzu-

nehmen. Die einzelnen zu erteilenden Bewilligungen - zu denken ist u.a. an die Deponiebewilligung

BGE 117 Ia 147 S. 155

(Art. 30 Abs. 2 USG), die Rodungsbewilligung (Art. 26 FPolV) sowie an gewässerschutzrechtliche Bewilligungen (Art. 20 und 27 GSchG) - könnten nicht nach sachgerechten Kriterien erteilt werden und die vom Bundesgericht für solche Verfahren geforderte materielle und formelle Verfahrenskoordination (BGE 116 Ib 50) wäre nicht sichergestellt (vgl. BGE 111 Ia 313 E. 6d). Dies gilt in gleicher Weise für die im Raumplanungsgesetz und in der Umweltschutzgesetzgebung vorgesehenen, vom Kanton wahrzunehmenden Planungsaufgaben (Art. 2 und 6 ff. RPG, Art. 31 Abs. 4 USG, Art. 15 ff. TVA). Die kantonalen Kompetenzen würden missbraucht, um den Vollzug einer in einem erheblichen öffentlichen Interesse liegenden Aufgabe (Art. 24septies BV) zu gefährden, wenn nicht gar zu verunmöglichen. Die Initiative erweist sich deshalb auch unter diesem Gesichtspunkt als bundesrechtswidrig (BGE 111 Ia 311 E. 6c). c) Hinsichtlich des Einsatzes politischer Mittel bringen die Beschwerdeführer vor, es bestünden vielfältige Möglichkeiten, sich im Sinne der Initiative zu engagieren. Zu denken sei an eine durch den Landrat einzureichende Standesinitiative, basellandschaftliche Parlamentarier könnten zu entsprechenden Vorstössen ermuntert werden, möglich sei die Unterstützung einer eidgenössischen Volksinitiative, kantonale Stellungnahmen und Vernehmlassungen wären im Sinne der Initiative abzugeben und es könnten im Rahmen der formellen und informellen Kontakte zwischen Kantons- und Bundesbehörden Einflussmöglichkeiten wahrgenommen werden.
Gemäss § 67 Abs. 1 lit. b KV steht das Recht zur Ergreifung einer Standesinitiative allein dem Landrat zu. Wie das Verfassungsgericht in seinem Urteil mit Hinweis auf die Materialien ausführte, ist im Verfassungsrat die Einführung des Initiativrechts auf Ergreifung einer Standesinitiative zwar diskutiert, aber verworfen worden. Die Einführung dieses Initiativrechts kann somit nur auf dem Wege einer Verfassungsinitiative und nicht - wie vorliegend - mit einer nichtformulierten Gesetzesinitiative erreicht werden. Soweit mit der Initiative verlangt wird, Einfluss auf Parlamentarier zu nehmen, ist darauf hinzuweisen, dass sowohl die Bundesverfassung wie auch die Kantonsverfassung ein Instruktionsverbot gegenüber Parlamentariern vorsehen (Art. 91 BV, § 62 Abs. 1 KV). In beiden Punkten verstösst das Volksbegehren deshalb klarerweise gegen höherrangiges Recht. Ob es rechtlich zulässig ist, dass ein Kanton eine eidgenössische Volksinitiative unterstützt, oder ob sich dies an den Grundregeln

BGE 117 Ia 147 S. 156

eidgenössischer Willensbildung stösst, wie dies Prof. Eichenberger in seiner gutachtlichen Stellungnahme ausführt, muss vorliegend nicht entschieden werden. Anderseits wäre es denkbar, dass der Kanton Basel-Landschaft im Rahmen seiner informellen Kontakte mit anderen Kantonen und mit Bundesbehörden oder im Rahmen von Vernehmlassungen etwa im Zusammenhang mit Gesetzesrevisionen seinen Wunsch äussert, die bestehende Bundesgesetzgebung im Bereiche des Deponiewesens zu ändern. Massnahmen, mit welchen die Kantone den Bund zu einem bestimmten Verhalten oder zu Gesetzesänderungen verpflichten, gibt es jedoch nicht.
Doch selbst wenn die Initiative in diesen Punkten grundsätzlich nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen würde, könnte sie nicht für teilungültig erklärt werden. Denn der verbleibende Teil der vorliegenden Initiative ist von untergeordneter Bedeutung (vgl. ANDREAS AUER, Kompetenzverteilung auf dem Gebiete der Atomenergie, recht 1987, S. 22). Die Achtung vor dem Willen der Initianten verbietet es, eine Initiative dem Stimmbürger vorzulegen, wenn diese eines wesentlichen Teils beraubt ist. Angesichts des Gesamtinhaltes der Initiative und

ihres Zieles, Sondermülldeponien bis zum Vorliegen eines Gesamtkonzeptes des Bundes zu verhindern, kann vernünftigerweise nicht angenommen werden, dass die Initiative auch ohne den bundesrechtswidrigen Teil von einer genügenden Anzahl Stimmbürger unterzeichnet worden wäre (BGE 114 Ia 274 E. 4; 112 Ia 389 E. 6a; 111 Ia 302 E. 5b).

6. a) Die Beschwerdeführer wenden schliesslich ein, die ganze Initiative stehe unter dem Vorbehalt des Bundesrechts und des kantonalen Verfassungsrechts. In der Tat unterscheidet sich die vorliegende Initiative in diesem Punkte von dem Volksbegehren, das in BGE 111 Ia 303 zu beurteilen war. Prof. Auer vertritt sowohl in seinem Gutachten zuhanden der vorberatenden landrätlichen Kommission als auch in der Literatur die Auffassung, entgegen BGE 111 Ia 312 vermöge der in einer Initiative enthaltene Vorbehalt des Bundesrechts keine über Art. 2 ÜbBest.BV hinausreichende Wirkung zu entfalten (ANDREAS AUER, a.a.O., S. 22).
b) In BGE 111 Ia 312 führte das Bundesgericht aus, die Initiative verpflichte die Behörden, sich mit allen rechtlichen Mitteln gegen Atomanlagen zur Wehr zu setzen, ohne die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen vorzubehalten. Der Vorbehalt des Bundesrechts und des kantonalen Verfassungsrechts vermag



jedoch im vorliegenden Fall die Gültigkeit der Initiative nicht zu begründen. Die eingehend dargestellte bundesrechtliche Ordnung im Bereiche des Umweltschutzes lässt dem Kanton keinen Raum, die Anliegen der Initiative zu erfüllen. Die kantonalen Behörden hätten vielmehr jene Mittel einzusetzen, die verhindern, dass den ihnen übertragenen Vollzugsaufgaben rechtsgenüglich Nachachtung verschafft würde. Zwischen den Zielen und Zwecken der Initiative und den bundesrechtlichen Anforderungen an den Vollzug der Umweltschutzgesetzgebung besteht ein unauflösbarer Widerspruch, worauf das Verfassungsgericht unter Bezugnahme auf die Gutachten von Prof. Auer und Prof. Eichenberger zu Recht hinweist. Der Vorbehalt des kantonalen Verfassungsrechts setzt sich auch in Widerspruch zur Verfassung des Kantons Basel-Landschaft. § 1 Abs. 2 KV legt fest, dass der Kanton den Bund in der Erfüllung seiner Aufgaben (vgl. Art. 24septies BV) zu unterstützen hat. Sodann sind die Behörden an Verfassung und Gesetz gebunden (§ 4 Abs. 1 KV), was bedeutet, dass sie die Staatsaufgaben rechtsstaatlich zu erfüllen haben (Totalrevision der basellandschaftlichen Staatsverfassung, Dokumente 1983-1987, Liestal 1988, S. 128). § 76 Abs. 2 KV gibt - § 4 Abs. 1 KV präzisierend - insbesondere dem Regierungsrat auf, für eine rechtmässige und wirksame Verwaltungstätigkeit zu sorgen. Diese Verfassungsprinzipien wären verletzt, wenn die Behörden des Kantons Basel-Landschaft gehalten wären, entsprechend den Forderungen der vorliegenden Initiative zu handeln.