



Fall-Nr.: B 2012/229
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 14.02.2013
Entscheiddatum: 14.02.2013

Urteil Verwaltungsgericht, 14.02.2013

Politische Rechte, Einheitsinitiative, Art. 43 f. und 65 lit. I KV (sGS 111.1). Die Einheitsinitiative, welche vom Kanton St. Gallen fordert, sich für ein bundesweites Verbot gewisser Tierprodukte einzusetzen, ist - wegen fehlender Durchführbarkeit (Art. 44 Abs. 2 lit. b KV) - unzulässig. Mit einer Einheitsinitiative kann ein Rechtsetzungsauftrag an den Kantonsrat erteilt (Art. 43 Abs. 1 KV), nicht jedoch eine Standesinitiative verlangt werden, denn dazu ist gemäss Art. 65 lit. I KV ausschliesslich der Kantonsrat befugt (Verwaltungsgericht, B 2012/229).

Urteil vom 14. Februar 2013

Anwesend: Präsident lic. iur. B. Eugster; Verwaltungsrichter lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener, Dr. S. Bietenharder-Künzle; Gerichtsschreiber Dr. H. Fenners

In Sachen

Initiativkomitee, vertreten durch X.Y.,

Beschwerdeführer,

gegen

Regierung des Kantons St. Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,



betreffend

Verbot gewisser Tierprodukte; Zulässigkeit des Initiativbegehrens

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Mit Eingabe vom 13. Juni 2012 unterbreitete ein aus 15 stimmberechtigten Mitgliedern bestehendes Initiativkomitee, vertreten durch X.Y., der Regierung folgendes Initiativbegehren zur Vorprüfung:

Initiativtext: "Im Kanton St. Gallen ist die Produktion, der Handel und der Konsum von Stopfleber, Froschschenkel, Hummer und Haifischflossen verboten. Der Kanton setzt sich ein, dass diese Bestimmung auch bundesweit gilt."

Begründung: "Die genannten Nahrungsmittel werden auf besonders tierquälerische Art gewonnen, was ethisch nicht vertretbar ist."

B./ Mit Beschluss vom 9. Oktober 2012 verneinte die Regierung die Zulässigkeit des eingereichten Initiativbegehrens.

Zur Begründung wird im Wesentlichen ausgeführt, dass der Bund eine umfassende Rechtsetzungskompetenz in den Bereichen Tierschutz und Lebensmittel besitze und daher kein Raum für weitergehendes kantonales Recht bestehe, denn Bundesrecht gehe allfälligem kantonalem Recht vor. Der Bund habe den Handel mit Tieren sowie die Einfuhr von Produkten, wozu auch Lebensmittel gehörten, aus einem EG- oder EWR-Mitgliedstaat in die Schweiz abschliessend geregelt. Das Initiativbegehren verstosse zudem gegen internationale Abkommen. Hinzu komme, dass der Konsum von Lebensmitteln durch das Selbstbestimmungsrecht der Konsumentinnen und Konsumenten geschützt werde, solange die gesetzlichen Regelungen, bspw. die Tierschutz- und Lebensmittelgesetzgebung, eingehalten würden.

Im Weiteren wird festgehalten, dass der zweite Satz des Initiativbegehrens in formeller Hinsicht nicht Gegenstand einer Einheitsinitiative sein könne, denn mit einer Einheitsinitiative könne dem Kantonsrat lediglich ein Rechtsetzungsauftrag erteilt werden.



C./ Mit Eingabe vom 22. Oktober 2012 erhebt X.Y., als Vertreter des Initiativkomitees, Beschwerde beim Verwaltungsgericht gegen den Beschluss der Regierung vom 9. Oktober 2012. Darin wird ausgeführt, was folgt: "Das Initiativkomitee ist klar gegen den Entscheid der Regierung und erhebt den Antrag, der in der Initiative enthaltene Auftrag an den Kanton, sich für ein Verbot der Produktion, des Handels und des Konsums von Stopfleber, Froschschenkel, Hummer und Haifischflossen einzusetzen, sei gut zu heissen, unter entsprechender Teilaufhebung des Entscheides des Regierungsrates."

Begründet wird die Beschwerde wie folgt: "Der Titel der Initiative gemäss Antrag verletzt kein Bundesrecht und ist deshalb vom Regierungsrat rechtswidrig für unzulässig erklärt worden. Nachdem der Regierungsrat den ersten Teil der Initiative als unzulässig erklärt hat, was die Initianten ausdrücklich akzeptieren, verletzt der zweite Teil der Initiative gemäss Antrag die Einheit der Materie nicht und die entsprechenden Einwände des Regierungsrates sind deshalb haltlos. Im übrigen dürfen in einer funktionierenden rechtsstaatlichen Demokratie demokratische Rechte nicht spitzfindig, übertrieben formalistisch und sinnlos restriktiv behandelt werden."

D./ Im Auftrag der Regierung nahm das Gesundheitsdepartement mit Schreiben vom 13. November 2012 zur Beschwerde Stellung und beantragt deren Abweisung unter Kostenfolge. Begründet wird dies damit, dass der zweite Satz des Initiativbegehrens nicht Gegenstand einer Einheitsinitiative sein könne, denn die Einheitsinitiative diene dazu, dem Kantonsrat einen Rechtsetzungsauftrag zu erteilen.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. (...).
2. Der Beschwerdeführer ist mit der Ungültigkeit des ersten Teils des Initiativbegehrens ausdrücklich einverstanden. Beschwerdegegenstand bildet daher nur die Frage, ob der zweite Satz des Initiativbegehrens verfassungswidrig und dementsprechend als ungültig zu erklären ist. Die Beschwerde bezieht sich demzufolge auf nachstehenden, sinngemäss wie folgt lautenden Initiativtext: Der Kanton setzt sich dafür ein, dass die



Produktion, der Handel und der Konsum von Stopfleber, Froschschenkeln, Hummer und Haifischflossen bundesweit verboten wird.

2.1 Die Zulässigkeit einer Einheitsinitiative nach Art. 43 der Kantonsverfassung des Kantons St. Gallen vom 10. Juni 2001 (sGS 111.1, abgekürzt KV) wird gemäss Art. 44 Abs. 1 KV durch das Gesetz über Referendum und Initiative bestimmt. Initiativen sind gemäss Art. 44 Abs. 2 KV insbesondere ganz oder teilweise unzulässig, wenn sie gegen übergeordnetes Recht verstossen (lit. a), undurchführbar sind (lit. b) oder die Einheit der Materie oder der Form nicht wahren (lit. c).

2.2 Vorliegend stellt sich insbesondere die Frage, ob das Initiativbegehren durchführbar ist (Art. 44 Abs. 2 lit. b KV). Mit dieser Bestimmung soll verhindert werden, dass Stimmberechtigte über eine Initiative zu entscheiden haben, die aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen gar keine Wirkung entfalten kann. Zu prüfen ist daher, ob dem Kanton St. Gallen auf Bundesebene politische Instrumente zur Verfügung stehen, um die Forderungen des Initiativbegehrens einbringen zu können und wenn ja, ob ein derartiger Prozesses mit einer Einheitsinitiative initiiert werden kann.

2.2.1 Die Mitwirkungsrechte der Kantone im Bund sind insbesondere geregelt in der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101, abgekürzt BV) und im Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (SR 171.10, abgekürzt ParlG). Dazu gehören insbesondere die Referenden, die Standesinitiative und die Anhörungs- und Mitwirkungsrechte der Kantone bei der Rechtsetzung (vgl. Häfelin/Haller/ Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2012, Rz. 949 ff.).

Lediglich mit einer Standesinitiative nach Art. 160 Abs. 1 BV in Verbindung mit Art. 115 ParlG kann ein Kanton den Anstoss zur Änderung des Bundesrechts geben. Die Standesinitiative ist an die Bundesversammlung gerichtet und hat eine Gesetzes- oder Verfassungsvorlage zum Inhalt. Die Wirksamkeit dieses Rechts wird jedoch dadurch relativiert, dass beispielsweise die Initiative nicht unmittelbar in die Räte gelangt, sondern zuerst eine Vorprüfung stattfindet. Nur wenn der Initiative Folge gegeben wird, arbeitet eine Kommission zuhanden des Rates einen Entwurf aus, wobei der Text der eingereichten Initiative nur als politische Richtlinie und nicht als zwingende Vorgabe gilt



St.Galler Gerichte

(vgl. Art. 116 f. in Verbindung mit 109 f. ParlG; M. Graf, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender (Hrsg.), St. Galler Kommentar BV, 2. Aufl., St. Gallen/Zürich 2008, N 2 zu Art. 160 BV).

2.2.2 Wer zur Einreichung einer Standesinitiative befugt ist, hat das kantonale Recht mangels entsprechender Bundesvorgaben festzulegen (vgl. P. Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Bern 2007, § 24 N 16 ff; Graf, a.a.O., N 7 zu Art. 160 BV).

Gemäss Art. 65 lit. I KV ist ausschliesslich der Kantonsrat zur Einreichung einer Standesinitiative befugt. Dies hat zur Folge, dass im Kanton St. Gallen das Volk nicht mit einer kantonalen Initiative eine Standesinitiative begehren kann, wie dies in anderen Kantonen teilweise möglich ist (vgl. etwa Art. 23 lit. d der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 [LS 101]; Art. 59 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Graubünden vom 18. Mai 2003 [BR 110.100]).

2.2.3 Zu berücksichtigen ist zudem, dass die Einheitsinitiative zur Erteilung eines Rechtsetzungsauftrags an den Kantonsrat dient (Art. 43 Abs. 1 KV). Für die Einheitsinitiative gilt - wie für alle Initiativbegehren -, dass sie sich auf die Verfassung oder auf ein formelles Gesetz und dementsprechend auf generell-abstrakte Bestimmungen beziehen muss (vgl. Art. 41-43 KV). Gemäss Art. 43 Abs. 2 KV ist der Rechtsetzungsauftrag dabei durch eine Teilrevision der Kantonsverfassung oder durch Erlass, Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes zu erfüllen. Das vorliegende Initiativbegehren lässt sich jedoch nicht durch eine Änderung des kantonalen Verfassungs- oder Gesetzesrechts umsetzen.

2.3 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der zweite Satz des Initiativbegehrens, welches den Kanton verpflichten soll, sich für ein bundesweites Verbot der Produktion, des Handels und des Konsums von bestimmten Tierprodukten einzusetzen, nicht mit einer Einheitsinitiative bewirkt werden kann. Die fehlende Durchführbarkeit des Initiativbegehrens hat zur Folge, dass diese Einheitsinitiative nicht zulässig ist (Art. 44 Abs. 2 lit. b KV in Verbindung mit Art. 36 Abs. 3 RIG). Die Beschwerde ist deshalb abzuweisen.

3. (...).



Demnach hat das Verwaltungsgericht zu Recht erkannt:

- 1./ Die Beschwerde wird abgewiesen.
- 2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 1'000.--werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Auf die Erhebung wird verzichtet.
- 3./ Das Begehren der Vorinstanz um Entschädigung wird abgewiesen.

V. R. W.

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Versand dieses Entscheides an:

- den Beschwerdeführer (durch X.Y.)
- die Vorinstanz

am:

Rechtsmittelbelehrung:

Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. c BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.