



Bericht an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

Bericht der: Justiz- und Sicherheitskommission

vom: 18. Januar 2010

zur Vorlage Nr.: [2009-288](#)

Titel: **zu den Postulaten [2007/027](#) der Bildungs-, Kultur- und Sportkommission betreffend Mitwirkung des Parlaments bei Staatsverträgen und [2007/291](#) von Klaus Kirchmayr betreffend Verhandlungsmandate für Interkantonale Vereinbarungen**

Bemerkungen: [Verlauf dieses Geschäfts](#)

Links:

- [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
- [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
- [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
- [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)



Bericht der Justiz- und Sicherheitskommission an den Landrat

zur Vorlage des Regierungsrates vom 20. Oktober 2009 zu den Postulaten [2007/027](#) der Bildungs-, Kultur- und Sportkommission betreffend Mitwirkung des Parlaments bei Staatsverträgen und [2007/291](#) von Klaus Kirchmayr betreffend Verhandlungsmandate für Interkantonale Vereinbarungen

Vom 18. Januar 2010

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat reagiert in seiner Vorlage auf die beiden Postulate [2007/027](#), von der BSKS am 1. Februar 2007 eingereicht und vom Landrat am [7. Juni 2007](#) stillschweigend überwiesen, und [2007/291](#), von Klaus Kirchmayr am 15. November 2007 eingereicht und vom Landrat am [22. Mai 2008](#) überwiesen.

Das Postulat [2007/027](#) verlangt § 67 der Geschäftsordnung des Landrates dahingehend zu ändern, dass der Regierungsrat Staatsverträge nach Abschluss der Verhandlungen, aber noch vor der Unterzeichnung der zuständigen Landratskommission vorlegen müsse, die dann über eine allfällige Detailberatung befinden kann. Dieses Postulat lehnt der Regierungsrat in seiner Vorlage ab, weil eine solche obligatorische Konsultationspflicht das ohnehin schon sehr aufwändige Verfahren für Staatsverträge zusätzlich verlängern und komplizieren würde.

Das Postulat [2007/291](#) hält der Regierungsrat insoweit für erfüllt, als seit 1. Juli 2009 für die Aufnahme von Verhandlungen über Staatsverträge Verhandlungsmandate ausdrücklich vorgeschrieben sind. Allerdings lehnt der Regierungsrat die Bekanntgabe des Verhandlungsmandats gegenüber dem Landrat ab, weil dies die Verhandlungsposition der Regierung schwächen würde.

Detaillierte Angaben sind der Vorlage des Regierungsrates zu entnehmen.

2. Organisatorisches

Die Justiz- und Sicherheitskommission hat die Vorlage an ihren Sitzungen vom 16. November, 30. November und 14. Dezember 2009 im Beisein von Regierungsrätin Sabine Pegoraro, von Stephan Mathis, Generalsekretär der Sicherheitsdirektion, und von Wolfgang Meier, stv. Generalsekretär, behandelt.

Weil einer der Postulanten, Klaus Kirchmayr, der JSK

selber angehört und sich deshalb direkt äussern konnte, wurde ausnahmsweise auch Karl Willmann, Präsident der Bildungs-, Kultur- und Sportkommission als der zweiten Postulantin, zur Anhörung am 30. November 2009 eingeladen.

3. Beratungen in der Kommission

3.1. Würdigung der Vorlage

Die Verwaltung stellt mit Verweis auf die geltenden gesetzlichen Bestimmungen fest, der Landrat verfüge über eine gut ausgebaute Palette an Mitwirkungsmöglichkeiten: Das Parlament hat den Anspruch auf Information bei Aufnahme von Vertragsverhandlungen und die Möglichkeit einer Stellungnahme zu Verhandlungsabsichten. Der Landrat kann zudem eine Begleitkommission einsetzen; diese wird über den Stand und das Ergebnis der Verhandlungen orientiert und kann Empfehlungen abgeben.

a. Verhandlungsmandat

Die Regierung lehnt eine feste Verpflichtung, den Landrat oder eine seiner Kommissionen über das Verhandlungsmandat zu informieren, aus Gründen der Vertraulichkeit und der Verhandlungsflexibilität ab.

In der Kommission wurde auf negative Erfahrungen in den letzten Jahren verwiesen, so beispielsweise auf den Rheinhafenvertrag mit seinen offensichtlichen Mängeln im Flächenmanagement, an denen der Landrat nichts mehr ändern konnte, oder auf die Gründung der Nationalstrassen Nordwestschweiz AG mit einer fragwürdigen Kündigungsklausel.

Die Kommission war sich aber nicht einig über die Konsequenzen, falls die Leitplanken des Verhandlungsmandates bekanntgegeben werden müssten: Ein Teil der Kommission glaubt, dies würde der Verhandlungsdelegation den Rücken stärken, ein anderer Teil ist überzeugt, dass ihre Flexibilität beeinträchtigt würde.

b. Begleitkommission

Es wäre unsinnig, wenn der Landrat bei jedem Staatsvertrag eine Kommission einsetzen *müsste*. Um zu wissen, ob er allenfalls zu diesem Mittel greifen möchte, ist es aber wichtig, dass er immer im Bild ist über die anstehenden Staatsvertragsverhandlungen. Aus diesem Grund gilt die

c. Informationspflicht

Die Bestimmung in § 20 der Geschäftsordnung des Landrates muss, so betont die Kommission, von den Mitgliedern des Regierungsrates unbedingt ernst genommen und konsequent beachtet werden:

§ 20 Information durch den Regierungsrat

Der Regierungsrat hat die ständigen Kommissionen insbesondere über die Absichten der Planung, der Gesetzgebungsarbeiten und der Vertragsverhandlungen regelmässig zu unterrichten.

Wenn diese Bestimmung in der Praxis stets eingehalten würde, gäbe es kaum Diskussionsbedarf. Die Kommission wünscht allerdings, dass diese Information spätestens nach der Verabschiedung des Verhandlungsmandats erfolgen sollte.

Am 30. November 2009 beschloss die Kommission, das Geschäft so lange zu sistieren, bis eine von ihr bestellte Stellungnahme des Rechtsdienstes des Regierungsrates zu dieser Frage vorliegt.

3.2. Stellungnahme des Rechtsdienstes des Regierungsrates

Die Kommission beauftragte den Rechtsdienst abzuklären, ob § 20 der Geschäftsordnung des Landrates (siehe oben) tatsächlich in ein Dekret gehöre oder ob nicht die Rechtsetzungsstufe des Gesetzes angemessen sei.

In seinen Ausführungen kommt der Rechtsdienst zum Schluss, dass die Regelungsebene «Dekret» «nicht zwingend falsch» sei, da § 20 auch als Ausführungsbestimmung zu den §§ 21 und 24 gesehen werden könne: «Die Auskunftspflicht wird in dem Sinne automatisiert, als der Regierungsrat gewisse Informationen von sich aus abgeben soll, ohne dass die Kommissionen die einzelnen Mitglieder des Regierungsrates im Einzelfall um Auskunft bitten müssen.» Der Rechtsdienst stellt also fest, dass eine Regelung, wie sie in § 20 der Geschäftsordnung vorgesehen ist, auf der Dekretsstufe angesiedelt werden könne, betont jedoch abschliessend deutlich: «Eine Regelung der allgemeinen Informationspflicht auf Gesetzesstufe würden wir aber bevorzugen.»

Die Sicherheitsdirektion sicherte der Kommission an ihrer Sitzung vom 14. Dezember 2009 zu, diese Anpassung im Rahmen der bevorstehenden Teilrevision des Landratgesetzes vorzunehmen. Die Kommission ist der Ansicht, bei dieser Gelegenheit sollte auch festgehalten werden, zu welchem Zeitpunkt die Regierung die Kommissionen über die Absichten von Vertragsverhandlungen zu informieren habe.

Aufgrund dieser Sachlage verzichtet die Kommission auf das Einreichen eines eigenen Vorstosses zur Sache.

4. Antrag an den Landrat

://: Die Justiz- und Sicherheitskommission beantragt dem Landrat einstimmig, die Postulate [2007/027](#) und [2007/291](#) abzuschreiben.

Binningen, 18. Januar 2010

*Für die Justiz- und Sicherheitskommission:
Urs von Bidder, Präsident*

Beilage:

Stellungnahme des Rechtsdienstes des Regierungsrates vom 10. Dezember 2009



RECHTSDIENST DES REGIERUNGSRATES
BASEL-LANDSCHAFT

An die
Sicherheitsdirektion
z. Hd. Herr Stephan Mathis

Liestal, 10. Dezember 2009 Sp

030 09 13

Abklärung der Bestimmung von § 20 der Geschäftsordnung des Landrates

Sehr geehrter Herr Mathis, lieber Stephan

Sie haben uns gebeten, kurz abzuklären, ob § 20 des Dekrets zum Landratsgesetz (Geschäftsordnung des Landrates) tatsächlich in ein Dekret gehört oder ob nicht die Rechtsetzungsstufe des Gesetzes angemessen ist. Wir können Ihnen zu dieser Frage das Folgende berichten:

1. Gemäss § 63 Absatz 1 der Kantonsverfassung (KV) erlässt der Landrat alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen in der Form des Gesetzes. Im gleichen Sinne bestimmt § 36 Absatz 1 KV, dass die Befugnis zum Erlass grundlegender und wichtiger Bestimmungen vom Gesetzgeber nicht auf andere Organe übertragen werden darf (Delegationsverbot). Ferner kann der Landrat (an Stelle des Regierungsrates, der in unserem Kanton der "ordentliche", "originäre" Verordnungsgeber ist; vgl. § 74 Absatz 2 KV) aufgrund einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung gemäss § 63 Absatz 3 KV nur "ausführende Bestimmungen" in der Form des Dekrets erlassen. Wo die Grenze zwischen "grundlegenden und wichtigen Bestimmungen" einerseits und "ausführenden Bestimmungen" (Verordnungsrecht) andererseits liegt, ist allerdings oft nicht einfach zu entscheiden. Als Abgrenzungskriterien werden in der Lehre etwa genannt: (a) Die Zahl der geregelten Verhaltensalternativen (eine Norm, die eine Vielzahl der möglichen Verhaltensweisen ordnet, ist in der Regel von grösserer Tragweite als eine Norm, die nur einige wenige Verhaltensmöglichkeiten regelt), (b) die Grösse des Adressatenkreises, (c) die Intensität der Regelung für die betroffenen Personen, namentlich die Betroffenheit in Grundrechtspositionen, (d) die Bedeutung der Regelung für die Ausgestaltung des kantonalen und der kommunalen Ordnung (Ausgestaltung des politischen Systems), (e) die finanziellen Auswirkungen für das Gemeinwesen und die Privaten, (f) die Umstrittenheit oder Akzeptierbarkeit der Regelung in der Rechtsgemeinschaft sowie (g) das geltende Recht als Ausdruck vorangegangener gesetzgeberischer Bewertung der Wichtigkeit einer Frage (vgl. K. Eichenberger, Von der Rechtssetzungs-



REGIERUNGSGEBÄUDE, RATHAUSSTRASSE 2
POSTFACH CH-4410 LIESTAL
TEL 061 552 57 38 FAX 061 552 69 45
SICHERHEITSDIREKTION



funktion im heutigen Staat, ZSR 93/1974 II S. 21, sowie in: Der Staat der Gegenwart. Ausgewählte Schriften, 1980, S. 343, Anm. 22; G. Müller, Inhalt und Formen der Rechtssetzung als Problem der demokratischen Kompetenzordnung, 1979, S. 110 ff.; Th. Cottier, Die Verfassung und das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage, 1983, S. 167 f.; K. Eichenberger, Verfassung des Kantons Aargau. Textausgabe mit Kommentar, 1986, § 78 Rz. 16 f.; G. Biaggini, Begriff und Funktion des Gesetzes in der Verfassungsordnung des Kantons Basel-Landschaft, in: A. Auer/W. Kälin [Hrsg.], Das Gesetz im Staatsrecht der Kantone, 1991, S. 71 ff., S. 87 f.). Ob eine Regelung grundlegend und wichtig ist, muss anhand dieser Kriterien abwägend und wertend ermittelt werden.

Die Kantonsverfassung selbst hält in § 70 Absatz 1 fest, dass die Grundzüge der Organisation und des Verkehrs mit Regierungsrat und obersten Gerichten im Gesetz geregelt werden müssen. Der Verfassungsgeber hält somit lediglich die Grundzüge des Verkehrs des Landrates mit dem Regierungsrat als grundlegend und wichtig im Sinne von § 36 der Kantonsverfassung und überlässt es dem Landrat, weitere Organisations- und Verfahrensbestimmungen zu erlassen (§ 70 Absatz 2 KV). Dazu gehören nach unserer Auffassung auch weitere Regelungen betreffend den Verkehr zwischen dem Landrat und dem Regierungsrat.

2. Bei der wertenden Beurteilung der Frage, ob es sich bei § 20 der Geschäftsordnung des Landrates tatsächlich um eine "ausführende" weitere Regelung handelt oder aber um eine "grundlegende und wichtige", ist nach unserer Auffassung Folgendes zu berücksichtigen: Tatsächlich auferlegt § 20 der Geschäftsordnung dem Regierungsrat eine Pflicht. Er wird verpflichtet, die ständigen Kommissionen von sich aus über die Absichten der Planung, der Gesetzgebungsarbeiten und der Vertragsverhandlungen zu informieren. Diese ständige Informationspflicht kann als grundlegender und wichtiger Punkt im Verkehr zwischen Landrat und Regierungsrat aufgefasst werden, da - wie dargelegt - die eine Staatsgewalt (Judikative) die andere (Exekutive) in die Pflicht nimmt. Die Regelung ist von eher grosser Bedeutung für die Ausgestaltung der kantonalen Ordnung, des politischen Systems. Auf der anderen Seite ist nicht zu übersehen, dass die Mitglieder des Regierungsrates von Gesetzes wegen verpflichtet sind, den Kommissionen (auf Anfrage!?) alle Auskünfte zu erteilen und die Akten herauszugeben, die sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen (§ 21 Absatz 1 des Landratsgesetzes). Im Weiteren kann der Landrat bei der Vorbereitung wichtiger Staatsverträge, die seiner Genehmigung unterliegen, Kommissionen einsetzen, die den Regierungsrat bei den Vertragsverhandlungen begleitend beraten (§ 64 Absatz 3 KV; § 24 des Landratsgesetzes). Beratende Kommissionen wird der Landrat nur einsetzen können, wenn er darüber informiert wird, ob der Regierungsrat überhaupt die Absicht hat, Vertragsverhandlungen zu führen. Zudem kann er nur beurteilen, ob es sich um wichtige Staatsverträge handelt, wenn er über die Absichten der Vertragsverhandlungen orientiert wird. § 20 der Geschäftsordnung kann deshalb auch als ausführende Bestimmung zu den §§ 21 und 24 des Landratsgesetzes aufgefasst werden, weshalb die Regelungsstufe "Dekret" möglich ist.



3. Wenn wir die oben dargelegten Aspekte werten, so gelangen wir zum Schluss, dass Regelungen betreffend die Information durch den Regierungsrat wohl zu den Grundzügen des Verkehrs zwischen Landrat und Regierungsrat gehören, zumal der Regierungsrat in die Pflicht genommen wird. Trotzdem ist die Regelungsebene "Dekret" nicht zwingend falsch, da § 20 auch als Ausführungsbestimmung zur Auskunftspflicht gemäss § 21 des Landratsgesetzes und letztlich auch zu § 24 des Landratsgesetzes gesehen werden kann. Die Auskunftspflicht wird in dem Sinne automatisiert, als der Regierungsrat gewisse Informationen von sich aus abgeben soll, ohne dass die Kommissionen die einzelnen Mitglieder des Regierungsrates im Einzelfall um Auskunft bitten müssen. Auf Grund unserer Wertung sind wir der Auffassung, dass eine Regelung, wie sie in § 20 der Geschäftsordnung vorgesehen ist, auf der Dekretsstufe angesiedelt werden kann. Eine Regelung der allgemeinen Informationspflicht auf Gesetzesstufe würden wir aber bevorzugen.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen kurzen Ausführungen behilflich sein zu können. Selbstverständlich sind wir gerne bereit, die aufgeworfene Frage auch mündlich mit Ihnen zu erörtern.

Mit freundlichen Grüßen

lic. iur. Hans Jakob Speich-Meier
Leiter Rechtsdienst