

Liestal, 22. Oktober 2019/FKD

## Stellungnahme

---

Vorstoss Nr. **2019/561**

**Motion** von Miriam Locher

Titel: **Stopp bei der Kürzung der Sozialhilfe in Baselland; Stopp der Umsetzung Motion «Motivation statt Repression»**

**Antrag** Vorstoss ablehnen

### 1. Forderung der Motion

Die Motion verlangt, dass die Umsetzung der überwiesenen Motion «Sozialhilfe: Motivation statt Repression» gestoppt wird; die damit verbundene Ausarbeitung eines Gesetzesvorschlags soll abgebrochen werden. Weiter soll die Regierung, wenn nötig, die gesetzlichen Grundlagen anpassen.

### 2. Begründung der Ablehnung

Die Motion 2017/612 «Sozialhilfe: Motivation statt Repression» (nachfolgend Motion Peter Riebli) wurde in der Landratssitzung vom 19. April 2018 überwiesen. Mit der Überweisung erteilte der Landrat dem Regierungsrat den Auftrag, innert zwei Jahren einen entsprechenden Gesetzesvorschlag auszuarbeiten.

Diese Arbeiten sind im Hinblick auf die ablaufende Zweijahresfrist vorangeschritten. So haben mit der regierungsrätlichen Konsultativkommission Sozialhilfe (KKSH) bereits zwei Sitzungen stattgefunden; die nächste Sitzung findet am 13. November 2019 statt, an der die Landratsvorlage erörtert wird. Diese wird fristgerecht der zuständigen Landratskommission vorgelegt.

Die Motion 2019/561 «Stopp bei der Kürzung der Sozialhilfe in Baselland; Stopp der Umsetzung Motion «Motivation statt Repression»» (nachfolgend Motion Miriam Locher) verlangt, dass der Regierungsrat diese Arbeiten abbricht. Als Beweggrund wird eine inhaltliche Ablehnung der Forderungen der Motion Peter Riebli deutlich.

Die Forderung, die Ausarbeitung eines Gesetzesvorschlags abubrechen, bevor dieser dem Landrat vorgelegt wird, ist äusserst ungewöhnlich. Der Gesetzgebungsprozess gliedert sich in verschiedene Phasen. In einigen Phasen kann der Landrat direkt Einfluss auf die Erarbeitung eines Gesetzes nehmen. So kann er die Ausarbeitung eines Gesetzesvorschlags anstossen. Liegt ein entsprechender Vorschlag vor, so berät ihn die zuständige Landratskommission. Alsdann hat der Landrat die Möglichkeiten, bei der Beratung im Rat inhaltlich Stellung zu beziehen und einen Vorschlag abzuändern u.a.m. Weiter kann er über einen Vorschlag entscheiden.

Andere Phasen des Gesetzgebungsprozesses fallen wiederum in den Aufgabenbereich des Regierungsrats. Dazu gehört unter anderem auch die Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage aufgrund eines politischen Vorstosses. Es handelt sich dabei um eine Tätigkeit der Exekutive, die nicht durch die Legislative gesteuert wird.

Die Motion Miriam Locher fordert, den üblichen Prozess eines politischen Geschäfts frühzeitig abubrechen. Eine solche Forderung erscheint befremdlich. In erster Linie wirft sie die Frage auf, in-

wiefern das Instrument der Motion eine solche Forderung erlaubt. Kann durch eine Motion gefordert werden, dass die Ausarbeitung eines Gesetzesvorschlags basierend auf einer bereits überwiesenen Motion eingestellt wird?

Falls dies zulässig ist, stellt sich weiter die Frage, was die Konsequenzen einer allfälligen Überweisung wären. Welche Auswirkungen hätte eine Überweisung der Motion Miriam Locher auf die Motion Peter Riebli?

### **Zulässigkeit der Forderungen und Auswirkungen einer Überweisung:**

Nach § 34 des Landratsgesetzes kann der Landrat durch eine Motion den Regierungsrat beauftragen:

- a. *eine Vorlage zur Änderung oder Ergänzung der Kantonsverfassung auszuarbeiten.*
- b. *eine Vorlage zur Änderung, Ergänzung oder zum Erlass eines Gesetzes oder eines Dekretes auszuarbeiten.*
- c. *die Vorlage für eine andere in die Zuständigkeit des Landrats fallende Massnahme oder für einen Landratsbeschluss auszuarbeiten.*
- d. *einen Bericht vorzulegen.*

Das in der Motion Miriam Locher formulierte Begehren nach der Beendigung der Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage basierend auf einer überwiesenen Motion entspricht weder lit. a noch lit. b. noch lit. d. Es stellt sich daher die Frage, ob es sich unter lit. c. fassen lässt. Als Voraussetzung wird bei lit. c. verlangt, dass die damit verbundene Massnahme oder der entsprechende Landratsbeschluss unter die Zuständigkeit des Landrates fällt.

Dass dies auf den Arbeitsprozess zur Ausarbeitung eines Gesetzesvorschlags (= Aufgabe der Exekutive) zutrifft, ist zu bezweifeln. Es ist zwar richtig, dass der Arbeitsprozess zur Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage einen legislativen Charakter hat. Der Landrat stösst mit der Überweisung einer Vorlage diesen Arbeitsprozess an. Auch das Resultat wird wiederum dem Landrat vorgelegt. Daraus lässt sich aber nicht ableiten, dass das politische Geschäft in allen Phasen der Bearbeitung unter die Zuständigkeit des Landrates fällt. Vielmehr löst die Überweisung eines parlamentarischen Vorstosses einen Arbeitsprozess der Exekutive aus. Dieser fällt unter die Zuständigkeit der Regierung und nicht des Landrats. Mit Blick auf das Gewaltenteilungsprinzip ist es nicht nur richtig, sondern auch sinnvoll, den Arbeitsprozess der Exekutive von der Zuständigkeit der Legislative abzugrenzen.

Der Wortlaut der Motion Miriam Locher bezieht sich genau auf diesen Arbeitsprozess, der unter die Zuständigkeit der Regierung und nicht unter die Zuständigkeit des Landrats fällt. Somit wäre § 34 lit. c des Landratsgesetzes nicht erfüllt und ist die Motion Miriam Locher in dieser Form unzulässig. Unter der Berücksichtigung des Gewaltenteilungsprinzips ist die Motion, streng juristisch gesehen, verfassungswidrig.

§ 34 lit. c des Landratsgesetzes kann in diesem Zusammenhang jedoch auch zu Gunsten der Motion Miriam Locher ausgelegt werden. Entscheidend ist dabei, dass der Landrat durch eine Motion jeweils dem Regierungsrat den Auftrag erteilt, *eine Vorlage* auszuarbeiten. Demzufolge hätte auch die Überweisung der Motion Miriam Locher keine andere Konsequenz. Der Regierungsrat würde den Auftrag erhalten, eine Landratsvorlage im Sinne der Motion auszuarbeiten. Die Motion Miriam Locher nähme keinen direkten Einfluss auf den Arbeitsprozess des Regierungsrats zur Umsetzung der Motion Peter Riebli.

Anstatt den einen Arbeitsprozess zu unterbrechen, würde ein zweiter gestartet. Das oben erwähnte Problem der Zuständigkeit bestünde nicht weiter. Es würde ein neuer Arbeitsprozess durch den Landrat angestossen – was unter dessen Zuständigkeit fällt. Der laufende Arbeitsprozess der Regierung bliebe hingegen unberührt.

Folgt man dieser Auslegung, so erteilt die Überweisung der Motion Miriam Locher dem Regierungsrat einen zusätzlichen Auftrag zur Ausarbeitung einer Vorlage. Wie bei jeder Motion gilt dabei, dass der Regierungsrat zwei Jahre Zeit hat, um die Vorlage auszuarbeiten. Ausserdem lässt die Motion der Regierung bei der Ausarbeitung eines Umsetzungsvorschlags einen gewissen Spielraum. Diesen Spielraum hat die Regierung auch bei der Bearbeitung der Motion Peter Riebli genutzt und sieht keine buchstabengetreue Umsetzung vor. Für die Motion Miriam Locher könnte der Spielraum zum Beispiel auch bedeuten, dass der Regierungsrat inhaltliche Teile der Kritik an der Motion Peter Riebli aufnimmt und beide Vorstösse in einer Vorlage behandelt.

Demnach hätte eine Überweisung der Motion Miriam Locher nicht zwingend die gewünschte Wirkung auf die Motion Peter Riebli und den damit verbundenen Arbeitsprozess. Einen sofortigen Abbruch der Bearbeitung der Motion Peter Riebli würde nicht erfolgen. In diesem Sinne sind die Forderungen der Motion Miriam Locher zwar zulässig, jedoch nicht zielführend. Paradoxerweise ist die Motion Miriam Locher nur unter der Betrachtungsweise zulässig, unter der sie ihr primäres Ziel («Abbruch der Übung») nicht erfüllt und keinen direkten Einfluss auf den Arbeitsprozess der Ausarbeitung der Motion Peter Riebli hat.

Die Motionärin verweist darauf, dass «nötigenfalls die gesetzlichen Grundlagen» anzupassen sind. Wie dieses Anliegen zu verstehen ist, erschliesst sich nicht von alleine. So ist es unklar, welches Gesetz angepasst und was dadurch bezweckt werden soll. Dies geht aus den Ausführungen nicht hervor. Eine diesbezügliche E-Mailanfrage des Kantonalen Sozialamt an die Motionärin blieb unbeantwortet. Es liesse sich spekulieren, dass die Motionärin an dieser Stelle verlangt, dass das Landratsgesetz so geändert werden soll, dass inskünftig Arbeitsprozesse der Regierung durch Vorstösse im Landrat direkt abgebrochen oder in anderer Weise beeinflusst werden können. Dabei würde es sich aber um einen gravierenden Eingriff in das staatspolitische Gefüge des Kantons handeln. Es wird aber wahrscheinlich nicht die Absicht der Motionärin sein, die Gewaltentrennung in diesem Ausmass aufzuweichen. Insbesondere, da eine solche Gesetzesänderung auf jeden Fall mehr Zeit in Anspruch nehmen würde, als die Fortsetzung der Ausarbeitung einer Vorlage zur Motion Peter Riebli.

Der Vollständigkeit halber ist zu ergänzen, dass die Arbeitsprozesse zur Ausarbeitung einer Vorlage nicht unabhängig vom Vollzug und der ständigen Überprüfung der kantonalen Aufgaben durch den Regierungsrat, betrachtet werden kann. So fliessen auch Überlegungen in die Bearbeitung einer Motion, die unabhängig von dieser Motion aktuell sind. Weiter stösst die Bearbeitung einer Motion Denkprozesse an, die unabhängig davon, ob der entsprechende Vorstoss angenommen resp. der Arbeitsprozess abgebrochen wird, weitergezogen werden. Gerade bei der Bearbeitung der Motion Peter Riebli wurden verschiedenen Themen aufgenommen, bei denen unabhängig von der Motion Handlungsbedarf erkannt wurde. So hat gerade die Arbeit an der Motion Peter Riebli zu einer Auseinandersetzung mit Problemen in der Sozialhilfe geführt, die unabhängig von den Kernforderungen positiv zu beurteilen sind. Die Lehren daraus werden in Zukunft in die politischen Weiterentwicklungen in diesem Bereich einfliessen. In diesem Sinne ist der Abbruch eines Umsetzungsprozesses überhaupt nur begrenzt möglich. Der damit verbundene Denk- und Lernprozess lässt sich nicht rückgängig machen.

#### **Staatspolitische Bedenken:**

Abgesehen davon, dass eine Überweisung des Vorstosses nicht den gewünschten Effekt erzielen würde, gibt es staatspolitische Gründe, die gegen eine solche sprechen. Die Überweisung würde einen Präzedenzfall schaffen. Dieser könnte bei zukünftigen knappen Entscheiden oder kontroversen Vorstössen hinzugezogen werden. So könnte die unterliegende Seite versucht sein, analog zu diesem Präzedenzfall durch einen Gegenvorstoss «korrigierend» einzugreifen. Potentielle Gegenvorstösse würden einen erheblichen Unsicherheitsfaktor für die Arbeit des Regierungsrats bedeuten. So müsste damit gerechnet werden, dass mitten in einem Arbeitsprozess zur Umsetzung eines politischen Vorstosses der Landrat ein gegenteiliges Begehren überweisen und so die Arbeit

verkomplizieren würde. Es wäre kein Verlass mehr auf den herkömmlichen Gesetzgebungsprozess, da jederzeit gegenteilige Impulse gesetzt werden könnten.

Würde der Vorstoss überwiesen, gäbe der Landrat zu verstehen, dass insbesondere bei sich ändernden Mehrheitsverhältnissen im Rat vorgängige Entscheide potentiell in Frage gestellt werden. Dies würde signalisieren, dass kontroverse Projekte gegen Ende einer Legislatur besser nicht begonnen werden, da das Risiko besteht, den eingeschlagenen Weg nicht weiterverfolgen zu können.

Insofern kann dieser Vorstoss weitreichende Konsequenzen auf die Arbeit des Regierungsrates und des Landrats haben, die nicht wünschenswert sind.

### **Vorschnelle Beurteilung der Arbeit der Regierung ohne Kenntnis des Resultats:**

Unter anderem wird die Forderung der Motion Miriam Locher damit begründet, dass es sich bei der Umsetzung der Motion Peter Riebli um ein «nutzloses Verfahren» handelt.

Die Beurteilung des laufenden Arbeitsprozesses der Regierung als «nutzlos» ist fragwürdig, insbesondere da das Resultat dieses Prozesses noch nicht feststeht. Es obliegt nicht dem Landrat zu entscheiden, welche Arbeiten der Exekutive «nutzlos» sind, bevor eine Berichterstattung darüber oder das Resultat der Arbeiten vorgelegt wurde.

Die Arbeiten des Regierungsrats an einer Gesetzesvorlage sind ein Prozess mit offenem Ausgang. Das Begehren diese Arbeiten zu unterbrechen, erweckt den Eindruck, als versuche man eine weitere Diskussion über ein Thema zu verhindern, bevor klar ist, was genau zur Debatte steht. In einer funktionierenden Demokratie ist dies ein problematisches Begehren. Gerade auch mit kontroversen Themen soll eine Auseinandersetzung stattfinden. Denn eine thematische Auseinandersetzung ist der Dreh- und Angelpunkt einer öffentlichen Meinungsbildung. Und diese ist wiederum der Kern des demokratischen Prozesses.

### **3. Antrag**

Zusammengefasst geht die Motion Miriam Locher am erklärten Ziel vorbei. Sie hätte zudem potentiell verschiedene negative Konsequenzen im Falle einer Überweisung. Aus diesen Gründen beurteilt der Regierungsrat den Vorstoss als kritisch und beantragt eine Ablehnung.