

Vorlage an den Landrat

Beantwortung der Interpellation [2024/171](#) von Rolf Blatter: «Initiativen: mit Finanzierungsvorschlägen» 2024/171

vom 11. Juni 2024

1. Text der Interpellation

Am 21. März 2024 reichte Rolf Blatter die Interpellation 2024/171 «Initiativen: mit Finanzierungsvorschlägen» ein. Sie hat folgenden Wortlaut:

Die am vergangenen Wochenende angenommene Volksinitiative über eine 13. AHV-Rente bringt Diskussionspunkte auf den Tisch. Da kann eine Gruppe von Initianten zusätzliche Ausgaben zur Abstimmung bringen, welche alle Steuerzahler dann zu berappen haben. Grundsätzlich ist das bei jeder Initiative so – eine kleine Minderheit lanciert einen Vorschlag; in ca. 10% der Fälle nimmt das Stimmvolk Initiativen auch an und bewilligt damit die in der Initiative enthaltenen neuen/zusätzlichen staatlichen Auf- und Ausgaben.

In jeder Familie, Unternehmung, Vereinsorganisation hingegen geht die Frage bei allfälligen, vorgeschlagenen neuen zusätzlichen Ausgaben mit einher abzuklären, wie diese neuen Ausgaben finanziert werden können/müssen; und zwar BEVOR man die Ausgaben beschliesst, resp. tätigt. Insbesondere dann, wenn die neuen Ausgaben von signifikanter Höhe sind.

Anstatt dass sich die entsprechenden Gremien NACH einem Volksentscheid die Augen reiben und sich mit der Frage der Finanzierung zu beschäftigen beginnen, sollten die Initianten mit der Initiativ-Idee auch einen Finanzierungsvorschlag mitliefern müssen. Das könnten nebst neuen/zusätzlichen Finanzierungsquellen primär und insbesondere Einsparungen am bestehenden Ausgabenplan/Budget sein.

Vor diesem Hintergrund stelle ich der Regierung gerne die folgenden Fragen und bedanke mich höflich für rasche Beantwortung:

- 1. Kann sich die Regierung vorstellen, die geltenden Gesetze anzupassen, so dass mit einer Idee/Initiative über neue Ausgaben gleichzeitig auch deren Finanzierung vorgeschlagen werden muss?*
- 2. Wie könnte eine solche neue Regelung aussehen?*
- 3. Wann könnte eine solche neue Regelung in Kraft gesetzt werden?*

2. Einleitende Bemerkungen

Das Recht der Stimmberechtigten, eine Initiative einzureichen, ist in der [Verfassung des Kantons Basel-Landschaft](#) vom 17. Mai 1984 (KV; SGS 100), dem [Gesetz über die politischen Rechte](#) vom 7. September 1981 (GpR; SGS 120) sowie der [Verordnung zum Gesetz über die politischen Rechte](#) (Vo GpR; SGS 120.11) verankert. In Bezug auf die Ausgestaltung von kantonalen Initiativen kennt die [Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft](#) (BV; SR 100) einzig die Vorgabe, dass eine Kantonsverfassung totalrevidiert werden können muss, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten es verlangt. Der Kanton Basel-Landschaft sieht neben der Initiative auf Total- und Teilrevision der Kantonsverfassung zusätzlich die Möglichkeit einer Gesetzesinitiative vor. Die Stimmberechtigten können eine Initiative auf Erlass, Änderung oder Aufhebung von Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen in der Form des formulierten oder des nichtformulierten Begehrens einreichen. Von einer formulierten Initiative spricht man, wenn die Initiative einen ausgearbeiteten Entwurf zur Änderung oder Aufhebung von Bestimmungen der Verfassung oder eines Gesetzes enthält. Mit einer nichtformulierten Initiative wird dem Landrat beantragt, eine Vorlage im Sinne des Begehrens auszuarbeiten. Der Landrat kann jedem Begehren einen Gegenvorschlag gegenüberstellen. Das Initiativkomitee hat grundsätzlich ein Rückzugsrecht.

Die Initiative bildet ein wichtiges politisches Instrument sowie einen Grundpfeiler der direkten Demokratie, da sie unmittelbar vom Volk ausgeht. Die Initiative ermöglicht es insbesondere, Anliegen im Parlament einzubringen und gegebenenfalls den Stimmberechtigten zur Abstimmung vorzulegen. Das Initiativrecht hat sich im Laufe der Zeit weiterentwickelt und untersteht nach wie vor Reformen (namentlich steht die Frage der Erweiterung der Vorprüfung betreffend die materiellen Ungültigkeitsgründe im Vordergrund). Auch im Kanton Basel-Landschaft wurde das Initiativrecht kürzlich insbesondere in Bezug auf die Rückzugsmöglichkeiten der nichtformulierten Initiative sowie zur Einführung einer zweijährigen Sammelfrist revidiert ([Vorlage 2021/172](#)).

3. Beantwortung der Fragen

1. *Kann sich die Regierung vorstellen, die geltenden Gesetze anzupassen, so dass mit einer Idee/Initiative über neue Ausgaben gleichzeitig auch deren Finanzierung vorgeschlagen werden muss?*

Die Kantonsverfassung verlangt, dass der Finanzhaushalt sparsam, wirtschaftlich und konjunkturgerecht zu führen ist. Initiativen mit hohem und ungedecktem Finanzierungsbedarf können für den Kantonshaushalt effektiv eine grosse Herausforderung darstellen. Der Regierungsrat unterstützt demzufolge grundsätzlich das mit dem Anliegen verfolgte Ziel des Interpellanten. Kenntnisse über die finanziellen Auswirkungen und deren Finanzierung können zudem zentrale Aspekte für die Befürwortung oder Ablehnung eines Begehrens durch die Stimmberechtigten darstellen. Aus den nachfolgenden Überlegungen steht er dem Begehren nach einer entsprechenden Regelung zur Anpassung des Initiativrechts jedoch kritisch gegenüber.

Um die Frage der Finanzierungsquelle beantworten zu können, müssen die Initiantinnen und Initianten in einem ersten Schritt die finanziellen Auswirkungen einer Initiative klären. Denn je nach Höhe des Betrags müssen unterschiedliche Finanzierungsquellen in Erwägung gezogen werden. Entsprechende Berechnungen können sich dabei als äusserst aufwändig und kostenintensiv erweisen. Gewisse Berechnungen sind zudem von derart hoher Komplexität, dass sie lediglich durch Fachpersonen vorgenommen werden können. Sodann sind in vielen Fällen die Daten (z. B. Steuerdaten), die für eine solche Berechnung benötigt werden, nicht öffentlich zugänglich.

Als neue bzw. zusätzliche Finanzierungsquellen kommen beispielsweise Steuererhöhungen oder Gebühren in Frage. Sofern eine Kostenneutralität gefordert würde, könnten die Initiantinnen und Initianten – und wie vom Interpellant eingebracht – Einsparungen im bestehenden Aufgaben- und Finanzplan vorschlagen. Bei einer Budgetkürzung anderenorts müsste jedoch sichergestellt sein, dass die Einheit der Materie gewahrt würde, d. h. bei einer Initiative dürfen nicht verschiedene Themenbereiche ohne sachlichen Zusammenhang miteinander verbunden werden. Anderenfalls

müsste eine Initiative für ungültig erklärt werden, da sie das in [Art. 34 Abs. 2 BV](#) verankerte Recht auf freie und unverfälschte Willensbildung und Willensäusserung der Stimmberechtigten verletzen würde. Die Kürzung von gebundenen Ausgaben ginge zudem oftmals mit einer Anpassung der entsprechenden Rechtsgrundlagen einher, was die Komplexität zur Einreichung einer Initiative zusätzlich vergrössern dürfte.

Mit einer entsprechenden Regelung würde das Initiativrecht folglich bedeutend eingeschränkt werden, da die Anforderungen für die gültige Einreichung einer Initiative stark erhöht würden. Es bestünde ein hohes Risiko, dass die Angabe der finanziellen Auswirkungen wie auch deren Finanzierung nicht auf gesicherten Daten basieren und somit einer kritischen Überprüfung nicht standhalten würden. Die Konsequenz wäre, dass eine Initiative nicht eingereicht werden könnte bzw. deren Gültigkeit bei entsprechenden Vorgaben in Frage gestellt würde. Bei Annahme der Initiative müsste das Begehren zudem mit der entsprechenden Finanzierungsart umgesetzt werden. Aufgrund der obigen Erwägungen und in Ermangelung der Möglichkeiten der Initiantinnen und Initianten eine umfassende Analyse vorzunehmen, wären die Finanzierungsvorschläge wohl äusserst selten vollständig. Für die Umsetzung würde nur wenig Spielraum offengelassen werden, was je nach Finanzierungsart nicht zielführend sein kann. Fraglich ist überdies, ob Initiativen vermehrt den Bund bzw. die Kantone in die Pflicht nehmen würden, obschon nicht selten auch andere Akteurinnen und Akteure gefordert wären. Ferner könnte sich die Tendenz entwickeln, dass vermehrt Gegenvorschläge unterbreitet werden mit anderen Finanzierungsvorschlägen. Im Übrigen muss gemäss den oben erwähnten Bundesvorgaben das Initiativrecht bezüglich der Totalrevision der Kantonsverfassung gewährleistet sein.

Es ist die Aufgabe der Regierung beziehungsweise der Verwaltung in der entsprechenden Landratsvorlage aufzuzeigen, welche finanziellen Folgen die Umsetzung einer Initiative auslöst und wie eine entsprechende Kostendeckung erfolgen könnte (vgl. hierzu [§ 78 GpR](#) i. V. m. [§ 58 Abs. 1 Bst. e Dekret zum Landratsgesetz](#)). Sofern in Bezug auf die Initiative eine Volksabstimmung stattfindet, wird in den Abstimmungserläuterungen im Einzelnen auch über die finanziellen Konsequenzen informiert. Sodann könnte der Fall eintreffen, dass der materielle Inhalt der Initiative vom Stimmvolk befürwortet wird; die Initiative aufgrund des Finanzierungsvorschlags gleichwohl verneint wird. Ein derartiger Ausgang würde den Grundgedanken des verfassungsrechtlich verankerten Initiativrechts weitestgehend unterlaufen.

2. *Wie könnte eine solche neue Regelung aussehen?*

In [§ 28 und § 29 KV](#) werden die Grundsätze und das Verfahren von Initiativen geregelt. Eine neue Regelung hätte mithin eine Verfassungsänderung zur Folge. Namentlich müsste in [§ 28 KV](#) festgehalten werden, dass formulierte sowie nichtformulierte Begehren mit finanziellen Auswirkungen einen Finanzierungsvorschlag beinhalten müssen. Gegebenenfalls würde die Änderung auch eine Anpassung des GpR sowie der Vo GpR nach sich ziehen. Begehren auf Totalrevision der Kantonsverfassung dürfen – wie oben aufgezeigt – hingegen nicht eingeschränkt werden.

Eine solche Regelung würde ausserdem eine zusätzliche Anforderung an die formelle Gültigkeit von Initiativen stellen. Im Rahmen der formalen Vorprüfung würde jedoch einzig kontrolliert werden, ob ein Finanzierungsvorschlag eingereicht wurde. Inwiefern der Finanzierungsvorschlag auf realistischen Annahmen basiert, könnte erst im Rahmen der Landratsvorlage betreffend Ablehnung bzw. Zustimmung zur Initiative geprüft werden.

Darüber hinaus würde selbst die Verankerung einer Kann-Bestimmung, wonach die Initiantinnen und Initianten sofern möglich einen Finanzierungsvorschlag unterbreiten sollen, aufgrund der Erwägungen zur Frage 1 wohl zu einem Papiertiger mutieren.

3. *Wann könnte eine solche neue Regelung in Kraft gesetzt werden?*

Eine entsprechende Regelung müsste den üblichen Weg einer Verfassungs- und/oder Gesetzesrevision durchlaufen, wobei zu beachten ist, dass Verfassungsänderungen der obligatorischen Volksabstimmung unterliegen ([§ 30 KV](#)).

Liestal, 11. Juni 2024

Im Namen des Regierungsrats

Die Präsidentin:

Monica Gschwind

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich