

Bericht der Petitionskommission an den Landrat

zur Petition betreffend Abschaffung von § 63 Absatz 3 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft

2024/496

vom 4. November 2024

1. Ausgangslage

Die Petition betreffend «Abschaffung von § 63 Absatz 3 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft» wurde von einer Einzelperson am 8. Juni 2024 bei der landrätlichen Petitionskommission eingereicht. Der Petent verlangt die Abschaffung der folgenden Bestimmung in der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft:

«§ 63 Rechtsetzung

³Der Landrat kann ausführende Bestimmungen in der Form des Dekretes erlassen, soweit ein Gesetz ausdrücklich dazu ermächtigt. Dekrete unterliegen der Volksabstimmung nicht.»

Gemäss der oben zitierten Gesetzesbestimmung kann der Landrat also ausführende Bestimmungen zu einem Gesetz in einem Dekret regeln, ohne dass gegen dieses Dekret ein Referendum ergriffen werden könnte. Ein solches Vorgehen erachtet der Petent als aus demokratiepolitischer Sicht heikel. Er ruft daher mindestens zwölf Mitglieder des Landrats dazu auf, eine parlamentarische Initiative gemäss § 36 Absatz 1 lit. a des Landratsgesetzes einzureichen und damit die Abschaffung von § 63 Absatz 3 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft zu verlangen.

Für Details wird auf den beiliegenden Petitionstext verwiesen.

2. Kommissionsberatung

2.1. Organisatorisches

Die Petition wurde an den Kommissionssitzungen vom 17. September und vom 22. Oktober 2024 im Beisein der juristischen Beraterin der Petitionskommission, Nina Blum, wissenschaftliche Sachbearbeiterin des Rechtsdiensts von Regierungsrat und Landrat, beraten. Am 17. September 2024 führte die juristische Beraterin die Kommission ausführlich in das Thema Rechtsetzung sowohl in unserem Kanton als auch in anderen Schweizer Kantonen ein.

2.2. Eintreten

Eintreten auf die Petition war unbestritten.

2.3. Detailberatung

2.3.1 Schriftliche Stellungnahme des Rechtsdiensts von Regierungsrat und Landrat vom 2. September 2024

In seiner schriftlichen Stellungnahme äussern sich der Leiter Rechtsdienst, Noah Birkhäuser Schucan, sowie die wissenschaftliche Sachbearbeiterin Rechtsdienst, Nina Blum, zuhanden der Petitionskommission zusammengefasst und sinngemäss wie folgt: Die Verfassung des Kantons Basel-Landschaft könne jederzeit ganz oder teilweise revidiert werden, wie dies vom Petenten verlangt werde. Verfassungsrevisionen könnten entweder vom Landrat, vom Regierungsrat oder vom Volk angestossen werden. Um dem Anliegen des Petenten zum Durchbruch zu verhelfen, wäre im vorliegenden Fall im Grunde genommen eine Volksinitiative das passende Mittel, indem 1'500 Stimmberechtigte ein formuliertes oder nichtformuliertes Begehren auf die Aufhebung des bereits genannten § 63 Absatz 3 stellen würden. Eine Petition sei indes ebenso zulässig.

Der Petent erachte es aus demokratiepolitischer Sicht heikel, wenn der Landrat in der Form des Dekrets Inhalte dem Referendum, mithin der Mitwirkung durch das Stimmvolk, entziehen könne. Dies sei jedoch eine verkürzte Darstellung. Ordentlicher Gesetzgeber sei das Parlament zusammen mit dem Stimmvolk. Der ordentliche Gesetzgeber könne Teile seiner Rechtsetzungsbefugnisse an andere Staatsorgane der gleichen Staatsebene weitergeben. Eine solche Gesetzesdelegation geschehe in der Regel, um den Erlass von ausführenden Bestimmungen, sogenannten Verordnungen, zu ermöglichen. Verordnungen unterstünden nicht der Volksabstimmung und könnten auch als Dekrete bezeichnet werden, wie dies im Kantons Basel-Landschaft der Fall sei.

Eine Gesetzesdelegation müsse verschiedene Voraussetzungen erfüllen, damit sie zulässig sei, insbesondere müsse sie in einem Gesetz enthalten sein und jedes Gesetz sei im Kanton Basel-Landschaft demokratisch legitimiert: erstens werde es vom demokratisch gewählten Landrat verabschiedet, zweitens werde es zwingend den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern zur Abstimmung vorgelegt, wenn die erforderliche 4/5-Mehrheit im Landrat nicht erreicht werde und drittens könnten 1'500 Stimmberechtigte das Referendum ergreifen und eine Volksabstimmung herbeiführen. Erlasse unterhalb der Gesetzesstufe, namentlich Dekrete des Landrats und Verordnungen des Regierungsrats, könnten beim Kantonsgericht angefochten werden. Jede Person, auf die der angefochtene Entscheid künftig einmal angewendet werden könnte, sei zur Beschwerde befugt, welche innert 10 Tagen seit Veröffentlichung des Erlasses einzureichen sei. In seinem solchen Beschwerdeverfahren könne unter anderem geprüft werden, ob die Voraussetzungen der Gesetzesdelegation eingehalten worden seien.

Die Mitarbeitenden des Rechtsdiensts von Regierungsrat und Landrat erachten die Bedenken des Petenten als unbegründet, da für die Delegation von Gesetzgebungsbefugnissen an die Verwaltung oder das Parlament klare Vorgaben bestehen würden, deren Einhaltung falls notwendig mit Beschwerde überprüf- bzw. durchsetzbar sei. Die Petition nehme die vom Landrat beschlossene Teilrevision des Energiedekrets zum Anlass für eine grundsätzliche Kritik an einem System, welches auf Bundesebene sowie in vielen Kantonen existiere und viele Vorteile habe. Mit einer Aufhebung von § 63 Absatz 3 der Kantonsverfassung würde die Möglichkeit des Landrats, Dekrete zu erlassen, aufgehoben und es könnte nur noch die Regierung bzw. die Verwaltung mittels Verordnung ausführende Bestimmungen erlassen.

2.3.2 Würdigung durch die Petitionskommission

Die Mitglieder der Petitionskommission stellten fest, dass die Gesetzesdelegation und somit das Verordnungsrecht durchaus Sinn mache, um den Erlass von ausführenden Bestimmungen zu vereinfachen oder um gesetzliche Bestimmungen rascher abändern und somit flexibler auf aktuelle Gegebenheiten reagieren zu können. Die bisherige Praxis, dass der Landrat Dekrete zu Gesetzen erlassen könne, welche nicht der Volksabstimmung unterliegen, habe sich bewährt und als zielführend erwiesen. Aus diesem Grund nehmen die Mitglieder der Petitionskommission die Stellungnahme des Rechtsdiensts von Regierungsrat und Landrat zustimmend zur Kenntnis und sehen keinen weitergehenden Handlungsbedarf.

3. Antrag an den Landrat

Die Mitglieder der Petitionskommission beantragen dem Landrat mit 7:0 Stimmen und ohne Enthaltungen, von der Petition betreffend «Abschaffung von § 63 Absatz 3 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft» Kenntnis zu nehmen.

04.11.2024 / ama

Petitionskommission

Irene Wolf, Präsidentin

Beilage

– Petitionstext

Petition betreffs Abschaffung des § 63 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft

§ 63 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft lautet: «Der Landrat kann ausführende Bestimmungen in der Form des Dekretes erlassen, soweit ein Gesetz ausdrücklich dazu ermächtigt. Dekrete unterliegen der Volksabstimmung nicht».

Bemerkung zur Wortwahl: Worte wie "ermächtigt" oder "Ermächtigung" sollte man seit dem 24. März 1933 in Gesetzestexten eigentlich vermeiden.

Auf der Basis von § 63 Abs. 3 der Verfassung kann im Baselbiet folgendes geschehen: Der Landrat beschliesst mit einer 4/5-Mehrheit ein Gesetz; er unterstellt es nicht dem obligatorischen Referendum; das fakultative Referendum wird nicht ergriffen; später erlässt der Landrat dann Dekrete (Verordnung oder Verfügungen mit Gesetzeskraft).

Genau dies ist im Jahr 2016 geschehen: Der Landrat hat zwei Ermächtigungen ins Energiegesetz (EnG BL) aufgenommen; darüber hat es dann keine Volksabstimmung gegeben. Von diesen in § 10 Abs. 1 und Abs. 2 EnG festgelegten Ermächtigungen hat der Landrat mit Beschluss vom 19. Oktober 2023 Gebrauch gemacht und diverse neue Paragraphen ins Dekret zum Energiegesetz geschrieben.

Wenn es sich bei diesen neuen Bestimmungen um Präzisierungen des Gesetzes gehandelt hätte, hätte es keine Diskussionen um diese Ermächtigungen gegeben - und auch dann nicht, wenn die Ratslinke zugestimmt hätte, die neuen Bestimmungen im Dekret vom Abstimmungsergebnis über das neue Energiegesetz abhängig zu machen.

Aus demokratiepolitischer Sicht ist das Vorgehen der Mehrheit des Landrates jedoch äusserst heikel: Zuerst Ermächtigungen in ein vom Souverän nicht abgesegnetes Gesetz aufzunehmen und dann Dekrete mit weitreichenden Bestimmungen, die im entsprechenden Gesetz keine fundierte Grundlage haben, zu erlassen, sollte in einer Demokratie eigentlich ein No-Go sein. Die Mehrheit des Landrates liess hier jegliches Fingerspitzengefühl vermissen. Eigentlich wäre es an der Zeit, den ominösen § 63 Abs. 3 in der Baselbieter Kantonsverfassung zu streichen; danach gäbe es keine am Referendum vorbei geschmuggelten Dekrete mehr.

Mit dieser Petition möchte ich die Mitglieder des Landrates - es bräuchte mindestens zwölf - dazu aufrufen, eine parlamentarische Initiative gemäss § 36 Abs. 1 lit. a Landratsgesetz einzureichen. Gegenstand der Initiative: Forderung nach Abschaffung des § 63 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft.

Werner Zumbrunn
Hallenweg 9
4132 Muttenz