

Bericht der Justiz- und Sicherheitskommission an den Landrat

betreffend Teilrevision der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft sowie des Gesetzes über die politischen Rechte betreffend Initiativen

2021/172

vom 15. Juni 2021

1. Ausgangslage

Das Initiativrecht soll mit der Vorlage 2021/172 in sechs Punkten angepasst werden. Die geplanten Änderungen betreffen die Kantonsverfassung¹ und das Gesetz über die politischen Rechte (GpR)².

Der materiell wohl gewichtigste Aspekt der regierungsrätlichen Vorlage betrifft die Einführung einer Sammelfrist von 18 Monaten für Initiativen – verbunden mit der Möglichkeit einer einmaligen Verlängerung um ein Jahr. Damit, so heisst es, soll verhindert werden, «dass Initiativen unbefristet bei der Landeskanzlei hängig bleiben». Diese Frist biete auch Gewähr, dass die Begehren «aktuellen Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechen und in angemessener Zeit behandelt» werden.

Weiter werden im Detail die Fristen für die Bearbeitung von nichtformulierten Initiativen festgelegt, wie dies für formulierte Initiativen bereits gesetzlich vorgesehen ist. Damit wird auch für nichtformulierte Initiativen festgelegt, bis wann der Regierungsrat die Vorlage zur Rechtsgültigkeit unterbreiten muss. Auch die Terminierung der Vorlage zur Zustimmung oder Ablehnung der Initiative sowie einer allfälligen Umsetzungsvorlage wird geregelt. Diese Bestimmungen fassen auf einem Anliegen des Postulats [2015/081](#). Basierend auf diesem Vorstoss soll zudem der Beginn des Fristenlaufs bei formulierten und nichtformulierten Initiativen gesetzlich festgelegt werden: Mit der Einführung bestimmter Stichdaten wie z.B. der Publikation der Verfügung über das Zustandekommen einer Initiative im Amtsblatt wird sichergestellt, dass die in der Kantonsverfassung vorgegebenen Fristen verbindlich eingehalten werden und rechtzeitig eine Volksabstimmung stattfindet.

Schliesslich soll – in Umsetzung des Postulats [2019/63](#) – eine Verlängerung oder Unterbrechung der Behandlungsfristen auch bei nichtformulierten Initiativen möglich werden. Dadurch «kann dem Anliegen der Initianten im Einzelfall besser entsprochen werden», wie es heute bereits bei formulierten Initiativen der Fall ist.

Wenn eine Initiative schliesslich zu Gunsten eines Gegenvorschlags mit gesetzeswesentlichem Inhalt oder bei nichtformulierten Initiativen einer Umsetzungsvorlage mit gesetzeswesentlichem Inhalt zurückgezogen wird, dann soll dieses Geschäft verfahrensmässig wie eine Gesetzgebungsvorlage behandelt werden. Darum soll – anders als heute – eine obligatorische Volksabstimmung entfallen, wenn Gegenvorschlag oder Umsetzungsvorlage vom Landrat mit mindestens vier Fünfteln der anwesenden Mitglieder angenommen und nicht durch separaten Beschluss der obligatorischen Abstimmung unterstellt wird.

Das Gesetz über die politischen Rechte sieht sodann die sinngemässe Anwendung der meisten kantonalen Bestimmungen für Initiativen auf Gemeindeebene vor, sofern das Gemeindegesetz³

¹ SGS 100

² SGS 120

³ SGS 180

keine Regelungen enthält. Deshalb kommen die geplanten Änderungen des kantonalen Initiativrechts mehrheitlich auch in den sechs Gemeinden, welche das Initiativrecht kennen, sinngemäss zur Anwendung.

Für Details wird auf die [Vorlage](#) verwiesen. Die Geschäftsleitung hat die Vorlage am 25. März 2021 an die Justiz- und Sicherheitskommission überwiesen.

2. Kommissionsberatung

2.1. Organisatorisches

Die Kommission hat die Vorlage an ihren Sitzungen vom 26. April, 10. und 31. Mai 2021 beraten, dies in Anwesenheit von Sicherheitsdirektorin Kathrin Schweizer und Stephan Mathis, Generalsekretär der Sicherheitsdirektion. Landschreiberin Elisabeth Heer Dietrich und Martina Zentner Mangold, wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung Politische Rechte der Landeskanzlei, haben die Vorlage vertreten.

2.2. Eintreten

Eintreten war unbestritten.

2.3. Detailberatung

Die gewichtigste Debatte in der JSK war der Frist für das Sammeln der Unterschriften für eine Initiative gewidmet. Dies betrifft vorab den neuen § 28 Absatz 1^{bis} in der Kantonsverfassung wie auch die Konkretisierungen auf Gesetzesebene. Ansatzpunkt war die Frage, ob es sinnhaft ist, die eigentliche Sammelfrist (gemäss Vorlage 18 Monate betragend) mit der Möglichkeit einer Verlängerung um ein Jahr zu ergänzen. Dies führe unter dem Strich dazu, dass nicht die eigentliche, sondern die verlängerte Frist gelte. Auf Skepsis stiess auch der Umstand, dass die Frist faktisch ohne Angabe von Gründen erstreckt werden kann. Die Landeskanzlei argumentierte, dass 18 Monate die Regelfrist darstellten, während die Verlängerung für aussergewöhnliche Konstellationen gedacht sei. Solche Verlängerungen würden aber wohl die Ausnahme bleiben, weil die Initiativkomitees ihre Begehren im Schnitt nach sieben Monaten einreichen könnten – Initiativen hingegen, die weit über diesen Zeitpunkt hinaus im Sammelstadium pendent blieben, würden im Normalfall nicht mehr zustande kommen. Dies zeigte auch eine Analyse der Landeskanzlei, die auf Nachfrage der Kommission erfolgte: Durchschnittlich blieb im Zeitraum von Anfang 2011 bis Januar 2020 nur rund jede siebte Initiative (8 von 55) «hängen», weil die benötigten Unterschriften nicht beigebracht wurden. Untersucht wurden dabei die Initiativen, über die effektiv abgestimmt wurde, wie auch die Volksbegehren, welche von den Komitees zurückgezogen wurden.

Die Diskussion zur Sammelfrist umfasste neben der Frage, wie mit dieser Verlängerung zu verfahren sei, auch die Thematik, ob man überhaupt eine Frist setzen soll – respektive welche Frist (allenfalls in einer Kombination von Regel- und Verlängerungsfrist) gelten soll. Die Volksrechte seien ein hohes Gut, die Initiativkomitees müssten aber auch verantwortungsbewusst damit umgehen, hiess es – und eine Befristung der Sammelzeit könne einen allenfalls leichtfertigen, eher propagandistischen Umgang mit diesem Instrument eindämmen. Andererseits wurde gesagt, dass eine Frist nicht zwingend sei, weil lange Zeit pendente Initiativen weder für die Verwaltung noch in rechtlicher Hinsicht ein Problem darstellten. Dazu wurde auch betont, dass die Chancen von kleineren, weniger gut organisierten Komitees gewahrt werden müssten. Mit 8:1 Stimmen sprach sich die Kommission schliesslich prinzipiell für eine Sammelfrist aus. Zugleich sprach sich die Kommission in einer Variantenabstimmung mit 9:0 Stimmen für eine 24-monatige Sammelfrist (und damit gegen Frist von 18 Monaten) aus; mit diesem Kompromissentscheid ging implizit auch die Streichung der Möglichkeit einer Verlängerung einher. Die Landeskanzlei hatte in diesem Kontext aufgezeigt, dass nur drei der seit 2011 zustande gekommenen Initiativen länger als 18 Monate für die Unterschriftensammlung benötigt hatten.

Mit der Streichung der Verlängerungsfrist musste auch die Diskussion nicht weitergeführt werden, ob die Landeskanzlei die Initiativkomitees vor Ablauf der 18-Monate-Frist informieren muss – oder

ob die Komitees in eigener Verantwortung eine solche Verlängerung beantragen müssen. Obsolet wurde zugleich auch die Frage, welche rechtlichen Möglichkeiten ein Komitee noch hat, wenn die Landeskanzlei per Verfügung feststellt, dass keine Verlängerung für eine pendente Initiative beantragt wurde bzw. die Sammelfrist damit ungenutzt abgelaufen ist.

In der Diskussion wurde schliesslich auch die Konstellation angesprochen, dass Ereignisse wie die aktuelle Corona-Pandemie die Sammeltätigkeit stark erschweren und damit die demokratischen Rechte einschränken. Damit verbunden war die Frage nach der Krisentauglichkeit der Verfassungsbestimmung für die Sammelfrist bzw. der Abbildung dieses Aspekts in der Gesetzgebung. Die Landeskanzlei legte auf Nachfrage dar, warum solche Situationen keiner eigenen Regelungen im vorliegenden Kontext bedürfen: Mit dem Erlass einer Notverordnung gemäss § 74 Absatz 3 Kantonsverfassung könne der Umgang mit der Sammelfrist in ausserordentlichen Situationen allgemein für eine Vielzahl von Fällen geregelt werden. Die Möglichkeit einer einzelfallweisen Betrachtung andererseits sei mit § 5 Absatz 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes⁴ gegeben. Gemäss dieser Bestimmung kann innert 10 Tagen seit Wegfall des Hindernisses die Wiederherstellung der Frist verlangt werden, wenn eine Partei unverschuldet verhindert gewesen ist.

Die weiteren Anpassungen von Kantonsverfassung und Gesetz waren unbestritten.

Die Kommission stimmte der Änderung der Kantonsverfassung mit 11:0 Stimmen ohne Enthaltungen und der Revision des Gesetzes über die politischen Rechte mit 10:1 Stimmen bei 1 Enthaltung zu. Der unveränderte Landratsbeschluss wurde mit 10:1 Stimmen ohne Enthaltungen zu Händen des Plenums beschlossen.

3. Antrag an den Landrat

://: Die Justiz- und Sicherheitskommission beantragt dem Landrat mit 10:1 Stimmen ohne Enthaltungen gemäss beiliegendem Landratsbeschluss zu beschliessen.

15.6.2021 / gs

Justiz- und Sicherheitskommission

Jacqueline Wunderer, Präsidentin

Beilagen

- Landratsbeschluss (Entwurf)
- Verfassungsänderung (von der Kommission beschlossene und von der Redaktionskommission bereinigte Fassung)
- Gesetzesänderung (von der Kommission beschlossene und von der Redaktionskommission bereinigte Fassung)

⁴ SGS 175

Landratsbeschluss

betreffend Teilrevision der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft sowie des Gesetzes über die politischen Rechte betreffend Initiativen

vom

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Der Teilrevision der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 wird gemäss Beilage zugestimmt.
2. Die Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte vom 7. September 1981 wird gemäss Beilage beschlossen.
3. Ziff. 1 untersteht der Volksabstimmung gemäss § 30 Abs. 1 Bst. a der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984.
4. Ziff. 2 untersteht der Volksabstimmung gemäss § 30 Abs. 1 Bst. b und § 31 Abs. 1 Bst. c der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984.
5. Das Postulat 2019/63 «Behandlungsfristen bei nichtformulierten Initiativen» wird abgeschrieben.
6. Das Postulat 2015/081 «Unklar definierte Behandlungsfristen» wird abgeschrieben.

Liestal,

Im Namen des Landrats

Der Präsident:

Die Landschreiberin:

Verfassung des Kantons Basel-Landschaft

Änderung vom [Datum]

Das Baselbieter Volk

beschliesst:

I.

Der Erlass SGS 100, Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 (Stand 1. April 2019), wird wie folgt geändert:

§ 28 Abs. 1^{bis} (neu)

^{1bis} Die Frist zur Einreichung der Unterschriften beträgt 2 Jahre.

§ 29 Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert), Abs. 3^{bis} (neu)

² Formulerte Begehren werden in Form und Inhalt unverändert innert 18 Monaten dem Volk zur Abstimmung vorgelegt.

³ Nichtformulierte Begehren werden innert 2 Jahren dem Volk zur Abstimmung vorgelegt, wenn der Landrat sie in der Sache ablehnt. Hat das Volk oder der Landrat beschlossen, dem Begehren Folge zu geben, so arbeitet der Landrat innert 2 Jahren eine entsprechende Vorlage aus. Er bestimmt die Stufe der Verfassung oder des Gesetzes.

^{3bis} Das Gesetz regelt die Ausnahmen und Säumnisfolgen der Behandlungsfristen von Volksbegehren.

§ 30 Abs. 1

¹ Der obligatorischen Volksabstimmung unterliegen:

- b. **(geändert)** Gesetze und Staatsverträge mit gesetzeswesentlichem Inhalt sowie Vorlagen aufgrund von zurückgezogenen nichtformulierten Initiativbegehren, die der Landrat mit weniger als 4/5 der anwesenden Mitglieder beschliesst oder die er durch separaten Beschluss der obligatorischen Volksabstimmung unterstellt;
- c. **(geändert)** formulierte Initiativbegehren und gleichzeitig gegenübergestellte Gegenvorschläge;

- d. **(geändert)** nichtformulierte Initiativbegehren, die der Landrat ablehnt, und gleichzeitig gegenübergestellte Gegenvorschläge sowie Vorlagen aufgrund von nichtformulierten Initiativbegehren;

§ 31 Abs. 1

¹ Auf Begehren von 1500 Stimmberechtigten werden der Volksabstimmung unterbreitet:

- c. **(geändert)** Gesetze und Staatsverträge mit gesetzeswesentlichem Inhalt sowie Vorlagen aufgrund von zurückgezogenen nichtformulierten Initiativbegehren, die nicht der obligatorischen Volksabstimmung unterliegen;

II.

Keine Fremdänderungen.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

Die Verfassungsänderung tritt am Tag nach der Abstimmung in Kraft.

Liestal, x.x.202x

Im Namen des Regierungsrats

der Präsident: x

die Landschreiberin: x

Gesetz über die politischen Rechte

Änderung vom [Datum]

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft

beschliesst

I.

Der Erlass SGS 120, Gesetz über die politischen Rechte vom 7. September 1981 (Stand 1. April 2019), wird wie folgt geändert:

§ 71 Abs. 1 (geändert)

¹ Die Unterschriftenlisten einer Volksinitiative sind der Landeskanzlei gesamthaft und spätestens 2 Jahre seit der Veröffentlichung des Titels und Textes im Amtsblatt einzureichen.

§ 74 Abs. 2, Abs. 3 (neu)

² Der Rückzug ist nicht mehr zulässig:

a. *Aufgehoben.*

³ Wird eine Initiative zurückgezogen, unterliegt ein formulierter Gegenvorschlag dem fakultativen Referendum, sofern der Landrat diesen mit mindestens 4/5 der anwesenden Mitglieder beschliesst und nicht durch separaten Beschluss der obligatorischen Volksabstimmung unterstellt.

§ 78 Abs. 3 (geändert), Abs. 4 (geändert)

³ Formulierte Begehren werden in Form und Inhalt unverändert innert 18 Monaten seit der amtlichen Bekanntgabe des Zustandekommens dem Volk zur Abstimmung vorgelegt.

⁴ Nichtformulierte Begehren werden innert 2 Jahren seit der amtlichen Bekanntgabe des Zustandekommens dem Volk zur Abstimmung vorgelegt, wenn der Landrat sie in der Sache ablehnt. Hat das Volk oder der Landrat beschlossen, dem Begehren Folge zu geben, so arbeitet der Landrat innert 2 Jahren seit der Zustimmung eine entsprechende Vorlage aus. Der Landrat bestimmt die Stufe der Verfassung oder des Gesetzes.

§ 78a Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 2^{bis} (neu), Abs. 3 (geändert), Abs. 5 (geändert)**Weitere Bearbeitungsfristen (Überschrift geändert)**

¹ Der Regierungsrat unterbreitet dem Landrat innert 3 Monaten seit der amtlichen Bekanntgabe des Zustandekommens eine Vorlage zur Rechtsgültigkeit der Initiative.

² Der Regierungsrat beantragt dem Landrat die Zustimmung zur Initiative oder deren Ablehnung seit der amtlichen Bekanntgabe des Zustandekommens in der Regel innert:

- a. **(neu)** 6 Monaten bei formulierten Initiativen;
- b. **(neu)** 12 Monaten bei nichtformulierten Initiativen.

Bei Initiativen und gegenübergestellten Gegenvorschlägen entfällt das Vernehmlassungsverfahren.

^{2bis} Hat das Volk oder der Landrat beschlossen, dem nichtformulierten Begehren Folge zu geben, unterbreitet der Regierungsrat dem Landrat in der Regel innert 12 Monaten seit der Zustimmung eine entsprechende Vorlage.

³ Der Landrat kann im Einvernehmen mit dem Initiativkomitee eine Verlängerung oder Unterbrechung der Bearbeitungsfristen gemäss § 29 Abs. 2 und 3 der Kantonsverfassung anordnen. Der Beschluss des Landrats ist endgültig.

⁵ Im Falle eines Säumnisses legt das Präsidium des Kantonsgerichts (Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht) auf Antrag des Initiativkomitees nach Anhören des Regierungsrates und des Landrates den Abstimmungstermin fest.

§ 81 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (neu)

¹ Initiativen und gleichzeitig gegenübergestellte Gegenvorschläge sind den Stimmberechtigten gemeinsam zur Abstimmung vorzulegen.

² Das Verfahren richtet sich nach § 20 dieses Gesetzes.

§ 82 Abs. 1 (geändert)

¹ Die §§ 54–57, 59–63, 67–74, 78, 78a Abs. 3–5, 79, 81 und 91 gelten sinngemäss auch für Referendum und Volksinitiative in der Gemeinde. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen des Gemeindegesetzes vom 28. Mai 1970¹⁾.

§ 100 (neu)**Übergangsbestimmung zur Änderung vom xy**

¹ Die Unterschriftenlisten einer im Amtsblatt bereits veröffentlichten Volksinitiative sind der Landeskantlei gesamthaft und spätestens 2 Jahre seit Inkrafttreten der Änderung vom xy einzureichen.

² Die Behandlungsfristen gemäss § 78a Abs. 1, 2 und 2^{bis} sind nur auf nichtformulierte Initiativen anwendbar, die nach Inkrafttreten dieser Änderung vom xy zustande gekommen sind.

II.

Keine Fremdänderungen.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

Der Regierungsrat legt den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderungen der §§ 78 Abs. 3 und 4 (1. Satz und 2. Satz: 1. Änderung), 78a Abs. 1, 2, 2^{bis} und 5, 82 Abs. 1 und 100 Abs. 2 fest.²⁾

Die Änderungen der §§ 71 Abs. 1, 74 Abs. 2 Bst. a und Abs. 3, 78 Abs. 4 (2. Satz: 2. Änderung), 78a Abs. 3, 81 Abs. 1 und 2 und 100 Abs. 1 stehen unter dem Vorbehalt der Verfassungsänderung vom xy (Abstimmungsdatum) und treten am Tag nach der Abstimmung in Kraft.

Liestal, x.x.202x

Im Namen des Landrats

der Präsident: x

die Landschreiberin: x

2) Vom Regierungsrat am \$ auf den \$ in Kraft gesetzt.