

Vorlage an den Landrat

Titel: Beantwortung der Interpellation [2016/206](#) von Klaus Kirchmayr:
«Vergleich der Kompetenzen der Schweizer Kantonsparlamente»

Datum: 27. September 2016

Nummer: 2016-206

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](#)

Vorlage an den Landrat

2016/206

Beantwortung der Interpellation 2016/206 von Klaus Kirchmayr: «Vergleich der Kompetenzen der Schweizer Kantonsparlamente»

vom 27. September 2016

1. Text der Interpellation

Am 16. Juni 2016 reichte Klaus Kirchmayr, Fraktion Grüne-EVP, die Interpellation 2016/206 «Vergleich der Kompetenzen der Schweizer Kantonsparlamente» ein. Sie hat folgenden Wortlaut:

Verschiedene Besuche in diversen anderen Kantonen haben in den letzten Jahren den Eindruck entstehen lassen, dass sich die politischen Prozesse im Kanton Baselland zu oft in Details verlieren. Im Vergleich zu anderen Kantonen hat insbesondere die Regierung relativ wenige Kompetenzen. Dies kann zu Zeitverzögerungen und damit auch zu Mehrkosten führen (beispielsweise durch vermehrte Landratsdebatten).

Die Kompetenz-Aufteilung im Kanton Baselland ist historisch gewachsen, weshalb Fehlentwicklungen nur schwer bemerkt werden. Um eine sachliche Grundlage für allfällige Korrekturmassnahmen zu haben, ist ein Vergleich mit anderen Kantonen naheliegend.

In diesem Zusammenhang bitte ich die Regierung um die schriftliche Beantwortung der folgenden Fragen:

Wie vergleicht sich die Kompetenz-Aufteilung zwischen Regierung/Verwaltung, Kantonsparlament und Volk in den verschiedenen Kantonen der Schweiz bezüglich:

1. *Regelungskompetenzen*
2. *Finanzkompetenzen (einmalige, wiederkehrende Ausgaben, Verpflichtungskredite, Investitionen, etc.)*
3. *Wahlkompetenzen (Richter, Staatsanwälte, etc.)*

2. Einleitende Bemerkungen

Die Ausgestaltung der Kompetenz-Aufteilung zwischen Regierung/Verwaltung, Kantonsparlament und Volk in den verschiedenen Kantonen der Schweiz ist sehr unterschiedlich. Die Unterschiede sind vielfältig und ein direkter Vergleich nicht immer möglich.

Bei der Beantwortung der Interpellation wurde der Fokus auf Bereiche gelegt, in denen ein interkantonaler Vergleich mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen effizient möglich ist.

Eine gute Übersicht über aktuelle Regelungen in den Kantonen bietet der Bereich «Parlamente im Vergleich» auf der [Homepage der Interessensgemeinschaft Kantonsparlamente ICC](#).

Bezüglich der Finanzkompetenzen stützt sich der hier angestellte Vergleich auf eine [Übersicht über die fakultativen Referendumsmöglichkeiten in den Kantonen](#) des Instituts für Föderalismus der Universität Freiburg aus dem Jahr 2007, welche aktualisiert und mit den Daten der Westschweizer Kantone ergänzt wurde. Die aktualisierte Version befindet sich in den Beilagen der vorliegenden Antwort.

3. Beantwortung der Fragen

1. *Regelungskompetenzen*

Ein die Regelungskompetenz eines Parlaments beschränkender Faktor sind Referenden. Linder stellt dazu fest, dass das Ziel von Referenden eindeutig sei: «Es geht um die Verhinderung einer Parlamentsvorlage, die von einer Gruppe als nachteilig betrachtet wird.»¹ Kriesi beschreibt die Referendumsdrohung als das Schwert des Damokles über dem gesamten legislativen Prozess.²

Gemäss [Art. 51 der Bundesverfassung \(BV\)](#) gibt sich jeder Kanton eine demokratische Verfassung, die der Zustimmung des Volkes bedarf und revidiert werden muss, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten es verlangt. Die Kantonsverfassungen aller Kantone unterstehen somit dem obligatorischen Referendum. Die Kantone kennen unterschiedliche Regelungen bezüglich weiterer Gegenstände, welche dem obligatorischen Referendum unterstellt sind.

Im Kanton Basel-Landschaft unterstehen sämtliche Beschlüsse des Landrates über Gesetze und Staatsverträge mit gesetzeswesentlichem Inhalt, die der Landrat mit weniger als vier Fünfteln der anwesenden Mitglieder beschliesst, der obligatorischen Volksabstimmung ([§ 30 Abs. 1 lit. b](#) Verfassung des Kantons Basel-Landschaft (KV BL); SGS 100). Die gleiche Regelung kennt der Kanton Schaffhausen (Art. [32](#) Abs. 1 lit. c sowie Art. [33](#) Abs. 1 lit. a Verfassung des Kantons Schaffhausen). Im Kanton Solothurn ist die Hürde, welche erreicht werden muss, dass ein Beschluss nicht dem obligatorischen Referendum unterstellt ist, mit einer nötigen Zustimmung im Parlament von zwei Dritteln tiefer als in den Kantonen Basel-Landschaft und Schaffhausen (Art. [35](#) Abs. 1 lit. d Verfassung des Kantons Solothurn). Im Kanton Aargau unterliegen Gesetze in jedem Fall der Volksabstimmung, wenn sich nicht von der absoluten Mehrheit aller Mitglieder des Grossen Rates angenommen werden (§ [62](#) Abs. 1 lit. b Verfassung des Kantons Aargau). Neben diesen sogenannten «automatischen» Behördenreferenden kennen einige Kantone «fakultative» Behördenreferenden, welche von einer qualifizierten Minderheit des Parlaments verlangt werden können.

In den Kantonen Uri und Nidwalden sind Gesetze generell dem obligatorischen Referendum unterstellt. In den Kantonen Appenzell Innerrhoden und Glarus werden Gesetze durch die Landsgemeinde beschlossen. In den übrigen Kantonen unterstehen Gesetze nicht dem obligatorischen, sondern lediglich dem fakultativen Referendum. Dieses gilt bspw. in den Kantonen Basel-Landschaft und Solothurn für Gesetze, welche die nötige Mehrheit (s. oben) im Rat erreicht haben.

Die Hürden für das fakultative Gesetzesreferendum sind sehr unterschiedlich. Sie unterscheiden sich in Bezug auf die Fristen zur Sammlung der Unterschriften und bzgl. der Anzahl benötigter Unterschriften (vgl. Tabelle 1: Referendumshürden im Vergleich).

¹ Linder, Wolf, Schweizer Demokratie, Bern : Haupt, 2005. 3-258-06842-9.

² Kriesi, Hanspeter, Direkte Demokratie in der Schweiz. Aus Politik und Zeitgeschichte, 1991, 23.

Tabelle 1: Referendumshürden im Vergleich

Kanton	Anzahl Stimmberechtigte	Anzahl Unterschriften für Gesetzesreferendum	in % der Stimmberechtigten
Zürich	914320	3000	0.33%
Obwalden	26277	100	0.38%
Aargau	416963	3000	0.72%
Appenzell A.Rh.	38651	300	0.78%
Basel-Landschaft	188237	1500	0.80%
Nidwalden	30919	250	0.81%
Solothurn	177994	1500	0.84%
Schwyz	102726	1000	0.97%
Graubünden	137587	1500	1.09%
Luzern	272852	3000	1.10%
Thurgau	168872	2000	1.18%
St. Gallen	318925	4000	1.25%
Bern	731261	10000	1.37%
Wallis	217557	3000	1.38%
Uri	26462	450	1.70%
Basel-Stadt	114236	2000	1.75%
Schaffhausen	51295	1000	1.95%
Zug	75207	1500	1.99%
Waadt	432544	12000	2.77%
Genf	253268	3.00%	3.00%
Freiburg	197271	6000	3.04%
Tessin	219306	7000	3.19%
Jura	52342	2000	3.82%
Neuenburg	112256	4500	4.01%
Appenzell I.Rh.	11683	Landsgemeinde	
Glarus	26307	Landsgemeinde	

Der Vergleich zeigt, dass gemessen an der Anzahl der Stimmberechtigten nur in den Kantonen Zürich, Obwalden, Aargau und Appenzell Ausserrhoden weniger Unterschriften für ein Referendum gesammelt werden müssen als im Kanton Basel-Landschaft.

Erwähnt sei in diesem Zusammenhang auch, dass die Anzahl der für ein Referendum benötigten Unterschriften im Kanton Basel-Landschaft nie angehoben wurde. Trotz wiederholter Diskussion wurde sie stets auf 1'500 belassen. Dadurch sank der Ansatz im Verhältnis zur Stimmbevölkerung seit Ende des 19. Jahrhunderts von über 10% auf unter 1%.

Einzig der Kanton Genf hat keine Anzahl an Unterschriften in der Verfassung festgelegt. Die Verfassung des Kantons Genf gibt vor, dass 3 % der Stimmberechtigten ein Referendum verlangen können (Art. 67 [Constitution de la République et canton de Genève](#)). Die Hürde bleibt damit unabhängig vom Bevölkerungswachstum immer gleich.

In einigen Kantonen besteht zudem die Möglichkeit, dass eine bestimmte Anzahl Gemeinden oder eine qualifizierte Minderheit im Parlament einen Beschluss dem Referendum unterstellt (Gemeinde- bzw. Behördenreferendum).

Mitbestimmung der Verwaltungsorganisation

Das Beispiel der Mitbestimmung der Verwaltungsorganisation zeigt, wie unterschiedlich die Kompetenzverteilung zwischen Legislative und Exekutive in den Schweizer Kantonen ist.

Gemäss § 32 Abs 1 des Verwaltungsorganisationsgesetzes BL (SGS [140](#)) bezeichnet der Landrat die Direktionen, bestimmt die Dienststellen und kann innerhalb einer Direktion auf Antrag des Regierungsrats in Kenntnis der zugeordneten Dienststellen Bereiche bestimmen. Neben dem Kanton Basel-Landschaft kennen einzig die Kantone Appenzell-Innerrhoden³ und Genf⁴ eine vergleichbare Regelung. In den übrigen Kantonen⁵ liegt die Kompetenz zur Organisation der Verwaltung bei der Exekutive, wobei es gewisse Differenzen bei der konkreten Ausgestaltung gibt. So kann bspw. der Regierungsrat des Kantons Solothurn per Verordnung die Departemente bezeichnen ([§ 16 Abs. 1](#) Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung), während die Departemente bzw. Direktionen im Kanton Zug im Gesetz festgelegt sind ([§ 3 Abs. 1](#) Gesetz über die Organisation der Staatsverwaltung).

Im Kanton Obwalden wird auf Gesetzesebene festgelegt, dass der Kantonsrat die Geschäftsordnung des Regierungsrates sowie die Organisation der Staatsverwaltung durch Verordnung regelt. «Er kann den Regierungsrat ermächtigen, die nähere Organisation der Departemente festzulegen sowie die nähere Organisation der Amtsstellen an das zuständige Departement weiter zu übertragen.» ([Art. 25](#) Staatsverwaltungsgesetz). In der [Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung](#), die hinsichtlich Erlass-Stufe einem Dekret im Kanton Basel-Landschaft entspricht, delegiert der Kantonsrat des Kantons Obwalden die Kompetenz zur Organisation der Verwaltung an den Regierungsrat: «Der Regierungsrat bestimmt im Rahmen der Gesetzgebung die zweckmässige Organisation der kantonalen Verwaltung und passt sie den Verhältnissen an.» ([Art. 3 Abs. 1](#)). Damit bestimmt auch im Kanton Obwalden der Regierungsrat die Organisation der Verwaltung, allerdings erfolgt die Delegation der Kompetenz auf tieferer Stufe.

³ Art. [29](#) Abs. 1 Verfassung für den Eidgenössischen Stand Appenzell-Innerrhoden «[Der Grosse Rat] kann die Rechte und Pflichten der kantonalen Behörden und Angestellten regeln sowie die kantonale Verwaltungsorganisation festlegen, einschliesslich des Gebührenwesens.»

⁴ Gemäss Art. [106](#) Abs. 1 der Verfassung des Kantons Genf entscheidet der Staatsrat über die Organisation der Verwaltung. Jede Änderung ist dem Grossen Rat zu unterbreiten (Art. [106](#) Abs. 2 Verfassung des Kantons Genf)

⁵ Kanton Glarus: Art. [19](#) Abs. 2 [Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung](#)
Kanton Zug § [3](#) [Gesetz über die Organisation der Staatsverwaltung](#)

Kanton Basel-Stadt § [29](#) Abs. 1 [Gesetz betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt](#)

Kanton Appenzell-Ausserrhoden Art. [28](#) [Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz](#)

Kanton Schaffhausen Art. [4](#) Abs. 1 [Gesetz über die Organisation der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit](#)

Kanton Solothurn § [12](#) Abs. [12](#) [Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung](#)

Kanton Bern, § [20](#) [Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung](#)

Kanton Schwyz § [4](#) Abs. 1 [Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung](#)

Kanton Zürich § [32](#) Abs. [4](#) [Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung](#)

Kanton Graubünden § [20](#) [Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz](#)

Kanton Freiburg Art. [46](#) Abs. 1 [Gesetz über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung](#)

Kanton Luzern: § [27](#) [Gesetz über die Organisation von Regierung und Verwaltung](#)

Kanton St. Gallen [§ 71 Abs. 3](#) Verfassung des Kantons St. Gallen

Kanton Uri Art. [4](#) Abs. 2 [Verordnung über die Organisation der Regierungs- und der Verwaltungstätigkeit](#)

Kanton Aargau, § [5](#) [Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung](#)

Kanton Wallis § [79](#) Abs. 1 [Gesetz über die Organisation der Räte und die Beziehungen zwischen den Gewalten](#)

Kanton Nidwalden Art [3](#) Abs. 2 [Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung](#)

Kanton Thurgau § [46](#) [Verfassung des Kantons Thurgau](#)

Kanton Jura [Décret d'organisation du Gouvernement et de l'administration cantonale](#) Ämter werden durch Parlament bestimmt. Eine weitere Unterteilung kann vorgenommen werden.

Kanton Waadt Art [61](#) Abs. 2 [Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat](#)

Kanton Neuenburg Art. [42](#) [Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale](#)

Kanton Tessin Art. [69](#) Abs. 4 Verfassung des Kantons Tessin

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der Landrat des Kantons Basel-Landschaft im Vergleich über weitreichende Kompetenzen bezüglich der Organisation der Verwaltung verfügt.

Zur Zeit befindet sich ein neues Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz im kantonalen Vernehmlassungsverfahren. Es beruht auf einem Gesetzgebungsauftrag, den der Landrat mit zwei Motionen dem Regierungsrat erteilt hat. Als Kernpunkt des Revisionsvorhabens soll die Baslerbieter Regierung mehr Handlungsspielraum bei der Festlegung der kantonalen Verwaltungsstruktur erhalten. Dies deckt sich mit der Kantonsverfassung, welche die Kompetenz zur Ausgestaltung der kantonalen Verwaltung primär dem Staatsorgan zuweist, das die operative Verantwortung für die effiziente Erfüllung der vielfältigen Staatsaufgaben trägt: der Kantonsregierung.

2. Finanzkompetenzen (einmalige, wiederkehrende Ausgaben, Verpflichtungskredite, Investitionen, etc.)

Mit Blick auf andere Kantone sind die Finanzkompetenzen des Landrates eher beschränkt. Einmalige Ausgaben über CHF 500'000 und wiederkehrende Ausgaben über CHF 50'000 unterstehen in Baselland dem fakultativen Referendum ([§ 31 Abs. 1 lit. b](#) Verfassung des Kantons Basel-Landschaft). Im Kanton Uri hat der Landrat dieselben Budgetkompetenzen ([Art. 25 Abs. 1 lit. c](#) f. Verfassung des Kantons Uri), wobei übergeordnet für einmalige Ausgaben über CHF 1 Mio. und wiederkehrenden Ausgaben von über CHF 100'000 (während min. 10 Jahren) das obligatorische Finanzreferendum gilt ([Art. 24 Abs. 1 lit. c](#) f. Verfassung des Kantons Uri). Die Kantone Luzern, Nidwalden, Freiburg, Solothurn, Schaffhausen, Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, St. Gallen, Graubünden, Thurgau, Waadt und Jura kennen ebenfalls das obligatorische Finanzreferendum, wobei die Schwellenwerte sehr unterschiedlich sind.⁶

Mit der Vorlage zur Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes ([Vorlage 2015-435](#)) schlägt der Regierungsrat vor, dass zukünftig Beschlüsse des Landrates über neue einmalige Ausgaben von mehr als CHF 1 Mio. oder über jährliche wiederkehrende Ausgaben von mehr als CHF 200'000 dem fakultativen Referendum unterstellt sein sollen. Gleichzeitig soll die Finanzkompetenz des Regierungsrates ausgeweitet werden. Der Regierungsrat soll zukünftig einmalige Ausgaben von CHF 1 Mio. (heute CHF 50'000) sowie über neue jährliche Ausgaben von mehr als CHF 200'000 beschliessen. Einen Kompetenzbereich, in welchem der Landrat alleine handeln kann, dh. Finanzbeschlüsse fassen kann, die dem fakultativen Referendum entzogen sind, soll es neu nicht mehr geben. Aktuell kann der Landrat abschliessend über einmalige Ausgaben zwischen CHF 50'000 und CHF 500'000 sowie für wiederkehrende neue Ausgaben bis CHF 50'000 Beschluss fassen.

Der interkantonale Vergleich der Finanzkompetenzen der Kantonsregierungen⁷ zeigt, dass kaum eine Kantonsregierung im Verhältnis zum Parlament weniger Finanzkompetenzen hat als der Baslerbieter Regierungsrat. Für fast alle Ausgabenbeschlüsse ist der Landrat zuständig, bei neuen Ausgaben ev. das Volk. Über ähnlich beschränkte Kompetenzen verfügen die Regierungen der Kantone Graubünden, St. Gallen, Uri, Waadt und Zug, wobei für den Vergleich nur die Regelungen der einmaligen neuen Ausgaben hinzugezogen wurden. Unter Berücksichtigung, dass die Schwelle für Ausgabenbeschlüsse des Landrates, welche dem fakultativen Referendum unterstehen, vergleichsweise tief ist, kann konstatiert werden, dass die Finanzkompetenzen von Landrat und Regierungsrat eher klein sind.

Für den Schweizweiten Vergleich der Finanzkompetenzen von Parlamenten und Regierungen wird auf die Beilagen verwiesen.

3. Wahlkompetenzen (Richter, Staatsanwälte, etc.)

Die folgenden Ausführungen basieren auf einer [Zusammenstellung zum Thema «Wahlen»](#) der Interessensgemeinschaft Kantonsparlamente ICC.

⁶ vgl. Beilage 1

⁷ vgl. Beilage 2

Wahl Regierungspräsidium

In 12 Kantonen wird das Regierungspräsidium durch das Parlament gewählt.

In den Kanton Glarus und Kanton Appenzell Innerrhoden wird das Regierungspräsidium sowie das Vizepräsidium durch die Landsgemeinde bestimmt.⁸ In zahlreichen Kantonen konstituiert sich der Regierungsrat selber, wie zum Beispiel im Kanton Aargau, wo Landammann und Landstatthalter durch den Regierungsrat für jeweils ein Jahr gewählt werden⁹. Im Kanton Basel-Stadt wird das Regierungspräsidium per Volkswahl bestimmt¹⁰.

Wahl Gerichte

In 22 Kantonen werden die Mitglieder des höchsten kantonalen Gerichtes durch das Parlament gewählt, wobei sich die Regelungen unterscheiden.

Wahl Staatsanwaltschaft

In 10 Kantonen wählt das Parlament die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, wobei sich die Ausgestaltung jeweils unterscheidet.

Liestal, 27. September 2016

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Thomas Weber

Der Landschreiber:

Peter Vetter

Beilagen

- Beilage 1: Übersicht über die fakultativen Referendumsmöglichkeiten in den Kantonen
- Beilage 2: Finanzkompetenzen der Kantonsregierungen im Vergleich

⁸ Art. 68 Verfassung des Kantons Glarus; Art. 20 Verfassung für den Eidgenössischen Stand Appenzell I. Rh.

⁹ § 92 Abs. 2 Verfassung des Kantons Aargau

¹⁰ § Abs. 3 Verfassung des Kantons Basel-Stadt