

Motion 2023/206 «Berücksichtigung Gesamtausgabe auch im Zusammenhang mit fakultativem Referendum» - Teilrevision des Finanzhaushaltsgesetzes

[Nr. wird durch System eingesetzt]

vom [Datum wird durch System eingesetzt]

1. Übersicht

1.1. Zusammenfassung

Der Landrat beauftragte mit der Motion [2023/206](#) den Regierungsrat, die Unterstellung von Erhöhungen einer Ausgabenbewilligung unter das fakultative Referendum zu klären. Der Regierungsrat beantragt dem Landrat in der Folge eine Anpassung des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG, [SGS 310](#)).

Würde die Forderung der Motion so umgesetzt, dass jeder Landratsbeschluss betreffend Erhöhung der Ausgabenbewilligung dem fakultativen Referendum untersteht, würde es zu Volksabstimmungen kommen, bei denen das Stimmvolk geringfügige Ausgabenerhöhungen gutheissen müsste. Denn das Stimmvolk stimmt nur über den Erhöhungsbetrag, nicht aber über den Gesamtbetrag ab.

Beispiel: Würde eine bereits vom Landrat bewilligte Ausgabe von einer Million Franken um 2'000 Franken überschritten, würde der Erhöhungsbetrag von 2'000 Franken dem fakultativen Referendum unterstehen. Um Volksabstimmungen mit unwesentlichen Ausgabenbeträgen zu vermeiden, ist es sinnvoll, Schwellenwerte einzuführen.

Der Regierungsrat schlägt in der Folge vor, hierfür dieselben Schwellenwerte einzuführen, wie für die erstmalige Bewilligung von Ausgaben gelten. Somit würden bei einmaligen Ausgaben Erhöhungen um 1 Million Franken, bei wiederkehrenden Ausgaben Erhöhungen um 200'000 Franken pro Jahr dem fakultativen Referendum unterstehen.

Die Gesetzesänderung hat keine direkten finanziellen Auswirkungen.

1.2. Inhaltsverzeichnis

1.	Übersicht	2
1.1.	Zusammenfassung	2
1.2.	Inhaltsverzeichnis	2
2.	Bericht	3
2.1.	Ausgangslage	3
2.2.	Wortlaut der Motion	4
3.	Ziel der Vorlage	5
3.1.	Erläuterungen	5
3.1.1.	§ 39 Absatz 2bis (neu)	5
3.2.	Strategische Verankerung / Bezug zum Regierungsprogramm (Referenz-Nr.) oder zur Langfristplanung	6
3.3.	Rechtsgrundlagen; Finanz- oder Planungsreferendum	6
3.4.	Finanzrechtliche Prüfung	6
3.5.	Regulierungsfolgenabschätzung	7
3.6.	Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	7
4.	Anträge	7
4.1.	Beschluss	7
5.	Anhang	7

2. Bericht

2.1. Ausgangslage

Eidgenössisches Schwing- und Älplerfest: Erhöhung der Ausgabenbewilligung

Vom 26. bis 28. August 2022 fand das Eidgenössische Schwing- und Älplerfest (ESAF) in Pratteln im Baselbiet statt. Aus Sicht des Regierungsrats war es für den Kanton Basel-Landschaft ein Grossanlass von hoher Bedeutung. Das Organisationskomitee war mit pandemiebedingten organisatorischen Herausforderungen, erheblichen Zusatzausgaben aufgrund der anspruchsvollen Gegebenheiten des Festgeländes und damit verbundenen behördlichen Auflagen seitens Bund, Kanton und Gemeinde konfrontiert.

Trotzdem verfolgte das Organisationskomitee das Ziel, bis spätestens Mitte März 2023 eine ausgeglichene Schlussabrechnung zu erzielen, um diese den Vorgaben der Abgeordnetenversammlung des Eidgenössischen Schwingerverbands (ESV) präsentieren zu können. Für die Deckung des Restdefizits beantragte der Regierungsrat dem Landrat, die durch Regierungsrat und Direktionen bereits gesprochene neue einmalige Ausgabe von 567'547 Franken um 500'000 Franken auf insgesamt 1'067'547 Franken zu erhöhen. Damit sollte ein Konkurs des Vereins verhindert und eine ausgeglichene Schlussabrechnung erreicht werden.

Die entsprechende Vorlage des Regierungsrats ([LRV 2023/55](#)) wurde in der Finanzkommission umfassend und kontrovers diskutiert.

Gutachten von Prof. Dr. Felix Uhlmann

Da die Erhöhung der Ausgabenbewilligung um 500'000 Franken unter 1 Million Franken lag, ging der Regierungsrat davon aus, dass der Beschluss nicht dem fakultativen Finanzreferendum nach § 31 Absatz 1 Buchstabe b der Kantonsverfassung (KV, [SGS 100](#)) unterliegt.

Von dieser Argumentation war die Finanzkommission nicht restlos überzeugt, was sie im entsprechenden [Bericht](#) festhielt. Es schien ihr grundsätzlich und unabhängig vom Inhalt der infrage stehenden Landratsvorlage zweifelhaft, dass eine Ausgabenbewilligung oder die Erhöhung einer Ausgabenbewilligung aufgrund ihrer Höhe in den verfassungsmässigen Kompetenzbereich des Landrats fällt, aber nicht gleichzeitig auch der fakultativen Volksabstimmung unterliegen soll.

Die Ausführungen in der Landratsvorlage entsprachen den Einschätzungen des Rechtsdiensts von Regierungsrat und Landrat. Um eine Zweitmeinung zu haben wurde bei Prof. Dr. Felix Uhlmann von der Universität Zürich ein Gutachten eingeholt.

Der Rechtsdienst und Prof. Uhlmann waren sich darin einig, dass eine Gesetzeslücke vorliegt. Beide empfahlen, diese Gesetzeslücke mittels Teilrevision des FHG zu schliessen. Übereinstimmend hielten sie zudem fest, dass das zuständige Organ – unabhängig ob Landrat oder Stimmvolk – nur noch den Erhöhungsbetrag zu bewilligen hat. Bereits in der Kompetenz von Regierungsrat oder Direktion gesprochene Ausgabenbewilligungen bleiben bewilligt; sie sind gegebenenfalls nur relevant, um das für die beantragte Erhöhung zuständige Organ bestimmen zu können.

Einig waren sich der Rechtsdienst und Prof. Uhlmann, dass es eine Auslegungsfrage ist, ob der vorliegende Ausgabenbeschluss dem fakultativen Referendum untersteht – oder nicht. Im Gegensatz zum Rechtsdienst sprach sich Prof. Uhlmann aus drei Gründen für eine Unterstellung unter das fakultative Referendum aus.

- Erstens bestehe eine begriffliche Übereinstimmung zwischen FHG und Kantonsverfassung in Bezug auf «neue einmalige Ausgaben». Daher müsse der Begriff in der Kantonsverfassung wohl unter der Berücksichtigung von § 39 FHG verwendet werden. Dieser präzisiere, dass auch eine Gesamtausgabe eine neue einmalige Ausgabe im Sinne der Verfassung darstellen könne. Da FHG und zugehörige Bestimmungen der Verfassung in derselben Revision (Landratsvorlage [2015/435](#)) angepasst worden seien, sei zumindest fraglich,

dass die Pflicht zur Aufsummierung zusammengehöriger Beträge nur für den Landrat und nicht für das Referendum gedacht ist.

- Denn – dies das zweite Argument – typischerweise bestehe eine Symmetrie zwischen der Zuständigkeit des Landrats und des Stimmvolks.
- Drittens dürfe auch eine gewisse Vorsicht als Argument für ein fakultatives Referendum gelten. Wird der Beschluss nicht dem Referendum unterstellt, kann Stimmrechtsbeschwerde erhoben werden. Umgekehrt sei weniger offensichtlich, dass man sich dagegen wehren kann, dass etwas der fakultativen Volksabstimmung unterliegt, was ihr nicht unterliegen müsste.

Besonders wichtig erschien dabei die Vorsicht: Da die Rechtslage nicht abschliessend geklärt scheint, sollte sicherheitshalber das nächsthöhere Organ für die Bewilligung zuständig sein.

Motion [2023/206](#) der Finanzkommission vom 27. April 2023: Berücksichtigung Gesamtausgabe auch im Zusammenhang mit fakultativem Referendum

Auch wenn schlussendlich die Schlussrechnung des ESAF auch ohne Mittel des Kantons ausgeglichen werden konnte und der entsprechende Ausgabenbeschluss wieder aufgehoben werden konnte ([LRB Nr. 2110](#)), schien es der Finanzkommission angebracht, die Zuständigkeitsfrage gesetzgeberisch zu klären. In der Folge beauftragte sie mit der Motion [2023/206](#) den Regierungsrat, die zur Umsetzung des oben beschriebenen Anliegens notwendigen Erlassänderungen auszuarbeiten. Wie üblich soll er das Anliegen des Vorstosses sorgfältig und umfassend prüfen und dem Landrat alle aus seiner Sicht zur Umsetzung notwendigen Änderungen unterbreiten – unabhängig von der Erlassstufe.

Die Motion wurde am 8. Juni 2023 mit 70:0 Stimmen vom Landrat an den Regierungsrat überweisen.

2.2. Wortlaut der Motion

Im Rahmen der Vorberatung der Landratsvorlage [2023/55](#) stellte die Finanzkommission aufgrund einer Anhörung des Rechtsdiensts von Regierungsrat und Landrat sowie von Prof. Dr. Felix Uhlmann, Universität Zürich, fest, dass im Finanzhaushaltsgesetz ([SGS 310](#)) eine Lücke besteht. Prof. Uhlmann wies darauf hin, dass der Entscheid des Landrats zur Vorlage [2023/55](#), anlässlich welcher sich der Landrat – soweit für die Finanzkommission ersichtlich – erstmals bewusst mit der Thematik auseinandergesetzt hat, präjudizierende Wirkung hat. Das bedeutet, dass er bei einer nächsten Vorlage mit vergleichbarer Problematik nicht anders entscheiden kann, da er an seine eigene Praxis gebunden ist, die er im Zusammenhang mit der Vorlage [2023/55](#) begründet hat. Daher stelle sich die Frage, so Prof. Uhlmann, ob die Lücke für die Zukunft nicht richtigerweise durch eine Teilrevision des Finanzhaushaltsgesetzes zu schliessen wäre.

Der Finanzkommission erscheint vor diesem Hintergrund angebracht, die Frage gesetzgeberisch zu klären. Inhaltlich geht es um Folgendes: Der Landrat hat mit der Vorlage [2023/55](#) einen Ausgabenbeschluss des Landrats dem fakultativen Referendum unterstellt, wobei eine bereits durch den Regierungsrat gesprochene neue einmalige Ausgabe um CHF 500 000.– erhöht wurde und die neue gesamte Ausgabe (bereits bewilligte Ausgaben + Erhöhung) über CHF 1 Mio. und damit im verfassungsmässigen Zuständigkeitsbereich des Stimmvolks lag.

Die Vorlage zur Teilrevision der Kantonsverfassung und zum totalrevidierten Finanzhaushaltsgesetz ([2015/435](#)) beinhaltete u. a. eine Neuregelung und Erhöhung der Ausgabenkompetenzen, um sicherzustellen, dass Finanzentscheide stufengerecht gefällt werden. In der Vorlage wurde dazu ausgeführt, dass künftig alle Ausgabenbeschlüsse des Landrats dem fakultativen Referendum unterstehen würden (S. 34 und 40) und sich die Höhe von einmaligen Ausgaben durch die Gesamtsumme der Ausgabe bestimme (S. 33). Seit jener Revision unbestrittenermassen dem fakultativen Referendum unterstellt war jede neue einmalige Ausgabe für ein völlig neues

Vorhaben, die in die Ausgabenkompetenz des Stimmvolks fiel (d. h. den Betrag von CHF 1 Mio. überstieg). Unklarheit bestand trotz den erwähnten Erläuterungen in der Vorlage aber in Bezug darauf, ob die im Finanzhaushaltsgesetz geregelte Gesamtausgabe (Summe derjenigen Ausgaben, die sich gegenseitig bedingen oder die in einem sachlichen oder zeitlichen Zusammenhang stehen; § 36 Absatz 1 FHG) nicht nur bei den ebenfalls auf Gesetzesstufe festgehaltenen Ausgabenkompetenzen von Landrat und Regierungsrat (§ 38 FHG), sondern auch beim auf Verfassungsstufe verankerten fakultativen Referendum (§ 31 Absatz 1 Buchstabe b Kantonsverfassung) anzuwenden ist. Mit seinem Beschluss zur Vorlage [2023/55](#) hat der Landrat die Frage nun klar bejaht. Daher wird der Regierungsrat beauftragt, eine Teilrevision der entsprechenden Erlasse vorzulegen, so dass aus ihnen künftig klar hervorgeht, dass bei neuen einmaligen Ausgaben die Gesamtausgabe auch für das fakultative Referendum (§ 31 Absatz 1 Buchstabe b Kantonsverfassung) ausschlaggebend ist. Im Detail soll künftig, wie bei der Vorlage [2023/55](#) durch den Landrat bewusst beschlossen, auch jede Erhöhung einer Ausgabenbewilligung (§ 39 Absatz 2 FHG) dem fakultativen Referendum und nicht nur der Zuständigkeit des Landrats unterstehen, wenn der neue gesamte Betrag für das Vorhaben (bisher bewilligte Ausgaben + Erhöhung) in der Ausgabenkompetenz des Stimmvolks liegt (dies wäre gemäss den bestehenden Ausgabenkompetenzen z. B. bei einer Ausgabe wie bei Landratsvorlage [2022/694](#) der Fall). Wie bisher betrifft die Zuständigkeit von Landrat oder Stimmvolk dabei nicht frühere, bereits bewilligte Ausgaben, sondern jeweils nur den neu noch zu bewilligenden Betrag, also die Erhöhung selbst. Analog zur Regelung, dass bei der Erhöhung einer Ausgabenbewilligung künftig für die Auslösung des Finanzreferendums der neue gesamte Betrag und nicht der Erhöhungsbetrag ausschlaggebend sein soll, sollen künftig auch Ausgabenbewilligungen des Landrats dem fakultativen Referendum unterstellt sein, wenn die Höhe der Gesamtausgabe in der Ausgabenkompetenz des Stimmvolks liegt (dies wäre gemäss den bestehenden Ausgabenkompetenzen z. B. bei einer Ausgabe wie in Landratsvorlage [2022/40](#) der Fall).

Der Regierungsrat wird beauftragt, die zur Umsetzung des oben beschriebenen Anliegens nötigen Erlassänderungen auszuarbeiten. Wie üblich soll er das Anliegen des Vorstosses sorgfältig und umfassend prüfen und dem Landrat alle aus seiner Sicht zur Umsetzung notwendigen Änderungen unterbreiten – unabhängig von der Erlassstufe. Die Ausgabenkompetenzen von Stimmbewölkerung, Landrat und Regierungsrat sind in der Verfassung geregelt. Sollte der Regierungsrat also zur Überzeugung gelangen, dass hier ebenfalls Anpassungsbedarf besteht (insbesondere Grenze von CHF 1 Mio. für das fakultative Referendum), um die Stufengerechtigkeit von Finanzentscheiden zu gewährleisten, wird auch diesbezüglich um einen Vorschlag gebeten.

3. Ziel der Vorlage

Mit der Vorlage soll die Forderung der Motion [2023/206](#) erfüllt und die entsprechende Gesetzeslücke eliminiert werden. Da es sich nicht um eine Änderung einer verfassungsrechtlichen Vorgabe handelt, sondern nur um eine Konkretisierung derselben, beantragt der Regierungsrat eine Anpassung auf Gesetzesebene, namentlich eine Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG, [SGS 310](#)).

3.1. Erläuterungen

3.1.1. § 39 Absatz 2bis (neu)

Würde die Forderung der Motion so umgesetzt, dass jeder Landratsbeschluss betreffend Erhöhung der Ausgabenbewilligung dem fakultativen Referendum untersteht, würde es zu Volksabstimmungen kommen, bei denen das Stimmvolk geringfügige Ausgabenerhöhungen gutheissen müsste. Denn das Stimmvolk stimmt nur über den Erhöhungsbetrag nicht aber über den Gesamtbetrag ab.

Beispiel: Würde eine bereits vom Landrat bewilligte Ausgabe von 1 Million Franken um 2'000 Franken überschritten, würde der Erhöhungsbetrag von 2'000 Franken dem fakultativen Referendum unterstehen. Um Volksabstimmungen mit unwesentlichen Ausgabenbeträgen zu vermeiden, ist es sinnvoll Schwellenwerte einzuführen.

Der Regierungsrat schlägt in der Folge vor, hierfür dieselben Schwellenwerte einzuführen, wie für die erstmalige Bewilligung von Ausgaben gelten. Somit würden bei einmaligen Ausgaben Erhöhungen um 1 Million Franken, bei wiederkehrenden Ausgaben Erhöhungen um 200'000 Franken pro Jahr dem fakultativen Referendum unterstehen.

Die Auswirkungen dieser Anpassung lässt sich anhand der folgenden Beispiele erläutern:

Beispiel 1:

- Ursprünglich bewilligt:
Neue einmalig Ausgabe in der Höhe von 20 Millionen Franken. Dies führte zur Zuständigkeit des Landrats mit fakultativem Referendum.
- Erhöhung um 500'000 Franken: Gemäss § 39 Abs. 2 FHG ist für diese neue einmalige Ausgabe der Landrat zuständig und nicht der Regierungsrat, obgleich die Schwelle nach § 38 Abs. 1 Bst. a FHG nicht erreicht ist. Diese Ausgabe untersteht jedoch nicht dem fakultativen Referendum, da die in 39 Abs. 2^{bis} FHG genannte Schwelle von 1 Million Franken nicht überschritten wird.

Beispiel 2:

- Ursprünglich bewilligt:
Neue wiederkehrende Ausgabe in der Höhe von 700'000 Franken. Dies führte zur Zuständigkeit des Landrats mit fakultativem Referendum.
- Erhöhung um 180'000 Franken: Gemäss § 39 Abs. 2 FHG ist für diese neue wiederkehrende Ausgabe der Landrat zuständig und nicht der Regierungsrat, obgleich die Schwelle nach § 38 Abs. 1 Bst. b FHG nicht erreicht ist. Diese Ausgabe untersteht jedoch nicht dem fakultativen Referendum, da die in § 39 Abs. 2^{bis} FHG genannte Schwelle von 200'000 Franken nicht überschritten wird.

Beispiel 3:

- Ursprünglich bewilligt:
Neue einmalige Ausgabe in der Höhe von 20 Millionen Franken. Dies führte zur Zuständigkeit des Landrats mit fakultativem Referendum.
- Erhöhung um 1.5 Millionen Franken: Gemäss § 39 Abs. 2 FHG ist für diese neue einmalige Ausgabe der Landrat zuständig. Diese Ausgabe untersteht ausserdem dem fakultativen Referendum, da die in § 39 Abs. 2^{bis} FHG genannte Schwelle von 1 Million Franken überschritten wird.

3.2. Strategische Verankerung / Bezug zum Regierungsprogramm (Referenz-Nr.) oder zur Langfristplanung

Kein Bezug zum Regierungsprogramm

3.3. Rechtsgrundlagen; Finanz- oder Planungsreferendum

Der Beschluss dieser Gesetzesanpassung unterliegt der Volksabstimmung gemäss §§ 30 und 31 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft ([SGS 100](#)) vom 17.05.1984

3.4. Finanzrechtliche Prüfung

Die Finanz- und Kirchendirektion hat die Vorlage gemäss § 12 des Finanzhaushaltsgesetzes geprüft und stellt fest, dass die Grundsätze der Haushaltsführung und die Kompetenzordnung eingehalten sind.

3.5. Regulierungsfolgenabschätzung

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die KMU's. Auf eine Regulierungsfolgenabschätzung wurde deshalb verzichtet.

3.6. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

4. Anträge

4.1. Beschluss

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat zu beschliessen:

1. Das Finanzhaushaltsgesetz ([SGS 310](#)) wird gemäss Beilage teilrevidiert.
2. Ziffer 1 dieses Beschlusses untersteht der Volksabstimmung gemäss § 30 Absatz 1 Bst. d bzw. § 31 Abs. 1 Bst. c der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft.

4.2. Abschreibung von Vorstössen des Landrats

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat die Abschreibung folgender Vorstösse mit entsprechender Begründung:

1. Motion 2023/206: «Berücksichtigung Gesamtausgabe auch im Zusammenhang mit fakultativem Referendum»

Liestal, Datum wird von der LK eingesetzt!

Im Namen des Regierungsrats

Der/die Präsident/in:

Der/die Landschreiber/in:

5. Anhang

- Landratsbeschluss
- Gesetzesänderung
- Synopse

Landratsbeschluss

über die Beantwortung der Motion 2023/206 «Berücksichtigung Gesamtausgabe auch im Zusammenhang mit fakultativem Referendum» - Teilrevision des Finanzhaushaltsgesetzes

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Das Finanzhaushaltsgesetz ([SGS 310](#)) wird gemäss Beilage geändert.
2. Ziffer 1 untersteht der Volksabstimmung gemäss § 30 Absatz 1 Buchstabe b bzw. § 31 Absatz 1 Buchstabe c der Kantonsverfassung.
3. Die Motion [2023/206](#) «Berücksichtigung Gesamtausgabe auch im Zusammenhang mit fakultativem Referendum» wird abgeschrieben.

Liestal, **Datum wird von der LK eingesetzt!**

Im Namen des Landrats

Der/die Präsident/in:

Der/die Landschreiber/in: