



## Vorlage an den Landrat

### Änderung der Geschäftsordnung des Landrates:

- Differenzbereinigungsverfahren in partnerschaftlichen Geschäften mit dem Kanton Basel-Stadt (§ 66 Absatz 1<sup>bis</sup>) (*Partnerschaftliches Geschäft*)
- Behandlung der Jahresrechnungen der Ausgleichskasse und der Gebäudeversicherung sowie der Basellandschaftlichen Pensionskasse (§ 33 Absatz 1 Buchstabe c)

Vom 16. November 2000

#### 1. Das Postulat 1998/129 von Heinz Aebi

Am 25. Juni 1998 reichte Landrat Heinz Aebi das folgende Postulat ein:

"Partnerschaftliche Geschäfte werden gemäss Vereinbarung zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft über die Zusammenarbeit der Behörden in der Regel durch Kommissionen der beiden Parlamente vorbei raten. Die Kommissionen erstatten ihren Parlamenten in der Folge Bericht und stellen Antrag (§ 7).

Weichen die Beschlüsse der beiden Parlamente voneinander ab, versuchen die vorberatenden Kommissionen einen Einigungsvorschlag auszuarbeiten (§ 8).

Kommt es auf die Berichte der Kommissionen hin nicht zu einem übereinstimmenden Beschluss der beiden Parlamente, fällt eine weitere Behandlung des Geschäftes dahin (§ 9).

Der von der Vereinbarung vorgezeichnete Weg führt zur unbefriedigenden Situation, dass der Grosse Rat und der Landrat bei der Behandlung partnerschaftlicher Geschäfte nicht direkt miteinander kommunizieren können und dass abweichende Beschlüsse der beiden Parlamente ein Geschäft erheblich gefährden. Dadurch wird die Position der Parlamente in partnerschaftlichen Geschäften deutlich geschwächt.

Die Unterzeichneten bitten das Büro des Grossen Rates zu prüfen und zu berichten, ob nicht ein Differenzbereinigungsverfahren geschaffen werden sollte, bei welchem Aenderungs-

beschlüsse des einen Parlaments direkt dem andern Parlament zur Genehmigung vorgelegt werden können, und ob unser Nachbarkanton zu einer entsprechenden Anpassung der Vereinbarung über die Zusammenarbeit der Behörden gewonnen werden könnte."

Am 24. Juni hatte Grossrat Jan Goepfert im Grossen Rat Basel-Stadt einen gleichlautenden Anzug eingereicht.

#### 2. Vorgehen der Büros des Grossen Rates und des Landrates

Am 16. September 1998 überwies der Grosse Rat den oben bezeichneten Anzug seinem Büro zur weiteren Behandlung. Auf Vorschlag des Büros des Grossen Rates wurden die beiden Begehren in einer der periodisch stattfindenden gemeinsamen Sitzungen der Büros des Landrates und des Grossen Rates erörtert und das Vorgehen festgelegt. Insbesondere wurde eine gemischte Subkommission der beiden Büros bestellt, zunächst bestehend aus Claude Janiak, Walter Jermann und Landschreiber Walter Mundschein einerseits, Peter Schai (Vorsitz), Margrit Spörri und Franz Heini andererseits. Claude Janiak wurde nach seinem Ausscheiden aus dem Landrat ersetzt durch Ernst Thöni.

Die gemischte Subkommission führte einen intensiven und sehr interessanten Meinungs-austausch durch über die parlamentarische Behandlung

partnerschaftlicher Geschäfte in den beiden Kantonen und insbesondere das Differenzbereinigungsverfahren, wie es in der unten (4.) erwähnten Vereinbarung geregelt ist.

### 3. Grundsätzliches

Es braucht kaum näher ausgeführt zu werden, dass - im Rahmen der existenziell notwendigen engen Zusammenarbeit zwischen den beiden Partnerkantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft - insbesondere auch der Kooperation der beiden Parlamente als Volksvertretungen grösste Bedeutung zukommt. Unverkennbar ist aber auch, dass die angestrebte übereinstimmende Entscheidungsfindung in beiden Gremien hohe Ansprüche sowohl an die grundsätzliche organisatorische Systematik der Zusammenarbeit als auch - und dies vor allem - in den Einzelfällen immer wieder an die Einsicht und den guten Willen aller beteiligten Politikerinnen und Politiker stellt.

Am meisten Erfolg verspricht naturgemäss eine effektive direkte Zusammenarbeit zwischen Kommissionen oder Subkommissionen der beiden Parlamente. Die Pflege des unmittelbaren Austauschs ist am ehesten geeignet, die oft doch etwas unterschiedlichen Blickwinkel, unter denen in den beiden Kantonen eine Sache angegangen wird, kennen zu lernen, gegenseitig Vertrauen aufzubauen und gemeinsam die besten Lösungen zu finden. Alle auch noch so klug durchdachten Verfahrensvorschriften sind bestenfalls wichtige Hilfen, vermögen aber nie die Qualität in der sachlichen Entscheidvorbereitung zu ersetzen.

Eine massgebliche Verbesserung der partnerschaftlichen parlamentarischen Zusammenarbeit ist von der Ausdehnung des Kommissions-Systems in Basel-Stadt zu erwarten. Den Auftrag, entsprechende detaillierte Vorschläge auszuarbeiten, hat mit Beschluss vom 9. Februar 2000 das Plenum des Grossen Rates dessen Reformkommission mit Frist bis Ende August 2000 erteilt. Am 8. November 2000 schliesslich hat der Große Rat einer entsprechenden Vorlage zugestimmt.

### 4. Die Regelung gemäss Vereinbarung von 1977

Einen wichtigen Fortschritt in der Zusammenarbeit zwischen den beiden Partnerkantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft bedeutete seinerzeit der Abschluss der "Vereinbarung zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft über die Zusammenarbeit der Behörden". Diese auf die Partnerschaftsartikel der beiden Kantonsverfassungen abgestützte Uebereinkunft wurde vor über zwanzig Jahren am gleichen Tag, nämlich am 26. Mai 1977, vom baselstädtischen Grossen Rat und

dem basellandschaftlichen Landrat genehmigt. Als Konkordat bedurfte sie auch noch der Gutheissung durch den Bundesrat. Nach deren Erteilung konnte sie per 18. Oktober 1977 in Kraft treten.

Für die hier interessierende Zusammenarbeit der beiden Parlamente wurde ein nuanciertes Verfahren entwickelt, das sich - auch bei näherem Zusehen und im Lichte der in der Zwischenzeit gemachten Erfahrungen - als sehr zweckmässig herausstellen sollte. Die Regelungen tragen den Eventualitäten Rechnung, die sich im Einzelfall ergeben können, und berücksichtigen insbesondere auch den Umstand, dass auf Seiten von Basel-Stadt bisher oftmals eine vorbereitende Kommissionsberatung fehlt. Für die sich ergebenden Probleme werden interessante und adäquate Lösungen festgelegt.

Eine rückblickende Betrachtung zeigt allerdings, dass man im Falle von Unstimmigkeiten bei Beschlüssen zu partnerschaftlichen Geschäften manchmal divergierende Entscheide einfach hinnahm und nicht zunächst die gemäss § 8 der Vereinbarung ausdrücklich vorgesehenen zusätzlichen Einigungsverhandlungen einleitete. Nun lässt sich bei gewissen partnerschaftlichen Geschäften auch mit - insbesondere relativ geringfügigen - Differenzen in den Beschlüssen der beiden Parlamente durchaus leben. Völlige Uebereinstimmung ist naturgemäss nur dort notwendig, wo es um die Genehmigung von Verträgen oder um Beschlüsse über gemeinsame Institutionen geht. Hievon zu unterscheiden sind beispielsweise Fälle der Gesetzgebung, in denen eine gleichlautende Legiferierung zwar erwünscht ist und zunächst auch angestrebt wird, die beiden Kantone aber aufgrund ihrer Autonomie unterschiedliche Lösungen beschliessen können. Man hat es aber in solchen Fällen zuweilen unterlassen, entweder das Einigungsverfahren einzuleiten oder durch ausdrücklichen, auch einseitigen Beschluss den partnerschaftlichen Charakter des Geschäftes aufzuheben. Man ging anscheinend in solchen speziellen Fällen stillschweigend davon aus, dass die Uebereinstimmung - weil nicht zwingend - auch nicht unbedingt konsequent bis zum Schluss verfolgt werden müsse.

### 4. Handlungsbedarf

Wie bereits angedeutet, hielt die seinerzeit entwickelte Systematik der kritischen Ueberprüfung durch die gemischte Subkommission stand. In den eingereichten parlamentarischen Vorstössen wird die Qualität der geltenden Regelung eigentlich auch nicht angezweifelt. Die Anregung geht im Grunde lediglich dahin, keine Lösungsmöglichkeit zu verbauen und auch nicht allzu rasch das etwas

schwerfällige Einigungsverfahren gemäss § 8 einzuleiten, das unter Umständen mit der nachträglichen Bestellung einer Kommission eigens zur Behandlung der entstandenen Differenzen verbunden sein kann. Hierauf soll verzichtet werden können, so lange noch die Chance besteht, auch mit einfacheren Mitteln, etwa der nachträglichen Zustimmung des "Erstrates" zu den Beschlüssen des "Zweitrates" rasch eine abschliessende Lösung zu finden.

In diesem Punkt ist die eingesetzte Subkommission, in der Folge bestätigt durch die beiden einstimmigen Büros, zur Auffassung gelangt, dass man durch eine einfache Aenderung der massgeblichen Bestimmungen - im Falle von Basel-Stadt der Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates, im Falle von Basel-Landschaft durch eine Ergänzung der Geschäftsordnung des Landrates - eine elegante zusätzliche Möglichkeit für die erleichterte Behebung von Unstimmigkeiten bei partnerschaftlichen Geschäften erreichen kann. Damit soll vorab der Erfahrung Rechnung getragen werden, dass die von der Vereinbarung vorgeschriebene und von der Logik der Parlamentsarbeit in den beiden Kantonen vorgegebene eigenständige Behandlung der partnerschaftlichen Vorlagen in ihrer Schlussphase, d.h. separat je im Plenum der beiden Parlamente, immer wieder zu Unstimmigkeiten führen kann, obwohl auf der vorbereitenden Stufe einvernehmlich übereinstimmende Lösungen gefunden und den Parlamenten zum Entscheid unterbreitet wurden. Bei relativ geringfügigen Differenzen soll man deswegen nicht unbedingt zum Verfahren gemäss § 8 der Vereinbarung greifen müssen, vielmehr soll auch der Weg offen bleiben, auf einfachere Weise auf die Beschlussfassung im Nachbarkanton zu reagieren.

## 5. Der Lösungsvorschlag

Als Lösung bietet sich die *Erweiterung des Instruments der zweiten Lesung* an, die im Kanton Basel-Landschaft bei der Behandlung von Verfassungs- und Gesetzesänderungen ohnehin obligatorisch vorgeschrieben ist. Durch eine *Ergänzung dieser Bestimmung in Bezug auf partnerschaftliche Geschäfte* wird bewirkt, dass sowohl derjenige Rat, der - allenfalls in der Hitze des Gefechts - eine Differenz zu einem Beschluss des Partnerparlamentes oder dessen zuständiger vorbereitender Kommission setzt, als auch der andere Rat seinen Beschluss nochmals überprüfen muss bzw. dies im Rahmen des Verfahrens der zweiten Lesung jedenfalls tun kann.

In der Praxis bedeutet die vorgeschlagene Lösung für den Landrat folgendes:

1. Bei der Behandlung von partnerschaftlichen Geschäften mit Verfassungsänderungen, Staatsverträgen mit verfassungsänderndem Inhalt, Gesetzen oder Staatsverträgen mit gesetzeswesentlichem Inhalt ändert sich gegenüber bisher nichts, da eine 2. Lesung obligatorisch durchgeführt werden muss.

2. Bei der Behandlung der übrigen partnerschaftlichen Vorlagen gilt folgendes Vorgehen:

a. Wenn der Landrat "Erstrat" ist, wird am Schluss der ersten Lesung eine Schlussabstimmung durchgeführt. Sofern der Grosse Rat keine Differenz zum Landrat schafft, wird der Beschluss des Landrates definitiv und die 2. Lesung entfällt.

Wenn der Grosse Rat hingegen eine Differenz schafft, findet im Landrat eine 2. Lesung statt. In diesem Falle

- kann der 2. Lesung ein Einigungsverfahren durch die vorberatenden Kommissionen gemäss Vereinbarung von 1977 vorangehen oder
- die entstandene Differenz kann ohne weitere Verhandlungen durch einen der beiden Räte von sich aus beseitigt werden ("gescheitert werden").

b. Wenn der Landrat "Zweitrat" ist, wird sein Beschluss nach erster Lesung definitiv, wenn er keine Differenz zum Grosse Rat schafft. Eine 2. Lesung entfällt.

Wenn der Landrat hingegen eine Differenz schafft, wird am Schluss der ersten Lesung eine vorläufige Schlussabstimmung durchgeführt. Es findet aber auf jeden Fall eine 2. Lesung mit einer definitiven Schlussabstimmung statt. In diesem Falle

- kann der 2. Lesung ein Einigungsverfahren durch die vorberatenden Kommissionen gemäss Vereinbarung von 1977 vorangehen oder
- die entstandene Differenz kann ohne weitere Verhandlungen durch einen der beiden Räte von sich aus beseitigt werden.

Man könnte sich im Übrigen auf den Standpunkt stellen, dass sich die angestrebte Lösung zur Hauptsache auch auf dem Weg der Interpretation gewinnen lasse. Der Beschluss des einen Parlamentes werde ja ohnehin erst rechtskräftig, wenn auch das andere übereinstimmend beschlossen habe. Das Geschäft bleibe also zunächst in der Schwebe, was ja der Situation im Falle der zwei-

ten Lesung entspreche. Offen bleibe aber, ob man trotz des Wortlautes von § 8 eine neue Uebereinstimmung auch ohne die Einleitung "feierlicher" Einigungsverhandlungen herbeiführen darf. Durch die vorgeschlagene geringfügige Änderung wird hingegen unmissverständlich klargestellt, dass zunächst auch eine einfachere Lösung versucht werden kann. Gleichzeitig wird stipuliert, dass bei Nichtbedarf, d.h. bei Respektierung der ursprünglichen Übereinstimmung, das Obligatorium der zweiten Lesung automatisch entfällt.

### 6. Antrag 1

Ausgehend von der Auffassung, wonach das Bemühen um Erreichung zweckdienlicher übereinstimmender Beschlüsse der beiden Parlamente zu partnerschaftlichen Geschäften jede erdenkliche Förderung verdiene und formelle Hindernisse auf dem Weg hiezu tunlichst zu eliminieren seien, stellt das Büro des Landrates - im Einvernehmen mit dem Büro des Grossen Rates - einstimmig den Antrag,

- a. der vorgeschlagenen Lösung zuzustimmen und die entsprechende Änderung der Geschäftsordnung gemäss beiliegendem Beschlussesentwurf zu beschliessen;
- b. das Postulat 1998/129 von Heinz Aebi zu überweisen und gleichzeitig abzuschreiben.

### 7. Behandlung der Jahresrechnungen von Ausgleichskasse und Gebäudeversicherung sowie Basellandschaftlicher Pensionskasse

§ 33 Absatz 1 Buchstabe c der Geschäftsordnung des Landrates besagt, dass die Finanzkommission zuhanden des Landrates u.a. die Jahresrechnungen der Ausgleichskasse und der Gebäudeversicherung behandle.

In der Praxis sind die Jahresberichte mit den jeweiligen Rechnungen dieser beiden selbständigen öffentlich-rechtlichen Institutionen aber immer von der Geschäftsprüfungskommission im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht behandelt worden.

Abklärungen zwischen GPK und Finanzkommission haben ergeben, dass die bisher praktizierte Aufgabenteilung als richtig erachtet wird. Die Geschäftsordnung soll entsprechend angepasst werden. Zusätzlich ist vereinbart worden, dass künftig auch die Jahresrechnung der Basellandschaftlichen Pensionskasse von der Finanzkommission vorberaten werden soll.

### 8. Antrag 2

Das Büro beantragt dem Landrat deshalb,

- die entsprechende Änderung der Geschäftsordnung gemäss beiliegendem Entwurf zu beschliessen.

Liestal, 16. November 2000

Im Namen des Büros des Landrates  
der Präsident: Brunner  
der Landschreiber: Mundschin

### Beilagen

- Entwurf 1: Änderung § 66 Geschäftsordnung
- Entwurf 2: Änderung § 33 Geschäftsordnung
- Postulat 1998/129 von Heinz Aebi

