



Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

Titel: Bericht des Büros des Landrates vom 24. Januar 2013: Kommissionssitze bei Ausscheiden von Landratsmitgliedern aus ihrer delegierenden Fraktion (Verfahrenspostulat [2012/309](#)); Änderung der Geschäftsordnung des Landrats

Datum: 24. Januar 2013

Nummer: 2013-037

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

Kommissionssitze bei Ausscheiden von Landratsmitgliedern aus ihrer delegierenden Fraktion (Verfahrenspostulat [2012/309](#)); Änderung der Geschäftsordnung des Landrats

Vom 24. Januar 2013

1. Ausgangslage

Im Verlauf des ersten Jahres der laufenden Legislaturperiode sind drei Landratsmitglieder aus ihrer angestammten Fraktion ausgeschieden. Weil damit kein Einzelfall mehr vorliegt, zeigt sich Regelungsbedarf in Bezug auf die von ihnen gehaltenen Kommissionssitze: die aus den Fraktionen ausgeschiedenen Landräte wollen ihre Kommissionssitze bis zum Ablauf der Legislaturperiode behalten, die betroffenen Fraktionen sehen sich in den Kommissionen nicht mehr entsprechend ihrer Mandatsansprüche vertreten.

Unabhängig voneinander hatten im Frühjahr 2012 sowohl die Geschäftsprüfungskommission des Landrats als auch der Landschreiber den Rechtsdienst des Regierungsrates um Klärung der rechtlichen Situation ersucht. In seiner Beurteilung vom 5. Juni 2012 kam der Rechtsdienst zum Schluss, die Kommissionsmitglieder seien – auf der Basis der derzeitigen Ausgestaltung der Geschäftsordnung des Landrats – auf vier Jahre gewählt und könnten nicht zur Abtretung des nach Landratgesetz ihrer Fraktion zugeordneten Kommissionssitzes angehalten werden.

Dadurch wird allerdings der Parteienproporz in den betroffenen Kommissionen ausgehebelt und die zu Beginn der Legislaturperiode gestützt auf die Wähleranteile ermittelten Vertretungsansprüche der Fraktionen (Landratgesetz § 27 Absatz 1 Buchstabe b) werden unterlaufen.

Mit Schreiben vom 5. Juli 2012 ersuchte die Geschäftsprüfungskommission das Büro, dem Landrat eine Aenderung der Geschäftsordnung vorzulegen: diese könnte sinngemäss so ergänzt werden, dass Landratsmitglieder ihre Kommissionssitze nur solange behalten, als sie der Fraktion angehören, welche sie zur Wahl vorgeschlagen hat.

Das Büro gab daraufhin ein verwaltungsexternes Gutachten in Auftrag, um die rechtliche Ausgangslage und die von der Geschäftsprüfungskommission vorgeschlagene Aenderung der Geschäftsordnung zu beurteilen. Das Gutachten wurde von Prof. Dr. Gerhard Schmid, Basel, erstellt. Es datiert vom 14. November 2012 und wurde anlässlich der Bürositzung vom 29. November 2012 in Anwesenheit des Autors sowie des Leiters des Rechtsdienstes besprochen.

In der Zwischenzeit hatten die SVP-, FDP- und BDP/glp-Fraktionen am 18. Oktober 2012 das Verfahrenspostulat [2012/309](#) eingereicht mit dem Begehren, «*die Geschäftsordnung des Landrats dahingehend zu ergänzen, dass Landratsmitglieder ihre Kommissionssitze nur solange behalten, als sie der Fraktion angehören, welche sie delegiert hat. Scheidet ein Landratsmitglied im Lauf der Amtsperiode aus einer Fraktion aus, wird seine Wahl in die Kommission hinfällig und die berechnigte Fraktion kann*

– wie dies auch beim Ausscheiden von Mitgliedern aus dem Landrat automatisch erfolgt – eine neues Mitglied in die betroffene Kommission nominieren.»

2. Auftrag des Landrats

Das Verfahrenspostulat [2012/309](#) wurde vom Landrat in seiner Sitzung vom [15. November 2012](#) behandelt. Das Büro hatte sich bereit erklärt, dieses entgegenzunehmen.

Die in der Landratsdebatte geäusserten Meinungen entsprechen der Interessenlage: Die potentiell betroffenen Landratsmitglieder, die ihre Kommissionssitze nach dem Ausscheiden aus ihrer ursprünglichen Fraktion behalten wollen, opponieren gegen eine Neuregelung, während die Fraktionen eine solche befürworten. Nach intensiver Diskussion wurde das Verfahrenspostulat schliesslich mit 72 gegen 2 Stimmen bei 4 Enthaltungen überwiesen und das Büro beauftragt, dem Landrat innert 3 Monaten eine Vorlage im Sinne des Verfahrenspostulats 2012/309 zu unterbreiten.

Hiermit unterbreitet das Büro dem Landrat fristgerecht die verlangte Vorlage zur Beschlussfassung.

3. Erwägungen

§ 27 des Landratsgesetzes besagt, dass die Fraktionen bei der Wahl der Kommissionsmitglieder *«im Verhältnis zu ihrer Stärke entsprechend der Mandatsverteilung bei den Landratswahlen berücksichtigt»* werden. Auf dieser Basis werden zu Beginn einer Legislaturperiode die für vier Jahre geltenden Vertretungsansprüche der Fraktionen in den landrätlichen Kommissionen festgelegt.

Landratswahlen sind Proporzahlen. Während sich beim Majorzwahlsystem Einzelpersonen zur Wahl stellen, ist das Proporzwahlsystem gerade dadurch gekennzeichnet, dass zuerst die Mandate in Verhältnis zu den erhaltenen Stimmen der Parteien verteilt werden. In einem zweiten Schritt schlagen die Parteien bzw. die Fraktionen dem Landrat ihre Vertretung in den Kommissionen zur Wahl vor.

Kommissionsmitglieder werden nach heutiger Fassung der Geschäftsordnung des Landrats *«zu Beginn der Amtsperiode auf die Dauer von vier Jahren»* gewählt. Es ist davon auszugehen, dass beim Erlass dieser Bestimmung ganz selbstverständlich von einer unveränderten Fraktionszugehörigkeit ausgegangen wurde. Neuanschläge und -wahlen in die Kommissionen erfolgen heute automatisch, wenn Landratsmitglieder aus dem Parlament ausscheiden. Scheidet nun ein Landratsmitglied im Lauf einer Legislaturperiode aus seiner angestammten Fraktion aus, verbleibt aber im Landrat und tritt seinen Kommissionssitz nicht ab, entsteht eine neuartige Situation, welche nicht explizit geregelt ist. Dies erscheint als Lücke in der derzeitigen Gesetzgebung, welche mit der jetzt beantragten Ergänzung geschlossen werden soll.

Im Landratsgesetz ist festgelegt, dass die Kommissionssitze zu Beginn der Legislaturperiode proportional zur Wählerstärke bei den Landratswahlen an die Fraktionen verteilt werden. Die Mandatsverteilung basiert damit auf dem Wählerwillen und soll gewahrt bleiben; eine Gesetzesänderung erübrigt sich. Für eine eindeutige Regelung bezüglich Ausscheiden von Kommissionsmitgliedern aus einer Fraktion genügt eine Präzisierung der Geschäftsordnung.

Zentraler Punkt der Fragestellung an den Gutachter war, ob das sofortige Inkrafttreten einer neuen Regelung betreffend die Kommissionssitze auch die zum fraglichen Zeitpunkt bereits aus einer Fraktion ausgeschiedenen Landratsmitglieder betreffe? Betroffene, die ihre Kommissionssitze abgeben müssten, bestreiten dies und bezeichnen eine sofortige Inkraftsetzung als unzulässige «Rückwirkung».

Das Gutachten von Prof. Schmid lässt offen, wie diese Frage von einem Gericht beurteilt werden könnte:

«Entsprechende Neuregelungen sind rechtlich unbedenklich, wenn sie auf Beginn der nächsten Legislaturperiode beschlossen werden. Werden sie mit Inkrafttreten während der laufenden Legislaturperiode beschlossen, so ist deren rechtliche Zulässigkeit zweifelhaft, aber deren Unzulässigkeit umgekehrt auch keineswegs klar erstellt. Der Ausgang entsprechender gerichtlicher Verfahren erscheint offen.»

Das juristische Gutachten gibt damit keine schlüssige Antwort auf die Frage, welche Chancen eine Klage gegen die sofortige Inkraftsetzung einer neuen Bestimmung hätte. Änderungen der Geschäftsordnung könnten vor Gericht mit abstrakter Normenkontrolle angefochten werden. Zudem unterlägen darauf gestützte Beschlüsse der konkreten Normenkontrolle.

Die gerichtliche Beurteilung einer vergleichbaren Normenkontrolle im Kanton Schaffhausen (vgl. http://obergerichtsentscheide.sh.ch/fileadmin/Redaktoren/Dokumente/gesetzestexte/Band_12/6_1_2010_2.pdf vom 6.4.2011) führte zu einer Abweisung der Klage. Das Vorliegen eines Verstosses gegen den Grundsatz von Treu und Glauben wurde dort verneint, weil gemäss dem demokratischen Prinzip die Rechtsordnung grundsätzlich jederzeit geändert werden kann. «Wohlerworbene Rechte» oder ein Rückwirkungsverbot wurden verneint. Aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip wiederum kann bei Rechtsänderungen höchstens eine angemessene Übergangszeit abgeleitet werden, welche sich z.B. an die Kündigungsfrist im öffentlichen Dienstverhältnis anlehnen könnte.

In dieser parlamentsinternen Angelegenheit geht es um den politischen Willen Landrats. Mit einfachem Mehrheitsbeschluss kann der Landrat jederzeit eine neue Bestimmung in seine eigene Geschäftsordnung aufnehmen und diese in Kraft treten lassen.

Mit einer Übergangsbestimmung hätte eine Rückwirkung auch die in der laufenden Legislatur aus ihrer Fraktion ausgeschiedenen Landratsmitglieder betroffen. Eine Minderheit des Büros befürwortete diese Übergangsbestimmung, weil nur diese die im Moment unbefriedigende Situation der betroffenen Fraktionen lösen könne. Die Mehrheit des Büros hingegen hielt dies aus staatspolitischen Überlegungen als zu problematisch. Es wäre sehr ungeschickt, wenn das Leitungsorgan des Landrats eine Lösung beantragte, welche das Parlament in einen Rechtsstreit mit ungewissem Ausgang hineinziehen könnte.

4. Änderung der Geschäftsordnung des Landrats und Inkrafttreten

Entsprechend den vorstehenden Ausführungen soll die Geschäftsordnung des Landrats dahingehend ergänzt werden, dass Landratsmitglieder ihre Sitze in den Kommissionen nur so lange behalten, als sie der Fraktion angehören, welche sie ursprünglich nominiert hat. Das kann durch einen einfachen Zusatz im bestehenden § 30 Absatz 2 der Geschäftsordnung erreicht werden:

² Der Landrat wählt die Mitglieder der ständigen Kommissionen in der ersten Sitzung der Amtsperiode auf Vorschlag der Fraktionen für die Dauer von vier Jahren **oder bis zu deren Ausscheiden aus der Fraktion.**

Als Datum des Inkrafttretens schlägt das Büro dem Landrat den 1. Juli 2013 vor (Beginn des neuen Amtsjahres).

5. Antrag des Büros

Das Büro beantragt dem Landrat mit 4 : 3 Stimmen,

- a. die Änderung des Dekrets zum Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats (Geschäftsordnung des Landrats) gemäss beiliegendem Entwurf zu beschliessen;
- b. die Änderung per 01.07.2013 in Kraft zu setzen;
- c. das Verfassenspostulat 2012/309 als erfüllt abzuschreiben.

Liestal, 24. Januar 2013

Im Namen des Büros des Landrates
der Präsident: Jürg Degen
der Landschreiber: Alex Achermann

Beilagen

- Entwurf Änderung Geschäftsordnung
- Gutachten von Prof. Dr. Gerhard Schmid

ENTWURF

Dekret zum Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats (Geschäftsordnung des Landrats)

Änderung vom

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

I.

Das Dekret vom 21. November 1994¹ zum Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats (Geschäftsordnung des Landrats) wird wie folgt geändert:

§ 30 Absatz 2

²Der Landrat wählt die Mitglieder der ständigen Kommissionen in der ersten Sitzung der Amtsperiode auf Vorschlag der Fraktionen für die Dauer von vier Jahren oder bis zu deren Ausscheiden aus der Fraktion.

II.

Diese Änderung tritt am 1. Juli 2013 in Kraft.

Liestal,

Im Namen des Landrates

der Präsident:

der Landschreiber:

1 GS 32.77, SGS 131.1

GUTACHTEN

erstattet dem

LANDRAT DES KANTONS BASEL-LANDSCHAFT

betreffend

RECHTLICHE FRAGEN IM ZUSAMMENHANG MIT FRAKTIONSWECHSELN

erstellt von

PROF. DR. GERHARD SCHMID, ADVOKAT
EM. PROFESSOR AN DER UNIVERSITÄT BASEL
PARTNER IM ADVOKATURBÜRO WENGER PLATTNER

14. November 2012

INHALTSVERZEICHNIS

I.	GUTACHTENSAUFTRAG	2
II.	PARLAMENTE UND PARLAMENTSORGANISATION ZWISCHEN FREIEM MANDAT DER PARLAMENTSMITGLIEDER UND AUSRICHTUNG AUF DIE FRAKTIONEN	3
III.	FRAKTIONEN UND DIE WAHL DER MITGLIEDER DER STÄNDIGEN LANDRATSKOMMISSIONEN NACH GELTENDEM RECHT	4
IV.	MÖGLICHKEITEN EINER ÄNDERUNG DER REGELUNG IM KANTON BASEL-LANDSCHAFT	4
V.	MÖGLICHE PROBLEME EINER ÄNDERUNG WÄHREND EINER LEGISLATURPERIODE	5
VI.	HINWEISE ZUR KLARHEIT UND ZUM INKRAFTTRETEN EINER NEUREGELUNG	7
VII.	ANFECHTUNGSMÖGLICHKEITEN	7
VIII.	ZUSAMMENFASSUNG	9

I. GUTACHTENSAUFTRAG

- 1 Im Zusammenhang mit Fraktionswechseln in der laufenden Legislaturperiode sind im Landrat des Kantons Basel-Landschaft verschiedene Rechtsfragen aufgeworfen worden, namentlich zu Auswirkungen von Fraktionswechseln auf Zugehörigkeiten zu ständigen Kommissionen und zur Berücksichtigung von sich im Laufe der Legislaturperiode ändernden Fraktionsstärken.
- 2 Der Unterzeichnete ist von den zuständigen Organen des Landrats ersucht worden, sich gutachterlich zur Rechtslage nach geltendem Recht und zu Möglichkeiten sowie allfälligen Problemen einer Änderung der bestehenden Regelungen zu äussern. Die förmliche Beauftragung erfolgte im Rahmen einer Besprechung vom 13. September 2012 mit Herrn Landschreiber Dr. Alex Achermann.

- 3 Ich erlaube mir, zu den aufgeworfenen Fragen wie folgt Stellung zu nehmen:

II. PARLAMENTE UND PARLAMENTSORGANISATION ZWISCHEN FREIEM MANDAT DER PARLAMENTSMITGLIEDER UND AUSRICHTUNG AUF DIE FRAKTIONEN

- 4 Aufgaben, Selbstverständnis und Legitimation der Parlamente sind seit Jahrhunderten von verschiedenen Spannungsverhältnissen geprägt, so auch von jenem zwischen freiem Mandat der Parlamentsmitglieder und Ausrichtung auf im Parlament wirkende Fraktionen bzw. auf mit diesen verbundene politische Parteien, welche ja auch die Parlamentswahl strukturieren. Die Grundsätze, die sich dabei im Zusammen- und Gegenspiel befinden, schlagen sich in aller Regel auch im einschlägigen Verfassungsrecht nieder. Eine gewisse Harmonisierung der widerstreitenden Grundsätze ist jeweils sowohl dem Verfassungsrecht als auch dem dieses konkretisierenden Gesetzes- und Verordnungsrecht aufgegeben.¹
- 5 Auf Bundesebene hält Art. 161 Abs. 1 BV fest, dass die Mitglieder der Bundesversammlung "ohne Weisungen" stimmen. Die Bildung von Fraktionen wird in Art. 154 BV angesprochen. In Ausführung dieser Bestimmung sieht Art. 61 ParlG vor, dass die Fraktionen sich in der Regel aus den "Ratsmitgliedern gleicher Parteizugehörigkeit" zusammensetzen, wobei auch Parteilose und Angehörige unterschiedlicher Parteien eine Fraktion bilden können, "sofern sie eine ähnliche politische Ausrichtung" haben. Damit wird auch eine Brücke zu Art. 137 BV geschlagen, wonach die politischen Parteien an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mitwirken.
- 6 Dieselbe verfassungsrechtliche Ausgangslage liegt auch im Kanton Basel-Landschaft vor. Gemäss § 62 Abs. 1 KV beraten und stimmen die Mitglieder des Landrates ohne Instruktionen. § 69 Abs. 3 Satz 3 KV sieht vor, dass die Mitglieder des Landrates Fraktionen bilden können. Diese sind gemäss § 25 Abs. 1 LRG "Zusammenschlüsse von Ratsmitgliedern, die der gleichen Partei angehören oder sich als Angehörige verschiedener Parteien oder als Parteilose auf eine parlamentarische Gemeinschaft geeinigt haben." Damit ergibt sich – wie im Bund –

¹ Ein auch nur einigermaßen umfassender Nachweis der einschlägigen Parlamentsliteratur ist im Rahmen dieses Gutachtens nicht zielführend. Für die Literatur zu den nachfolgend zitierten Bestimmungen der Bundesverfassung sei verwiesen auf Hrsg. Bernhard Ehrenzeller et al., Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl., St. Gallen, 2008, Ausführungen zu Art. 137 (GERHARD SCHMID/MARKUS SCHOTT), Art. 154 (MARTIN GRAF) und Art. 161 (MORITZ VON WYSS) sowie auf die Vorbemerkungen zu den Art. 148-173 (PHILIPPE MASTRONARDI).

der Bezug zu § 35 Abs. 1 KV, wonach die "politischen Parteien und Organisationen...bei der Meinungs- und Willensbildung des Volkes (mit)wirken."

III. FRAKTIONEN UND DIE WAHL DER MITGLIEDER DER STÄNDIGEN LANDRATSKOMMISSIONEN NACH GELTENDEM RECHT

- 7 Das LRG sieht vor, dass die Mitglieder der ständigen Kommissionen vom Landrat gewählt werden (§ 17 Abs. 4). Die Fraktionen werden dabei im Verhältnis zu ihrer Stärke "entsprechend der Mandatsverteilung bei den Landratswahlen berücksichtigt" (§ 27 Abs. 1). Diese gesetzlichen Bestimmungen werden konkretisiert durch § 30 Abs. 2 GO, und zwar dadurch, dass die Wahl in der ersten Sitzung der Amtsperiode auf Vorschlag der Fraktionen für die Dauer von vier Jahren stattfindet.
- 8 Das bedeutet nach geltendem basellandschaftlichem Recht einmal, dass den Fraktionen zwar ein Vorschlagsrecht zukommt, dass das Plenum aber von diesen Vorschlägen abweichen kann. Aus dem LRG ergibt sich ferner (§ 27 Abs. 1), dass die zu berücksichtigende Fraktionsstärke sich aus der Mandatsverteilung "bei den Landratswahlen" ergibt, spätere Verschiebungen der Fraktionsstärke innerhalb einer laufenden Legislaturperiode sich demzufolge nicht mehr auf die Zuteilung der Sitze auswirken. Dass die Mitglieder der ständigen Kommissionen auf eine Dauer von vier Jahren gewählt sind, ergibt sich nicht durch das LRG, sondern durch die GO, welche das LRG näher ausführt.
- 9 Die Auffassung des Unterzeichneten, dass ein Mitglied einer ständigen Kommission in dieser für die ganze vierjährige Amtsperiode verbleibt, auch wenn er aus seiner "ursprünglichen" Fraktion ausscheidet, und dass Änderungen der Fraktionsstärken während einer laufenden Legislaturperiode sich nicht auf die Zuteilung der Sitze in den ständigen Kommissionen auswirken, deckt sich demzufolge mit derjenigen, welche der Rechtsdienst des Regierungsrates in seinen Ausführungen vom 5. Juni 2012 geäußert hat.

IV. MÖGLICHKEITEN EINER ÄNDERUNG DER REGELUNG IM KANTON BASEL-LANDSCHAFT

- 10 Will man zu einer Regelung kommen, in welcher ein Mitglied einer ständigen Kommission aus dieser ausscheiden muss, falls er seiner "ursprünglichen" Fraktion nicht mehr angehört, so kann man das dadurch erreichen, dass man festlegt, dass die Mitglieder der ständigen Kommissionen auf die Dauer von vier

Jahren "oder bis zu deren Ausscheiden aus der Fraktion" gewählt werden. Dazu bedarf es lediglich einer Änderung der GO, eine Änderung des LRG ist nicht erforderlich. Ähnlich sieht die GO des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt in § 63 Abs. 2 vor, dass die "Amtsdauer der Mitglieder der ständigen und der besonderen Kommissionen...mit ihrem Ausscheiden aus der Fraktion oder mit der Amtsperiode des Grossen Rates (endet)".

- 11 Wollte man generelle Änderungen der Fraktionsstärke im Verlauf der Legislaturperiode auf die Berücksichtigung der Fraktionsstärken bei der Zuteilung von Kommissionssitzen "durchschlagen" lassen, so bedarf es dann einer Änderung des LRG. Im Bund ist das so für den Nationalrat (nicht aber für den Ständerat) vorgesehen, und zwar in Art. 17 Abs. 5 GRN, wonach eine ausserordentliche Gesamterneuerung der Kommissionen für den Rest der Amtsdauer stattfindet, wenn eine neue Fraktion gebildet wird oder wenn eine Fraktion in einer ständigen Kommission zufolge Änderung der Mitgliederzahl einer Fraktion mit mehr als einem Mitglied über- oder untervertreten ist. In ähnlicher Weise kann im Kanton Basel-Stadt der Grosse Rat gemäss § 63 Abs. 3 GO BS mit einer Zweidrittelmehrheit beschliessen, eine Gesamterneuerung aller Kommissionen durchzuführen.
- 12 Dabei ergeben sich in beiden Konstellationen von vornherein keine grösseren rechtlichen Probleme, wenn solche Neuregelungen auf den Beginn einer neuen Legislaturperiode beschlossen werden. Fraglich könnte es in bestimmten Konstellationen allenfalls dann werden, wenn ein Kommissionsmitglied ohne ausreichende Gründe oder in einem anfechtbaren Verfahren aus einer Fraktion ausgeschlossen würde, etwa allein deshalb, um die Nachnomination eines anderen Fraktionsmitgliedes willkürlich zu ermöglichen.
- 13 Weniger klar ist die Rechtslage, wenn angestrebt wird, entsprechende Änderungen noch mit Wirkung für eine bereits laufende Legislaturperiode zu beschliessen. Wie das zu beurteilen wäre, soll nachfolgend unter Ziff. V geprüft werden.

V. MÖGLICHE PROBLEME EINER ÄNDERUNG WÄHREND EINER LEGISLATURPERIODE

- 14 Laienhaft gesprochen könnte bei einer Änderung des einschlägigen Rechts während einer Legislaturperiode die Problematik einer "Änderung der Spielregeln bei laufendem Spiel" aufgeworfen werden. Das ist allerdings rechtlich keine direkt

- greifbare Kategorie. Als solche wären allenfalls anzusprechen Fragen des Vertrauensschutzes, des Eingriffes in wohlerworbene Rechte oder der Rückwirkung.
- 15 Nicht auszugehen ist von einem Eingriff in wohlerworbene Rechte.² Als solche gelten vermögenswerte Ansprüche von Privaten gegenüber dem Staat, die sich durch ihre besondere Rechtsbeständigkeit auszeichnen. Sie können durch Gesetz, durch Vertrag oder durch die Geschichte entstehen. Alles das ist im vorliegenden Fall nicht gegeben.
- 16 Hingegen lässt sich allenfalls argumentieren, das Vorgehen des Landrats stehe im Widerspruch zum Grundsatz des Vertrauensschutzes.³ Zwar muss grundsätzlich mit der Revision einer geltenden Regelung gerechnet werden. Es kann sich aber nach Praxis und Lehre unter Umständen ein Anspruch auf eine angemessene Übergangsregelung ergeben, allerdings nur dann, wenn man durch eine unvorhergesehene Rechtsänderung in schwer wiegender Weise in seinen Dispositionen getroffen wird und keine Möglichkeit der Anpassung an die neue Rechtslage hat. So liesse sich etwa vorbringen – ob mit oder ohne Erfolg bleibt offen –, dass man im Wissen um die neue Regelung von einem Fraktionsaustritt abgesehen hätte.
- 17 Für die Beantwortung der Frage, ob die geplante Neuregelung unter dem Gesichtspunkt des Rückwirkungsverbots zulässig ist oder nicht, ist vorweg zu unterscheiden, ob diese zu einer echten oder lediglich zu einer unechten Rückwirkung führt.⁴ Eine echte Rückwirkung liegt dann vor, wenn neues Recht auf einen Sachverhalt angewendet wird, der sich abschliessend vor Inkrafttreten dieses Rechts verwirklicht hat. Sie ist nur ausnahmsweise zulässig, u.a. muss sie ausdrücklich angeordnet werden, zeitlich mässig sein und sich auf triftige Gründe stützen. Von unechter Rückwirkung spricht man u.a., wenn neues Recht auf zeitlich offene Dauersachverhalte angewandt wird. Sie ist grundsätzlich zulässig. Nach neuerer Praxis kann eine Rückwirkung aber unzulässig sein, wenn Betroffene im Vertrauen auf den Bestand der Normen Dispositionen getroffen haben, die sich nicht mehr oder nur schwer rückgängig machen können.⁵

² Zu diesen statt vieler ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, N. 1008 ff.

³ Vgl. dazu a.a.O., N. 629 und N. 641 ff., insbesondere N. 645a zur Frage der Kürzung der Besoldung eines Gemeindepräsidenten während der Amtsdauer.

⁴ Vgl. dazu a.a.O., N. 329 ff. Vgl. auch § 11 KV: "Die Rückwirkung von Erlassen ist unzulässig, wenn sie zeitlich übermässig zurückgreift oder zu einer unverhältnismässigen Belastung führt."

⁵ Zur entsprechenden neueren bundesgerichtlichen Praxis a.a.O., N. 342–345.

- 18 Im vorliegenden Fall ist nicht ganz klar, ob man von einer echten oder von einer unechten Rückwirkung auszugehen hätte. Legt man Folgen eines Fraktionsaustritts fest, welcher sich bereits vor Inkrafttreten der neuen Regelung abschliessend ereignet hat (echte Rückwirkung)? Oder erlässt man Regeln, welche den zeitlich offenen Dauersachverhalt (mangelnde Zugehörigkeit zur "ursprünglichen Fraktion) ansprechen und damit "lediglich" zu einer unechten Rückwirkung führen? In beiden Fällen ergeben sich, wenn auch unterschiedliche, Argumentationslinien für die Unzulässigkeit der Neuregelung, etwa Behauptung der nicht ausreichenden Triftigkeit der Neuregelung oder Anspruch auf eine Übergangsregelung angesichts getroffener Dispositionen.
- 19 Insgesamt ergeben sich nicht unerhebliche Argumente gegen die rechtliche Zulässigkeit einer Änderung bei laufender Legislaturperiode. Es ist aber einzuräumen, dass mit Fug auch die These vertreten werden kann, eine solche Änderung sei nicht unzulässig. Darüber hätten letztlich, wie nachfolgend unter Ziff. 6 ausgeführt, die Gerichte zu entscheiden. Der Ausgang entsprechender Verfahren erscheint offen.

VI. HINWEISE ZUR KLARHEIT UND ZUM INKRAFTTRETEN EINER NEUREGELUNG

- 20 Falls eine Neuregelung bereits für die laufende Legislaturperiode beschlossen werden sollte, und man diese – ob zulässigerweise oder unzulässigerweise sei dahingestellt – auch für bereits zurückliegende Fraktionsaustritte gelten lassen will, so ist eine Formulierung zu wählen, welche das klar festhält, etwa mit einer Übergangsbestimmung oder einer "Rückwirkungsklausel".
- 21 Es ist wohl eher zu verneinen, dass der Landrat gemäss § 91 Abs. 2 GO mit Zweidrittelmehrheit das sofortige Inkrafttreten einer solchen Änderung der GO beschliessen könnte, weil es hier nicht um ein "in der GO nicht vorgesehenes Verfahren" geht, sondern um die klarerweise beabsichtigte Änderung einer in der GO enthaltenen Regelung. Es dürfte "for all practical purposes" aber vollauf genügen, dass das Inkrafttreten acht Tage nach der Publikation und nicht sofort erfolgt.

VII. ANFECHTUNGSMÖGLICHKEITEN

- 22 Gemäss § 86 Abs. 1 KV wird die Verfassungsgerichtsbarkeit durch das Kantonsgericht ausgeübt. Dabei steht das Verfahren der abstrakten Normenkontrolle

zwar für eine Änderung der GO zur Verfügung, nicht aber für eine Änderung des LRG (§ 86 Abs. 3 lit. a KV, § 27 Abs. 1 lit. a Ziff. 1 und Abs. 2 lit. b VPO). Für diese Beschwerde ist gemäss § 28 Abs. 1 lit. a VPO jede Person legitimiert, auf die der angefochtene Erlass künftig einmal angewendet werden könnte, was im Ergebnis einer Popularbeschwerde nahekommt. Die Beschwerde ist innert zehn Tagen nach der Publikation des Erlasses zu ergreifen (§ 29 Abs. 1 VPO). Sie hat gemäss § 30 Abs. 1 VPO keine aufschiebende Wirkung und eine solche kann wohl auch nicht erteilt werden. Prüfungsmassstab ist gemäss § 30 Abs. 2 ganz allgemein die Verfassungsmässigkeit des angefochtenen Erlasses, eine Verletzung eines verfassungsmässigen Rechtes ist weder für die Beschwerdelegitimation noch für deren Gutheissung erforderlich.

- 23 Die konkrete Normenkontrolle ist sowohl gegenüber dem LRG als auch gegenüber der GO möglich (86 KV). Beschwerdegrund ist gemäss § 86 Abs. 2 lit. a KV die Verletzung von verfassungsmässigen Rechten. Zur Beschwerde befugt ist, "wer durch die angefochtene Verfügung oder den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an der Änderung oder Aufhebung hat" (§ 33 lit. a VPO).⁶ Die Beschwerdefrist beträgt 10 Tage seit der Eröffnung der Verfügung oder des Entscheides (§ 34 VPO). Die Beschwerde hat aufschiebende Wirkung; diese kann aus wichtigen Gründen entzogen werden (§ 8 Abs. 1 und 2 VPO).
- 24 Anfechtungsobjekte sind gemäss § 32 Abs. 1 VPO "Verfügungen und Entscheide des Regierungsrates, letztinstanzliche Entscheide der Direktionen sowie Beschlüsse des Landrates". Das führt wohl zum Schluss, dass Beschlüsse der Organe des Landrates wie die Traktandierung der Wahl eines Kommissionsmitgliedes noch nicht anfechtbar sind, sondern erst der eigentliche Wahlbeschluss. Anders wäre es wohl, wenn vorgängig ein förmlicher Beschluss erginge, das Mandat eines Fraktionswechslers in einer Kommission würde kassiert. Dazu gibt es offenbar keine Präjudizien und auch nicht schlüssige Analogien.
- 25 In allen Konstellationen (abstrakte Normenkontrolle gegenüber LRG und GO sowie konkrete Normenkontrolle gegen Beschlüsse des Landrates in Anwendung des LRG oder der GO) steht nach Erschöpfung des kantonalen Instanzenzuges

⁶ Es besteht m.E. kein Zweifel, dass ein Kommissionsmitglied, welches seinen Sitz verliert, beschwerdelegitimiert wäre. Vgl. allgemein MARCEL ALEXANDER NIGGLI et al., Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl., Basel 2008, N. 10 ff. zu Art. 89, und RENÉ RHINOW et al., Öffentliches Prozessrecht, 2. Aufl., Basel 2010, N. 1550 ff. und N. 1925 ff.

zudem noch die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 82 ff. BGG an das Bundesgericht offen. Diese richtet sich bei der abstrakten Normenkontrolle gegenüber der GO gegen den Beschluss des Landrates (siehe vorstehend Rz. 22), in allen anderen Fällen gegen das Urteil des Kantonsgerichts.

VIII. ZUSAMMENFASSUNG

- 26 Nach geltendem Recht verbleibt ein Mitglied des Landrates auch dann in einer ständigen Kommission, wenn er aus der Fraktion ausscheidet, als deren Vertreter er in die Kommission gewählt worden ist. Die bei der Wahl der Kommissionen zu berücksichtigende Fraktionsstärke ergibt sich aus der Mandatsverteilung "bei den Landratswahlen". Änderungen der Fraktionsstärke innerhalb einer laufenden Legislaturperiode wirken sich nicht auf die Zuteilung der Sitze aus.
- 27 Für eine Änderung der bestehenden Regelung bezüglich Berücksichtigung der Fraktionsstärken ist eine Änderung des LRG erforderlich. Für eine Änderung der bestehenden Regelung bezüglich Ausscheiden von Kommissionsmitgliedern aus einer Fraktion genügt eine Änderung der GO.
- 28 Entsprechende Neuregelungen sind rechtlich unbedenklich, wenn sie auf Beginn der nächsten Legislaturperiode beschlossen werden. Werden sie mit Inkrafttreten während der laufenden Legislaturperiode beschlossen, so ist deren rechtliche Zulässigkeit zweifelhaft, aber deren Unzulässigkeit umgekehrt auch keineswegs klar erstellt. Der Ausgang entsprechender gerichtlicher Verfahren erscheint offen.
- 29 Änderungen der Bestimmungen von LRG und GO können vor Gericht mit abstrakter Normenkontrolle angefochten werden. Zudem unterliegen Beschlüsse, welche gestützt auf diese Änderungen ergehen, der konkreten Normenkontrolle.

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
ParlG	Parlamentsgesetz, SR 171.10
GRN	Geschäftsreglement des Nationalrates vom 3. Oktober 2003 (SR 171.13)
BGG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung
KV	Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 (SGS 100)
LRG	Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats des Kantons Basel-Landschaft vom 21. November 1994 (Landratsgesetz, SGS 131)
GO	Dekret zum Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats des Kantons Basel-Landschaft vom 21. November 1994 (Geschäftsordnung des Landrats, SGS 1131.1)
VPO	Gesetz über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung des Kantons Basel-Landschaft vom 16. Dezember 1993 (Verwaltungsprozessordnung, SGS 271)
GO BS	Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt vom 29. Juni 2006 (SG 152.100)

* * *



Basel, 14. November 2012

Prof. Dr. Gerhard Schmid