

Die neusten Entwicklungen in der kantonalen Gesetzgebung – Allgemeine Tendenzen und ausgewählte Fragen

Daniela Ivanov | *Der vorliegende Beitrag soll einen Überblick über einzelne wichtige Entwicklungen in der kantonalen Gesetzgebung vermitteln. Vordergründig werden dabei Themen behandelt, welche im Zeitraum zwischen Anfang Juni 2007 und Ende Mai 2008 Gegenstand von Volksabstimmungen waren. Nach einem den wesentlichen Neuerungen in der kantonalen Gesetzgebung gewidmeten allgemeinen Teil werden schwergezwichtig drei Themenbereiche behandelt: die Umsetzung der NFA in den Kantonen, die Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an die neu eingeführte Rechtsweggarantie sowie die europarechtskonforme Ausgestaltung des kantonalen Datenschutzrechts.*

Inhaltsübersicht

- 1 Einleitende Bemerkungen
- 2 Überblick über die wichtigsten Tendenzen in der kantonalen Gesetzgebung
- 3 Ausgewählte Fragen
- 4 Schlussbemerkungen

1 Einleitende Bemerkungen

Die kantonale Gesetzgebung wurde im vorliegenden Zeitraum hauptsächlich durch drei wichtige Entwicklungen geprägt. Dazu gehört in erster Linie das integrale Inkrafttreten der Neugestaltung des Finanzausgleiches und der Aufgabenteilung von Bund und Kantonen (NFA) am 1. Januar 2008, was eine beachtliche Anzahl Gesetzesrevisionen auf kantonaler Ebene nach sich zog. Eine wichtige Rolle spielt ferner die Umsetzung der Justizreform des Bundes durch die Kantone, deren Kernstück, die neu geschaffene Rechtsweggarantie (Art. 29a BV), wesentliche Änderungen des kantonalen Gerichtsorganisations- und Prozessrechts erfordert. Schliesslich machte der Beitritt der Schweiz zum Schengen-Assoziierungsabkommen verschiedene Anpassungen der kantonalen Datenschutzgesetzgebung erforderlich. Diese Hauptentwicklungen werden in Teil 3 dieses Beitrags einzeln erläutert.

Daneben beschäftigte sich der kantonale Gesetzgeber mit zahlreichen Rechtsfragen aus den verschiedensten Domänen wie die territoriale Organisation im weiteren Sinne, das Wahlsystem des Parlaments oder das Steuer- und Wirtschaftsrecht. In verschiedenen Bereichen setzten sich zudem die in den letzten Jahren festgestellten Tendenzen fort; dies betrifft unter anderem die Einführung von Rauchverboten oder verschiedene mit der Haltung ge-

fährlicher Hunde zusammenhängende Fragen.¹ Im Folgenden sollen einzelne dieser Entwicklungen im Rahmen eines allgemeinen Überblicks erläutert werden.

2 Überblick über die wichtigsten Tendenzen in der kantonalen Gesetzgebung

Eines der Themen, welches die Kantone auch im letzten Jahr beschäftigte, ist die territoriale Organisation. Nachdem am 7. Mai 2006 die Glarner Landsgemeinde einem Antrag zugestimmt hatte, welcher die Fusion der 25 Gemeinden zu drei Einheitsgemeinden verlangte, wurden verschiedene Versuche unternommen, diesen Zusammenschluss zu verhindern. Zunächst wurde versucht, den Landsgemeindebeschluss gerichtlich aufzuheben, mit der Begründung, der obsiegende Antrag auf Schaffung von nur drei Gemeinden sei unzulässig und hätte wegen mangelnden Sachzusammenhangs zur Vorlage des Landrates nicht zur Abstimmung gebracht werden sollen. Das Glarner Verwaltungsgericht sowie anschliessend das Bundesgericht wiesen die Beschwerden jedoch ab (BGE 132 I 291). Als nächstes wurde am 25. November 2007 eine ausserordentliche Landsgemeinde einberufen, um den umstrittenen Beschluss der Landsgemeinde von Mai 2006 rückgängig zu machen. Auch dieser Versuch scheiterte, denn die ausserordentliche Landsgemeinde bestätigte die Gemeindefusion, so dass diese nun definitiv ist.

Auch im Kanton Bern spielte die territoriale Verwaltung erneut eine wichtige Rolle: Nach Annahme einer Verfassungsrevision über die Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung am 24. September 2006 (Gassmann 2007, 329) hiessen die Stimmberechtigten am 17. Juni 2007 eine weitere Verfassungsänderung sowie eine Revision des Gemeindegesetzes gut, die es den Gemeinden erlauben, sich zu Regionalkonferenzen zusammenzuschliessen. Diese sollen beispielsweise zur Verbesserung der Siedlungs- oder Verkehrsplanung beitragen. Die Grenzen der Regionalkonferenzen fallen mit den Aussengrenzen der neuen Verwaltungsregionen und -kreise zusammen. Über die Einführung einer Regionalkonferenz entscheiden die Stimmberechtigten in einer regionalen Abstimmung, wobei es für das Zustandekommen sowohl der Zustimmung der Mehrheit der Stimmberechtigten wie auch der im betroffenen Gebiet liegenden Gemeinden bedarf. Allerdings können auch Gemeinden zur Mitarbeit verpflichtet werden, welche die Einführung einer Regionalkonferenz abgelehnt haben.²

Ein aktuelles Thema in den Kantonen bildet das für den Kantonsrat geltende Wahlsystem. In mehreren Kantonen wurde der Wechsel vom in der Regel üblichen «Hagenbach-Bischoff-Modell» zum doppelproportionalen Sitzuteilungsverfahren, auch «doppelter Pukelsheim» bezeichnet, disku-

tiert bzw. vollzogen. Zürich führte dieses Modell als erster Kanton ein und wandte es auf die Parlamentswahlen vom 15. April 2007 an. Als weitere Kantone entschieden sich Aargau und Schaffhausen für dieses System.³ Einer der Gründe für diesen Systemwechsel war im Falle dieser beiden Kantone die Verkleinerung des Grossen Rats: Dadurch hatte sich der in den einzelnen Wahlkreisen erforderliche Stimmenanteil zur Erlangung eines Grossratsmandats (sog natürliches Quorum) erhöht. Gemäss einem Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahr 2004 dürfen natürliche Quoren jedoch grundsätzlich 10 % nicht überschreiten, wobei diese Zahl nicht absolut, sondern als anzustrebende Zielgrösse gelten soll.⁴ Andere Kantone haben die Einführung des neuen Verfahrensmodells geprüft, sich jedoch (vorerst) dagegen entschieden, so namentlich der Kanton Bern, wo mehrere parlamentarische Vorstösse zu diesem Thema vom Regierungsrat abgelehnt wurden.⁵ Im Kanton Thurgau ist derzeit eine Motion hängig, welche die Einführung des «doppelten Pukelsheim» fordert.⁶

Steuerrechtliche Fragen beschäftigten die Kantone nach wie vor. Am meisten Anlass zu Diskussionen gab die vom Kanton Obwalden am 14. Oktober 2005 beschlossene Änderung des Steuergesetzes, welche für Einkommen bzw. Vermögen ab einer bestimmten Höhe degressive Steuertarife vorsah. Mit dem Entscheid vom 1. Juni 2007 erklärte das Bundesgericht das Modell der degressiven Steuertarife unter Berufung auf das Gebot der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 Abs. 2 BV) sowie auf den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 8 Abs. 1 BV) als unzulässig.⁷ Infolge dieses Urteils führte Obwalden 2008 als erster Kanton einen proportionalen Tarif mit einheitlichem Steuersatz für die Besteuerung natürlicher Personen ein (sog. «Flat-Rate-Tax»⁸). Betroffen vom zitierten Bundesgerichtsentscheid war auch der Kanton Schaffhausen, welcher ebenfalls einen degressiven Steuersatz kannte. Die Regierung beschloss dessen Abschaffung, erwägt stattdessen ebenfalls die Einführung der «Flat-Rate-Tax». Der Wechsel zur «Flat-Rate-Tax» wurde und wird in zahlreichen Kantonen diskutiert. Während einzelne Kantone wie Luzern⁹ den einheitlichen Steuersatz (vorerst) ablehnen, wird in anderen Kantonen wie zum Beispiel Thurgau¹⁰ oder Uri¹¹ der Einheitstarif befürwortet. Die Kantone Solothurn und Aargau hatten bereits 2005 jeweils eine Standesinitiative eingereicht, welche die Prüfung der «Flat-Rate-Tax» auf Bundesebene verlangten.¹² Beiden Initiativen wurde keine Folge gegeben. Im Kanton Bern hat der Regierungsrat eine Motion zur Einreichung einer Standesinitiative mit analogem Inhalt abgelehnt.¹³

Zu den wesentlichen Entwicklungen im Finanzbereich gehört ferner die Fortsetzung der Bestrebungen zu einem ausgeglichenen Finanzhaushalt. Zu diesem Zweck wurde in den Kantonen Basel-Landschaft und Bern die bereits vorhandene Schulden- oder Defizitbremse konkretisiert bzw. ausgebaut. Konkret wurde im Kanton Bern die bestandene Defizitbremse (Art. 101a KV BE) in «Schuldenbremse» für die Laufende Rechnung umbenannt, während die ebenfalls vorhandene Steuererhöhungsbremse (Art. 101b KV BE) nunmehr als unbefristet gilt. Neu eingeführt wurde die Schuldenbremse für die Investitionsrechnung.¹⁴ Im Kanton Basel-Landschaft wurde der Verfassungsauftrag von § 129 Absatz 1 KV BL durch eine Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes umgesetzt. Derartige Instrumente gibt es bereits auf Bundesebene (Art. 126 BV) sowie in einzelnen Kantonen wie Nidwalden¹⁵, Basel-Stadt¹⁶ oder Wallis.¹⁷

Im Wirtschaftsbereich stand vor allem die Entlastung insbesondere kleinerer und mittlerer Unternehmen zur Debatte. So haben die Stimmberechtigten im Kanton Schwyz am 25. November 2007 einer Verfassungsänderung zugestimmt, welche den Kanton, die Bezirke und die Gemeinden verpflichtet, bei ihrer Gesetzgebung und bei der Erfüllung ihrer Staatsaufgaben auf die besonderen Verhältnisse der kleinen und mittleren Unternehmen Rücksicht zu nehmen. Insbesondere sollen sie einfache und rasche Verfahren fördern und unter Wahrung der Wettbewerbsneutralität auf attraktive Standortbedingungen hinwirken (vgl. den neuen, noch nicht rechtskräftigen Artikel 14^{bis} KV-SZ). Das Thema der administrativen Entlastung der Unternehmen ist nicht neu: Bereits 2005 nahmen die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger im Kanton Basel-Landschaft eine entsprechende Verfassungsänderung (Art. 121 Abs. 4 KV BL) sowie einen Gesetzesentwurf an,¹⁸ welche beide am 6. Juni 2005 in Kraft getreten sind. Der neueste Vorschlag in diese Richtung stammt aus dem Kanton Aargau: Hier wurden die Stimmberechtigten am 1. Juni 2008 eingeladen, über eine Verfassungsänderung für eine administrative Entlastung von Unternehmen zu beschliessen. Die Vorlage wurde gutgeheissen. Diese Fragen werden auch in anderen Kantonen diskutiert, bisher jedoch ohne dass konkrete Ergebnisse erzielt wurden.

Im Bereich der inneren Sicherheit ist namentlich darauf hinzuweisen, dass der Kanton Zürich nunmehr über ein Polizeigesetz verfügt. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben am 24. Februar 2008 eine entsprechende Vorlage angenommen. Der neue Erlass gilt sowohl für die Kantonspolizei wie auch für die Stadt- und Gemeindepolizeien (§ 2 Abs. 1). Bislang verfügte der Kanton Zürich lediglich über ein Polizeiorganisationsgesetz, nicht jedoch über eine gesetzliche Grundlage über das Handeln der

Polizei im Allgemeinen, die Art der Aufgabenerfüllung oder die möglichen polizeilichen Massnahmen.¹⁹ Diese Lücke schliesst nun das neue Polizeigesetz.

Im Kulturbereich verdient das neue, am 1. Januar 2008 in Kraft getretene Sprachengesetz des Kantons Graubünden besondere Erwähnung. Graubünden übernimmt damit eine Pionierrolle und zeichnet sich in diesem Bereich als erster mehrsprachiger Kanton aus, welcher über ein Sprachengesetz verfügt. Besonders tiefgreifend und dementsprechend auch sehr umstritten (gegen die Vorlage wurde das Referendum ergriffen) war Artikel 16 Absatz 2 des neuen Erlasses, welcher vorsieht, dass Gemeinden mit einem Anteil von mindestens 40 Prozent von Angehörigen einer angestammten Sprachgemeinschaft als einsprachige Gemeinschaft gelten, wobei die angestammte Sprache kommunale Sprache ist. Gemäss Artikel 18 Absatz 2 gilt dieses Prinzip auch in Bezug auf die Verwendung der Unterrichtssprache. Diese sogenannte «40 %-Regel» soll insbesondere verhindern, dass wegen der natürlichen Einwanderung deutschsprachiger Personen in traditionelle rätoromanische Sprachgebiete künftig mehrere rätoromanische Gemeinden Deutsch als Amtssprache einführen. Es handelt sich dabei um eine einmalige Regelung in der Schweiz, welche eine klare Beschränkung der Rechte der Mehrheit in einem äusserst sensiblen Bereich wie dem der Unterrichtssprache zur Folge hat (vgl. Pro- und Gegenargumente bei Previtali 2007, 2 f.).

Schliesslich sei eine wichtige Neuerung im Schulbereich erwähnt: Am 14. Juni 2007 haben die Bildungsdirektorinnen und -direktoren das Konkordat über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) genehmigt, welches die Harmonisierung der obligatorischen Schule bezweckt (Art. 1). Gegenstand der Harmonisierung bilden die inhaltlichen Ziele des obligatorischen Unterrichts sowie die Schulstrukturen.²⁰ Gemäss Artikel 16 setzt das Inkrafttreten des Konkordats den Beitritt von mindestens 10 Kantonen voraus. Derzeit wurde in einzelnen Kantonen wie Graubünden, Luzern oder Thurgau bereits das Referendum gegen den Konkordatsbeitritt ergriffen; in den meisten anderen Kantonen ist die Referendumsfrist noch nicht abgelaufen. Bereits dem Konkordat beigetreten sind die Kantone Glarus und Schaffhausen.

3 Ausgewählte Fragen

3.1 Die Umsetzung der NFA in den Kantonen

Am 1. Januar 2008 ist die bislang wohl bedeutendste Föderalismusreform der Schweiz, die NFA, vollständig in Kraft getreten. Die Reform beruht auf vier Pfeilern: Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung, neue Zusammen-

arbeits- und Finanzierungsformen, Verstärkung der interkantonalen Zusammenarbeit und schliesslich Finanzausgleich im engeren Sinne. Dadurch sollen die bundesstaatlichen Strukturen gestärkt und die interkantonale Zusammenarbeit gefördert werden (Zehnder 2007, 18 ff.). Bund und Kantone sollen jene Aufgaben zugeteilt werden, die sie optimal zu erfüllen vermögen, weshalb die einzelnen Aufgaben auf ihre Eignung zur Zentralisierung bzw. Dezentralisierung untersucht wurden. Zu den wichtigsten Neuerungen gehört die Verankerung von Artikel 48a in der Bundesverfassung, welcher dem Bund erlaubt, interkantonale Vereinbarungen in den abschliessend aufgezählten Bereichen für allgemein verbindlich zu erklären bzw. die Kantone zur Beteiligung an solchen Vereinbarungen zu verpflichten. Für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich sind die Kantone gehalten, eine interkantonale Rahmenvereinbarung abzuschliessen (Art. 13 FiLaG).

Auf kantonomer Ebene mussten im Hinblick auf die Einführung der NFA Gesetze angepasst, Verfahrensabläufe umgestellt oder Budgetanpassungen vorgenommen werden. Weil auch die Gemeinden von der Reform finanziell betroffen werden, musste teilweise auch die innerkantonale Aufgabenteilung sowie der innerkantonale Finanz- und Lastenausgleich angepasst werden. Die Änderungen betreffen verschiedene Bereiche wie den Straf- und Massnahmenvollzug, die Berufsbildung, die Ausbildungsbeihilfen, den Natur- und Landschaftsschutz, den Heimatschutz und die Denkmalpflege, die Nationalstrassen, die individuellen Leistungen der AHV und der IV, die Unterstützung der Betagtenhilfe, die Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, die Werk- und Tagesstätten, die Sonderschulung oder die Ergänzungsleistungen.

In den Kantonen wurde die NFA folgendermassen umgesetzt:

- durch die Verabschiedung von Rahmenerlassen über die Umsetzung der NFA, die in der Regel die Gesetze aufführen, die geändert werden müssen;²¹ und entsprechende Anpassungen der betroffenen Gesetze²² bzw. Erlass neuer Spezialgesetze;²³
- durch den Erlass von Einführungsgesetzen zu den einzelnen Teilbereichen, die infolge der NFA Änderungen erfahren haben;²⁴
- durch Anpassungen der Erlasse über den Finanzausgleich zwischen den Gemeinden;²⁵
- durch den Beitritt zur Interkantonalen Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Rahmenvereinbarung IRV).

Die verschiedenen Anpassungen auf Gesetzesstufe hatten eine beachtliche Anzahl Änderungen zur Folge, welche in der Regel am 1. Januar 2008 in Kraft getreten sind. Die IRV ist bereits am 11. Mai 2007 rechtswirksam geworden.

3.2 Die Rechtsweggarantie

Kernbereich der am 1. Januar 2007 in Kraft getretenen Justizreform des Bundes bildet die Verankerung einer allgemeinen und umfassenden Rechtsweggarantie in der Bundesverfassung (Art. 29a BV). Diese Bestimmung räumt jeder Person bei Rechtsstreitigkeiten einen grundrechtlichen Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde ein. Bund und Kantone dürfen die richterliche Beurteilung nur in Ausnahmefällen ausschliessen. Die Umsetzung dieses neuen Grundrechts in den Kantonen erfordert in der Regel die Anpassung der kantonalen Gerichtsorganisations- und Prozessgesetzgebung. Der grösste Handlungsbedarf besteht im Bereich des Verwaltungsrechts, weil hier der Zugang zum Gericht in vielen Fällen heute noch ausgeschlossen ist.

Aus der Einführung dieses neuen Grundrechts ergibt sich für die Kantone die Pflicht zur Schaffung richterlicher Behörden, die über Rechtsstreitigkeiten im Sinne dieser Bestimmung entscheiden. In engem Zusammenhang damit steht auch Artikel 191b BV, wonach die Kantone richterliche Behörden für die Beurteilung von zivilrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten sowie von Straffällen bestellen (Abs. 1). Hervorzuheben ist ebenfalls die Möglichkeit der Kantone, gemeinsame richterliche Behörden einzusetzen (Abs. 2). Weitere Vorgaben bezüglich der richterlichen Behörden ergeben sich aus dem Bundesgerichtsgesetz (BGG). So sind Kantone namentlich gehalten, obere Gerichte als unmittelbare Vorinstanzen des Bundesgerichts einzusetzen, sofern auf Bundesebene die Einheitsbeschwerde zulässig ist.²⁶ Die Kantone können zudem die zulässigen Ausnahmen vom Zugang zum Gericht festlegen, wobei diese nur zurückhaltend zu handhaben sind: Schranken für ihren Handlungsspielraum ergeben sich sowohl aus dem Bundesgerichtsgesetz wie auch aus für die Schweiz verbindlichen Völkerrechtsgarantien (EMRK, UNO-Pakt II) sowie aus dem Wesen der Rechtsweggarantie als Grundrecht, welches einen möglichst umfassenden Rechtsschutz garantieren soll. Als wesentliche Ausnahme können die Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter im Sinne von Artikel 86 Absatz 3 BGG erwähnt werden (vgl. zum Ganzen Fleiner /Ivanov 2007, insb. 13 ff.). Dazu gehören in der Regel Entscheide, welche ihrer Natur nach einer richterlichen Kontrolle entzogen sind, wie beispielsweise solche, welche die Beziehungen zwischen Regierung und Parlament regeln, die innere Sicherheit eines Ge-

meinwesens oder aussenpolitische Angelegenheiten betreffen (Fleiner/Ivanov 2007, 32 ff.).

Die Justizreform ist zwar zusammen mit der Rechtsweggarantie am 1. Januar 2007 vollständig in Kraft getreten, doch räumt Artikel 130 BGG den Kantonen Fristen für den Erlass von Ausführungsbestimmungen ein. Die hier besonders interessierende Frist für die Verabschiedung kantonaler Ausführungsvorschriften bezüglich der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beträgt zwei Jahre und läuft somit Ende 2008 ab. Dieselbe Frist gilt gemäss einem nicht unumstrittenen Entscheid des Gesetzgebers auch für die Umsetzung der Rechtsweggarantie im kantonalen Recht.

In den meisten Kantonen haben die Gesetzgebungsarbeiten zur Umsetzung der Vorgaben der Justizreform bereits im letzten Jahr begonnen. Der Stand dieser Arbeiten ist je nach Kanton verschieden. Im Kanton Basel-Landschaft haben sich die Stimmberechtigten bereits am vergangenen 1. Juni zu einer Teilrevision des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) äussern können. Neu können auch folgende Entscheide durch das Kantonsgericht überprüft werden:²⁷

- die Beurteilung von Schul- und Prüfungsleistungen;
- Steuererlassgesuche;
- personalrechtliche Verfügungen nach kantonalem Personalgesetz;
- Landratsbeschlüsse über die Nichterteilung des Kantonsbürgerrechts.

Am gleichen Tag nahmen auch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger des Kantons Uri das Gesetz über die Einführung der neuen Bundesrechtspflege im Kanton Uri an²⁸. Entsprechende Gesetzesvorlagen sind derzeit in den meisten Kantonen in Vorbereitung wie z.B. in Bern,²⁹ Luzern,³⁰ Genf,³¹ Solothurn³² oder Zug.³³

3.3 Entwicklungen im kantonalen Datenschutzrecht

Im Laufe des Jahres 2007 fanden in zahlreichen Kantonen Revisionen der Datenschutzgesetzgebung statt. Dies geschah aus zwei Hauptgründen: Einerseits hat das Schweizervolk am 5. Juni 2005 den bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung an Schengen/Dublin (Schengen-Assoziierungsabkommen und Dublin-Assoziierungsabkommen) zugestimmt.³⁴ Datenschutzrelevant sind im Rahmen dieser Zusammenarbeit insbesondere die Anbindung an das Schengener Informationssystem (SIS), eine europaweite Datenbank, die Millionen von Datensätzen über gesuchte und vermisste Personen bzw. verschwundene Gegenstände enthält, sowie der Anschluss an die

elektronische Datenbank «Eurodac» zur Erkennung von mehrfach gestellten Asylgesuchen. Das Schengen- bzw. Dublin-Assoziierungsabkommen hat eine Intensivierung des Datenaustauschs zwischen den Behörden zur Folge, was mit schwerwiegenden Eingriffen in die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen verbunden ist. Andererseits hat die Schweiz das Zusatzprotokoll vom 8. November 2001 zum Übereinkommen vom 28. Januar 1981 zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten (Europaratskonvention 108³⁵) betreffend Kontrollstellen und grenzüberschreitenden Datenverkehr ratifiziert,³⁶ welches verschärfte Vorschriften in Bezug auf den Datenschutz enthält. Die definitive Inkraftsetzung des Schengen-Assoziierungsabkommens kann für die Schweiz erst dann erfolgen, wenn sie alle entsprechenden Bestimmungen des einschlägigen EU-Schengen-Acquis ins innerstaatliche Recht übernommen hat. Zu diesen Bestimmungen gehört unter anderem die Umsetzung der EU-Datenschutzrichtlinie (Richtlinie 95/46/EG; ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31) sowie der Europarats-Konvention 108 einschliesslich des Zusatzprotokolls ins nationale Recht.

Das internationale Recht verlangt insbesondere, dass die Anwendung der Datenschutzgesetzgebung durch eine von der Verwaltung völlig unabhängige Stelle wahrgenommen wird, die über Untersuchungsbefugnisse, wirksame Einwirkungsbefugnisse sowie ein Anklage- oder Anzeigerecht verfügt. In materieller Hinsicht werden verschiedene Anforderungen an die Bearbeitung von Personendaten sowie für die Weiterleitung von Personendaten ins Ausland gestellt. Auch verpflichtet das internationale Recht die Kantone dazu, wirksame Sanktionen gegen die Verletzung von Datenschutzbestimmungen einzuführen. Da der Bund über keine umfassende Rechtsetzungskompetenz im Bereich des Datenschutzes verfügt, mussten die Kantone selber dafür sorgen, dass ihre Datenschutzregelungen sowohl materiell als auch bezüglich der institutionellen Umsetzung den europäischen Anforderungen entsprechen. In vielen Kantonen sind die revidierten Bestimmungen am 1. Januar 2008 in Kraft getreten,³⁷ in anderen wird dies zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen.³⁸ Das Schengen-Assoziierungsabkommen ist formell am 1. März 2008 in Kraft getreten. Die operative Zusammenarbeit der Schweiz mit der EU kann jedoch erst nach Ablauf einer mehrmonatigen Evaluation aufgenommen werden, bei der geprüft wird, ob die Schengener Vorschriften in der Schweiz korrekt umgesetzt worden sind.³⁹

4 Schlussbemerkungen

Dieser kurze Überblick über einzelne ausgewählte Entwicklungen in der kantonalen Gesetzgebung der letzten zwölf Monate zeigt einmal mehr die Vielfalt der Themen, welche die Kantone beschäftigen. Zwei wichtige Reformen, die eine im Föderalismus-, die andere im Rechtsschutzbereich, wurden in den Kantonen umgesetzt bzw. sollen bald vollständig umgesetzt werden. Auch die Intensivierung der Zusammenarbeit mit der EU wirkte sich auf die kantonale Gesetzgebung, namentlich im Bereich des Datenschutzes, aus. Daneben fallen insbesondere die Bemühungen der Kantone auf, sich als attraktive Wirtschaftsstandorte zu profilieren, was in erster Linie durch Anpassungen der Besteuerungssysteme und weitere Massnahmen zugunsten der Unternehmen erreicht werden soll.

*Daniela Ivanov, Dr. iur., Institut für Föderalismus, Universität Freiburg,
E-Mail: daniela.ivanov@unifr.ch*

Anmerkungen

- 1 Diese Tendenzen wurden bereits in einem früheren Beitrag erläutert, weshalb sie vorliegend ausgeklammert werden; dazu im Einzelnen Gassmann 2007, 327 ff.
- 2 Vgl. dazu den Antrag vom 18. Oktober 2006 des Regierungsrates des Kantons Bern zur Änderung der Kantonsverfassung (KV) und des Gemeindegesetzes (GG) zur Umsetzung der Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit.
- 3 Zur Verteilung der Kantonsratssitze nach diesem Modell vgl. z.B. das Schaffhauser Abstimmungs-Magazin zur Volksabstimmung vom 24. Februar 2008, http://www.sh.ch/fileadmin/Redaktoren/Dokumente/Abstimmungen/Brosch_Kt_2008-02-24.pdf, S. 25.
- 4 Vgl. BGE 131 I 174; zu dieser Frage vgl. auch as Huser/Jaag, (2008 65 ff.).
- 5 Vgl. namentlich das Postulat Kast/Löffel Nr. 029/2007 vom 22. Januar 2007 (Anwendung des «doppelten Pukelsheim» bei Grossratswahlen) sowie die Motion Kast/Löffel Nr. 175/2007 vom 12. Juni 2007 und die dazugehörenden Antworten des Regierungsrates vom 28. Februar bzw. 12. Dezember 2007.
- 6 Vgl. Motion Dähler Nr. 430 vom 6. März 2008 zur Einführung eines gerechteren Sitzzuteilungsverfahrens bei Proporzwahlen.
- 7 Vgl. BGE 133 I 206.
- 8 Vgl. den neuen Art. 38 des Obwaldner Steuergesetzes; der Ja-Stimmenanteil lag bei eindrücklichen 91 Prozent der Stimmberechtigten.
- 9 Vgl. die Antwort des Regierungsrats vom 23. Oktober 2007 auf die Motion Wüest Nr. 54 vom 10. September 2007; im Kanton Luzern ist jedoch eine Revision des Steuergesetzes im Gange, welche dennoch die Entlastung der mittleren und höheren Einkommen zum Ziel hat.
- 10 Vgl. die Antwort des Regierungsrates auf die Interpellation Winiger Nr. 447 vom 17. Dezember 2007 betreffend «Flat-Rate-Tax»; mit der Steuergesetzesrevision 2010 soll dieses Modell eingeführt werden, vgl. dazu Botschaft zur Änderung des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern vom 27. Februar 2007.
- 11 Vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Teilrevision des Gesetzes über die direkten Steuern (StG) vom 8. April 2008, insb. Ziff. 4.3 ff. zum vorgeschlagenen linearen Steuertarif.
- 12 Vgl. Standesinitiativen Nr. 05.307 und 05.310
- 13 Vgl. Motion Sutter Nr. 292/2006 vom 29. November 2006 sowie die Antwort des Regierungsrates vom 23. Mai 2007; die Ablehnung erfolgte unter anderem, weil bereits zwei Standesinitiativen zu diesem Thema hängig waren.
- 14 Vgl. dazu Botschaft des Grossen Rats des Kantons Bern zur kantonalen Volksabstimmung vom 24. Februar 2008, <http://www.sta.be.ch/site/wahlenabstimmungen-abstimmungsbotschaft-20080224-de.pdf>

- 15 Vgl. Art. 40b Finanzhaushaltsgesetz.
- 16 Art. 120 KV BS.
- 17 Vgl. Gesetz über die Ausgaben- und Schuldenbremse.
- 18 Gesetz über die Reduktion der Regeldichte und den Abbau der administrativen Belastung für die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) (KMU-Entlastungsgesetz).
- 19 Vgl. dazu den Gesetzesentwurf sowie der Antrag des Regierungsrates vom 5. Juli 2006.
- 20 Für weitere Einzelheiten vgl. den Kommentar zu den Bestimmungen des HarmoS-Konkordats, abrufbar unter: http://www.edk.ch/PDF_Downloads/HarmoS/HarmoS_Kommentar_d.pdf.
- 21 Vgl. z.B. für den Kanton Basel-Landschaft: Gesetz und Dekret über die Umsetzung der NFA und die Lastenverteilung auf Kanton und Gemeinden; für den Kanton Schaffhausen: Gesetz über die Einführung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Kanton Schaffhausen (NFA-Gesetz); für den Kanton Freiburg: Gesetz zur Anpassung gewisser Bestimmungen der kantonalen Gesetzgebung an die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen; für den Kanton St. Gallen: Gesetz über die Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen.
- 22 Vgl. z.B. für den Kanton Aargau die Änderungen im Gesetz über die National- und Kantonsstrassen und ihre Finanzierung (Strassengesetz, StrG) oder im Einführungsgesetz zu den Bundesgesetzen über die Alters- und Hinterlassenenversicherung und die Invalidenversicherung (EG AHVG/IVG); für den Kanton Obwalden: Verordnung über Beiträge an Kinder- und Jugendheime sowie an Behinderteneinrichtungen oder für den Kanton Graubünden: Gesetz über die Förderung von Menschen mit Behinderungen (Behindertengesetz).
- 23 Vgl. z.B. für den Kanton Schaffhausen Gesetz über Ergänzungsleistungen zur AHV und IV oder für den Kanton Uri Verordnung über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV.
- 24 Z.B. im Kanton Bern; vgl. u.a. Einführungsverordnung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich Naturschutz (EV NFA Naturschutz) oder Einführungsverordnung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich Wald (EV NFA Wald).
- 25 Vgl. z.B. für den Kanton Thurgau die Änderungen im Gesetz über den Finanzausgleich zwischen den politischen Gemeinden.
- 26 Vgl. Art. 75 Abs. 2, 80 Abs. 2 und 86 Abs. 2 BGG für die verschiedenen Unterarten der Einheitsbeschwerde.
- 27 Vgl. dazu Erläuterungen des Regierungsrates; http://www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/parl-lk/wahlen/abst_bro/U20080601_bro.pdf.
- 28 Vgl. Botschaft zum Gesetz über die Einführung der neuen Bundesrechtspflege im Kanton Uri, Amtsblatt vom 25. April 2008, S. 651ff.: http://www.ur.ch/dateimanager/amtsblatt/2008/amtsblatt_08_17.pdf.
- 29 Vgl. Vortrag des Regierungsrates zur Änderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 12. Dezember 2007.
- 30 Vgl. Botschaft der Regierung zum Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege und damit zusammenhängender Erlasse (Umsetzung der Rechtsweggarantie) vom 27. November 2007.
- 31 Vgl. *Projet de loi modifiant la loi sur l'organisation judiciaire* vom 5. Mai 2008.
- 32 Vgl. Anpassungen des öffentlich-rechtlichen Rechtsschutzes an die Vorgaben des Bundesrechts (Rechtsweggarantie / Bundesgerichtsgesetz), Vernehmlassungsentwurf.
- 33 Vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates und des Verwaltungsgerichts zur Anpassung kantonalen Gesetze an das Bundesgesetz über das Bundesgericht (Rechtsweggarantie) sowie weiteren Änderungen vom 26. Februar 2008.
- 34 BBl 2004 7149 ff.
- 35 SR 0.235.1
- 36 BBl 2003 2101; SR 0.235.11; AS 2008 729.
- 37 So z.B. in den Kantonen Luzern, Wallis oder Uri; ebenfalls ab diesem Datum verfügt der Kanton Zürich über ein neues Gesetz über die Information und den Datenschutz. Der Kanton Nidwalden verfügt über ein neues Datenschutzgesetz, welches am 1. Juni 2008 in Kraft getreten ist.
- 38 Dazu gehört z.B. der Kanton Bern, wo die geänderten Bestimmungen am 1. Oktober 2008 in Kraft treten sollten (vgl. Antrag des Regierungsrates vom 17. Oktober 2007 zur Änderung des Datenschutzgesetzes) oder Basel-Stadt (vgl. Ratschlag und Entwurf des Regierungsrats betreffend Teilrevision des Gesetzes über den Schutz von Personendaten (Datenschutzgesetz) vom 18. März 1992: Anpassung an Schengen/Dublin).
- 39 Vgl. Mitteilung EDA, Mai 2008.

Literatur

- Fleiner Thomas/Ivanov Daniela, 2007, Die Umsetzung der Rechtsweggarantie im interkantonalen Recht, Rechtsgutachten, Freiburg.
- Gassmann Jean-Luc, 2007, De quelques tendances et thèmes choisis observés récemment dans la législation cantonale et lors de consultations populaires dans les cantons, *LeGes*, H. 2, S. 327–333.
- Huser, Mathias/Jaag Tobias, 2008, Zulässigkeit direkter Quoren bei kantonalen Parlamentswahlen, insbesondere bei den Grossratswahlen im Kanton Aargau, *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, ZBl 2/2008, S. 65–91.
- Previtali Adriano, 2007, Sprachengesetz des Kantons Graubünden, *Newsletter des Instituts für Föderalismus*, Freiburg.
- Zehnder Vital, 2007, Die interkantonale öffentlich-rechtliche Körperschaft als Modellform für die gemeinsame Trägerschaft, Diss. Luzern, Zürich/Basel/Genf.

Résumé

La présente contribution offre une vue d'ensemble des principaux développements des législations cantonales. Les thèmes traités ont fait l'objet de votations populaires entre juin 2007 et fin mai 2008. Une partie générale portant sur les principaux changements introduits dans les législations cantonales est suivie d'une partie consacrée à trois domaines: la mise en œuvre de la RPT dans les cantons, l'ajustement des législations cantonales à la nouvelle garantie de l'accès au juge et la conception eurocompatible des législations cantonales sur la protection des données.