



Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

Titel: **Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative vom 13. Juli 2012 «Für einen effizienten und flexiblen Staatsapparat»**

Datum: 6. November 2012

Nummer: 2012-336

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](#)



2012/336

Kanton Basel-Landschaft

Regierungsrat

Vorlage an den Landrat

betr. Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative vom 13. Juli 2012 «Für einen effizienten und flexiblen Staatsapparat»

Vom 6. November 2012

I N H A L T

1. Ausgangslage und Zielsetzung
2. Abklärung der Rechtsgültigkeit
3. Rechtliche Erwägungen
4. Gültige Elemente der Gesetzesinitiative
5. Rechtliches Gehör
6. Ergebnis
7. Antrag

1. Ausgangslage und Zielsetzung

1.1 Ausgangslage

Am 13. Juli 2012 wurde mit 2'844 rechtsgültigen Unterschriften die formulierte Gesetzesinitiative «Für einen effizienten und flexiblen Staatsapparat» mit folgendem Text (in Kursivschrift) eingereicht:

Die unterzeichnenden, im Kanton Basel-Landschaft stimmberechtigten Personen stellen, gestützt auf § 28 Absätze 1 und 2 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft, das folgende formulierte Begehren:

Das Gesetz über die Arbeitsverhältnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons (Personalgesetz) vom 25. September 1997 wird wie folgt geändert:

§ 6 Absatz 2 Satz 2 und Absatz 3 (neu)

² *Er wird beauftragt, in seiner Personalpolitik für möglichst effiziente und flexible Verwaltungsstrukturen zu sorgen.*

³ *Die generelle Lohnentwicklung des Personals orientiert sich in erster Linie an der finanziellen Situation des Kantons Basel-Landschaft sowie an einem marktgerechten und zeitgemässen Lohnniveau.*

§ 19 Ordentliche Kündigung (neu)

¹ Das Arbeitsverhältnis kann beidseitig ordentlich gekündigt werden.

² Auf die ordentliche Kündigung sind die Bestimmungen des Obligationenrechts betreffend die Beendigung des Arbeitsverhältnisses (Art. 334 ff. OR) sinngemäss anwendbar, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt.

§ 20 Absatz 3 (aufgehoben)**§ 25 Absatz 1 (neu)**

¹ Wenn ein Arbeitsverhältnis beendet wird, können der Regierungsrat und das Kantonsgericht auf Antrag der Anstellungsbehörde in Ausnahmefällen und soweit es im Interesse des Kantons liegt eine Abgangsentschädigung zusprechen.

§ 25a Abfindung (aufgehoben)**§ 30 Absätze 2 und 3 (neu)**

² Zur Unterstützung eines ausgeglichenen Haushaltsgleichgewichts gemäss § 2 des Finanzhaushaltsgesetzes gelten die folgenden Bestimmungen:

a. Die jährlichen Aufwendungen aus dem im Dekret zu gestaltenden Lohnsystem dürfen gegenüber den jährlichen Aufwendungen gemäss der Staatsrechnung für das Jahr 2011 maximal um die Teuerung ansteigen. Vorbehalten bleibt der ausserordentliche Fall, in dem der Landrat einer Behörde oder Instanz eine neue Aufgabe zuteilt, die zwingend eine Erhöhung der Personalkosten voraussetzt.

b. Ein Anstieg in den Anlauf- oder Erfahrungsstufen kann nur bei nachgewiesen ausserordentlich guter Leistung erfolgen. Der Entscheid über den Stufenanstieg liegt im Ermessen der Anstellungsbehörde, wobei diese die folgenden Kriterien zu berücksichtigen hat:

-die Finanzlage des Kantons,

-die an die Funktion gestellten Anforderungen und Belastungen,

-die Ausbildung, die berufliche und ausserberufliche Erfahrung, die berufliche Entwicklung und das Verhalten der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters.

c. Der Landrat kann die Löhne jährlich per 1. Januar ganz oder teilweise der Teuerung anpassen, soweit die Finanzlage des Kantons dies zulässt. Als Teuerung gilt der gemittelte Landesindex der Konsumentenpreise vom November des Vorjahres bis Oktober des Jahres, das dem Vollzug des Teuerungsausgleichs vorangeht.

³ Mehraufwendungen aufgrund einer Zuteilung neuer Aufgaben durch den Landrat gemäss Absatz 2 Buchstabe a oder eines Anstiegs in den Anlauf- oder Erfahrungsstufen gemäss Absatz 2 Buchstabe b können der Konjunkturausgleichsreserve belastet werden. Die Mehraufwendungen sind in der Staatsrechnung gesondert nach Direktionen, Landeskanzlei und Kantonsgericht auszuweisen und zu begründen.

§ 76^{bis} Änderung und Ergänzung bisherigen Rechts (neu)

Dekrete und Verordnungen, die sich auf dieses Gesetz stützen, insbesondere das Dekret vom 8. Juni 2000 zum Personalgesetz ¹ und die Verordnung vom 19. Dezember 2000 zum Personalgesetz ², sind entsprechend anzupassen.

§ 76b Geltungsdauer der aufgehobenen und geänderten Bestimmungen (neu)

¹ Die Änderung der Bestimmungen von § 6 Absatz 2 Satz 2 und Absatz 3 sind bis zum 31. Dezember 2017 befristet.

² Der Landrat kann die Frist gemäss Absatz 1 um maximal 3 Jahre verlängern.

§ 77 Absatz 2 (neu)

² Vorstehende. Bestimmungen treten sofort nach ihrer Annahme durch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in Kraft.

¹ GS 33.1248, SGS 150.1

² GS 33.1471, SGS 150.11

Die Gesetzesinitiative „Für einen effizienten und flexiblen Staatsapparat“ bezweckt die Änderung des Gesetzes über die Arbeitsverhältnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons vom 25. September 1997¹. Betroffen von der Änderung sind hauptsächlich Bestimmungen zur Lohnpolitik, der ordentlichen Kündigung und zur Abfindung.

1.2 Zielsetzung

Kantonale Volksinitiativen sind ausser auf die formellen Voraussetzungen wie Unterschriftenzahl, Gültigkeit der Unterschriften, Wahrung der Frist, Rückzugsklausel auch auf die Einhaltung der Grundsätze der Einheit der Form und der Materie sowie auf die Übereinstimmung mit höherstufigem Recht und auch auf die faktische Durchführbarkeit hin zu überprüfen.

Zuständig zur Prüfung der formellen Voraussetzungen in dem Sinne, ob die Volksinitiative zustande gekommen ist, ist die Landeskanzlei (§ 73 des Gesetzes vom 7. September 1981 über die politischen Rechte [GpR]).

Unmögliche oder *offensichtlich* rechtswidrige Volksbegehren erklärt der Landrat auf Antrag des Regierungsrates für ungültig (§ 29 Absatz 1 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 [KV]; § 78 Absätze 2 und 1 GpR). Aus der Pflicht des Landrats, unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren für ungültig zu erklären, ergibt sich der Anspruch des Stimmvolkes, dass ihm nur mögliche oder nicht offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren zur Abstimmung vorgelegt werden.

Zuständig zur Abklärung dieser Rechtsgültigkeit ist der Rechtsdienst des Regierungsrates, welcher mit Schreiben vom 3. September 2012 bei der Finanz- und Kirchendirektion den Antrag gestellt hat, ein externen Gutachter mit der Abklärung der Rechtsgültigkeit zu beauftragen.

Die Finanz- und Kirchendirektion hat diesen Antrag genehmigt und Prof. Dr. iur. Thomas Poledna, Rechtsanwalt und Titularprofessor für öffentliches Recht an der Universität Zürich und Partner der Anwaltskanzlei Poledna, Boss, Kurer mit dem Rechtsgutachten beauftragt.

Prof. Dr. iur. Thomas Poledna, Rechtsanwalt, hat im Rahmen seines Rechtsgutachtens in Zusammenarbeit mit Dr. iur. Marianne Tschopp, Rechtsanwältin, verfasst. Im Rechtsgutachten vom 8. Oktober 2012 haben die Verfassenden folgende Stellungnahme abgegeben.

2. Abklärung der Rechtsgültigkeit

Im Folgenden wird aus dem Rechtsgutachten vom 8. Oktober 2012 von Prof. Dr. iur. Thomas Poledna, Rechtsanwalt, und Dr. iur. Marianne Tschopp, Rechtsanwältin zitiert:

¹ Personalgesetz; SGS 150.

„Rechtliche Ausführungen

Zuständigkeit für die Regelung der Besoldung

2.1. Die Gesetzesinitiative „Für einen effizienten und flexiblen Staatsapparat“ bezweckt die Änderung des Gesetzes über die Arbeitsverhältnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons vom 25. September 1997². Betroffen von der Änderung sind hauptsächlich Bestimmungen zur Lohnpolitik, der ordentlichen Kündigung und zur Abfindung. Für die genaue Wiedergabe der neuen bzw. von der Änderung betroffenen Gesetzesparagrafen wird auf die „Rechtlichen Ausführungen“ dieses Gutachtens verwiesen.

2.2. Entsprechend § 67 Abs. 1 lit.d der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984³ regelt der Landrat die vom Kanton ausgerichteten Besoldungen, Pensionen und Ruhegehälter.

2.3. Der Landrat ist im Kanton Basel-Landschaft die gesetzgebende Behörde⁴, nicht aber der alleinige Rechtssetzer.⁵ Denn die Kantonsverfassung unterstellt Gesetze und Staatsverträge mit gesetzeswesentlichem Inhalt, die der Landrat mit weniger als vier Fünfteln der anwesenden Mitglieder beschliesst oder die er durch separaten Beschluss der obligatorischen Volksabstimmung unterstellt, der obligatorischen Volksabstimmung;⁶ und Gesetze sowie Staatsverträge mit gesetzeswesentlichem Inhalt, die nicht der obligatorischen Volksabstimmung unterliegen, auf Begehren von 1500 Stimmberechtigten, der fakultativen Abstimmung.⁷ Über Gesetze, die der Landrat verabschiedet, beschliesst entsprechend als letzte Instanz das Volk an der Urne,⁸ weshalb es diesem grundsätzlich möglich ist, dem Landrat hinsichtlich der verschiedenen Regelungsbereiche Vorgaben zu machen.

2.4. Eine abschliessende Regelungskompetenz kommt dem Landrat aber nach der Kantonsverfassung hinsichtlich der vom Kanton ausgerichteten Besoldungen, Pensionen und Ruhegehälter zu.⁹ In diesem Rechtsbereich sind weder fakultative noch obligatorische Referenden möglich.¹⁰ Auf diese Weise werden alle Besoldungsfragen „den Unbillen der politischen Witterung“ weitgehend entzogen.¹¹ So kann beispielsweise entsprechend der Absicht des Verfassungsgebers kein Referendumskampf über die Löhne der Mitarbeiter geführt werden.¹²

2.5. Im Ergebnis ist somit festzuhalten, dass der Landrat im Bereich der vom Kanton ausgerichteten Besoldungen abschliessend zuständig ist und entsprechend dem Volk diesbezüglich keine Mitsprachemöglichkeit zukommt.

Eingriff der Gesetzesinitiative in die verfassungsmässige Zuständigkeitsordnung

2.6. Die Gesetzesinitiative „Für einen effizienten und flexiblen Staatsapparat“ sieht die Aufnahme folgender Bestimmungen in das kantonale Personalgesetz vor:

- § 6

³Die generelle Lohnentwicklung des Personals orientiert sich in erster Linie an der finanziellen Situation des Kantons Basel-Landschaft sowie an einem marktgerechten und zeitgemässen Lohnniveau.

² Personalgesetz; SGS 150.

³ KV BL, SGS-Nr. 100.

⁴ § 61 Abs. 1 u. 63 Abs. 1 KV BL.

⁵ OTT, Landrat, S. 166.

⁶ § 30 lit.b KV BL.

⁷ § 31 Abs. 1 lit.c KV BL.

⁸ OTT, Landrat, S. 166 f.

⁹ FÜNFSCILLING, Finanzwesen, S. 288.

¹⁰ Vgl. auch Landräte Danilo Assolari u. Bruno Krähenbühl anlässlich einer Diskussion zur Ausstandspflicht der Landräte, Auszug aus dem Protokoll der Landratssitzung vom 22. Januar 1998, Nr. 1233, S. 1258 f. u. POLEDNA, Annäherungen, S. 216.

¹¹ FÜNFSCILLING, Finanzwesen, S. 288.

¹² FÜNFSCILLING, Finanzwesen, S. 288.

▪ § 30

²Zur Unterstützung eines ausgeglichenen Haushaltsgleichgewichts gemäss § 2 des Finanzhaushaltsgesetzes gelten die folgenden Bestimmungen:

- a. Die jährlichen Aufwendungen aus dem im Dekret zu gestaltenden Lohnsystem dürfen gegenüber den jährlichen Aufwendungen gemäss der Staatsrechnung für das Jahr 2011 maximal um die Teuerung ansteigen. Vorbehalten bleibt der ausserordentliche Fall, in dem der Landrat einer Behörde oder Instanz eine neue Aufgabe zuteilt, die zwingend eine Erhöhung der Personalkosten voraussetzt.
- b. Ein Anstieg in den Anlauf- oder Erfahrungsstufen kann nur bei nachgewiesenen ausserordentlich guter Leistung erfolgen. Der Entscheid über den Stufenanstieg liegt im Ermessen der Anstellungsbehörde, wobei diese die folgenden Kriterien zu berücksichtigen hat:
 - die Finanzlage des Kantons,
 - die an die Funktion gestellten Anforderungen und Belastungen,
 - die Ausbildung, die berufliche und ausserberufliche Erfahrung, die beruflich Entwicklung und das Verhalten der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters.
- c. Der Landrat kann die Löhne jährlich per 1. Januar ganz oder teilweise der Teuerung anpassen, soweit die Finanzlage des Kantons dies zulässt. Als Teuerung gilt der gemittelte Landesindex der Konsumentenpreise vom November des Vorjahres bis Oktober des Jahres, das dem Vollzug des Teuerungsausgleichs vorangeht.

³Mehraufwendungen aufgrund einer Zuteilung neuer Aufgaben durch den Landrat gemäss Absatz 2 Buchstabe a oder eines Anstiegs in den Anlauf- oder Erfahrungsstufen gemäss Absatz 2 Buchstabe b können der Konjunkturausgleichsreserve belastet werden. Die Mehraufwendungen sind in der Staatsrechnung gesondert nach Direktion, Landeskanzlei und Kantonsgericht auszuweisen und zu begründen.

2.7. § 6 des Personalgesetzes hat die Grundsätze der Personalpolitik zum Inhalt und wendet sich an den Regierungsrat, der die Personalpolitik bestimmt, soweit sie nicht bereits durch Gesetz und Dekret formuliert ist.¹³ Entsprechend passt die durch die Initiative vorgesehene Regelung von § 6 Abs. 3 Personalgesetz schon aufgrund des Gesetzesadressaten nicht mit der Verfassung überein. Denn nach der klaren Vorgabe in der Kantonsverfassung ist der Landrat für die vom Kanton ausgerichteten Besoldungen, Pensionen und Ruhegehälter zuständig, und nicht der Regierungsrat.¹⁴

2.8. Da die Kantonsverfassung dem Landrat weiter keine einschränkenden Vorgaben hinsichtlich der Regelung der Besoldung macht und diesem daher diesbezüglich freies Ermessen zukommt, greift die Gesetzesinitiative weiter mit den in § 6 Abs. 3 genannten Vorgaben in die verfassungsmässige Kompetenzordnung ein. Denn diese schreiben hinsichtlich der generellen Lohnentwicklung des Personals allgemein eine Orientierung an der finanziellen Situation des Kantons Basel-Landschaft sowie an einem marktgerechten und zeitgemässen Lohnniveau vor.

2.9. Durch den Erlass des Dekrets zum Personalgesetz vom 8. Juni 2000¹⁵ nahm der Landrat seine Kompetenz wahr und führte insbesondere das Lohnwesen einer detaillierten Regelung zu.¹⁶ Auf das Dekret nimmt § 30 Abs. 2 lit.a der Gesetzesinitiative Bezug und begrenzt die jährlichen Aufwendungen aus dem im Dekret zu gestaltenden Lohnsystem auf den Teuerungsausgleich im Verhältnis zu den jährlichen Aufwendungen gemäss der Staatsrechnung für das Jahr 2011. Vorbehalten bleibt nur der ausserordentliche Fall, in dem der Landrat einer Behörde oder einer Instanz eine neue Aufgabe zuteilt, die zwingend eine Erhöhung der Personalkosten voraussetzt. Diese enge Begrenzung der jährlichen Aufwendungen für die Besoldung des Staatspersonals widerspricht der verfassungsrechtlich geregelten Kompetenz des Landrats, diese frei zu regeln.

2.10. Gleiches gilt für den Stufenanstieg, der in § 15 des Personaldekrets durch den Landrat einer Regelung zugeführt wurde. Denn der Initiativtext möchte durch die Aufnahme eines § 30 Abs.2 lit. b in das Personalgesetz den Stufenanstieg entgegen den entsprechenden Vorgaben des Personaldekrets neu regeln. Der Stufenanstieg dient direkt der Erhöhung des Lohns des betreffenden

¹³ § 6 Abs. 1 Personalgesetz.

¹⁴ § 67 lit.d KV BL.

¹⁵ Personaldekret, SGS 150.1.

¹⁶ § 9 ff. Personaldekret.

Mitarbeiters und ist somit zu der Besoldungsregelung zu zählen, die durch den Landrat abschliessend festgelegt wird. Gleiches gilt für die in § 30 Abs. 2 lit.c der Initiative vorgesehene Regelung der Anpassung der Löhne an die Teuerung.

2.11. Da die Regelung in § 30 Abs. 2 der Gesetzesinitiative gegen die verfassungsrechtlich vorgesehene Kompetenzordnung verstösst, kann vorliegend offen bleiben, ob Mehraufwendungen aufgrund einer Zuteilung neuer Aufgaben durch den Landrat gemäss lit.a oder eines Anstiegs in den Anlauf- oder Erfahrungsstufen gemäss lit. b der Konjunkturausgleichsreserve belastet werden können.

2.12. Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass die durch die Gesetzesinitiative vorgesehenen §§ 6 Abs. 3 und 30 Abs. 2 und 3 gegen die durch die Kantonsverfassung vorgeschriebene Kompetenzordnung verstossen.

Gültigkeit der Gesetzesinitiative

Verstoss gegen kantonale Verfassung

2.13. Bei der vorliegend zu beurteilenden Volksinitiative handelt es sich um ein formuliertes Begehren auf Erlass, Änderung oder Aufhebung von Gesetzesbestimmungen im Sinne von § 28 der Kantonsverfassung.

Entsprechend § 29 Abs. 1 der kantonalen Verfassung erklärt der Landrat unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren für ungültig. Somit dürfen Gesetzesinitiativen nicht dem Bundesrecht und dem kantonalen Verfassungsrecht widersprechen und keinen unmöglichen Inhalt haben.¹⁷

2.14. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist für die Beurteilung der materiellen Rechtmässigkeit einer Initiative deren Text nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen auszulegen, wobei grundsätzlich vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initianten abzustellen ist.¹⁸ Von den verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten ist jene zu wählen, welche einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und welche andererseits entsprechend der verfassungskonformen Auslegung mit dem übergeordneten Recht von Bund und Kanton vereinbar erscheint. Kann der Initiative auf diese Weise ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie für gültig zu erklären und dem Volk zur Abstimmung vorzulegen.¹⁹ Weiter ist nach dem Bundesgericht im Allgemeinen eine Initiative im Zweifel dem Volk zu unterbreiten.²⁰

2.15. Wie oben dargelegt, verstossen die §§ 6 Abs. 3 und 30 Abs. 2 und 3 der Gesetzesinitiative gegen die Verfassung des Kantons Basel-Landschaft, weshalb die Initiative vom Landrat für ungültig zu erklären ist. Der klare Eingriff in die verfassungsmässig festgelegte Kompetenzordnung verunmöglicht eine verfassungskonforme Auslegung. Weiter ist der Widerspruch zur kantonalen Verfassung so eindeutig, dass kein Zweifelsfall vorliegt, der die Vorlage der Initiative vors Volk gebietet.“

Ende des Zitats aus dem Rechtsgutachten.

3. Rechtliche Erwägungen

3.1. Zuständig zur Prüfung der formellen Voraussetzungen im engeren Sinne, das heisst, ob die Volksinitiative zustande gekommen ist – was hier als gegeben scheint –, ist die Landeskanzlei (§ 73 des Gesetzes vom 7. September 1981 über die politischen Rechte [GpR]). Unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren erklärt der Landrat dagegen auf Antrag des Regie-

¹⁷ Zweiter Bericht Prospektivkommission, Rz. 226. Vgl. auch BGE 117 Ia 147 E. 6 u.

¹⁸ BGE 111 1a E. 4 u. KÖLZ, Volksinitiative, S. 22.

¹⁹ BGE 111 1a E. 4. Vgl. auch KÖLZ, Volksinitiative, S. 24.

²⁰ KÖLZ, Volksinitiative, S. 23.

rungsrates für ungültig (§ 29 Absatz 1 KV; § 78 Absätze 2 und 1 GpR). Aus der Pflicht des Landrats, unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren für ungültig zu erklären, ergibt sich der Anspruch der Stimmberechtigten, dass ihnen nur mögliche und nicht offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren zur Abstimmung vorgelegt werden.

3.2. § 28 Absatz 1 KV unterscheidet zwischen der formulierten Volksinitiative und dem in der Form der allgemeinen Anregung gehaltenen (d.h. nichtformulierten) Volksbegehren. Ein Volksbegehren gilt als formulierte Initiative, wenn es einen ausgearbeiteten Entwurf zum Erlass, zur Änderung oder zur Aufhebung von Bestimmungen der Verfassung oder eines Gesetzes enthält. Mit dem nichtformulierten Begehren wird dem Landrat beantragt, eine Vorlage im Sinne des Begehrens auszuarbeiten (§ 65 Absatz 1 GpR). Weiter bestimmt § 65 Absatz 2 GpR, dass, wenn die Voraussetzungen entsprechend § 64 GpR für eine formulierte Initiative nicht erfüllt sind, das Volks- oder Gemeindebegehren als nichtformulierte Initiative gilt. Eine Volksinitiative darf demnach nur als allgemeine Anregung oder als ausformulierter Entwurf eingereicht werden. Mischformen sind ausgeschlossen. Der Grundsatz der Einheit der Form gebietet, in derselben Initiative die beiden Formen der allgemeinen Anregung und des ausgearbeiteten Entwurfs nicht zu vermischen.

Die vorliegend zu prüfende Initiative wirft bezüglich des Erfordernisses der Einheit der Form keine Probleme auf; das Begehren ist unzweifelhaft als formulierte Gesetzesinitiative ausgestaltet.

3.3. Der Grundsatz der Einheit der Materie ist im Recht des Kantons Basel-Landschaft in § 67 GpR verankert. Gemäss dieser Vorschrift haben sich Volksbegehren auf einen einheitlichen Regelungsbereich zu beschränken. Der Grundsatz der Einheit der Materie verbietet es, dass in einer einzigen Vorlage über mehrere Fragen, die ohne inneren Zusammenhang sind, abgestimmt wird, damit die Stimmberechtigten nicht zu Gunsten oder zu Lasten einzelner Abstimmungsfragen die ganze Vorlage annehmen oder ablehnen müssen. Vom Stimmbürger und von der Stimmbürgerin aus ist der Grundsatz der Einheit der Materie dann verletzt, wenn diese zu mehreren wichtigen Teilfragen begründeterweise teils bejahend und teils verneinend antworten könnten. Die Verbindung ist in einem solchen Fall nur zulässig, wenn der eine Teil ohne den anderen nach der Verabschiedung unanwendbar wäre (Bundesamt für Justiz, in: Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 45/II 1981, Nr. 26, Seite 139). Dagegen kann nicht verlangt werden, dass sich der Stimmbürger über untergeordnete Einzelheiten gesondert aussprechen kann (BGE 97 I 669, 672).

Die hier zur Diskussion stehende Volksinitiative „Für einen effizienten und flexiblen Staatsapparat“ wirft auch hinsichtlich des formalen Gültigkeitserfordernisses der Einheit der Materie keine Zweifel an der Rechtmässigkeit auf.

3.4. In materieller Hinsicht ist zu prüfen, ob die Volksinitiative „Für einen effizienten und flexiblen Staatsapparat“ unmögliche oder aber offensichtlich rechtswidrige Inhalte aufweist.

a) Ein Volksbegehren ist unmöglich, wenn die damit verfolgten Anliegen tatsächlich nicht durchführbar sind. Unmöglich in diesem Sinne wäre etwa ein Begehren, welches nicht innert des von der Initiative selbst vorgegebenen Zeitrahmens umgesetzt werden könnte. Vorliegend ist nicht ersichtlich, inwiefern die Gesetzesinitiative nicht durchführbar sein sollte, so dass ihr unter diesem Gesichtspunkt nichts entgegen steht.

b) Mit dem qualifizierenden Erfordernis, wonach sich die Ungültigerklärung auf "offensichtlich rechtswidrige" Initiativen beschränken soll, hat der Verfassungsgeber zum Ausdruck gebracht, dass das Recht des Stimmbürgers und der Stimmbürgerin, über Volksbegehren abzustimmen, nur in dem Ausmass beschnitten werden darf, als es das politische Entscheidverfahren offensichtlich mit sich bringt, einen gegen höherrangiges Recht verstossenden Erlass entstehen zu lassen. Das Verfassungsgericht unseres Kantons hat deshalb den Begriff der offensichtlichen Rechtswidrigkeit mit einer "augenscheinlichen, sichtbaren und damit sofort erkennbaren Rechtswidrigkeit" gleichgesetzt (Urteil des Verwaltungsgerichts [heute: Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht] Nr. 123 vom 15. Oktober 1997).

3.5. Vorliegend verstösst die Volksinitiative „Für einen effizienten und flexiblen Staatsapparat“ gegen höherrangiges Recht, insbesondere gegen § 67 Abs. 1 lit.d der Verfassung des Kantons Ba-

sel-Landschaft vom 17. Mai 1984, wonach der Landrat abschliessend die vom Kanton ausgerichteten Besoldungen, Pensionen und Ruhegehälter regelt. Insbesondere verstossen die durch die Gesetzesinitiative vorgesehenen §§ 6 Abs. 3 und 30 Abs. 2 und 3 sowie § 76b Abs. 1 des Personalgesetzes gegen die durch die Kantonsverfassung vorgeschriebene Kompetenzordnung. Die Initiative ist in Teilen augenscheinlich, sichtbar und damit sofort erkennbar rechtswidrig. Das Rechtsgutachten von Prof. Dr. iur. Thomas Poledna, Rechtsanwalt, und Dr. iur. Marianne Tschopp, Rechtsanwältin vom 8. Oktober 2012 lässt keinen Spielraum für eine andere Interpretation.

4. Gültige Elemente der Gesetzesinitiative

Gemäss dem Rechtsgutachten von Prof. Dr. iur. Thomas Poledna, Rechtsanwalt, und Dr. iur. Marianne Tschopp, Rechtsanwältin vom 8. Oktober 2012 sind folgende Teile der formulierten Gesetzesinitiative vom 13. Juli 2012 «Für einen effizienten und flexiblen Staatsapparat» rechtsgültig (Zitat aus dem Gutachten):

4.1. „Reduziert man die vorliegend zu beurteilende Gesetzesinitiative um den verfassungswidrigen Teil, bleiben folgende Anliegen übrig:

- Der Regierungsrat wird beauftragt, in seiner Personalpolitik für möglichst effiziente und flexible Verwaltungsstrukturen zu sorgen (§ 6 Abs. 2 Satz 2).
- Das Arbeitsverhältnis kann beidseitig ordentlich gekündigt werden (§ 19 Abs. 1), wobei auf die ordentliche Kündigung die Bestimmungen des Obligationenrechts betreffend die Beendigung des Arbeitsverhältnisses (Art. 334 ff. OR) sinngemäss anwendbar sind, soweit das Personalgesetz nichts anderes bestimmt (§ 19 Abs. 2).
- § 20 Abs. 3 Personalgesetz soll aufgehoben werden. Nach diesem haben die Mitarbeiter Anspruch auf angemessene Weiterbeschäftigung an einem gleichwertigen Arbeitsplatz, wenn kein wichtiger Grund für die fristlose Auflösung durch die Anstellungsbehörde und auch kein Kündigungsgrund gemäss § 19 vorliegt.
- Die Neuregelung der Abgangsentschädigung in § 25 Abs. 1.“

Ende Zitat aus dem Rechtsgutachten.

4.2. Der Regierungsrat kann sich den im Rechtsgutachten von Prof. Dr. iur. Thomas Poledna, Rechtsanwalt, und Dr. iur. Marianne Tschopp, Rechtsanwältin vom 8. Oktober 2012 vorgebrachten Darlegungen zur Teilgültigkeitserklärung anschliessen:

„Ausgehend vom Grundsatz der Verhältnismässigkeit forderte das Bundesgericht im Fall einer bundesrechtswidrigen nicht formulierten Verfassungsinitiative die Vornahme einer Teilungültigkeitserklärung trotz Vorliegens der Ungültigkeit eines wichtigen Teils der Initiative. Entscheidend war in diesem Zusammenhang, dass auch der verbliebene Teil der Initiative als wichtig anzusehen war und objektiv angenommen werden konnte, dass die Initiative auch im reduzierten Umfange unterzeichnet worden wäre.²¹ Die Achtung vor dem Willen der Initianten verbietet es, den Stimmbürgern eine Initiative vorzulegen, wenn angesichts des Gesamtinhalts der Initiative vernünftigerweise nicht angenommen werden kann, dass die Initiative auch ohne den rechtswidrigen Teil von einer genügenden Anzahl Stimmbürger unterzeichnet worden wäre.²²

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gebietet der zuständigen kantonalen Behörde, auch bei einer formulierten Initiative das Recht auf Erklärung der Teilungültigkeit zuzuerkennen.²³“

Aus diesen Gründen erachtet der Regierungsrat die formulierte Gesetzesinitiative «Für einen effizienten und flexiblen Staatsapparat» vom 13. Juli 2012 nur für die §§ 6 Abs. 3 und 30 Abs. 2 und 3 sowie § 76b Abs. 1 des Personalgesetzes für rechtswidrig. Hingegen beantragt er dem Landrat die vorgeschlagenen Änderungen in § 6 Abs. 2 Satz 2, § 19 Abs. 1 und 2, die Aufhebung von § 20 Absatz 3 sowie § 25 Abs. 1 und § 76^{bis}, 77 Absatz 2 sowie die Aufhebung von § 25a als rechtsgültig.

²¹ BGE 105 Ia 363 E. 9 u. KÖLZ, Volksinitiative, S. 26.

²² BGE 117 Ia 147 E. 5. c).

²³ KÖLZ, Volksinitiative, S. 26.

5. Anhörung

Das Rechtsgutachten vom 8. Oktober 2012 von Prof. Dr. iur. Thomas Poledna, Rechtsanwalt und Dr. iur. Marianne Tschopp, Rechtsanwältin wurde am 22. Oktober 2012 den Initianten zugestellt. Am 29. Oktober 2012 hat die Finanz- und Kirchendirektion die Initianten angehört.

Dabei wurde Ihnen erklärt, dass beabsichtigt werde, dem Landrat zu beantragen, die formulierte Gesetzesinitiative „Für einen effizienten und flexiblen Staatsapparat« als teilungültig zu erklären. Ebenfalls wurden die Initianten darauf hingewiesen, dass die restlichen Forderungen der formulierten Gesetzesinitiative weitgehend erfüllt sind. So beantragt der Regierungsrat dem Landrat mit Vorlage 2012-312 die in § 6 Abs. 2 Satz 2 der Initiative geforderten „effiziente und flexible Verwaltungsstrukturen“ bereits (siehe § 7 Absatz 7 lit.c wo festgehalten ist, dass die Personalpolitik „fortschrittliche Organisationsstrukturen, Führungs- und Steuerungsinstrumente ermöglichen“ soll); dass § 20 Absatz 3 bereits mit Vorlage 2012-013 vom Landrat aufgehoben und auch § 25 Absatz 1 mit der Vorlage 2012-013 geändert worden ist. Zudem sei § 25a bereits seit dem 1. Juli 2012 aufgehoben.

Die Initianten haben der Finanz- und Kirchendirektion mitgeteilt, dass sie die Initiative nicht zurückziehen werden und bereits Gegengutachten in Auftrag gegeben hätten.

6. Ergebnis

Im Sinne einer Zusammenfassung gelangt man zum Ergebnis, dass die formulierte Gesetzesinitiative „Für einen effizienten und flexiblen Staatsapparat« nur in Teilen rechtsgültig ist: Sie verstösst gegen höherrangiges Recht, insbesondere gegen § 67 Abs. 1 lit.d der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984, wonach der Landrat abschliessend die vom Kanton ausgerichteten Besoldungen, Pensionen und Ruhegehälter regelt. Insbesondere verstossen die durch die Gesetzesinitiative vorgesehenen §§ 6 Abs. 3 und 30 Abs. 2 und 3 sowie § 76b Abs. 1 gegen die durch die Kantonsverfassung vorgeschriebene Kompetenzordnung.

Rechtsgültig sind somit nur die vorgeschlagenen Änderungen von § 6 Abs. 2 Satz 2, § 19 Abs. 1 und 2, die Aufhebung von § 20 Absatz 3 sowie § 25 Abs. 1, und § 76^{bis}, 77 Absatz 2 sowie die Aufhebung von § 25a des Personalgesetzes.

7. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die formulierte Gesetzesinitiative „Für einen effizienten und flexiblen Staatsapparat« als teilungültig zu erklären.

Liestal, 6. November 2012

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

die Präsidentin: Pegoraro

der Landschreiber: Achermann

Beilagen:

- Entwurf Landratsbeschluss
- Rechtsgutachten vom 8. Oktober 2012

Formulierte Gesetzesinitiative «Für einen effizienten und flexiblen Staatsapparat» *Entwurf*

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Die formulierte Gesetzesinitiative vom 13. Juli 2012 «Für einen effizienten und flexiblen Staatsapparat» wird als teilweise rechtsungültig erklärt. Diese teilweise Rechtsungültigkeit bezieht sich auf die §§ 6 Abs. 3 und 30 Abs. 2 und 3 sowie § 76b Abs. 1 der in der formulierten Gesetzesinitiative vorgeschlagenen Änderungen des Personalgesetzes.
2. Die in der formulierte Gesetzesinitiative vom 13. Juli 2012 «Für einen effizienten und flexiblen Staatsapparat» vorgeschlagenen Änderungen von § 6 Abs. 2 Satz 2, § 19 Abs. 1 und 2, die Aufhebung von § 20 Absatz 3 sowie § 25 Abs. 1 und § 76^{bis}, 77 Absatz 2 sowie die Aufhebung von § 25a des Personalgesetzes werden als rechtsgültig erklärt.

Liestal,

IM NAMEN DES LANDRATES
der Präsident:

der Landschreiber:

Einschreiben

Personalamt des Kantons Basel-Landschaft
Herr Markus Nydegger
Rheinstrasse 24
4410 Liestal

Zürich, 8. Oktober 2012

505339 | 01 | 0000001

Rechtsgutachten

zur

Gesetzesinitiative für einen effizienten und flexiblen Staatsapparat (Teil 1)

erstattet von

**Prof. Dr. iur. Tomas Poledna, Rechtsanwalt/
Dr. iur. Marianne Tschopp, Rechtsanwältin**

RECHTSANWÄLTE ATTORNEYS AT LAW

Martin Kurer
Dr. iur., Rechtsanwalt, LL.M.
Walter H. Boss
Rechtsanwalt, LL.M.
Tomas Poledna
Prof. Dr. iur., Rechtsanwalt
Stefano Codoni
lic. iur., Rechtsanwalt, LL.M.
Davide Jermini
lic. iur. et lic. oec. HSG, Rechtsanwalt
Hans-Ulrich Kupsch
lic. iur., Rechtsanwalt, LL.M.
Stefanie Monge
lic. iur., Rechtsanwältin, LL.M.
Simone Albisetti
lic. iur., Rechtsanwalt, LL.M.
Beryl Niedermann
lic. iur., Rechtsanwältin
Reto Gygax
lic. iur., Rechtsanwalt
Alex Domeniconi
lic. iur., Rechtsanwalt
Marianne Tschopp
Dr. iur., Rechtsanwältin
Andrea Schütz
Dr. iur., Rechtsanwältin
Marco Galli
lic. iur. et lic. oec. HSG, Rechtsanwalt
Andrea Scherrer
M.A. HSG, Rechtsanwältin

Peter Cosandey*
lic. iur., Forensic Expert
Felix Ammann*
lic. oec. publ., Gesundheitsökonom
Peter Schlumpf*
Öffentliche Organisationen
Eckart C. Hild*
Rechtsanwalt und Notar (Deutschland)
Dirk Trüten*
Dr. iur., LL.M.
Hans-Peter Hochreutener*
lic. iur.
Spartaco Chiesa*
Dr. iur., ehemaliger Oberrichter Tessin
Philipp do Canto*
lic. iur., Rechtsanwalt
Walter Maffioletti*
lic. iur., Rechtsanwalt

*nicht im Anwaltsregister eingetragen
*not admitted to the bar

Poledna Boss Kurer AG

P | B | K ZÜRICH
Bellerivestrasse 241
Postfach 865
CH-8034 Zürich
+41 44 220 12 12 T
+41 44 220 12 13 F

P | B | K LUGANO
Via F. Pelli 7
CP 5162
CH-6901 Lugano
+41 91 911 80 00 T
+41 91 911 80 08 F

info@pbklaw.ch
www.pbklaw.ch

MwSt.-Nr. CHE-114.162.661
MwSt.-Nr. 693086

Eingetragen im kantonalen Anwaltsregister

Inhaltsverzeichnis

1.	Ausgangslage	3
1.1	Fragestellung	3
1.2	Literatur und Materialien	4
2.	Rechtliche Ausführungen	5
2.1	Zuständigkeit für die Regelung der Besoldung	5
2.2	Eingriff der Gesetzesinitiative in die verfassungsmässige Zuständigkeitsordnung	6
2.3	Gültigkeit der Gesetzesinitiative	8
3.	Beantwortung der Fragen	11

1. Ausgangslage

- 1 Die Liga der Baselbieter Steuerzahler reichte am 8. Februar 2012 der Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft die Unterschriftenliste zur kantonalen formulierten Gesetzesinitiative „Für einen effizienten und flexiblen Staatsapparat“ ein.
- 2 Mit Verfügung betreffend Vorprüfung einer formulierten Gesetzesinitiative vom 9. Februar 2012 bestätigte die Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft die Einhaltung der Form-erfordernisse.
- 3 Die Gesetzesinitiative „Für einen effizienten und flexiblen Staatsapparat“ bezweckt die Änderung des Gesetzes über die Arbeitsverhältnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons vom 25. September 1997¹. Betroffen von der Änderung sind hauptsächlich Bestimmungen zur Lohnpolitik, der ordentlichen Kündigung und zur Abfindung. Für die genaue Wiedergabe der neuen bzw. von der Änderung betroffenen Gesetzesparagraphen wird auf die „Rechtlichen Ausführungen“ dieses Gutachtens verwiesen.²

1.1 Fragestellung

Teil 1 des Gutachtens hat die **Rechtsgültigkeit der Initiative** zum Gegenstand und beantwortet folgende Fragen:

- a) Kommt dem Landrat gestützt auf § 67 Abs. 1 lit.d der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft die alleinige Regelungskompetenz hinsichtlich der vom Kanton ausgerichteten Besoldungen zu, oder kann der Gesetzgeber dem Landrat diesbezüglich Vorgaben machen?
- b) Wird diese Kompetenzordnung durch die in den §§ 6 Abs. 3 und 30 Abs. 2 und 3 der Gesetzesinitiative genannten Vorgaben gewahrt?
- c) Sind im Falle einer Kompetenzverletzung die genannten Paragraphen offensichtlich rechtswidrig im Sinne von § 29 Abs. 1 der Kantonsverfassung und ist die Initiative „Für einen effizienten und flexiblen Staatsapparat“ entsprechend als ungültig zu erklären?

Teil 2 des Gutachtens führt nachfolgende Fragestellungen zur Bedeutung des Obligationenrechts im öffentlichen Dienst einer Beurteilung zu:

- a) Ist die Unterstellung des Arbeitsverhältnisses des gesamten Personals des Kantons Basel-Landschaft unter das Obligationenrecht rechtlich möglich?
- b) Ist eine nur teilweise Unterstellung des Personals des Kantons Basel-Landschaft unter das Obligationenrecht rechtlich möglich? Wenn ja, welchen Teils?

¹ Personalgesetz; SGS 150.

² Siehe unten Rz. 4 ff., vor allem Rz. 8 u. 22.

- c) Für den Fall, dass eine Unterstellung unter das Obligationenrecht möglich ist: Welche Auswirkungen hätte diese auf die Arbeitsverhältnisse?
- d) Welche Konsequenzen ergeben sich aus den beiden Varianten hinsichtlich des zivilrechtlichen bzw. verwaltungsrechtlichen Rechtsmittelverfahrens.
- e) Im Falle der Gültigkeit der Initiative „Für einen effizienten und flexiblen Staatsapparat“: Welche Auswirkungen hätte die Annahme der Initiative auf die Arbeitsverhältnisse der Angestellten des Kantons Basel-Landschaft?
- f) Wie würde sich die Unterstellung der Arbeitsverhältnisse unter das Obligationenrecht resp. die Annahme der Initiative „Für einen effizienten und flexiblen Staatsapparat“ auf die Gestaltungsmöglichkeiten und den Handlungsspielraum der Legislative auswirken?

1.2 Literatur und Materialien

Literatur

- Kurt Eichenberger/Kurt Jenny/René A. Rhinow/Alexander Ruch/Gerhard Schmid/Luzius Wildhaber (Hrsg.), Handbuch des Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Stadt, Basel 1984 (zit. Eichenberger/Jenny/Rhinow/Ruch/Schmid/Wildhaber, Handbuch)
- HANS FÜNFSCHILLING, Finanzwesen, in: JENNY/ACHERMANN/MATHIS/OTT, Staats- und Verwaltungsrecht, S. 281 ff. (zit. FÜNFSCHILLING, Finanzwesen)
- PETER HELBLING/TOMAS POLEDNA (Hrsg.), Personalrecht des öffentlichen Dienstes, Bern 1999 (zit. HELBLING/POLEDNA, Personalrecht)
- PETER HELBLING, Der öffentliche Dienst auf dem Weg in das OR, in: ZBl 2004 S. 242 ff. (zit. HELBLING, öffentliche Dienst)
- TOBIAS JAAG, Das öffentlichrechtliche Dienstverhältnis im Bund und im Kanton Zürich – ausgewählte Fragen, in: ZBl 95/1994 S. 433 ff. (zit. JAAG, Dienstverhältnis)
- KURT JENNY/ALEX ACHERMANN/STEPHAN MATHIS/LUKAS OTT (Hrsg.), Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Landschaft, Liestal 1998 (zit. JENNY/ACHERMANN/MATHIS/OTT, Staats- und Verwaltungsrecht)
- ANDREAS KEISER, Rechtsschutz im öffentlichen Personalrecht nach dem revidierten Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, in: ZBl 99/1998 S. 193 ff. (zit. KEISER, Rechtsschutz)
- ANDREAS KEISER, Das neue Personalrecht – eine Herausforderung für die Zürcher Gemeinden, in: ZBl 102/2001 S. 561 ff. (zit. KEISER, Personalrecht)
- CHRISTINA KISS-PETER, Justizverfassung des Kantons Basel-Landschaft, Diss. Basel 1993 (zit. KISS-PETER, Justizverfassung)
- ALFRED KÖLZ, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts Darstellung und kritische Betrachtung, in: ZBl 83/1982 S. 2 ff. (KÖLZ, Volksinitiative)
- CHRISTOPH MEYER/THOMAS MÜLLER-TSCHUMI, Marktlöhne im öffentlichen Personalrecht Überlegungen zur Bedeutung des Legalitäts- und des Gleichheitsprinzips für

Lohnregelungen im öffentlichen Dienst am Beispiel des Bundesgerichtsentscheids vom 21. März 2000 betreffend Basler Assistenz- und Oberärzte (ZBl 102/2001 S. 265 ff.), in: ZBl 102/2001 S. 249 ff. (zit. MEYER/TSCHUMI, Marktlöhne)

- HANS-JAKOB MOSIMANN, Arbeitsrechtliche Minimal Standards für die öffentliche Hand?, in: ZBl 99/1998 s. 449 ff. (zit. MOSIMANN, Minimal Standards)
- ROLAND MÜLLER/CAROLINE VON GRAFFENRIED, Unterschiede zwischen privatrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Anstellung, in: recht 2011 S. 156 ff. (zit. MÜLLER/VON GRAFFENRIED, Unterschiede)
- LUKAS OTT, Der Landrat, in: JENNY/ACHERMANN/MATHIS/OTT, Staats- und Verwaltungsrecht, S. 133 ff. (zit. OTT, Landrat)

Materialien

- Totalrevision der basellandschaftlichen Staatsverfassung, Dokumente 1970-1979, Recht und Politik im Kanton Basel-Landschaft, Liestal 1983 (zit. Totalrevision 1970-1979)
- Totalrevision der basellandschaftlichen Staatsverfassung, Dokumente 1980-1982, Recht und Politik im Kanton Basel-Landschaft, Band 6, Liestal 1987 (zit. Totalrevision 1980-1982)
- Kanton Basel-Landschaft, Zweiter Bericht der Prospektivkommission, Demokratiereform, Liestal, 30. März 1977, in: Totalrevision 1979-1979 (zit. Zweiter Bericht Prospektivkommission)
- Auszug aus dem Protokoll der Landratssitzung vom 22. Januar 1998.

2. Rechtliche Ausführungen

2.1 Zuständigkeit für die Regelung der Besoldung

- 4 Entsprechend § 67 Abs. 1 lit.d der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984³ regelt der Landrat die vom Kanton ausgerichteten Besoldungen, Pensionen und Ruhegehälter.
- 5 Der Landrat ist im Kanton Basel-Landschaft die gesetzgebende Behörde⁴, nicht aber der alleinige Rechtssetzer.⁵ Denn die Kantonsverfassung unterstellt Gesetze und Staatsverträge mit gesetzeswesentlichem Inhalt, die der Landrat mit weniger als vier Fünfteln der anwesenden Mitgliedern beschliesst oder die er durch separaten Beschluss der obligatorischen Volksabstimmung unterstellt, der obligatorischen Volksabstimmung;⁶ und Gesetze sowie Staatsverträge mit gesetzeswesentlichem Inhalt, die nicht der obligatorischen Volksabstimmung unterliegen, auf Begehren von 1500 Stimmberechtigten, der fakultativen Ab-

³ KV BL, SGS-Nr. 100.

⁴ § 61 Abs. 1 u. 63 Abs. 1 KV BL.

⁵ OTT, Landrat, S. 166.

⁶ § 30 lit.b KV BL.

stimmung.⁷ Über Gesetze, die der Landrat verabschiedet, beschliesst entsprechend als letzte Instanz das Volk an der Urne,⁸ weshalb es diesem grundsätzlich möglich ist, dem Landrat hinsichtlich der verschiedenen Regelungsbereiche Vorgaben zu machen.

- 6 Eine *abschliessende* Regelungskompetenz kommt dem Landrat aber nach der Kantonsverfassung hinsichtlich der vom Kanton ausgerichteten Besoldungen, Pensionen und Ruhegehälter zu.⁹ In diesem Rechtsbereich sind weder fakultative noch obligatorische Referenden möglich.¹⁰ Auf diese Weise werden alle Besoldungsfragen „den Unbillen der politischen Witterung“ weitgehend entzogen.¹¹ So kann beispielsweise entsprechend der Absicht des Verfassungsgebers kein Referendumskampf über die Löhne der Mitarbeiter geführt werden.¹²
- 7 Im Ergebnis ist somit festzuhalten, dass der Landrat im Bereich der vom Kanton ausgerichteten Besoldungen abschliessend zuständig ist und entsprechend dem Volk diesbezüglich keine Mitsprachemöglichkeit zukommt.

2.2 Eingriff der Gesetzesinitiative in die verfassungsmässige Zuständigkeitsordnung

- 8 Die Gesetzesinitiative „Für einen effizienten und flexiblen Staatsapparat“ sieht die Aufnahme folgender Bestimmungen in das kantonale Personalgesetz vor:
- § 6
³Die generelle Lohnentwicklung des Personals orientiert sich in erster Linie an der finanziellen Situation des Kantons Basel-Landschaft sowie an einem marktgerechten und zeitgemässen Lohnniveau.
 - § 30
²Zur Unterstützung eines ausgeglichenen Haushaltsgleichgewichts gemäss § 2 des Finanzhaushaltsgesetzes gelten die folgenden Bestimmungen:
 - a. Die jährlichen Aufwendungen aus dem im Dekret zu gestaltenden Lohnsystem dürfen gegenüber den jährlichen Aufwendungen gemäss der Staatsrechnung für das Jahr 2011 maximal um die Teuerung ansteigen. Vorbehalten bleibt der ausserordentliche Fall, in dem der Landrat einer Behörde oder Instanz eine neue Aufgabe zuteilt, die zwingend eine Erhöhung der Personalkosten voraussetzt.

7 § 31 Abs. 1 lit.c KV BL.

8 OTT, Landrat, S. 166 f.

9 FÜNFSCILLING, Finanzwesen, S. 288.

10 Vgl. auch Landräte Danilo Assolari u. Bruno Krähenbühl anlässlich einer Diskussion zur Ausstandspflicht der Landräte, Auszug aus dem Protokoll der Landratssitzung vom 22. Januar 1998, Nr. 1233, S. 1258 f. u. POLEDNA, Annäherungen, S. 216.

11 FÜNFSCILLING, Finanzwesen, S. 288.

12 FÜNFSCILLING, Finanzwesen, S. 288.

b. Ein Anstieg in den Anlauf- oder Erfahrungsstufen kann nur bei nachgewiesen ausserordentlich guter Leistung erfolgen. Der Entscheid über den Stufenanstieg liegt im Ermessen der Anstellungsbehörde, wobei diese die folgenden Kriterien zu berücksichtigen hat:

- die Finanzlage des Kantons,
- die an die Funktion gestellten Anforderungen und Belastungen,
- die Ausbildung, die berufliche und ausserberufliche Erfahrung, die beruflich Entwicklung und das Verhalten der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters.

c. Der Landrat kann die Löhne jährlich per 1. Januar ganz oder teilweise der Teuerung anpassen, soweit die Finanzlage des Kantons dies zulässt. Als Teuerung gilt der gemittelte Landesindex der Konsumentenpreise vom November des Vorjahres bis Oktober des Jahres, das dem Vollzug des Teuerungsausgleichs vorangeht.

³Mehraufwendungen aufgrund einer Zuteilung neuer Aufgaben durch den Landrat gemäss Absatz 2 Buchstabe a oder eines Anstiegs in den Anlauf- oder Erfahrungsstufen gemäss Absatz 2 Buchstabe b können der Konjunkturausgleichsreserve belastet werden. Die Mehraufwendungen sind in der Staatsrechnung gesondert nach Direktion, Landeskanzlei und Kantonsgericht auszuweisen und zu begründen.

9 § 6 des Personalgesetzes hat die Grundsätze der Personalpolitik zum Inhalt und wendet sich an den Regierungsrat, der die Personalpolitik bestimmt, soweit sie nicht bereits durch Gesetz und Dekret formuliert ist.¹³ Entsprechend passt die durch die Initiative vorgesehene Regelung von § 6 Abs. 3 Personalgesetz schon aufgrund des Gesetzesadressaten nicht mit der Verfassung überein. Denn nach der klaren Vorgabe in der Kantonsverfassung ist der Landrat für die vom Kanton ausgerichteten Besoldungen, Pensionen und Ruhegehälter zuständig, und nicht der Regierungsrat.¹⁴

10 Da die Kantonsverfassung dem Landrat weiter keine einschränkenden Vorgaben hinsichtlich der Regelung der Besoldung macht und diesem daher diesbezüglich freies Ermessen zukommt, greift die Gesetzesinitiative weiter mit den in § 6 Abs. 3 genannten Vorgaben in die verfassungsmässige Kompetenzordnung ein. Denn diese schreiben hinsichtlich der generellen Lohnentwicklung des Personals allgemein eine Orientierung an der finanziellen Situation des Kantons Basel-Landschaft sowie an einem marktgerechten und zeitgemässen Lohnniveau vor.

11 Durch den Erlass des Dekrets zum Personalgesetz vom 8. Juni 2000¹⁵ nahm der Landrat seine Kompetenz wahr und führte insbesondere das Lohnwesen einer detaillierten Regelung zu.¹⁶ Auf das Dekret nimmt § 30 Abs. 2 lit.a der Gesetzesinitiative Bezug und begrenzt die jährlichen Aufwendungen aus dem im Dekret zu gestaltenden Lohnsystem auf den Teu-

¹³ § 6 Abs. 1 Personalgesetz.

¹⁴ § 67 lit.d KV BL.

¹⁵ Personaldekret, SGS 150.1.

¹⁶ § 9 ff. Personaldekret.

erungsausgleich im Verhältnis zu den jährlichen Aufwendungen gemäss der Staatsrechnung für das Jahr 2011. Vorbehalten bleibt nur der ausserordentliche Fall, in dem der Landrat einer Behörde oder einer Instanz eine neue Aufgabe zuteilt, die zwingend eine Erhöhung der Personalkosten voraussetzt. Diese enge Begrenzung der jährlichen Aufwendungen für die Besoldung des Staatspersonals widerspricht der verfassungsrechtlich geregelten Kompetenz des Landrats, diese frei zu regeln.

- 12 Gleiches gilt für den Stufenanstieg, der in § 15 des Personaldekrets durch den Landrat einer Regelung zugeführt wurde. Denn der Initiativtext möchte durch die Aufnahme eines § 30 Abs.2 lit. b in das Personalgesetz den Stufenanstieg entgegen den entsprechenden Vorgaben des Personaldekrets neu regeln. Der Stufenanstieg dient direkt der Erhöhung des Lohns des betreffenden Mitarbeiters und ist somit zu der Besoldungsregelung zu zählen, die durch den Landrat abschliessend festgelegt wird. Gleiches gilt für die in § 30 Abs. 2 lit.c der Initiative vorgesehene Regelung der Anpassung der Löhne an die Teuerung.
- 13 Da die Regelung in § 30 Abs. 2 der Gesetzesinitiative gegen die verfassungsrechtlich vorgesehene Kompetenzordnung verstösst, kann vorliegend offen bleiben, ob Mehraufwendungen aufgrund einer Zuteilung neuer Aufgaben durch den Landrat gemäss lit.a oder eines Anstiegs in den Anlauf- oder Erfahrungsstufen gemäss lit. b der Konjunkturausgleichsreserve belastet werden können.
- 14 Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass die durch die Gesetzesinitiative vorgesehenen §§ 6 Abs. 3 und 30 Abs. 2 und 3 gegen die durch die Kantonsverfassung vorgeschriebene Kompetenzordnung verstossen.

2.3 Gültigkeit der Gesetzesinitiative

2.3.1 Verstoss gegen kantonale Verfassung

- 15 Bei der vorliegend zu beurteilenden Volksinitiative handelt es sich um ein formuliertes Begehren auf Erlass, Änderung oder Aufhebung von Gesetzesbestimmungen im Sinne von § 28 der Kantonsverfassung.
- 16 Entsprechend § 29 Abs. 1 der kantonalen Verfassung erklärt der Landrat unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren für ungültig. Somit dürfen Gesetzesinitiativen nicht dem Bundesrecht und dem kantonalen Verfassungsrecht widersprechen und keinen unmöglichen Inhalt haben.¹⁷
- 17 Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist für die Beurteilung der materiellen Rechtmässigkeit einer Initiative deren Text nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen auszulegen, wobei grundsätzlich vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf

¹⁷ Zweiter Bericht Prospektivkommission, Rz. 226. Vgl. auch BGE 117 Ia 147 E. 6 u.

den subjektiven Willen der Initianten abzustellen ist.¹⁸ Von den verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten ist jene zu wählen, welche einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und welche andererseits entsprechend der verfassungskonformen Auslegung mit dem übergeordneten Recht von Bund und Kanton vereinbar erscheint. Kann der Initiative auf diese Weise ein Sinn beigegeben werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie für gültig zu erklären und dem Volk zur Abstimmung vorzulegen.¹⁹ Weiter ist nach dem Bundesgericht im Allgemeinen eine Initiative im Zweifel dem Volk zu unterbreiten.²⁰

- 18 Wie oben dargelegt, verstossen die §§ 6 Abs. 3 und 30 Abs. 2 und 3 der Gesetzesinitiative gegen die Verfassung des Kantons Basel-Landschaft, weshalb die Initiative vom Landrat für ungültig zu erklären ist. Der klare Eingriff in die verfassungsmässig festgelegte Kompetenzordnung verunmöglicht eine verfassungskonforme Auslegung. Weiter ist der Widerspruch zur kantonalen Verfassung so eindeutig, dass kein Zweifelsfall vorliegt, der die Vorlage der Initiative vors Volk gebietet.

2.3.2 Teilungültigerklärung

- 19 Ist der verbleibende Teil der Initiative, der nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst, nicht von untergeordneter Bedeutung, kann diese für Teilungültig erklärt werden.²¹ Ausgehend vom Grundsatz der Verhältnismässigkeit forderte das Bundesgericht im Fall einer bundesrechtswidrigen nicht formulierten Verfassungsinitiative die Vornahme einer Teilungültigerklärung trotz Vorliegens der Ungültigkeit eines wichtigen Teils der Initiative. Entscheidend war in diesem Zusammenhang, dass auch der verbliebene Teil der Initiative als wichtig anzusehen war und objektiv angenommen werden konnte, dass die Initiative auch im reduzierten Umfange unterzeichnet worden wäre.²² Die Achtung vor dem Willen der Initianten verbietet es, den Stimmbürgern eine Initiative vorzulegen, wenn angesichts des Gesamtinhalts der Initiative vernünftigerweise nicht angenommen werden kann, dass die Initiative auch ohne den rechtswidrigen Teil von einer genügenden Anzahl Stimmbürger unterzeichnet worden wäre.²³
- 20 Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gebietet der zuständigen kantonalen Behörde, auch bei einer formulierten Initiative das Recht auf Erklärung der Teilungültigkeit zuzuerkennen.²⁴

¹⁸ BGE 111 1a E. 4 u. KÖLZ, Volksinitiative, S. 22.

¹⁹ BGE 111 1a E. 4. Vgl. auch KÖLZ, Volksinitiative, S. 24.

²⁰ KÖLZ, Volksinitiative, S. 23.

²¹ BGE 117 Ia 147 E. 5 f).

²² BGE 105 Ia 363 E. 9 u. KÖLZ, Volksinitiative, S. 26.

²³ BGE 117 Ia 147 E. 5. c).

²⁴ KÖLZ, Volksinitiative, S. 26.

- 21 Eine Anhörung der Initianten ermöglicht Klarheit in Bezug auf den Willen derselben, auch hinsichtlich einer Teilungültigerklärung, und entspricht dem Grundsatz der Gewährung des rechtlichen Gehörs gegenüber denjenigen Personen, die durch einen staatlichen Entscheid schlechter gestellt werden sollen.²⁵
- 22 Reduziert man die vorliegend zu beurteilende Gesetzesinitiative um den verfassungswidrigen Teil, bleiben folgende Anliegen übrig:
- Der Regierungsrat wird beauftragt, in seiner Personalpolitik für möglichst effiziente und flexible Verwaltungsstrukturen zu sorgen (§ 6 Abs. 2 Satz 2).
 - Das Arbeitsverhältnis kann beidseitig ordentlich gekündigt werden (§ 19 Abs. 1), wobei auf die ordentliche Kündigung die Bestimmungen des Obligationenrechts betreffend die Beendigung des Arbeitsverhältnisses (Art. 334 ff. OR) sinngemäss anwendbar sind, soweit das Personalgesetz nichts anderes bestimmt (§ 19 Abs. 2).
 - § 20 Abs. 3 Personalgesetz soll aufgehoben werden. Nach diesem haben die Mitarbeiter Anspruch auf angemessene Weiterbeschäftigung an einem gleichwertigen Arbeitsplatz, wenn kein wichtiger Grund für die fristlose Auflösung durch die Anstellungsbehörde und auch kein Kündigungsgrund gemäss § 19 vorliegt.
 - Die Neuregelung der Abgangsentschädigung in § 25 Abs. 1.
- 23 Ob vorliegend die Voraussetzungen für eine Teilungültigerklärung vorliegen, ist zweifelhaft. Der Wechsel zur ordentlichen Kündigung nach den Bestimmungen des Obligationenrechts stellt für das kantonale Personalwesen eine gewichtige Neuerung dar und spricht ebenso wie der Grundsatz der Verhältnismässigkeit für eine (blosse) Teilungültigerklärung. Der genannte Paradigmenwechsel im Kündigungswesen spricht zwar dafür, dass auch die reduzierte Fassung der Volksinitiative die notendige Unterschriftenzahl erreicht hätte. Doch handelt es sich dabei um eine blosse Vermutung, weshalb die Frage im Ergebnis offen bleiben muss. Es ist demgegenüber zu beachten, dass die finanzpolitische Ausrichtung der Initiative ein ebenso, wenn nicht grösseres Gewicht besitzt und die hier von der Teilungültigkeit profitierenden Bestimmungen eher begleitender und den Vollzug erleichternder Natur sind. Allenfalls bringt die Anhörung der Initianten weitere Erkenntnisse, weshalb die Gewährung des rechtlichen Gehörs vorliegend empfohlen wird.
- 24 Abschliessend ist darauf hinzuweisen, dass auch § 76b Abs. 1 der Gesetzesinitiative von der allenfalls vorgenommenen Teilungültigerklärung betroffen ist. Denn die Befristung von § 6 Abs. 2 Satz 2 entfällt aufgrund seiner mangenden Vereinbarkeit mit der Verfassung und entsprechenden Ungültigerklärung.

²⁵ KÖLZ, Volksinitiative, S. 30.

3. Beantwortung der Fragen

Teil 1

- a) Dem Landrat kommt abschliessend die alleinige Kompetenz zur Regelung der vom Kanton ausgerichteten Besoldung zu.
- b) Mit den in der Gesetzesinitiative vorgesehenen §§ 6 Abs. 3 und 30 Abs. 2 und 3 wird in die von der Kantonsverfassung vorgesehene Kompetenzordnung eingegriffen.
- c) Die Gesetzesinitiative ist aufgrund des genannten Verstosses gegen die Kantonsverfassung für ungültig zu erklären. Allenfalls kommt eine Teilungültigerklärung hinsichtlich der übrigen Anliegen der Initiative in Betracht.

Es wird empfohlen, den Initianten hinsichtlich der Ungültigerklärung das rechtliche Gehör zu gewähren, um so näheren Aufschluss darüber zu erhalten, ob die Volksinitiative auch ohne den verfassungswidrigen Teil eine genügende Anzahl Unterschriften erreicht hätte.

Prof. Dr. iur. Tomas Poledna

Dr. iur. Marianne Tschopp