



Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

Titel: **Rechtsgültigkeit der formulierten Verfassungsinitiative vom 30. Oktober 2013 „Für eine vernünftige staatliche Personalpolitik“**

Datum: 18. Februar 2014

Nummer: 2014-076

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

vom 18. Februar 2014

Rechtsgültigkeit der formulierten Verfassungsinitiative vom 30. Oktober 2013 „Für eine vernünftige staatliche Personalpolitik“

1. Ausgangslage

Am 30. Oktober 2013 wurde die Verfassungsinitiative „Für eine vernünftige staatliche Personalpolitik“ bei der Landeskanzlei mit 2'322 gültigen Unterschriften eingereicht. Darin werden folgende Änderungen der Verfassung vom 17. Mai 1984 des Kantons Basel-Landschaft (SGS 100) beantragt:

Die Verfassung vom 17. Mai 1984 des Kantons Basel-Landschaft wird wie folgt geändert:

§ 67 Absatz 1 Buchstabe d

Aufgehoben

§ 81a Grundzüge des Personalrechts

¹ *Der Kanton sorgt mit seiner Personalpolitik für effiziente und flexible Verwaltungsstrukturen.*

² *Die generelle Lohnentwicklung des Personals orientiert sich an der finanziellen Situation des Kantons Basel-Landschaft. Sie darf in der Regel maximal um die Teuerung gemäss Landesindex der Konsumentenpreise ansteigen. Vorbehalten bleiben die Zuteilung neuer Verwaltungsaufgaben sowie notwendige Anpassungen an ein marktgerechtes Lohnniveau.*

2. Formelle Rechtsgültigkeit der Initiative

Kantonale Initiativen sind sowohl auf die Einhaltung der formellen Voraussetzungen (Unterschriftenzahl, Gültigkeit der Unterschriften, Wahrung der Frist, Rückzugsklausel) als auch der materiellen Voraussetzungen (Grundsätze der Einheit der Form und der Einheit der Materie, Übereinstimmung mit höherstufigem Recht und auf die faktische Durchführbarkeit) hin zu überprüfen. Zuständig für die formelle Überprüfung ist die Landeskanzlei (§ 73 des Gesetzes vom 7. September 1981 über die politischen Rechte, SGS 120). Diese hat mit Verfügung vom 1. November 2013 die formelle Rechtsgültigkeit der Verfassungsinitiative festgestellt.

3. Materielle Rechtsgültigkeit der Initiative

Neben den formellen Voraussetzungen für die Rechtsgültigkeit einer Verfassungsinitiative ist diese auch in materieller Hinsicht zu prüfen. Diese Prüfung nimmt gemäss § 12a Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung vom 17. Dezember 1991 zum Gesetz über die politischen Rechte (SGS 120.11) der Rechtsdienst des Regierungsrates vor.

Mit Schreiben vom 31. Januar 2014 nahm der Rechtsdienst des Regierungsrates wie folgt Stellung:

„1. Kantonale Volksinitiativen sind ausser auf die formellen Voraussetzungen im engeren Sinn (Unterschriftenzahl, Gültigkeit der Unterschriften, Wahrung der Frist, Rückzugsklausel) auch auf die formellen Voraussetzungen im weiteren Sinn (Grundsätze der Einheit der Form und der Einheit der Materie) sowie auf die Übereinstimmung mit höherstufigem Recht und auf die faktische Durchführbarkeit hin zu überprüfen (Alfred Kölz, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, Darstellung und kritische Betrachtung, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung [ZBl], Band 83, Seite 1 ff.; René A. Rhinow, Volksrechte, in: Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 1984, Seite 144 ff.).

Zuständig zur Prüfung der formellen Voraussetzungen im engeren Sinne, das heisst, ob die Volksinitiative zustande gekommen ist, ist die Landeskanzlei (§ 73 des Gesetzes vom 7. September 1981 über die politischen Rechte [GpR]). Dies ist vorliegend der Fall (vgl. dazu die entsprechende Verfügung der Landeskanzlei vom 1. November 2013). Unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren erklärt der Landrat dagegen 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 der Stimmberechtigten, dass ihnen nur mögliche und nicht offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren zur Abstimmung vorgelegt werden.

2.a) § 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 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.

b) Der Grundsatz der Einheit der Materie ist im Recht des Kantons Basel-Landschaft in § 67 GpR ausdrücklich 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.

c) Die hier zur Diskussion stehende Volksinitiative "Für eine vernünftige staatliche Personalpolitik" wirft hinsichtlich der formalen Gültigkeitserfordernisse, nämlich der Einheit der Form sowie der Einheit der Materie, keine besonderen Probleme auf. So ist das Volksbegehren ohne Zweifel in der

Form der formulierten Verfassungsinitiative gehalten. Inhaltlich befasst sich die Initiative im Allgemeinen mit der Personalpolitik des Kantons Basel-Landschaft und im Speziellen mit der Entwicklung der Löhne der Mitarbeitenden des Kantons. In letzterer Hinsicht streben die Initiantinnen und Initianten an, dem Landrat die Zuständigkeit für die Legiferierung über die vom Kanton ausgerichteten Besoldungen, Pensionen sowie Ruhegehälter zu entziehen und - als notwendige Folge davon - die Rechtsetzungskompetenz auf diesen Gebieten an den formellen Gesetz- sowie an den Verordnungsgeber, zu übertragen. Mit Blick auf die eben dargestellten personalpolitischen Begehren ist ohne Weiteres davon auszugehen, dass diese einen engen sachlichen Zusammenhang aufweisen. So ist die Streichung von § 67 Absatz 1 Buchstabe d der Kantonsverfassung vom 17. Mai 1984 (KV) darauf ausgelegt, insbesondere das Besoldungsrecht auf dem Wege der Gesetzgebung auf neue Rechtsgrundlagen zu stellen, und zwar in der erklärten Absicht, die nominale Entwicklung der Löhne im Regelfall auf das Mass der Teuerung gemäss dem Landesindex der Konsumentenpreise zu beschränken (vgl. dazu § 81a Absatz 2 des Änderungserlasses). Eine ähnliche Stossrichtung verfolgt - wenn auch lediglich in Form einer inhaltlich unbestimmten Programmnorm - § 81a Absatz 1 des Änderungserlasses, wonach der Kanton in seiner Personalpolitik für effiziente und flexible Verwaltungsstrukturen zu sorgen habe. Damit ist das Erfordernis der Einheit der Materie zweifellos erfüllt.

3. In materieller Hinsicht ist zu prüfen, ob die Volksinitiative unmögliche oder aber offensichtlich rechtswidrige Inhalte aufweist.

a) Ein Volksbegehren ist unmöglich, wenn das/die damit verfolgte/n Anliegen tatsächlich nicht durchführbar ist/sind (vgl. dazu Ulrich Häfelin / Walter Haller / Helen Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Auflage, 2008, Rn 1758). Unmöglich in diesem Sinne wäre, um ein Beispiel zu nennen, ein Begehren, welches (etwa aus verfahrenstechnischen Gründen) nicht innert des von der Initiative selbst vorgegebenen Zeitrahmens umgesetzt werden kann (und in einem späteren Zeitpunkt sinnlos oder aber hinfällig wäre) oder die ursprüngliche Zielsetzung (aus welchen Gründen auch immer) nicht erreichbar ist. Eine derartige Unmöglichkeit ist im Falle der vorliegenden Verfassungsinitiative offenkundig nicht gegeben.

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 hat deshalb den Begriff der offensichtlichen Rechtswidrigkeit mit einer "augenscheinlichen, sichtbaren und damit sofort erkennbaren Rechtswidrigkeit" gleichgesetzt (Urteil des Verwaltungsgerichtes [heute: Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht] Nr. 123 vom 15. Oktober 1997). Damit fragt sich mit Blick auf die vorliegende Verfassungsinitiative, ob diese mit höherrangigem (Bundes-)Recht vereinbar ist.

c) Im vorliegend interessierenden Zusammenhang ist nicht ersichtlich, inwiefern die Initiative "Für eine vernünftige staatliche Personalpolitik" gegen Bundesrecht verstossen sollte. So erklärt Artikel 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV) die Kantone als "souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist". Weiter bestimmt dieser Verfassungsartikel, dass die Kantone alle Rechte ausüben [dürfen], die nicht dem Bund übertragen sind. Als Ausfluss der dergestalt gewährleisteten Souveränität verfügen die Kantone über eine vollständige Staatsorganisation (Parlament, Regierung, Justiz) und besitzen eine sehr weitgehende Verfassungs-, Organisations-, Aufgaben- und Finanzautonomie

(Giovanni Biaggini, Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2007, Artikel 3, N 18). Auf dem vorliegend interessierenden Gebiet des Personalrechts existieren keine bundesrechtlichen Bestimmungen, welche die Ausgestaltung der kantonalen Gesetzgebung(en) über die Arbeitsverhältnisse der kantonalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Bereich der Lohnentwicklung tangieren würden. Infolgedessen steht es den Kantonen insbesondere (auch) frei, die Besoldungen ihrer Angestellten zu regeln. Dies gilt sowohl hinsichtlich der materiellen Ausgestaltung des Lohnwesens als auch bezüglich der Zuweisung der betreffenden Rechtsetzungskompetenz(en). Mit Blick darauf ist die vorliegende Initiative unter dem Gesichtspunkt der Übereinstimmung mit dem übergeordneten Bundesrecht unproblematisch.

d) Die Verfassung des Kantons Basel-Landschaft kennt hinsichtlich der Abänderbarkeit ihres Inhaltes keine (materiellen) Schranken. Damit steht sie grundsätzlich jeglichen Regelungen offen, solange diese nicht gegen höherrangiges Recht, namentlich Bundes- und Völkerrecht, verstossen. So sehen denn auch die basellandschaftlichen Verfassungsbestimmungen betreffend die "Revision der Verfassung" (vgl. den Neunten Abschnitt der KV, §§ 143 ff.) mit Blick auf die vorliegende Initiative im Wesentlichen lediglich vor, dass die Verfassung jederzeit ganz oder teilweise revidiert werden kann und dass die Teilrevision [der Verfassung] einzelne Bestimmungen oder mehrere sachlich zusammenhängende Bestimmungen betreffen kann (§ 143 Absatz 1 bzw. § 145 Absatz 2 KV). Eingedenk dessen steht der vorliegenden Initiative auch unter dem Gesichtspunkt des kantonalen Verfassungsrechts nichts entgegen.

Da das vorliegend zur Diskussion stehende Volksbegehren mithin die formalen Erfordernisse der Einheit der Form und der Einheit der Materie erfüllt und inhaltlich kein übergeordnetes Recht verletzt, erachten wir die Verfassungsinitiative "Für eine vernünftige staatliche Personalpolitik" als rechtsgültig."

4. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die formulierte Verfassungsinitiative „Für eine vernünftige staatliche Personalpolitik“ als rechtsgültig zu erklären.

Liestal, 18. Februar 2014

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:
Urs Wüthrich-Pelloli

Die 2. Landschreiberin:
Andrea Mäder

Beilagen: - Entwurf Landratsbeschluss

Formulierte Verfassungsinitiative „Für eine vernünftige staatliche Personalpolitik“

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

I.

Die formulierte Verfassungsinitiative „Für eine vernünftige staatliche Personalpolitik“ wird als rechts-
gültig erklärt.

Liestal,

IM NAMEN DES LANDRATES
Die Präsidentin:

Der Landschreiber: