



## Bericht an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

---

Bericht der: Personalkommission  
vom: 18. April 2013  
zur Vorlage Nr.: [2012-336](#)  
Titel: **Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative vom 13. Juli 2012 «für einen effizienten und flexiblen Staatsapparat»**  
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](#)

---

**Bericht der Personalkommission an den Landrat****Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative vom 13. Juli 2012 «für einen effizienten und flexiblen Staatsapparat»**

Vom 18. April 2013

**1. Ausgangslage**

Am 13. Juli 2012 wurde die formulierte Gesetzesinitiative «Für einen effizienten und flexiblen Staatsapparat» mit 2'844 rechtsgültigen Unterschriften eingereicht.

Der Wortlaut der Initiative ist:

*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)**

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

<sup>3</sup> *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)**

<sup>1</sup> *Das Arbeitsverhältnis kann beidseitig ordentlich gekündigt werden.*

<sup>2</sup> *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)**

<sup>1</sup> *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)**

<sup>2</sup> *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 nachgewiesener 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.*

<sup>3</sup> *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 Staatrechnung gesondert nach Direktionen, Landeskanzlei und Kantonsgericht auszuweisen und zu begründen.*

### **§ 76<sup>bis</sup> Änderung und Ergänzung bisherigen Rechts (neu)**

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

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

<sup>1</sup> *Die Änderung der Bestimmungen von § 30 Absätze 2 und 3 sind bis zum 31. Dezember 2017 befristet.*

<sup>2</sup> *Der Landrat kann die Frist gemäss Absatz 1 um maximal 3 Jahre verlängern.*

### **§ 77 Absatz 2 (neu)**

<sup>2</sup> *Vorstehende Bestimmungen treten sofort nach ihrer Annahme durch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in Kraft.*

Der Landrat hat zur Rechtsgültigkeit dieser formulierten Gesetzesinitiative Stellung zu nehmen. Auf Antrag des Rechtsdienstes des Regierungsrates hat die Finanz- und Kirchendirektion beschlossen, mit den Abklärungen zur Rechtsgültigkeit einen externen Gutachter zu beauftragen. Prof. Dr. iur. Poledna, Rechtsanwalt und Titularprofessor für öffentliches Recht an der Universität Zürich, und Dr. iur. Marianne Tschopp, Rechtsanwältin, halten in ihrem Rechtsgutachten vom 8. Oktober 2012 fest, dass die Initiative in Teilbereichen ungültig ist, nämlich dort, wo sie die endgültige Zuständigkeit des Landrates im Bereich der vom Kanton ausgerichteten Besoldungen festhält.

Der Regierungsrat beantragt in der Folge, die formulierte Gesetzesinitiative in den §§ 6 Absatz 3 und 30 Absätze 2 und 3, sowie im § 76b als ungültig zu erklären. Die restlichen Gesetzesänderungen seien als rechtsgültig zu erklären.

## **2. Beratungen in der Personalkommission**

### **2.1 Organisatorisches**

Das Rechtsgutachten von Prof. Dr. iur. Poledna und Dr. iur. Tschopp ist der Vorlage des Regierungsrates an den Landrat beigegeben. Die Personalkommission liess sich an der Sitzung vom 10. Dezember 2012 von Regierungsrat Adrian Ballmer und dem ehemaligen Leiter des Personalamtes Markus Nydegger über das Rechtsgutachten Poledna / Tschopp und die Schlüsse, die der Regierungsrat daraus gezogen hat, informieren.

An der Sitzung vom 14. Januar 2013 wurden Gilbert Hammel und Christoph Buser von der Liga der Baselbieter Steuerzahler (Initianten) angehört. Sie stellten das Gegengutachten von Prof. Dr. Andreas Abegg und Dr. Christa Stamm vor. In der Folge beschloss die Kommission, Herrn Prof. Dr. René Rhinow zu den relevanten Bestimmungen in der Kantonsverfassung (abschliessende Zuständigkeit des Landrates für die Besoldungen) und deren Entstehung anzuhören. Prof. Dr. René Rhinow hatte seinerzeit im Auftrag des Regierungsrates den Entwurf für die neue Kantonsverfassung ausgearbeitet und war anschliessend

Mitglied des Verfassungsrates, den er auch ein Jahr lang präsidierte. Prof. Dr. René Rhinow verfasste zuhanden der Kommission ein Kurzgutachten, das er in der Sitzung vom 11. März 2013 vorstellte. Die Beschlussfassung erfolgte schliesslich in der Sitzung vom 8. April 2013, nachdem der richtige Wortlaut ausgearbeitet worden war.

### **2.2 Vorstellen der Vorlage**

– Rechtsgutachten Poledna / Tschopp

Das Rechtsgutachten kommt zum Schluss, dass die Initianten in § 30 der Gesetzesinitiative Vorschriften machen, die mit der umfassenden Regelungskompetenz des Landrates bezüglich der Besoldung nicht vereinbar sind: Buchstabe a der Bestimmung begrenze die für die Besoldung verfügbare Summe und damit die Regelung derselben. Durch den gesetzten finanziellen Rahmen werde eine freie und aktive Lohngestaltung durch den Landrat verunmöglicht.

In Buchstabe b werde die für die Besoldung im öffentlichen Dienst wesentliche Einstufung in Erfahrungs- und Besoldungsstufen stark reglementiert. Da der Stufenanstieg direkte Auswirkung auf die Besoldungshöhe hat, wird dieser als Besoldungsregelung im Personaldekret festgehalten. Die starke Reglementierung durch den Initiativtext greift entsprechend in die Kompetenz zur Regelung der Besoldung ein.

Diese Forderungen in der Initiative greifen also in höherrangiges Recht ein und verletzen insbesondere § 67 Absatz 1 Buchstabe d der Kantonsverfassung. Dieser Verfassungsartikel legt klar die abschliessende Kompetenz des Landrates fest:

### **§67**

<sup>1</sup> *Der Landrat d. regelt die vom Kanton ausgerichteten Besoldungen, Pensionen und Ruhegehälter*

Mit dieser Regelung ist keine Volksabstimmung möglich. Der Landrat legt denn auch folgerichtig das Besoldungssystem im Dekret fest. Die übrigen Bestimmungen der formulierten Gesetzesinitiative verletzen kein höherrangiges Recht und sind deshalb als rechtsgültig zu erklären.

### **2.3 Anhörung der Liga der Baselbieter Steuerzahler**

– Rechtsgutachten Abegg / Stamm

Das von der Liga Baselbieter Steuerzahler in Auftrag gegebene Gutachten kommt zum Schluss, dass die Teilungültigerklärung der Initiative eine Einschränkung der Volksrechte bedeute. § 67 der Kantonsverfassung führe den Titel «Weitere Zuständigkeiten» und sehe darin keine abschliessende Zuständigkeit des Landrates für die vom Kanton ausgerichteten Besoldungen, Pensionen und Ruhegehälter vor. Das sei weder im Titel noch im Text so vermerkt. Die Bestimmung gebe lediglich vor, dass der Landrat und nicht der Regierungsrat verschiedene konkrete Rechtshandlungen vorzunehmen haben, unter anderem eben die Bestimmungen der Lohnhöhe für Arbeitsplätze im öffentlichen Recht.

Die Vertreter der Liga weisen darauf hin, dass sie dem Landrat keine Kompetenzen wegnehmen. Die Lohnfrage sei bereits im Dekret geregelt. Es gehe lediglich darum, dass das Volk die Rahmenbedingungen abstecken könne, innerhalb deren der Landrat den Spielraum für die Ausgestaltung des Dekrets nutzen kann.

#### 2.4 Beratungen in der Kommission

Die Stellung der Volksrechte war Ausgangspunkt der Diskussion in der Kommission. Eine Initiative ist laut Kantonsverfassung dann ungültig zu erklären, wenn sie unmöglich oder offensichtlich rechtswidrig ist. Das Stimmvolk hat Anspruch darauf, dass ihm nur mögliche oder nicht offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren zur Abstimmung vorgelegt werden. Das Bundesgericht hält aber fest, dass eine Initiative im Zweifel dem Volk unterbreitet werden müsse.

Ob nun tatsächlich offensichtliche Rechtswidrigkeit vorliege, wurde in der Kommission unterschiedlich beurteilt. Die Feststellung im Gutachten Poledna / Tschopp, es handle sich um einen klaren Eingriff in die verfassungsmässig festgelegte Kompetenzordnung, wurde nicht von allen in dieser Absolutheit geteilt.

Schliesslich entschied sich eine Mehrheit der Mitglieder, zur Geschichte des § 67 in der Kantonsverfassung und seiner Wirkung als möglicherweise abschliessende Kompetenzzuweisung Prof. Dr. R. Rhinow anzuhören. Dieser hielt in seinem Kurzgutachten fest, dass es der eindeutige Wille des Verfassungsrates gewesen sei, dem Landrat die Regelung der auszurichtenden Besoldungen, Pensionen und Ruhegehälter abschliessend zuzuweisen, d.h. ohne Initiativ- und Referendumsmöglichkeit. Diese Regelung habe damals eine Ausweitung der demokratischen Abstützung bedeutet. Vorher sei der Regierungsrat allein zuständig gewesen.

Das Demokratieprinzip bedeute nicht, dass alle Entschiede durch das Volk gefällt werden müssen. Auch der Parlamentarismus gehöre zur Demokratie und es sei Aufgabe der Verfassung, die Entscheidungskompetenzen zwischen Volk, Parlament und Regierung aufzuteilen.

Wenn der § 67 Buchstabe d der Kantonsverfassung geändert werden soll, muss eine Verfassungsinitiative ergriffen werden. Die Gesetzesinitiative ist das falsche Instrument, hielt ein Teil der Kommissionsmitglieder fest. Würde eine Gesetzesinitiative, die gegen Verfassungsrecht verstösst, dem Volk zur Abstimmung vorgelegt, würde das nicht eine Stärkung der demokratischen Rechte bedeuten. Nimmt man die Volksrechte ernst, muss das richtige Instrument eingesetzt werden, im vorliegenden Fall eben eine Verfassungsinitiative.

Einige Mitglieder sind nicht der Ansicht, dass die Offensichtlichkeit der Rechtswidrigkeit so deutlich ist. Auch das Bundesgericht sei der Meinung, dass im Zweifelsfall eine Initiative zur Abstimmung zu unterbreiten ist. Die Diskussion bezog sich nur auf die §§ 6 Absatz 3 und 30 Absätze 2 und 3, sowie § 76b, da deren Regelung in die Zuständigkeit des Landrates gemäss Kantonsverfassung eingreifen. Die übrigen in der Initiative verlangten Änderungen des Personalgesetzes verletzen kein Verfassungsrecht und können deshalb als rechtsgültig erklärt werden.

### 3. Antrag der Personalkommission

Die Personalkommission beantragt dem Landrat mit 4:2 Stimmen bei 2 Enthaltungen zu beschliessen:

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 Absatz 3 und 30 Absätze 2 und 3 sowie § 76b der in der formulierten Gesetzesinitiative vorgeschlagenen Änderungen des Personalgesetzes.
2. Die in der formulierten Gesetzesinitiative vom 13. Juli 2012 «Für einen effizienten und flexiblen Staatsapparat» vorgeschlagenen Änderungen von § 6 Absatz 2 Satz 2, § 19 Absätze 1 und 2, § 25 Absatz 1, § 76<sup>bis</sup> und § 77 Absatz 2 sowie die Aufhebung von § 20 Absatz 3 und § 25a des Personalgesetzes werden als rechtsgültig erklärt.

Birsfelden, 18. April 2013

Regula Meschberger  
Präsidentin der Personalkommission