

Rechtsdienst Regierungsrat & Landrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Finanz- und Kirchendirektion
Generalsekretariat
Rheinstr. 33b
4410 Liestal

FINANZ- und KIRCHEN-DIR.	Korr. Nr. 26182	
— Direkte Erledigung — RRB		
— Antwortschreiben Vorsleher — Zum erlieferten Auftrag		
Eing. 17 Okt. 2025		
Auftrag	Federfg.	z.K. <input checked="" type="checkbox"/>
VOR GS AGS GEM HR SIFM FIV KSA PA STA STV ZI	<input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	
BGV BLPK SVA	<input type="checkbox"/>	
Visa	JW	

Liestal, 14. Oktober 2025

030 25 8 / JP

Prüfung der Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative «Staatsaufgaben: Weniger ist mehr»

Sehr geehrter Herr Regierungspräsident Lauber
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 25. September 2025 haben Sie uns gebeten, die Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative «Staatsaufgaben: Weniger ist mehr» abzuklären. Gerne kommen wir diesem Auftrag wie folgt nach:

Allgemeines

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 [ZBI], Band 83, S. 1 ff.; RENÉ A. RHINOW, Volksrechte, in: Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 1984, S. 144 ff.).
2. Zuständig für die 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 ent-

sprechende Verfügung der Landeskanzlei vom 16. September 2025, publiziert im Amtsblatt vom 18. September 2025, woraus hervorgeht, dass die Initiative mit 1'579 Unterschriften zustande gekommen ist). Unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren erklärt der Landrat dagegen auf Antrag des Regierungsrats für ungültig (§ 29 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 [KV]; § 78 Abs. 1 und 2 GpR). Aus der Pflicht des Landrats, unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren für ungültig zu erklären, ergibt sich der Anspruch der Stimmberchtigten, dass ihnen nur mögliche und nicht offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren zur Abstimmung vorgelegt werden.

Formelles

3. § 28 Abs. 1 KV unterscheidet zwischen der formulierten Volksinitiative und dem in der Form der allgemeinen Anregung gehaltenen (d.h. nichtformulierten) Volksbegehren. Ein Volksbegehr 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 Begehr wird dem Landrat beantragt, eine Vorlage im Sinne des Begehrns auszuarbeiten (§ 65 Abs. 1 GpR). Weiter bestimmt § 65 Abs. 2 GpR, dass, wenn die Voraussetzungen entsprechend § 64 GpR für eine formulierte Initiative nicht erfüllt sind, das Volks- oder Gemeindebegehr als nichtformulierte Initiative gilt. Eine Volksinitiative darf demnach nur als allgemeine Anregung oder als ausformulierter Entwurf eingereicht werden. Mischformen sind ausgeschlossen.

Die formulierte Volksinitiative «Staatsaufgaben: Weniger ist mehr» wirft hinsichtlich des Erfordernisses der Einheit der Form keine Fragen auf, zumal das Begehr einheitlich in der Form der formulierten Gesetzesinitiative gehalten ist.

4. 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 Stimmberchtigten nicht zu Gunsten oder zu Lasten einzelner Abstimmungsfragen die ganze Vorlage annehmen oder ablehnen müssen.

Die zu beurteilende Volksinitiative verlangt im Wesentlichen die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Private, sofern diese die Aufgabe wirksamer und wirtschaftlicher erfüllen können. Um dieses Vorhaben zu erreichen, soll das Gesetz vom 28. September 2017 über die Organisation des Regierungsrats und der Verwaltung des Kantons Basel-Landschaft (Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz Basel-Landschaft, RVOG BL; SGS 140) dahingehend geändert werden, dass in § 23 Abs. 1 die fakultative Möglichkeit der Übertragung öffentlicher Aufgaben auf dezentrale Verwaltungsträger durch Gesetz vorgesehen werden soll, wenn eine Aufgabe ausserhalb der kanto-

nalen Verwaltung wirksamer und wirtschaftlicher erfüllt werden kann (Kann-Bestimmung). In einem neuen Abs. 1^{bis} soll der Regierungsrat (unabhängig einer gesetzlichen Grundlage) zur Übertragung öffentlicher Aufgaben an Private verpflichtet werden, wenn die Aufgabe von diesen wirksamer und wirtschaftlicher erfüllt werden kann (zwingende Bestimmung). Davon ist insbesondere auszugehen, wenn die Aufgabe in einem anderen Kanton bereits auf Private ausgelagert ist. Eine entsprechende Überprüfung der öffentlichen Aufgaben des Kantons soll durch von der Verwaltung unabhängige Experten erfolgen, wobei der Expertenbericht zu veröffentlichen ist. In Abs. 5 des vorangehenden § 20 wird die Zuweisung von Verwaltungsaufgaben an kantonale Anstalten und Betriebe oder an Private gemäss § 23 vorbehalten.

Mit Blick auf den dargestellten Regelungsbereich ist das Gültigkeitserfordernis der Einheit der Materie ohne Weiteres erfüllt, geht es in der Initiative doch im Kern darum, dass öffentliche Aufgaben im Kanton Basel-Landschaft durch den Regierungsrat konsequent an private Anbieter/-innen übertragen werden sollen, sofern diese Aufgaben – nach entsprechender Expertenprüfung – von privaten Dienstleistern/-innen effizienter und kostengünstiger erfüllt werden können. Das staatliche Handeln soll demgegenüber subsidiär bleiben und der Staat soll sich auf seine wesentlichen Aufgaben beschränken.

Materielles

5. In materieller Hinsicht ist zu prüfen, ob die Volksinitiative unmögliche oder aber offensichtlich rechtswidrige Inhalte aufweist (§ 78 Abs. 2 GpR). Ein Volksbegehren ist unmöglich, wenn das/die damit verfolgte/n Anliegen tatsächlich nicht durchführbar ist/sind. Unmöglich in diesem Sinne wäre, um ein Beispiel zu nennen, ein Begehr, welches (etwa aus verfahrenstechnischen Gründen) nicht innert des von der Initiative selbst vorgesehenen 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. Im Falle des vorliegenden Volksbegehrens ist eine derartige Unmöglichkeit nicht ersichtlich, so dass der Rechtsgültigkeit der Initiative unter diesem Gesichtspunkt nichts entgegensteht.

6. Des Weiteren dürfen Volksinitiativen nicht gegen Vorschriften verstossen, die auf einer ihnen übergeordneten Normstufe verankert sind (Bundesgerichtsentscheid [BGE] 139 I 292, E. 5.4). In diesem Sinne dürfen kantonale Gesetzesinitiativen – abgesehen von der hier zweifellos nicht zur Diskussion stehenden Verletzung von Völkerrecht – nicht gegen Bundesrecht, interkantonales Recht und kantonales Verfassungsrecht verstossen (YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY/NADJA BRAUN BINDER/ANDREAS GLASER, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023, Rz. 2031).

6.1 Die blosse Rechtswidrigkeit genügt indes nicht, um eine Initiative als ungültig zu erklären, sondern es bedarf einer augenscheinlichen, sichtbaren und damit sofort erkennbaren Rechtswidrigkeit (Entscheid des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV] 810 17 286 vom 24. Januar 2018, E. 5.6.2). 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 kantonale Verfassungsgericht hat deshalb den Begriff der offensichtlichen Rechtswidrigkeit mit einer «augenscheinlichen, sichtbaren und damit sofort erkennbaren Rechtswidrigkeit» gleichgesetzt (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Basel-Landschaft [heute: Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht] Nr. 123 vom 15. Oktober 1997, E. 3). Da die Gültigkeitsprüfung Sache des Landrats ist, ist dabei weder auf das Urteilsvermögen des Durchschnittbürgers bzw. der Durchschnittsbürgerin noch auf dasjenige einer juristischen Fachkraft, sondern grundsätzlich auf das Verständnis der Landräte und Landrätiinnen abzustellen (vgl. Basellandschaftliche Verwaltungsgerichtsentscheide [BLVGE] 1996, S. 39 f.).

6.2 Eine kantonale Initiative kollidiert mit übergeordnetem Recht, wenn sie den gleichen Normbereich betrifft und dabei für das gleiche Problem eine andere Antwort gibt als das höherrangige Recht (YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rz. 2120).

6.3 Das Prinzip der Unverletzlichkeit des Stimmrechts verlangt, dass die Behörde, welche sich über die materielle Gültigkeit einer Initiative ausspricht, diese in dem für die Initianten und Initiantinnen günstigsten Sinn auslegt. Erlaubt es der Text, eine Initiative bei entsprechender Auslegung als mit dem höherrangigen Recht vereinbar zu bezeichnen, so ist sie gültig zu erklären (vgl. BGE 119 Ia 154, E. 2b). Der Spielraum einer derartigen Auslegung ist bei einer nicht formulierten Initiative jedoch grösser als bei einer ausformulierten Initiative.

6.4 Zu prüfen ist nachfolgend die Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht. Insbesondere stellt sich hier die Frage nach der Vereinbarkeit mit den verfassungsrechtlichen Voraussetzungen in Bezug auf die staatliche Aufgabenerbringung und die damit verbundenen Schranken.

6.4.1 Verwaltungstätigkeit dient der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Was alles davon erfasst wird, lässt sich nicht scharf rechtlich definieren. Letztlich ist es Sache der Politik, diejenigen Aufgaben, die vom Staat wahrzunehmen sind und damit in den Tätigkeitsbereich der öffentlichen Verwaltung fallen, zu bestimmen. Leitlinie ist immer, dass es sich um Aufgaben im öffentlichen Interesse handelt. Nach heutiger Auffassung sind nicht alle öffentlichen Aufgaben zwangsläufig Staatsaufgaben. Erfasst werden vielmehr alle Tätigkeitsbereiche im öffentlichen Interesse; diese

können als Staatsaufgaben definiert, aber auch privaten Rechtsträgern übertragen werden. Für die Zuweisung sind nicht mehr nur Kriterien wie die Komplexität der Aufgabe und deren Wichtigkeit wesentlich, sondern auch andere Gesichtspunkte wie Effizienz, Wirtschaftlichkeit und Subsidiarität (PETER UEBERSAX, Privatisierung der Verwaltung, in: Schindler et al. [Hrsg.], Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 102/2001 S. 393 ff., S. 395). Für die Schweiz ist die partnerschaftliche Aufgabenerbringung von Staat und privatem Sektor und damit auch die Auslagerung bzw. die Übertragung von Verwaltungsaufgaben an private Akteure im freien Wettbewerb nichts Neues. Es wird versucht, die Privaten in die Verwaltungstätigkeit mit einzubeziehen und in möglichst vielen Bereichen an der staatlichen Aufgabenerfüllung mitwirken zu lassen. Damit sollen das Fachwissen der Privaten genutzt und die Akzeptanz der Verwaltungstätigkeit verbessert werden (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich 2020, Rz. 1791).

Wie der Begriff der Staatsaufgabe und seine verwandten Ausdrücke ist auch jener der Auslagerung von staatlichen Aufgaben rechtsdogmatisch nicht gefestigt. Der Begriff der Übertragung öffentlicher Aufgaben auf verwaltungsexterne Rechtsträger schneidet thematisch ein weites Feld von Veränderungen mit Bezug auf die Erfüllung im öffentlichen Interesse stehender Aufgaben an. Die Möglichkeiten reichen von der klassischen Verwaltungstätigkeit bis hin zu einer vom Gemeinwesen unabhängigen Erfüllung durch eine private Trägerschaft (ALAIN THIÉBAUD, Die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf verwaltungsexterne Rechtsträger nach Massgabe der neuen Zürcher Kantonsverfassung, in: Schindler et al. [Hrsg.], Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 109/2008 S. 509 ff., S. 511 f.).

Mit Blick auf die hier zu beurteilende Initiative ist unter der Auslagerung von öffentlichen Aufgaben die Übertragung von staatlichen Aufgaben an eine mehr oder weniger verselbstständigte, öffentlich-rechtlich geregelte, ausserhalb der Zentralverwaltung stehende staatliche Einheit, an staatliche bzw. staatlich beherrschte Unternehmen in Privatrechtsform, an gemischtwirtschaftliche Unternehmen oder an Private zu verstehen. Bei bestimmten (nicht hoheitlichen) Aufgaben verzichtet der Staat also darauf, sie durch seine eigenen Organe wahrzunehmen, weil verwaltungsexterne Rechtsträger dazu besser geeignet sind (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 43 ff.). Die übertragene Aufgabe bleibt bei der Auslagerung eine staatliche Aufgabe, das heisst das Gemeinwesen trägt für deren Erfüllung weiterhin die Gewährleistungs- bzw. Erfüllungs- oder Kontrollverantwortung (ROBERT SCHIBLI, Der öffentlich-rechtliche Auftrag, in: Zürcher Studien zum öffentlichen Recht [ZStöR], 2023, Teil 2: Grundlagen / Kapitel 2: Auslagerung von Staatsaufgaben, Rz. 63).

6.4.2 Gemäss Art. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) gelten 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 der-

gestalt gewährleisteten Souveränität verfügen die Kantone über eine vollständige Staatsorganisation (Parlament, Regierung, Justiz) und besitzen eine sehr weitgehende Verfassungs-, Organisations-, Aufgaben- und Finanzautonomie (GIOVANNI BIAGGINI, Kommentierung von Art. 3 BV, in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney [Hrsg.], Basler Kommentar Bundesverfassung [BSK BV], 2015, Rz. 21 zu Art. 3).

6.4.3 Die Kantone sind nach der in der Bundesverfassung gewährleisteten Organisations- und Aufgabenautonomie (vgl. insb. Art. 3, Art. 43a, Art. 46 Abs. 3, Art. 47, Art. 51 ff. BV) weitgehend frei, wie sie öffentliche Aufgaben erfüllen. Der «Aufgabenprivatisierung» als verwaltungsexterne Auslagerung, also der Übertragung der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe an einen privaten Aufgabenträger, sind allerdings gewisse Grenzen gesetzt. Für die Kantone können sich aus den Bundeskompetenzen und der darauf gestützten Bundesgesetzgebung entsprechende Schranken ergeben.

Die Kantone haben folgende *bundesverfassungsrechtliche Schranken* zu beachten:

- In der Lehre wird die Auffassung vertreten, dass es Kategorien von öffentlichen Aufgaben gibt, deren Wahrnehmung unter keinen Umständen verwaltungsexternen Rechtsträgern übertragen werden kann und darf (= hoheitlicher Aufgabenbereich des Bundes). Über den Umfang dieses Bereichs gehen die Meinungen indes auseinander: Die einen Autoren sehen als *zwingende Staatsaufgaben* einzig die Rechtsetzung und Rechtsdurchsetzung, andere nennen als unausweichliche Staatsaufgaben etwa die innere und äussere Sicherheit (vgl. BGE 117 Ia 202, E. 4), die Landesverteidigung, die Gesetzgebung, die Rechtspflege, das Währungs- und Zollwesen sowie die Besteuerung. Mit Blick auf Rechtsprechung und Literatur kann zusammenfassend gesagt werden, dass ein Gemeinwesen von sich aus die Landesverteidigung, die polizeiliche Gebietshoheit, eine funktionsfähige Verwaltungsorganisation und eine ausreichende Finanzkapazität garantieren können muss und Aufsichtsbefugnisse über die Verwaltung und Dritte (als Träger staatlicher Aufgaben) nicht delegieren darf (so muss bspw. der Grundschulunterricht staatlicher Leitung oder Aufsicht unterstehen; vgl. Art. 62 Abs. 2 BV). Im Bereich dieser *absolut unübertragbaren Aufgaben* besteht eine rechtliche Verpflichtung des Gemeinwesens und die Notwendigkeit hoheitlicher Aufgabenerfüllung (THIÉBAUD, a.a.O., S. 517 f.; vgl. auch UEBERSAX, a.a.O., S. 395 f. sowie ANDREAS MÜLLER, Staats- und verwaltungsrechtliche Kriterien für die Privatisierung von Staatsaufgaben, in: Gaudin et al. [Hrsg.], Aktuelle Juristische Praxis [AJP] 1998 S. 65, S. 68 f.).
- Im Zusammenhang mit der Auslagerung von Staatsaufgaben spielen darüber hinaus die *allgemeinen Verfassungsprinzipien*, wie das Demokratie-, das Rechtsstaats- und das Föderalismusprinzip, die als Leitlinien zu verstehen sind, eine wichtige Rolle. Bedeutende

Schranken ergeben sich insbesondere auch aus den *Grundrechten*. Die Bundesverfassung hält in Art. 35 Abs. 2 unmissverständlich fest: «Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen.» (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1850 ff.; THIÉBAUD, a.a.O., S. 517). Im Weiteren ist an dieser Stelle der als verfassungsmässiges Recht und allgemeines rechtstaatliches Organisationsprinzip geltende *Gewaltenteilungsgrundsatz* zu erwähnen, der die Kompetenzverteilung zwischen Stimmvolk, Parlament, Regierung und Verwaltung bis zu einem gewissen Grad vorbestimmt, nach einer insgesamt ausgewogenen Machtverteilung strebt und auch bei gebotener Kooperation klare Verantwortlichkeiten und Aufsichtsmechanismen verlangt. Hervorzuheben sind ausserdem die *Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns* (Art. 5 BV): Aufgrund des in Art. 5 Abs. 1 BV normierten Legalitätsprinzips bedarf die Verwaltungsorganisation und damit auch die Auslagerung der staatlichen Aufgabenerfüllung einer hinreichenden Rechtsgrundlage (Rechtssatz, formelles/materielles Gesetz). Zudem ist die Auslagerung von öffentlichen Aufgaben nur zulässig, wenn dafür ein öffentliches Interesse besteht und sie verhältnismässig (also insbesondere notwendig und geeignet bzw. zweckmässig) ist (vgl. Art. 5 Abs. 2 BV). Zu beachten ist, dass sowohl das öffentliche Interesse als auch die Verhältnismässigkeit die Auslagerung der Aufgabenerfüllung an Private gebieten können. So kann ein besonderes öffentliches Interesse daran bestehen, dass eine Aufgabe durch Dritte wahrgenommen wird oder die Aufgabenerfüllung durch die Zentralverwaltung als unzweckmässig erscheint.

Auf dem vorliegend interessierenden Gebiet der Verwaltungs- und Aufgabenorganisation sind die Kantone also grundsätzlich frei in der Ausgestaltung der kantonalen Gesetzgebung(en). Bund und Kantone, Gemeinden und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften sind jedoch bei der Ausgestaltung an die soeben genannten verfassungsrechtlichen Schranken wie die allgemeinen Verfassungsprinzipien, die Grundrechte und die Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns (vgl. Art. 5 BV) gebunden.

6.4.4 Die Übertragung einer öffentlichen Aufgabe durch die Exekutive an eine private Aufgabenträgerschaft, wie sie in der vorliegenden Initiative gefordert wird, ist insbesondere vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Gesetzmässigkeit der Verwaltung sowie den demokratischen Verfassungsprinzipien eingehender zu diskutieren. Mit der vorliegenden Initiative wird die Privatisierungs- bzw. Auslagerungskompetenz vollumfänglich der Exekutive übertragen; der Regierungsrat wird zur konsequenten Auslagerung einer öffentlichen Aufgabe an eine private Trägerschaft ermächtigt bzw. verpflichtet, wenn ein anderer Kanton oder eine verwaltungsexterne Expertengruppe diese Aufgabe durch Private als wirksamer (effektiver) und wirtschaftlicher (effizienter) erfüllbar erachtet. Mangels näherer Definierung des auszulagernden Aufgabenbereichs sowie der Modalitäten der Auslagerung im Initiativtext verfügt der Regierungsrat über weitgehende Gestaltungsfreiheit in Bezug auf die Regelung der auszulagernden Verwaltungstätigkeiten (vgl. § 23 Abs. 1^{bis} des Initiativ-

textes). Die von den Initiantinnen und Initianten angestrebte Aufgabenübertragungskompetenz erteilt dem Regierungsrat eine Art «Generalmächtigung», die es ihm erlaubt, bei Bedarf – nach entsprechender Expertise – grundsätzlich jede Aufgabe (durch Verordnung oder Beschluss) auszugliedern bzw. auszulagern. Anders verhält es sich offensichtlich bei der Übertragung öffentlicher Aufgaben an dezentrale Verwaltungsträger: Hier bedarf es gemäss Initiativtext (weiterhin) explizit eines Gesetzes («[...] kann durch Gesetz [...] übertragen werden»; vgl. § 23 Abs. 1 des Initiativtextes; vgl. § 23 RVOG BL in der geltenden Fassung). Eine derartige Unterscheidung zwischen Privaten und dezentralen Verwaltungsträgern erscheint unter rechtlichen Gesichtspunkten wenig überzeugend.

6.4.5 Lehre und Praxis stehen einer schrankenlosen Aufgabenauslagerung überwiegend ablehnend entgegen. Wie gesehen, sollen bestimmte Aufgaben der staatlichen «Kernverwaltung» vorbehalten bleiben. Im Bereich dieser absolut unübertragbaren Aufgaben besteht eine Notwendigkeit zur hoheitlichen Aufgabenerfüllung. Diese zwingenden Staatsaufgaben bleiben einer Auslagerung grundsätzlich verwehrt. Ausserhalb dieses staatlichen Gewaltmonopols sind bei der Aufgabenübertragung die Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns zu beachten. Aus dem in Art. 5 Abs. 1 BV ausdrücklich verankerten Legalitätsprinzip ergibt sich, dass die Grundzüge der Aufgaben und Leistungen sowie der Behördenorganisation und der Verfahren in einem Gesetz im formellen Sinn zu verankern sind (= grundsätzliche Formgebundenheit staatlichen Handelns). Dieser Grundsatz gilt auch dann, wenn Verwaltungsaufgaben ausserhalb der Zentralverwaltung wahrgenommen werden sollen bzw. die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben auf Private oder private Institutionen übertragen werden soll. Der Bezug Privater zur Aufgabenerfüllung bedarf also – wie jede grundlegende verwaltungsorganisatorische Massnahme – einer Grundlage im formellen Gesetz (MARKUS MÜLLER, Kommentierung von Art. 178 BV, in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney [Hrsg.], Basler Kommentar Bundesverfassung [BSK BV], 2015, Rz. 54 zu Art. 178 BV; vgl. auch HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1817 sowie PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., 2022, Rz. 245).

6.4.6 Nach Art. 178 Abs. 3 BV können Verwaltungsaufgaben durch Gesetz Organisationen und Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts übertragen werden, die ausserhalb der Bundesverwaltung stehen (vgl. zudem Art. 2 Abs. 4 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 [RVOG; SR 172.010]; Art. 5 Abs. 1 BV). Gemäss Rechtsprechung und Lehre verlangt Art. 178 Abs. 3 BV für eine Aufgabenübertragung eine hinreichend bestimmte und bereichsspezifische formell-gesetzliche Grundlage im Sinne einer Auslagerungsermächtigung, die auf einen bestimmten Aufgabenbereich Bezug nimmt (BGE 148 II 218, E. 3.3.1, mit Hinweisen auf Rechtsprechung und Literatur; GIOVANNI BIAGGINI, Kommentierung von Art. 178 BV, in: Ehrenzeller et al. [Hrsg.], St. Galler Kommentar Bundesverfassung [SG Komm. BV], 2023, Rz. 33 zu Art. 178 BV). Die Frage, ob eine Aufgabenübertragung stets den Segen des Gesetzgebers benötigt, gab in den parlamentarischen Beratungen zu diskutieren. Ein Teil des Parlaments (Ständerat

und Minderheit der nationalrätslichen Kommission) wollte in Abweichung des bundesrätlichen Vorschlags eine grosszügigere Variante umsetzen. Danach sollte die Verfassung dem Bundesrat eine Generalermächtigung erteilen, die es ihm erlaubt, bei Bedarf grundsätzlich jede Aufgabe durch Verordnung oder Beschluss auszugliedern bzw. auszulagern; der Gesetzgeber hätte nach diesem Konzept lediglich in einem Rahmengesetz (bspw. im RVOG) die generellen Anforderungen, etwa in Form eines Kriterienkatalogs, festlegen müssen. Diese Lösung wurde vom Parlament allerdings verworfen (vgl. MARKUS MÜLLER, BSK BV, Rz. 35 zu Art. 178 BV sowie BIAGGINI, SG Komm. BV, Rz. 33 zu Art. 178 BV, je mit Hinweisen).

6.4.7 Im Zusammenhang mit Art. 178 Abs. 3 BV hat das Bundesgericht festgehalten, dass diese Verfassungsbestimmung einen allgemeinen Grundsatz des öffentlichen Rechts widerspiegle, wonach eine Dezentralisierung der Verwaltung sowie jede Übertragung hoheitlicher Befugnisse an Dritte auf einer hinreichend präzisen formellen Rechtsgrundlage beruhen müssten, da sie die organisatorische Einheit der Verwaltung beeinträchtigten und eine Verletzung des staatlichen Monopols darstellten (BGE 138 I 196, E. 4.4.3, mit weiteren Hinweisen). Die konkreten Anforderungen an die formell-gesetzliche Grundlage hängen von der Art der auszulagernden Verwaltungstätigkeit ab. Sollen Verwaltungsaufgaben übertragen werden, deren Erfüllung hoheitliches Handeln erfordert oder verfassungsmässige Rechte bzw. Rechte und Pflichten von Personen tangiert (vgl. Art. 164 Abs. 1 Bst. b und c BV), gelten nach Lehre und Rechtsprechung erhöhte Anforderungen (vgl. BGE 148 II 218, E. 3.3.2, mit Hinweisen auf Rechtsprechung und Literatur). Hinsichtlich der Normdichte verlangt die Lehre grundsätzlich, dass formell-gesetzlich festlegt wird, ob und wenn ja, wie bzw. wem eine bestimmte Verwaltungsaufgabe zur Erfüllung übertragen wird (MARKUS MÜLLER, BSK BV, Rz. 36 zu Art. 178 BV). Entscheidet sich ein Kanton also dafür, eine staatliche Aufgabe an Private zu delegieren, müssen diese Delegation und ihre Modalitäten in einem formellen Gesetz vorgesehen sein.

6.4.8 Das Bundesgericht und die herrschende Lehre fordern für die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf verwaltungsexterne Rechtsträger (meist ist in diesem Zusammenhang von Privaten die Rede) als Ausfluss von Art. 5 Abs. 1 BV also eine Grundlage auf Gesetzesstufe. Die Übertragung der staatlichen Aufgabe sowie ihre Modalitäten müssen in einem formellen Gesetz vorgesehen sein (= hinreichend bestimmte rechtsatzmässige Grundlage; vgl. BGE 138 I 196, E. 4.4.3). In der spezialgesetzlichen Ermächtigung ist festzulegen, ob und wenn ja wie bzw. wem eine bestimmte Verwaltungsaufgabe zur Erfüllung übertragen wird. Der Verfassungsgeber bringt mit dieser Lösung unter anderem zum Ausdruck, dass Aufgabenübertragungen nur mit Bedacht und nur gestützt auf eine dem Legalitätsprinzip genügende gesetzliche Grundlage vorgenommen werden (MARKUS MÜLLER, BSK BV, Rz. 36 zu Art. 178 BV). Der Gesetzesvorbehalt nach Art. 178 Abs. 3 BV schliesst jedoch nicht aus, dass der Gesetzgeber die nähere Regelung einer Aufgabenübertragung im Rahmen von Art. 164 Abs. 2 BV dem Verordnungsgeber delegieren kann. Für die Delegationsnorm gelten jedoch wiederum strenge Anforderungen, wenn hoheitliche Aufgaben

übertragen werden sollen oder Rechte und Pflichten von Personen infrage stehen. In diesem Fall müssen die Grundzüge der delegierten Materie in der Delegationsnorm hinreichend umschrieben sein (BGE 148 II 218, E. 3.3.5, mit weiteren Hinweisen auf die Rechtsprechung; vgl. THIÉBAUD, a.a.O., S. 515; ANDREAS MÜLLER, a.a.O., S. 76). Die Gesetzesdelegation bleibt also möglich, wobei deren Umfang sich nach der Art der betroffenen Aufgabe bzw. der auszulagernden Verwaltungstätigkeit orientiert (MARKUS MÜLLER, BSK BV, Rz. 36 zu 178 BV; BIAGGINI, SG Komm. BV, Rz. 33 zu Art. 178 BV).

6.4.9 Erwähnenswert erscheint an dieser Stelle, dass das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage in erster Linie der Wahrung des Grundsatzes der Parallelität der Formen dient: Wird eine öffentliche Aufgabe übertragen, berührt dies immer auch jenen demokratischen Entscheid, der die Aufgabe ursprünglich dem Gemeinwesen zugewiesen hat – der Auslagerungsentscheid muss vom Grundsatz her auf gleicher Stufe erfolgen, um eine genügende demokratische Legitimation zu gewährleisten (Demokratieprinzip). Im Lichte dieses Grundsatzes bedürfen nicht alle Formen übertragenen Verwaltungshandelns gleichermassen einer (spezifischen) gesetzlichen Grundlage.

Bloss verwaltungsinterne organisatorische Änderungen fallen nicht unter den Begriff der Übertragung öffentlicher Aufgaben. Ferner ist für Aufgaben der administrativen Hilfstätigkeit (blosse Hilfsaufgaben) bzw. der Bedarfsverwaltung (ob nun faktisch vom Gemeinwesen oder von Privaten wahrgenommen) – nach herrschender Lehre und Rechtsprechung – schon zum vornherein keine gesetzliche Grundlage erforderlich. Ein Gesetz im formellen Sinn ist lediglich – aber immerhin – notwendig, wenn es sich um Aufgaben handelt, die Grundlegendes und Wichtiges betreffen.

Grundlegend und wichtig sind Aufgaben, die zur Auferlegung von Pflichten und zu schweren Grundrechtseingriffen bzw. zur Einschränkung von Freiheitsrechten führen können (sog. Eingriffsverwaltung) oder die bedeutende Leistungen beinhalten (sog. Leistungsverwaltung; bspw. Sozialversicherung, Bildung, Gesundheitswesen, Verkehr, Versorgung), mit der Erhebung von Abgaben verbunden sind oder wenn bedeutende Verwaltungsträger errichtet werden oder wenn es sich um bedeutende Beteiligungen handelt (vgl. THIÉBAUD, a.a.O., S. 516). Soweit andernfalls eine Verordnung als genügend erachtet wird, sind jedenfalls – wie vorerwähnt – die Delegationsvoraussetzungen zu beachten.

6.4.10 Vor diesem Hintergrund ergeben sich unsererseits mit Blick auf die hier zu beurteilende Gesetzesinitiative gewisse Zweifel an der Rechtsgültigkeit. Die Initiative räumt dem Regierungsrat, also der Exekutive als vollziehendes Organ, eine generelle, vorbehaltlose Befugnis zur Aufgabenauslagerung ein, sobald die entsprechenden Aufgaben von einer privaten Trägerschaft wirksamer und wirtschaftlicher erfüllt werden können, wobei sich der Regierungsrat diesbezüglich an anderen Kantonen oder aber an einem entsprechenden Expertenbericht orientieren soll (vgl. § 23 Abs. 1^{bis} des Initiativtextes). Es handelt sich hierbei um eine Art «Generaldelegation» bzw. «Generalvollmacht», welche den Regierungsrat zur uneingeschränkten Aufgabenübertragung bzw. -auslagerung ermächtigt, unabhängig davon, um welche Art von Verwaltungstätigkeit es sich han-

delt (grundlegende und wichtige Aufgaben; Aufgaben der Bedarfs-, Leistungs- oder Eingriffsverwaltung). Nach diesem Konzept delegiert der Gesetzgeber die Aufgabenübertragung an Private umfassend auf den Verordnungsgeber, ohne die Grundzüge der delegierten Materie in der Delegationsnorm hinreichend zu umschreiben. Mit der genannten Volksinitiative und der darin gewählten Formulierung würde dem Regierungsrat im Rahmen der Aufgabenauslagerung insofern ein Freipass erteilt, als dass ihm erlaubt wäre, nach entsprechender Expertenempfehlung grundsätzlich jede Aufgabe – uneingeschränkt – durch Verordnung oder Beschluss an Private auszugliedern bzw. auszulagern, sobald eine Aufgabe von Privaten wirksamer und wirtschaftlicher erfüllt werden könnte. Eine spezialgesetzliche und damit referendumsfähige Ermächtigung würde damit wohl entfallen. Die fragliche Bestimmung enthält bezüglich der Art der auszulagernden Aufgabe sowie des Umfangs und der Modalitäten der Auslagerung keine näheren Angaben, weshalb der Regierungsrat diesbezüglich einen sehr weitreichenden Entscheidungs- und Regelungsspielraum innehat. Das birgt nicht nur die Gefahr einer Verletzung des Grundsatzes der (organischen) Gewaltentrennung (Art. 51 Abs. 1 BV) und damit einer Verletzung verfassungsmässiger Rechte, sondern führt auch zu einer Einschränkung der demokratischen Rechte der Stimmbevölkerung. Der Regierungsrat könnte in diesem Fall – gestützt auf eine allfällige Expertise Dritter – Aufgaben auslagern, deren Auslagerung bspw. wegen ihrer Tragweite und Wichtigkeit in einem formellen Gesetz durch das Parlament bzw. den Landrat – mit entsprechender Referendumsmöglichkeit des Volks – erfolgen sollte (ANDREAS MÜLLER, a.a.O., S. 76). Die strittige Bestimmung definiert in keiner Weise, welche öffentlichen Aufgaben durch den Regierungsrat auf den privaten Sektor übertragbar sind. Je nach Tragweite und Wichtigkeit der Aufgabe ergeben sich – nach dem Gesagten – differenziertere Anforderungen an die gesetzliche Grundlage. Wie gesehen, sollte der Bestimmtheitsgrad des fraglichen Gesetzes der Natur der Aufgabe entsprechen. Die Übertragung einer öffentlichen Aufgabe an Private – wie sie im entsprechenden Initiativtext vorgesehen wird – hat zur Folge, dass die Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten und in der Regel auch des Landrats wegfallen; dies ist der Grund dafür, dass in der Lehre nicht selten die Zustimmung von Parlament und Stimmberechtigten zur Auslagerung als erforderlich erachtet wird. Eine gesetzliche Delegation (generell, vorbehaltlos, «auf Vorrat») dieser Befugnis an die Exekutive – wie sie mit der vorliegenden Initiative angestrebt wird – wäre mit Blick auf die demokratischen Prinzipien und die verfassungsmässigen Rechte (v.a. das Prinzip der Gewaltentrennung) problematisch, würde doch eine derart umfassende, ganzheitliche Abtretung von Rechtsetzungskompetenzen die gesetzgeberische Funktion von Volk und Parlament in Frage stellen. In diesem Sinn liefert das Demokratieprinzip ein nicht weniger gewichtiges Argument für das Erfordernis einer spezifischen gesetzlichen Auslagerungsgrundlage als das Legalitätsprinzip (THIÉBAUD, a.a.O., S. 517 f.).

6.4.11 Vorliegend steht ausser Frage, dass aufgrund der vorangehenden demokratischen und staatsrechtlichen Überlegungen grundsätzliche Bedenken an der Vereinbarkeit zwischen dem Initiativtext einerseits und den in der Verfassung verankerten Rechtsgrundsätzen (Legalitäts-, Demokratie- und Gewaltenteilungsprinzip) andererseits bestehen. Eine Anwendung der entsprechenden

Bestimmung im Sinne einer «Generalvollmacht» des Regierungsrats, wie sie von den Initiantinnen und Initianten angestrebt wird, ist in dieser Absolutheit im Lichte der erwähnten Verfassungsgarantien und der sich damit ergebenden Spannungsfelder nicht umsetzbar, zumal sich die kantonale Initiative nicht über die Bundesverfassung hinwegsetzen darf.

6.5 Die entsprechenden Vorbehalte gelten auch für die Frage der Vereinbarkeit mit kantonalem Recht. Die Kantonsverfassung nimmt zahlreiche der zuvor genannten verfassungsrechtlichen Vorgaben auf und setzt sie für das kantonale Recht um (insb. Grundrechtskatalog [§ 6 ff. KV]; Gewaltentrennung und Grundzüge der Kompetenzverteilung [§§ 36 Abs. 1 und 61 ff. KV]; Verwaltungsorganisation [§ 71 ff. KV]). Unter dem Titel «Andere Träger öffentlicher Aufgaben» hält § 80 Abs. 3 KV fest, dass der Kanton Verwaltungsaufgaben selbständigen Verwaltungsbetrieben, Gemeinden, interkantonalen und interkommunalen Organisationen, gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen sowie privatrechtlichen Organisationen übertragen kann, wobei der Rechtsschutz der Bürger und die Aufsicht durch Landrat und Regierungsrat in jedem Fall sichergestellt sein müssen. Damit ist in der Kantonsverfassung eine ausdrückliche Regelung bezüglich der Auslagerung von Staatsaufgaben vorhanden (genauso wie auf Bundesebene in Art. 178 Abs. 3 BV). In diesem Sinne ist eine Übertragung der Aufgabenerbringung an Private im Kanton Basel-Landschaft ebenfalls zulässig; dies allerdings nur unter Beachtung der vorangehend ausgeführten verfassungsmässigen Rechte und demokratischen Grundprinzipien, welche auch auf kantonaler Ebene Geltung haben (§§ 2, 4, 36 und 61 ff. KV). Auch wenn die Kantonsverfassung darauf verzichtet, Auslagerungen von Staatsaufgaben explizit vom Vorliegen eines formellen Gesetzes abhängig zu machen, so ergeben sich auf kantonaler Ebene im Grunde genommen die gleichen Einschränkungen wie auf Bundesebene, weshalb an dieser Stelle auf die vorangehenden Ausführungen verwiesen werden kann. In § 36 Abs. 1 KV wird außerdem normiert, dass die Befugnis zum Erlass grundlegender und wichtiger Bestimmungen vom Gesetzgeber nicht auf andere Organe übertragen werden darf (Sicherung der demokratischen Rechte der Stimmbürger als Ausfluss des Demokratieprinzips). Daraus ist zu schliessen, dass sich auch hier der Umfang der Gesetzesdelegation im Rahmen der Aufgabenübertragung nach der Art bzw. der Tragweite der betroffenen Aufgabe richtet.

Die zu beurteilende Volksinitiative hat wie gesehen zum Ziel, die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, bei wirksamerer und wirtschaftlicher Aufgabenerbringung durch Private, konsequent auf den privaten Sektor zu übertragen, ungeachtet der Art bzw. Wichtigkeit der auszulagernden Verwaltungstätigkeit. In Anbetracht der genannten Umstände erweist sich die mit der besagten Initiative geforderte regierungsrätliche Befugnis zur Auslagerung öffentlicher Aufgaben auf Private in dieser Tragweite auch mit dem kantonalen Verfassungsrecht als kaum vereinbar.

6.6 Die sich im vorliegenden Zusammenhang stellende Frage der Verletzung übergeordneten Rechts ist nach dem Gesagten folgendermassen zu beantworten:

Von einer Rechtswidrigkeit wäre auszugehen, wenn die Initiative in der Praxis in ihrer vollen Tragweite zur Anwendung gelangen würde. Letztlich aber unterliegt die von den Initiantinnen und Initianten geforderte, zweifelsohne äusserst weitgefasste Regelung in Bezug auf die regierungsrätliche Kompetenz zur Übertragung öffentlicher Aufgaben an Private der Rechtsauslegung. Die soeben dargelegten Rechtsgarantien, wie das Legalitäts-, das Demokratie- und das Gewaltenteilungsprinzip, würden im Falle einer verfassungskonformen Interpretation des Initiativtextes nicht zwangsläufig unterlaufen. Bei der Prüfung der Verfassungsmässigkeit eines Erlasses im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle ist massgebend, ob der betreffenden Norm nach anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn zugemessen werden kann, der sie mit den angerufenen Verfassungsgarantien vereinbar erscheinen lässt. Das Bundesgericht hebt grundsätzlich die angefochtene kantonale Vorschrift nur auf, wenn sie sich jeder verfassungskonformen Auslegung entzieht, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich ist (BGE 106 Ia 136, E. 3.a, mit Hinweisen).

Der Initiativtext ist nach Möglichkeit also so zu interpretieren, dass er mit der Verfassung vereinbar ist. Das Legalitätsprinzip und die demokratischen Grundsätze führen bei der Rechtsauslegung des Initiativtextes notwendigerweise zu gewissen Einschränkungen in Bezug auf dessen Anwendungsbereich. Eine buchstabentreue Umsetzung der Initiative im Sinne einer umfassenden und (beinahe) uneingeschränkten Aufgabenauslagerungskompetenz des Regierungsrats ist mit Blick auf die vorangegangenen Ausführungen nicht möglich, würde eine solche doch zur (offensichtlichen) Unvereinbarkeit mit der Verfassung führen. Eine Übereinstimmung mit höherrangigem Recht erfordert zwangsläufig eine restriktive Auslegung des Initiativtextes im Sinne der bundes- bzw. kantonsrechtlichen Verfassungsbestimmungen. Dies bedeutet, dass eine öffentliche Aufgabe durch den Regierungsrat nicht ungeachtet der Tragweite und Wichtigkeit, allein gestützt auf die Einschätzung einer Expertengruppe oder die Praktizierung in anderen Kantonen an eine private Trägerschaft übertragen werden darf. Selbst wenn eine staatliche Aufgabe in einem anderen Kanton ausgelagert wird, so vermag dies nicht von der Pflicht zur Erfüllung der vorerwähnten demokratischen und rechtsstaatlichen Vorgaben sowie den damit einhergehenden verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine gesetzliche Grundlage zu entbinden. Die Übertragung einer staatlichen Aufgabe an Private in einem anderen Kanton kann kein Freipass für eine – schrankenlose – Auslagerung derselben Aufgabe im Kanton Basel-Landschaft sein, zumal nicht klar ist, wie im Referenzkanton die Auslagerungsmodalitäten im fraglichen Aufgabenbereich geregelt sind. Es mag sein, dass der Referenzkanton im entsprechenden Aufgabenbereich über eine ausreichende Rechtsgrundlage für eine Auslagerung verfügt und sich eine Aufgabenübertragung aus verfassungsrechtlicher Sicht – im Gegensatz zum Kanton Basel-Landschaft – als unproblematisch erweist.

Um im vorliegenden Kontext eine Verfassungswidrigkeit zu vermeiden, ist daher in jedem Einzelfall zu schauen, um welche Art von Aufgabe es sich handelt und welche Bedeutung der auszulagern-

den Aufgabe zukommt. Wie gesehen, bedarf die Auslagerung (zumindest) von grundlegenden und wichtigen Verwaltungstätigkeiten einer formell-gesetzlichen Grundlage. Diesfalls ist die Übertragungskompetenz des Regierungsrats – im Rahmen der Rechtsauslegung – entsprechend einzuschränken und eine Auslagerung in der von den Initiantinnen und Initianten geforderten Form nicht möglich (formell-gesetzliche Grundlage zwingend erforderlich). Die mit dem Initiativtext einhergehende regierungsrätliche Kompetenz zur Übertragung öffentlicher Aufgaben an eine private Trägerschaft ist – mit Blick auf die verfassungsrechtliche Ausgangslage – also so auszulegen, dass der Regierungsrat – je nach Tragweite und Wichtigkeit der auszulagernden Verwaltungstätigkeit – lediglich den Anstoss für einen (gesetzgeberischen) Aufgabenauslagerungsprozess zu geben vermag. Dies kann beispielsweise in der Form einer Vorlage an den Landrat erfolgen, worin der Regierungsrat dem Landrat – im Sinne eines «Vorschlags» – eine Gesetzesänderung im Zusammenhang mit einer bestimmten, auszulagernden Staatsaufgabe unterbreitet. Letzterer entscheidet dann über die entsprechende Vorlage, sprich darüber, ob die darin geforderte Auslagerung im Rahmen einer Gesetzesänderung umgesetzt werden soll oder nicht. Eine darüberhinausgehende, erweiterte Auslegung der regierungsrätlichen Befugnis zur Auslagerung öffentlicher Aufgaben auf Private würde über die genannten verfassungsrechtlichen Vorgaben hinausgehen, was zur Folge hätte, dass die entsprechende Auslagerung als rechtswidrig eingestuft werden müsste. Letzten Endes aber könnte nur das Bundesgericht selbst – etwa im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle – eine abschliessende Antwort auf die sich im vorliegenden Zusammenhang stellende Frage der Verletzung übergeordneten Rechts und der damit einhergehenden Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung geben.

6.7 Lediglich am Rande sei darauf hingewiesen, dass – gemäss Initiativtext – für die Überprüfung der öffentlichen Aufgaben des Kantons «von der Verwaltung unabhängige Experten» eingesetzt werden sollen (vgl. § 23 Abs. 1^{bis} des Initiativtextes). Der Initiativtext ist in dieser Hinsicht sehr allgemein gehalten: Weder ergibt sich aus der Formulierung, ob es sich hierbei um ein Expertengremium (allenfalls eine Kommission) oder aber um eine einzelne Person handeln soll, noch wie, durch wen und für welchen Zeitraum diese Expertinnen/Experten eingesetzt werden sollen. Entsprechendes wäre wohl in den diesbezüglichen Ausführungsbestimmungen zu regeln. Trotz dieser diversen Unklarheiten kann darin nicht ein Verstoss gegen übergeordnetes Recht erblickt werden, weshalb an dieser Stelle auf weitergehende Ausführungen verzichtet werden kann.

7. Unabhängig von der Frage der Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht bedarf es für eine Ungültigerklärung von Volksinitiativen einer offensichtlichen Rechtswidrigkeit. Gemäss § 29 Abs. 1 KV erklärt der Landrat Volksbegehren für ungültig, sofern diese offensichtlich rechtswidrig sind.

7.1 Die offensichtliche Rechtswidrigkeit wird – wie bereits dargelegt – mit einer «augenscheinlichen, sichtbaren und damit sofort erkennbaren Rechtswidrigkeit» gleichgesetzt (Urteil des Ver-

waltungsgerichts des Kantons Basel-Landschaft [heute: Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht] Nr. 123 vom 15. Oktober 1997). Da die Gültigkeitsprüfung Sache des Landrats ist, ist dabei weder auf das Urteilsvermögen des Durchschnittbürgers bzw. der Durchschnittsbürgerin noch auf dasjenige einer juristischen Fachkraft, sondern grundsätzlich auf das Verständnis der Landrättinnen und Landräte abzustellen. Der Beantwortung der Frage, ob eine Rechtswidrigkeit augenscheinlich, sichtbar und sofort erkennbar ist, liegt letztlich immer eine Wertung zu Grunde.

7.2 Die in den vorausgehenden Erläuterungen geschilderte Diskrepanz zwischen den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Bundes und des Kantons einerseits, und dem Initiativtext andererseits, ist – aus der Warte der Landrättinnen und Landräte – nicht ohne Weiteres sofort erkennbar. Die zuvor dargelegten Unstimmigkeiten haben vor Augen geführt, dass die Verfassungskonformität in Bezug auf die fragliche Volksinitiative nicht einfach zu beurteilen ist. Dies umso weniger, als die Gesetzesinitiative der Rechtsauslegung zugänglich ist. Das Kriterium der Offensichtlichkeit einer allfälligen Rechtswidrigkeit kann unseres Erachtens nicht als gegeben erachtet werden, zumal – wie vorstehend erläutert worden ist – der Initiativtext verfassungskonform (also restriktiv) ausgelegt werden kann.

Fazit

In Anbetracht der eben dargelegten Überlegungen kommen wir zum Schluss, dass das Volksbegehren «Staatsaufgaben: Weniger ist mehr» die formalen Kriterien der Einheit der Form und der Einheit der Materie erfüllt und (bei verfassungskonformer Auslegung) nicht zwangsläufig gegen übergeordnetes Bundesrecht sowie kantonales Recht verstößt. Die in der formulierten Gesetzesinitiative geforderte weitreichende Kompetenz der Exekutive zur Aufgabenübertragung an Private ruft hinsichtlich der Vereinbarkeit mit den übergeordneten Verfassungsbestimmungen nicht unerhebliche Zweifel hervor. In gewissen Bereichen ist von Verfassungs wegen einer Auslagerung öffentlicher Aufgaben an Private ohne formell-gesetzliche Grundlage nicht zulässig. In diesen Bereichen kann der Regierungsrat – im Sinne einer restriktiven Rechtsauslegung – lediglich den Anstoß dazu geben, den gesetzgeberischen Auslagerungsprozess in Gang zu setzen. Weiterreichende Kompetenzen kommen ihm nicht zu. Auch wenn der Initiativtext diesen Umstand aufgrund seines Wortlauts zu erkennen scheint, ist dieser zumindest einer verfassungskonformen Auslegung zugänglich, so dass nicht von einer offensichtlichen Rechtswidrigkeit der Initiative ausgegangen werden kann. Nach dem Auslegungsgrundsatz «in dubio pro populo» («im Zweifel für das Volk») ist bei der Beurteilung der Gültigkeit von Initiativbegehren im Zweifelsfall, d.h. bei unklarer und umstrittener Gesetzeslage, jenes Auslegungsergebnis als richtig anzusehen, das die Anwendung des Volksrechts (am besten) ermöglicht (KGE VV 810 21 110 vom 6. April 2022, E. 8.1; vgl. KGE VV 810 17 286 vom 24. Januar 2018, E. 5.8.2). Unter dieser Prämisse erachten wir die

Volksinitiative «Staatsaufgaben: Weniger ist mehr» als rechtsgültig im Sinne der Kantonsverfassung.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Ausführungen behilflich sein zu können.

Mit freundlichen Grüßen



MLaw Juliette Panxhaj
wiss. Sachbearbeiterin

Dr. iur. Noah Birkhäuser Schucan
Leiter Rechtsdienst

Kopie z. K. RR Kathrin Schweizer