

Rechtsdienst Regierungsrat & Landrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Finanz- und Kirchendirektion  
Dr. Anton Lauber  
Vorsteher  
Rheinstr. 33b  
4410 Liestal

Liestal, 14. Oktober 2025

030 25 14 / MH

**Prüfung der Rechtsgültigkeit der nichtformulierten Initiative «Fachkräftemangel bekämpfen - Förderung von Vollzeitarbeit»**

Sehr geehrter Herr Regierungspräsident Lauber  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 25. September 2025 haben Sie uns gebeten, die Rechtsgültigkeit der nichtformulierten Gesetzesinitiative «Fachkräftemangel bekämpfen - Förderung von Vollzeitarbeit» abzuklären. Gerne kommen wir diesem Auftrag wie folgt nach:

**I. 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. ANDREAS AUER, Staatsrecht der Schweizerischen Kantone, Bern 2016, Rz. 1064 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 entsprechende Verfügung der Landeskanzlei vom 16. September 2025, publiziert im Amtsblatt vom 18. September 2025, woraus hervorgeht, dass die Initiative mit 1'500 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 Stimmberechtigten, dass ihnen nur mögliche und nicht offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren zur Abstimmung vorgelegt werden.

## **II. Formelles**

3. In formeller Hinsicht ist zu prüfen, ob die Initiative die Einheit der Form und die Einheit der Materie wahrt.

3.1. § 28 Abs. 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 (vgl. § 28 Abs. 2 KV). Mit dem nichtformulierten Begehren wird dem Landrat beantragt, eine Vorlage im Sinne des Begehrens auszuarbeiten (§ 28 Abs. 3 KV, § 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 Gemeindebegehren als nichtformulierte Initiative gilt. Eine Volksinitiative darf demnach nur als allgemeine Anregung oder als ausformulierter Entwurf eingereicht werden. Mischformen sind ausgeschlossen.

Die Initiative «Fachkräftemangel bekämpfen – Förderung von Vollzeitarbeit» wirft hinsichtlich des Erfordernisses der Einheit der Form keine Fragen auf, zumal das Begehren einheitlich in der Form der allgemeinen Anregung, d.h. der nichtformulierten Initiative, gehalten ist.

3.2. 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.

3.3. Die Initiative schildert die Ausgangslage: Der Arbeitsmarkt in der Schweiz und im Kanton Basel-Landschaft leide unter dem Fachkräftemangel. Beim Kampf um die Talente solle der Kanton Basel-Landschaft ein attraktiver Wohn- und Arbeitskanton sein und bleiben. Die zu beurteilende Initiative verlangt zu diesem Zweck inhaltlich gemäss ihrem Wortlaut, eine Anpassung des Steuerrechts sowie eine Überarbeitung der Bestimmungen zu den bedarfsgerechten Sozialleistungen. Dies mit dem Ziel, dass sich Vollzeitarbeit lohnt und Fehlanreize hin zu Teilzeitarbeit möglichst vermieden werden. Die Initiative soll innert vier Jahren seit Annahme durch das Stimmvolk umgesetzt werden. Das Ziel und die Massnahmen stehen in einem inneren Zusammenhang und betreffen einen einheitlichen Regelungsbereich. Somit ist auch das formelle Gültigkeitserfordernis der Einheit der Materie erfüllt.

### **III. Materielles**

4. In materieller Hinsicht ist zu prüfen, ob die Volksinitiative unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Inhalte aufweist (§ 29 Abs. 1 KV und § 78 Abs. 2 GpR).

4.1. Ein Volksbegehren ist unmöglich, wenn das damit verfolgte Anliegen tatsächlich nicht durchführbar ist. Unmöglich in diesem Sinne wäre, um ein Beispiel zu nennen, ein Begehren, 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.

4.2. Mit dem qualifizierenden Erfordernis, wonach sich die Ungültigerklärung auf «offensichtlich rechtswidrige» Initiativen beschränken soll (vgl. § 29 Abs. 1 KV), 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 Entscheidungsverfahren 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. Das Ergebnis hängt stark davon ab, wessen Verständnis als Massstab für die Offensichtlichkeit zugrunde gelegt wird. Die Beurteilung dieser Frage richtet sich dabei nach dem Verständnis des zur Prüfung zuständigen Organs (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 Landrätinnen abzustellen (vgl. Basellandschaftliche Verwaltungsgerichtsentscheide [BLVGE] 1996, S. 39 f.).

4.3. Verstösst eine Initiative gegen das übergeordnete Recht, so spricht man von der materiellen oder inhaltlichen Rechtswidrigkeit einer Initiative (YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY/NADJA BRAUN BINDER/ANDREAS GLASER, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2023, Rz. 2026). Übergeordnetes Recht ist für eine kantonale Gesetzesinitiative das Bundesrecht, das Völkerrecht, das interkantonale Recht und das Verfassungsrecht des Kantons. Das Bundesrecht geht in seiner Gesamtheit dem kantonalen Recht vor. Eine kantonale Gesetzesinitiative darf also auch nicht einer Verordnung des Bundesrates oder eines eidgenössischen Departements widersprechen (HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, a.a.O., Rz. 2031).

5. Der Initiativtext tangiert keine offensichtlichen internationalen Belange oder Völkerrecht. Zu prüfen ist, ob der Initiativtext auch mit Bundesrecht und der Kantonsverfassung (Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 [KV]) vereinbar ist.

5.1. Zu klären ist vorab, was unter bedarfsabhängigen Sozialleistungen zu verstehen ist. Unter bedarfsabhängigen Sozialleistungen werden diejenigen staatlichen Leistungen verstanden, bei welchen der ausbezahlte Betrag von den wirtschaftlichen Verhältnissen der Bezüger abhängt. Anders als die Leistungen der Sozialversicherungen, welche in der Regel unabhängig von der wirtschaftlichen Lage der Versicherten entrichtet werden, sind bedarfsabhängige Sozialleistungen am tatsächlichen Bedarf der betroffenen Personen ausgerichtet. Bedarfsabhängige Sozialleistungen kommen zum Zug, wenn andere Mittel ausgeschöpft oder nicht verfügbar sind.

5.2. Der wirtschaftlichen Sozialhilfe kommt als dem untersten Netz des Systems der sozialen Sicherheit eine besondere Bedeutung zu. Vorgelagert sind der wirtschaftlichen Sozialhilfe andere bedarfsabhängige Sozialleistungen. Im Kanton Basel-Landschaft gehören dazu insbesondere Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, Verbilligung der obligatorischen Krankenversicherungsprämie, Sozialhilfe, Stationäre Jugendhilfe, Zusatzbeiträge nach kantonalem Ergänzungsleistungsgesetz, Ausbildungsbeiträge, Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich, Rechtshilfe bzw. unentgeltliche Rechtspflege (vgl. die Statistik über den Nettoaufwand der bedarfsabhängigen Sozialleistungen in Mio. Franken nach Art der Leistung seit 2008, Kanton Basel-Landschaft, Finanz- und Kirchendirektion, Amt für Daten und Statistik, abrufbar unter [https://statistik.bl.ch/web\\_portal/13\\_3\\_3](https://statistik.bl.ch/web_portal/13_3_3); zuletzt besucht am 14. August 2025; vgl. auch Statistik Baselland Nr. 03/2023, Bedarfsabhängige Sozialleistungen 2011; abrufbar unter: [www.bl.ch](http://www.bl.ch) → Organisation → Direktionen → Finanz- und Kirchendirektion → Amt für Daten und Statistik → Unterseiten: Abteilung Statistik → Publikationen und Statistiken → Soziales und Gesellschaft → Statistik Baselland Nr. 03/2023, Bedarfsabhängige Sozialleistungen 2011, S. 3; zuletzt besucht am 14. August 2025).

5.3. Aus den Ausführungen der Initianten in der Broschüre «Wirtschaftsstandort Baselland, Zurück in die Erfolgsspur» (vgl. S. 19) wird nicht klar, wie konkret die Bestimmungen der bedarfsabhängigen Sozialleistungen angepasst werden sollen. Es kann deshalb auch keine genauere Prüfung der Vereinbarkeit der Initiative mit dem übergeordneten Recht erfolgen.

5.4. Zu berücksichtigen ist stets, dass die Zuständigkeit für eine Materie einerseits ausschliesslich beim Bund liegen kann, andererseits ausschliesslich beim Kanton oder aber, dass es sich um eine gemeinsame Zuständigkeit von Bund und Kantonen handelt. Bei der Umsetzung der Initiative bzw. bei Anpassungen der Bestimmungen im Bereich der bedarfsabhängigen Sozialhilfe ist sicherzustellen, dass das übergeordnete Bundesrecht und übergeordnete interkantonale Konkordate sowie die Kantonsverfassung eingehalten werden.

5.5. So richten etwa gemäss Art. 112a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV) Bund und Kantone Ergänzungsleistungen aus an Personen, deren Existenzbedarf durch die Leistungen der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung nicht gedeckt ist. Das Gesetz legt den Umfang der Ergänzungsleistungen sowie die Aufgaben und Zuständigkeiten von Bund und Kantonen fest (Art. 112a Abs. 2 BV). Konkrete Regelungen finden sich dann im Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) auf Bundesebene. Auf Kantonsebene sind die Ergänzungsleistungen im Ergänzungsleistungsgesetz vom 15. Februar 1973 zur AHV und IV sowie in der dazugehörigen Verordnung vom 18. Dezember 2007 zum Ergänzungsleistungsgesetz zur AHV und IV (ELV BL) geregelt. Im Rahmen der Umsetzung der Initiative kann einzig die Anpassung der kantonalen Bestimmungen erfolgen, wobei diese immer mit dem übergeordneten Bundesrecht vereinbar sein muss. Ebenfalls stets zu berücksichtigen sind als übergeordnetes Recht interkantonale Konkordate wie z.B. im Bereich der Ausbildungsbeiträge die Interkantonale Vereinbarung vom 18. Juni 2009 zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen (Stipendien-Konkordat).

5.6. Vorliegend kann jedenfalls aufgrund der Abstraktheit der Initiative im Bereich der bedarfsabhängigen Sozialleistungen nicht von einem offensichtlichen Verstoss gegen übergeordnetes Recht gesprochen werden. Im Rahmen der konkreten Umsetzung muss dann die Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht im Einzelnen geprüft und sichergestellt werden.

5.7. Die Initianten schreiben, zur Erreichung ihres Ziels, sei der entscheidende Hebel das Steuerrecht. Heute würden zwei Personen mit gleichem Einkommen – die eine gut ausgebildet und mit stark reduziertem Pensum, die andere mit zwei Jobs und Überzeit – gleich viel Steuern bezahlen. Das sei ungerecht und verschärfe das übergeordnete Problem des Fachkräftemangels. Die Initiative fordert daher eine Anpassung des Steuerrechts, die Fehlanreize bei der Teilzeitarbeit minimiert und stattdessen die Vollzeitarbeit durch steuerliche Anreize fördert. Wie konkret das Steuerrecht angepasst werden soll, bleibt offen. Zu berücksichtigen sind jedenfalls die in §133 Abs. 1 KV fest-

gehaltenen Grundsätze der Steuererhebung. Insbesondere ist der Grundsatz der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu beachten (vgl. § 133 Abs. 1 Bst. a KV). Anpassungen von steuerrechtlichen Bestimmungen aufgrund der kantonalen Initiative können einzig das kantonale Steuerrecht betreffen. Auch hier wird in der konkreten Umsetzung das übergeordnete Recht des Bundes, die Kantonsverfassung sowie interkantonales Recht zu beachten sein. Vorliegend kann jedenfalls aufgrund des Initiativtexts im Bereich des Steuerrechts nicht von einem offensichtlichen Verstoss gegen übergeordnetes Recht gesprochen werden.

#### **IV. Fazit**

6. Nach dem Gesagten kommen wir zum Schluss, dass die nichtformulierte Gesetzesinitiative «Fachkräftemangel bekämpfen – Förderung der Vollzeitarbeit» rechtsgültig zu erachten ist. Das Volksbegehren erfüllt die formalen Kriterien der Einheit der Form und der Einheit der Materie und verstösst weder offensichtlich gegen übergeordnetes Bundesrecht noch gegen übergeordnetes kantonales Recht. Bei der konkreten Umsetzung der Initiative, d.h. bei Anpassungen des kantonalen Steuerrechts und der kantonalen Bestimmungen über bedarfsabhängige Sozialleistungen ist der Einhaltung des übergeordneten Rechts besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

Mit freundlichen Grüssen



MLaw Myriam Hidber  
Wissenschaftliche Sachbearbeiterin



Dr. iur. Noah Birkhäuser Schucan  
Leiter Rechtsdienst

**Kopie z. K.**      RR Kathrin Schweizer