


Rechtsdienst Regierungsrat & Landrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Finanz- und Kirchendirektion  
Dr. Anton Lauber  
Regierungsrat  
Rheinstrasse 33b  
4410 Liestal

FINANZ- und KIRCHEN-DIR.	Korr. Nr. 20515	
— Direkte Erledigung	— RR9	
— Antwortschreiben Vorsteher	— Zum erteilten Auftrag	
Eing. 16. April 2026		
Auftrag	Federfg.	z.K. ✓
VOR GS AGS GEM HR GIFI	FIV KSA PA STA STV ZI	
BGV BLPK SVL		
Visa		

Liestal, 14. April 2026

030 26 4 / MH

**Prüfung der Rechtsgültigkeit der nichtformulierten Initiative über die faire Verteilung von Aufgaben und finanziellen Mitteln zwischen Kanton und Gemeinden («Wer befiehlt zahlt!-Initiative»)**

Sehr geehrter Herr Dr. Lauber  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 16. März 2026 haben Sie uns beauftragt, die Rechtsgültigkeit der nichtformulierten Initiative über die faire Verteilung von Aufgaben und finanziellen Mitteln zwischen Kanton und Gemeinden («Wer befiehlt, zahlt!-Initiative») abzuklären.

**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 Landeskantlei (§ 73 des Gesetzes vom 7. September 1981 über die politischen Rechte [GpR]). Vorliegend ist Volksinitiative zustande gekommen

gemäss der entsprechenden Verfügung der Landeskantlei vom 24. Februar 2026, publiziert im Amtsblatt vom 26. Februar 2026, woraus hervorgeht, dass elf Gemeinden im Rahmen ihrer Versammlungen bzw. über ihre Einwohnerräte der Initiative gemäss entsprechenden Protokollen zugestimmt haben. Die Federführende Gemeinde ist Liestal. 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 nichtformulierte Initiative über die faire Verteilung von Aufgaben und finanziellen Mitteln zwischen Kanton und Gemeinden («Wer befiehlt zahlt!-Initiative») 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 folgende Ausgangslage: Diejenige Staatsebene, die über eine Aufgabe entscheide, solle auch die Kostenfolgen tragen. Dieser Grundsatz sei bereits heute in § 47a der Kantonsverfassung festgehalten. In der Praxis komme es aber immer wieder zu Abweichungen zu Ungunsten der Gemeinden. Stabile Gemeinden seien das Rückgrat des politischen Systems. Deshalb solle der «Wer befiehlt, zahlt!»-Grundsatz auf Gesetzesebene genauer verankert werden. Die Initiative definiert nicht näher, in welchem Gesetz oder in welchen Gesetzen die Anpassung erfolgen soll. Es soll insbesondere das Folgende festgelegt werden: 1. Der Regierungsrat soll in denjenigen Vorlagen an den Landrat, die die Gemeinden betreffen, die Auswirkungen auf die Subsidiarität begründen und die Vor- und Nachteile der Änderung für die Gemeindeebene. 2. In den Vorlagen an den Landrat sollen nicht nur die finanziellen Folgen für den Kanton, sondern auch die finanziellen Folgen für die Gemeinden aufgezeigt werden. 3. Für Aufgaben, bei denen die Gemeinden Träger sind, sollen die Mehrkosten, die durch einen Kantonsentscheid auf Gemeindeebene entstehen, in der Summe durch den Kanton getragen werden. Der Regierungsrat zeigt in der Vorlage an den Landrat die Form der Rückerstattung an die Gemeinden auf.

3.4. Das Ziel und die Massnahmen stehen in einem inneren Zusammenhang und betreffen einen einheitlichen Regelungsbereich, insbesondere die Prinzipien der Aufgabenzuordnung gemäss § 47a KV. Dazu gehört das Prinzip der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz. 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, der Kantonsverfassung (Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 [KV]) und interkantonalem Recht vereinbar ist.

### **1. Ziffer 1 und 2 des Initiativtextes**

5.1. Ziffer 1 des Initiativtextes lautet wie folgt: *«Der Regierungsrat erläutert in denjenigen Vorlagen an den Landrat, die die Gemeinden betreffen, die Auswirkungen auf die Subsidiarität und begründet die Vor- und Nachteile der Änderung für die Gemeindeebene.»*

Ziffer 2 des Initiativtextes lautet: *«In den Vorlagen an den Landrat werden nicht nur die finanziellen Folgen für den Kanton, sondern auch die finanziellen Folgen für die Gemeinden aufgezeigt.»*

5.2. § 58 Abs. 1 Bst. e<sup>bis</sup> des Dekrets vom 21. November 1994 zum Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats (Geschäftsordnung des Landrats) sieht vor, dass die Vorlagen des Regierungsrats und der Gerichte an den Landrat Ausführungen über die finanziellen und

die übrigen Auswirkungen der Vorlage auf die Gemeinden enthalten sollen. Insofern wurde dem Anliegen, welches in Ziffer 1 und 2 der Initiative enthalten ist bereits Rechnung getragen. Bei Annahme der Initiative würden diese Anforderungen insofern konkretisiert, als dass nicht nur explizit auf die finanziellen Auswirkungen der Vorlage, sondern auch die Auswirkungen auf das Prinzip der Subsidiarität sowie die Vor- und Nachteile der Vorlage für Gemeinden aufgezeigt werden sollen.

5.3. Gemäss § 49 Abs. 1 Bst. a KV stellen die Gemeinden mit der Initiative ein Begehren auf Erlass, Änderung oder Aufhebung von Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen. Die Ziffern 1 und 2 der vorliegenden Initiative würden somit auf einer höheren Gesetzgebungsebene als dem Dekret verankert. In Frage kommen das Gesetz oder die Verfassung, wobei in der Initiative die Rede von einer Verankerung auf «Gesetzesebene» ist. Die Aufhebung oder Änderung dieser Bestimmung könnte zu einem späteren Zeitpunkt einzig über eine Gesetzes- oder Verfassungsänderung erfolgen, welche einem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstünde (vgl. § 30 Abs. 1 Bst. a und b KV sowie § 31 Abs. 1 Bst. c KV). Die Annahme der Initiative würde folglich zu einer stärkeren Verankerung in der Gesetzgebung sowie demokratischen Legitimation führen.

5.4. Im Ergebnis stehen die Ziffern 1 und 2 des Initiativtextes in keinem offensichtlichen Widerspruch zu Bundesrecht, interkantonalem Recht sowie der Kantonsverfassung und sind damit vereinbar. Im Kern ist das Anliegen dieser Ziffern sogar bereits heute in § 58 Abs. 1 Bst. e<sup>bis</sup> der Geschäftsordnung des Landrats verankert.

Es bleibt zu prüfen, ob die Ziffer 3 des Initiativtextes mit übergeordnetem Recht vereinbar ist.

## **2. Ziffer 3 des Initiativtextes**

6. Die Ziffer 3 des Initiativtextes lautet: *«Für Aufgaben, bei denen die Gemeinden Träger sind, werden die Mehrkosten, die durch einen Kantonsentscheid auf Gemeindeebene entstehen, in der Summe durch den Kanton getragen. Der Regierungsrat zeigt in der Vorlage an den Landrat die Form der Rückerstattung an die Gemeinden auf.»*

Der zweite Satz ist so zu verstehen, dass nicht abstrakt für jeden zukünftigen Anwendungsfall die Form der Rückerstattung an die Gemeinden definiert werden soll, sondern dass im Falle einer Vorlage an den Landrat, die voraussichtlich zu Mehrkosten auf Gemeindeebene führt, gleichzeitig die Form der Rückerstattung dieser Mehrkosten an die Gemeinden im konkreten Anwendungsfall, d.h. bei Umsetzung der konkreten Vorlage, aufgezeigt werden soll. Die Ziffer 3 bezieht sich einerseits auf das *Prinzip der Subsidiarität*, andererseits auf das *Prinzip der fiskalischen Äquivalenz*.

## **2.1. Subsidiaritätsprinzip**

### **2.1.1. Subsidiaritätsprinzip in der Bundesverfassung**

7.1. Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV) stipuliert das Subsidiaritätsprinzip an mehreren Stellen. Bei der Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben ist der Grundsatz der Subsidiarität zu beachten (Art. 5a BV). Der Bund übernimmt nur die Aufgaben, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen (Art. 43a Abs. 1 BV). Art. 43a Abs. 1 BV beantwortet (wenn auch nicht abschliessend) die Frage, nach welchen Grundsätzen die Zuweisung und die Erfüllung von staatlichen Aufgaben erfolgen sollen. Art. 43a BV enthält eine Leitlinie für die verfassungsrechtliche Aufgabenzuweisung und richtet sich damit an den Verfassungsgeber. Der Verfassungsgeber wird durch die Kriterien von Art. 43a BV in keiner Weise in seiner Entscheidungsfreiheit eingeschränkt, wie er Aufgaben zuweisen will. Volksinitiativen, welche das Subsidiaritätsprinzip verletzen, müssen deshalb vom Parlament weder zur Ablehnung empfohlen noch für ungültig erklärt werden (LUCIEN MÜLLER, St. Galler Kommentar, 4. Auflage, 2023, Art. 43a BV, Rz. 4, 5).

### **2.1.2. Subsidiaritätsprinzip im Kanton Basel-Landschaft**

7.2. Im Kanton Basel-Landschaft ist das Subsidiaritätsprinzip für das Verhältnis Kanton-Gemeinden in § 47a Abs. 1 Satz 1 KV enthalten. Mit Erlassgeber sind der Landrat als Gesetz- und als Dekretsgeber sowie der Regierungsrat als Verordnungsgeber gemeint. Die beiden Erlassgeber müssen bei der Einführung oder Neuregelung einer jeden staatlichen Aufgabe prüfen, ob diese nicht durch die Gemeinden gelöst werden kann. Zudem müssen sie, wo es opportun ist, die fiskalische Äquivalenz herstellen (vgl. Vorlage Nr. 2016/028 an den Landrat «Änderung der Kantonsverfassung, Gesetz über die regionale Zusammenarbeit der Gemeinden [Gemeinderegionengesetz]», 2. Februar 2016 [im Folgenden: LRV 2016/028], S. 17). In § 47a der Kantonsverfassung werden Landrat und Regierungsrat verpflichtet, in der Gesetz- bzw. Verordnungsgebung die Prinzipien der Subsidiarität und nach Möglichkeit der fiskalischen Äquivalenz zu beachten, die Gemeindeautonomie verstärkt umzusetzen sowie Regelungen zu schaffen, die auf die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Gemeinden abgestimmt sind (Variabilität). Im Gegenzug werden die Gemeinden durch die Verfassung zur verstärkten Zusammenarbeit verpflichtet (LRV 2016/028, S. 2). Das Subsidiaritätsprinzip in der Zuordnung öffentlicher Aufgaben ist im schweizerischen Föderalismus-system allgemein anerkannt. Es besagt, dass eine staatliche Aufgabe auf der unterstmöglichen der drei Staatsebenen (Bund, Kanton, Gemeinden) anzusiedeln ist. Begründung dafür ist, dass eine öffentliche Aufgabe effektiver und effizienter erbracht wird, je näher sie beim Bürger gelöst wird. Erst wenn sich zeigt, dass die untere Ebene mit der Aufgabe fachlich überfordert ist, ist die Aufgabe der nächst höheren Ebene zuzuordnen, eben subsidiär. Richtschnur der durch Gesetz, Dekret und Verordnung vorzunehmenden Aufgabenzuordnung nach dem Subsidiaritätsprinzip ist

nicht die finanzielle Belastung der Gemeinden durch die Aufgabe, sondern deren fachliche Fähigkeit, die Aufgabe bürgergerecht lösen zu können. Ist die fachliche Fähigkeit gegeben, sollen Landrat und Regierungsrat die Aufgabe den Gemeinden auftragen müssen. Die Aufgabenzuordnung nach dem Subsidiaritätsprinzip war als Auftrag an den Gesetzgeber bis zum Inkrafttreten von § 47a KV nicht festgeschrieben. Für den Kanton Basel-Landschaft wurde dies durch die Ergänzung der Verfassung um § 47a Abs. 1 KV geändert (LRV 2016/028, S. 15).

7.3. Immer zu beachten ist in diesem Zusammenhang die Gemeindeautonomie. Diese besagt, dass den Gemeinden für die Regelung und den Vollzug ihrer Aufgaben derjenige Handlungsspielraum einzuräumen ist, den sie dazu aufgrund ihrer individuellen Gegebenheiten haben müssen. Die Kantonsverfassung hat dies früher damit umschrieben, dass der Landrat als Gesetzgeber den Gemeinden möglichst grosse Handlungsfreiheit gewährt. Im Zusammenhang mit dem verankerten Subsidiaritätsgebot (§ 47a Abs. 1 KV) drängt sich auf, auch das Handlungsfreiheitsgebot erstens auf den Regierungsrat als Ordnungsgeber auszudehnen und zweitens, es in inhaltlicher Hinsicht zu erweitern. Mit § 47a Abs. 2 KV werden demnach der Landrat als Gesetz- und Dekrets- sowie der Regierungsrat als Ordnungsgeber zur Gewährung einer spezifischen Regelungs- und Vollzugsfreiheit zugunsten der Gemeinden verpflichtet. Zudem muss die Regelungs- und Vollzugsfreiheit nicht einfach «möglichst gross» sein (vgl. bisheriger § 45 Absatz 2 Satz 2), sondern sie muss die «grösstmögliche» sein (§ 47a Abs. 2 erster Halbsatz) (LRV 2016/028, S. 15, 16). Der Kanton hat im Bereich von Vollzugsaufgaben der Gemeinden aufgrund der Gemeindeautonomie generell Zurückhaltung zu üben (vgl. § 45 Abs. 2 KV).

## **2.2. Fiskalische Äquivalenz**

### **2.2.1. Fiskalische Äquivalenz in der Bundesverfassung**

8.1. Während Art. 43a Abs. 1 BV i.V.m. Art. 5a BV das Subsidiaritätsprinzip festlegt, betreffen die Abs. 2 und 3 das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz. Dabei bringt Abs. 3 den Grundsatz der Konexität zum Ausdruck (nach der Devise «Wer zahlt, befiehlt»). Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz enthält Leitlinien sowohl für die Zuweisung von neuen Aufgaben an den Bund als auch für die Gesetzgebung und den Vollzug innerhalb bestehender Bundeskompetenzen. Während der Wortlaut («Gemeinwesen» [Art. 43a Abs. 2 BV]) für eine Anwendung des Prinzips auf das Verhältnis zwischen Kantonen und Gemeinden offensteht, scheint Art. 43a BV mit Blick auf die Systematik (vgl. den zugehörigen Abschnittstitel) auf das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen beschränkt zu sein. Das Bundesgericht hat das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz jedoch schon bei der Auslegung einer kantonalen Bestimmung zur Kostenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden herangezogen (vgl. BERNHARD WALDMANN, Subsidiarität und fiskalische Äquivalenz als Garanten für einen substanziellen Föderalismus?, in: Newsletter IFF 4/2015, S. 13 mit Hinweisen.)

## 2.2.2. Fiskalische Äquivalenz im Kanton Basel-Landschaft

8.2. Art. 3 Abs. 1 der Rahmenvereinbarung vom 24. Juni 2005 für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Rahmenvereinbarung, IRV) lautet: Die Kantone verpflichten sich, die Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz sinngemäss auch im innerkantonalen Verhältnis zu beachten. Die IRV regelt im Sinne einer «Verfassung der interkantonalen Zusammenarbeit» Grundsätze, Prinzipien und Verfahren für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich auf dem Gebiet der Pflichtzusammenarbeit gemäss Art. 48a BV (Vorlage an den Landrat 2006/44 «Beitritt des Kantons Basel-Landschaft zur Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich [IRV] vom 24. Juni 2005» vom 14. Februar 2006, Zusammenfassung [im Folgenden: LRV 2006/44]). Die Zielsetzung der IRV ist die Folgende: Die Kantone sollen zusammenarbeiten, wenn Aufgaben dadurch bedarfsgerecht und wirtschaftlich erfüllt werden können. In Analogie zu Art. 43a BV verlangt die IRV zudem die Umsetzung der fiskalischen Äquivalenz: Das Gemeinwesen, das vom Nutzen einer staatlichen Leistung profitiert, soll deren Kosten tragen und wer die Kosten trägt, soll über die Leistungserbringung bestimmen können. Verlangt ist somit eine dreifache Kongruenz: Nutzniesser, Kostenträger und Entscheidungsträger sollen übereinstimmen. Gefordert sind Verträge, welche die Kosten gemäss den Leistungsströmen und die Mitsprache gemäss den Lastenströmen verteilen (LRV 2006/44, Art. 2). Gemäss Art. 3 Abs. 1 IRV verpflichten sich die Kantone mit der Ratifizierung der IRV, die Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz sinngemäss auch im innerkantonalen Verhältnis zu beachten. Die innerkantonale Umsetzung der fiskalischen Äquivalenz bedeutet, dass wenn der Nutzen einer staatlichen Leistung nicht auf dem ganzen Gebiet eines Kantons anfällt, sondern bloss in einer oder mehreren Gemeinden, dann sollen diese Gemeinden auch für den Entscheid und die Finanzierung aufkommen. Umgekehrt sollen Leistungen, deren Nutzen breit über das Gebiet des Kantons streut, vom Kanton geregelt und gegebenenfalls auch vollzogen werden. Die sinngemässe Beachtung dieser Grundsätze erlaubt es den Kantonen, bei der Umsetzung ihren unterschiedlichen Verhältnissen Rechnung zu tragen (LRV 2006/44, Art. 3).

## 2.2.3. Umsetzung der fiskalischen Äquivalenz

8.3. Der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz ist in der Praxis nicht immer einfach anzuwenden. Oft fällt der Nutzen einer öffentlichen Leistung auf mehreren Staatsebenen an und lässt sich somit institutionell nicht klar abgrenzen. Um Fehlallokationen und Fehlanreize bei der Aufgabenerfüllung zu vermeiden, ist es insbesondere entscheidend, dass Entscheidungs- und Finanzierungsebene deckungsgleich sind. Die Festlegung klarer Zuständigkeiten nach dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz ist auch der wirksamste Schutz vor einseitigen Kostenverlagerungen im Rahmen von Sparprogrammen (KONFERENZ DER KANTONSREGIERUNGEN, Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, Positionsbezug vom 24. Juni 2016, Ziffer 7). Die Gemeinden stellen nicht nur in ihren Zuständigkeitsbereichen, sondern auch in vielen Aufgabenbereichen der Kantone

den Vollzug sicher. Die Gemeinden erhalten für den Vollzug von Kantonsrecht grundsätzlich keine Abgeltung. Eine Abgeltung erfolgt nur, wenn eine solche in der Verfassung oder im Gesetz ausdrücklich vorgesehen ist. Deshalb beanspruchen die Vollzugsvorgaben des Kantons finanzielle und personelle Ressourcen der Gemeinden (vgl. analog zum Verhältnis zwischen Bund und Kantonen: KONFERENZ DER KANTONSREGIERUNGEN, a.a.O., Ziffer 8).

8.4. Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz wäre z.B. dann verletzt, wenn eine Gemeinde Kosten für eine vom Kanton erstellte Leistung zu übernehmen hätte, ohne daraus einen Nutzen zu ziehen oder wenn Kosten auf die nachgelagerte Staatsebene abgewälzt werden, ohne ihr entsprechende Entscheidungsbefugnisse mit zu übertragen. Abweichung von der fiskalischen Äquivalenz schafft potenziell Anreize für Verhalten, das negative Externalitäten hervorruft. Ein Beispiel einer negativen Externalität ist das Errichten einer Kehrrichtverbrennungsanlage an einer Kantonsgrenze, weil die Betroffenen jenseits der Grenze nicht dem Kreis der Entscheider angehören. Externalitäten können auch entstehen, indem die Einwohner eines Kantons ohne Kostenbeteiligung die öffentliche Infrastruktur in einem anderen Kanton benutzen und zu einer Übernutzung beitragen (MARCO PORTMANN/CHRISTOPH SCHALTEGGER, Intergouvernementale Beziehungen in föderalen Systemen, in: ANDREAS STÖCKLI/LUIS A. MAIORINI, PIFF - Publikationen des Instituts für Föderalismus Universität Freiburg Schweiz, 2024, S. 91, Rz. 9). Beim Prinzip der fiskalischen Äquivalenz handelt es sich um einen Rechtsgrundsatz der nach vorherrschender Meinung allerdings nicht justiziabel ist. Die Gerichte können das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz aber bei der Auslegung von Normen heranziehen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C\_902/2012 vom 5. Mai 2013, E. 3.4). Ob das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz eingehalten wird, hängt letztlich massgeblich vom politischen Willen ab. Nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz muss sich im Rahmen einer staatlichen Aufgabe der Kreis der Nutzniessenden mit demjenigen der Kostenträgerinnen und Kostenträger (bzw. Steuerzahlenden) und der Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger decken, wenn unerwünschte externe Effekte vermieden werden sollen. Wenn vom Gemeinwesen gesprochen wird, sind damit die im «entsprechenden Gemeinwesen lebenden Personen» gemeint. Ziehen sie einen Nutzen aus einer bestimmten öffentlichen Aufgabe, sollen sie diese mittels Steuern oder Abgaben auch selbstständig finanzieren und gleichzeitig darüber demokratisch mitbestimmen – Letzteres im Sinne der Devise «Wer zahlt, befiehlt». Ein (blosses) (Mit-)Steuern der Leistungen über die Nachfrage stellt noch kein Mitentscheiden dar (vgl. LUCIEN MÜLLER, a.a.O., Art. 43a BV, Rz. 15, 16 mit Hinweisen). Bei einer optimalen Umsetzung der fiskalischen Äquivalenz liegen somit alle drei Elemente, d.h. (1.) Zuständigkeit bzw. *Entscheidungsgewalt* über eine Aufgabenerfüllung, (2.) *Kosten-tragende/Finanzierung* sowie (3.) *Nutzniessende* der staatlichen Aufgabenerfüllung beim selben Gemeinwesen.

8.5. Eine effiziente Dezentralisierung umfasst nicht nur die Seite der Leistungserbringung, sondern auch die der Angebotssteuerung. Zusätzlich wird – unter der Annahme, die Deckungsgleichheit von Entscheidungs- und Kostenträgern fördere einen haushälterischen Ressourcenumgang – die

Bedeutung der Finanzierungsverantwortung hervorgehoben. Die konkrete Umsetzung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz sieht sich jedoch mit einigen Schwierigkeiten konfrontiert. Ausserdem werden häufig politische Wertungen und Abwägungen vorzunehmen sein, zumal das Prinzip in ein Spannungsverhältnis zu anderen verfassungsrechtlichen Grundsätzen geraten kann (LUCIEN MÜLLER, a.a.O., Art. 43a BV, Rz. 16). Eine strenge Orientierung am Grundsatz der Deckungsgleichheit zwischen Nutzniessenden und Kostenträgern hätte ausserdem zur Folge, dass sich der Bund bzw. der Kanton an Leistungen finanziell nicht mehr beteiligen könnte, deren Nutzen bloss in einzelnen Kantonen oder Regionen bzw. in einzelnen Gemeinden anfällt. Eine Schwierigkeit kann ferner daraus resultieren, dass überhaupt einmal feststehen muss, wer überhaupt alles von einer staatlichen Leistung profitiert (vgl. LUCIEN MÜLLER, a.a.O., Art. 43a BV, Rz. 20, 21). Je stärker der Bund über den Vollzug mitbestimmen will, desto eher wird er sich dafür zu rechtfertigen haben, warum die Kantone mit den diesbezüglichen Kosten zu belasten sind. Je weniger Gestaltungsspielräume die Kantone im Vollzug haben, desto stärker steht der Bund in der Pflicht, sich an den Vollzugskosten zu beteiligen und zusammen mit den Kantonen zu prüfen, ob allenfalls der Vollzug durch den Bund selbst zu besorgen ist (vgl. LUCIEN MÜLLER, a.a.O., Art. 43a BV, Rz. 22). Gleiches dürfte für das Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden gelten. Je stärker der Kanton über den Vollzug mitbestimmen will, desto eher wird er sich dafür zu rechtfertigen haben, warum die Gemeinden mit den diesbezüglichen Kosten zu belasten sind. Je weniger Gestaltungsspielräume die Gemeinden im Vollzug haben, desto stärker steht der Kanton in der Pflicht, sich an den Vollzugskosten zu beteiligen und zusammen mit den Gemeinden zu prüfen, ob allenfalls der Vollzug durch den Kanton selbst zu besorgen ist. Dieser Mechanismus widerspiegelt das Anliegen der Ziffer 3 des Initiativtextes.

8.6. In der Lehre wird auch Kritik am Prinzip der fiskalischen Äquivalenz laut und bezeichnet die Anwendung dieser Grundsätze nur bei jenen Aufgaben sachgerecht, bei denen der geographische Nutzenbereich klar festgelegt werden kann oder bei denen sich ein Kreis von Hauptnutzern eruieren lässt. Für andere Aufgaben eignet sich das Prinzip hingegen nicht. Überhaupt scheint das Prinzip gerade auch vor seinem finanzwissenschaftlichen Hintergrund eher auf staatliche Aufgaben zugeschnitten, die als öffentliche Leistungen oder – noch besser – in der Form von öffentlichen Werken und Einrichtungen greifbar sind und somit geographisch zugeordnet werden können. In vielen Politikbereichen vermag das Prinzip hingegen nicht so richtig zu passen. Darüber hinaus vermag das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz gegenüber anderen Grundsätzen der Verfassung und aufgabenspezifischen Verfassungsbestimmungen keinen Vorrang zu beanspruchen. In jenen Leistungen, deren Nutzen der gesamten Bevölkerung zugutekommt, stösst sich eine Bundesregelung, die vom Bund umgesetzt wird, am Subsidiaritätsprinzip und am Grundsatz des Vollzugsföderalismus. Umgekehrt können neben den in Art. 43a Abs. 2–3 BV zum Ausdruck kommenden finanzwissenschaftlichen Aspekten (Vermeidung von unerwünschten externen Effekten) auch andere Interessen eine einheitliche Bundeslösung gebieten. Vor diesem Hintergrund erweist sich die

Anwendung dieses Prinzips in der Praxis fast noch schwieriger als beim Subsidiaritätsgrundsatz (vgl. WALDMANN, a.a.O., S. 13, 14).

8.7. Wohl aus diesem Grund gilt im Kanton Basel-Landschaft gemäss § 47 Abs. 1 Satz 2 KV ein abgeschwächtes Prinzip der fiskalischen Äquivalenz in der Gesetzgebung. Dieses wurde im Rahmen einer Verfassungsänderung per 1. Januar 2018 eingeführt. Mit den Aufgaben, die den Gemeinden zugeordnet werden, sollen ihnen - nach Möglichkeit - auch die dazu notwendigen Kompetenzen und Finanzen zugeordnet werden. Die Abschwächung hat guten Grund: Anders als die Gemeindeautonomie und das Subsidiaritätsprinzip kann das dritte Element einer zeitgemässen Aufgabenteilung, die fiskalische Äquivalenz, nicht absolut gelten. Der festgeschriebene Grundsatz, wonach derjenige, der zahlt, auch regelt, und derjenige der regelt, auch zahlt, ginge in der stringenten Anwendung, beispielsweise im Bildungsbereich, zu weit: Die Einwohnergemeinden sind Trägerinnen des Kindergartens, der Primarschule und der Musikschule (§ 13 Abs. 1 Bst. a bis c des Bildungsgesetzes vom 6. Juni 2002). Im Kanton Basel-Landschaft wird auf Kindergarten- und Primarstufe mit dem Lehrplan Volksschule Basel-Landschaft auf der Basis des Lehrplans 21 unterrichtet. Entweder hätte der Kanton demnach den Kindergarten, die Primarschule und die Musikschule zu übernehmen, insbesondere finanziell, was den Dezentralisierungsbestrebungen diametral entgegenlaufen würde, oder die Gemeinden würden nicht nur Lehrerlöhne und Klassengrössen selber festlegen, sondern auch die Lehrpläne und -inhalte. Dass beide Extreme politisch an der Realität vorbeigehen, ist evident (vgl. LRV 2016/028, S. 15). Im Ergebnis ging man in der Vorlage zu § 47a Abs. 1 KV davon aus, dass die fiskalische Äquivalenz nicht absolut gelten kann, da sie im Detail zu extrem ausfallen kann und damit an der politischen Realität vorbeigeht (vgl. LRV 2016/028, S. 20).

#### 2.2.4. Vereinbarkeit Ziffer 3 der Initiative mit dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz

8.8. Es ist fraglich, ob die vorliegende Initiative eine konsequentere Umsetzung der fiskalischen Äquivalenz fordert. Sobald im Aufgabenbereich der Gemeinden durch einen Entscheid auf Kantonsebene Mehrkosten bei den Gemeinden entstehen, sollen diese Mehrkosten entsprechend der fiskalischen Äquivalenz durch den Kanton an die Gemeinden zurückerstattet werden (vgl. dazu auch das Verhältnis von Bund und Kantonen: KONFERENZ DER KANTONSREGIERUNGEN, a.a.O., Ziffer 9). Es ist fraglich, ob dies in jedem Fall umsetzbar ist oder ob dies an der politischen Realität vorbeigeht, wie dies bereits im Rahmen der Einführung von § 47a Abs. 1 KV befürchtet wurde (vgl. LRV 2016/028, S. 15, 20). Dem Initiativtext kann nicht entnommen werden, ob mit dem finanziellen Ausgleich durch den Kanton auch die Prüfung der Aufgabenverschiebung von der Gemeinde auf die Kantonsebene einhergehen soll. Allenfalls müsste für eine konsequente Umsetzung der fiskalischen Äquivalenz im betreffenden Aufgabenbereich geprüft werden, ob nicht nur eine Verschiebung der finanziellen Belastung von den Gemeinden zum Kanton hin, sondern auch eine Aufgabenverschiebung hin zum Kanton die angemessenere Lösung wäre, um dem Prinzip der fiskali-

schen Äquivalenz gerecht zu werden. Der Initiativtext lässt offen, ob das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz in Zukunft konsequenter als heute umgesetzt werden soll und ob eine Überprüfung der Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden damit einhergehen soll. Die Ziffer 3 des Initiativtextes kann durchaus im Rahmen des bisherigen Wortlauts von § 47a Abs. 1 Satz 1 KV ausgelegt werden oder als Konkretisierung davon verstanden werden. Selbst wenn die Initiative in ihrer konkreten Umsetzung über den bisherigen Wortlaut von § 47a Abs. 1 Satz 1 KV hinausgehen sollte und eine strengere Umsetzung der fiskalischen Äquivalenz bedeuten würde, so wäre darin keine offensichtliche Verletzung von übergeordnetem Bundesrecht erkennbar. Zur Umsetzung bräuchte es in diesem Fall allerdings eine Anpassung von § 47a Abs. 1 Satz 2 KV, was gemäss § 49 Abs. 1 Bst. a KV möglich wäre. Eine Verletzung von übergeordnetem kantonalem Recht fiel damit naturgemäss ausser Betracht. Es ist somit auch im Bereich der Ziffer 3 der Initiative keine offensichtliche Rechtswidrigkeit mit Blick auf übergeordnetes Recht erkennbar.

Zu beachten ist, dass der Inhalt der Ziffern 1 bis 3 des Initiativtextes einer nichtformulierten Initiative einheitlich entweder auf Verfassungsstufe oder auf Gesetzesstufe erfolgen muss (vgl. § 29 Abs. 3 KV, § 78 Abs. 4 GpR).

#### **IV. Fazit**

9. Nach dem Gesagten kommen wir zum Schluss, dass die nichtformulierte Gesetzesinitiative über die faire Verteilung von Aufgaben und finanziellen Mitteln zwischen Kanton und Gemeinden («Wer befiehlt zahlt!-Initiative») 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.

Mit freundlichen Grüssen



MLaw Myriam Hidber  
Wissenschaftliche Sachbearbeiterin



Dr. iur. Noah Birkhäuser Schucan  
Leiter Rechtsdienst

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