

## Vorlage an den Landrat

---

**Titel:** **Formulierte Gemeindeinitiative «Faire Kompensation der EL-Entlastung», Gültigerklärung**

**Datum:** 14. Februar 2017

**Nummer:** 2017-073

**Bemerkungen:** [Verlauf dieses Geschäfts](#)

---

**Links:**

- [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
- [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
- [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
- [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)

---

## Vorlage an den Landrat

2017/073

### Formulierte Gemeindeinitiative „Faire Kompensation der EL-Entlastung“, Gültigerklärung

vom 14. Februar 2017

#### 1. Bericht

##### 1.1. Ausgangslage

Mit Verfügung vom 31. Oktober 2016 hat die Landeskantlei festgestellt, dass die am 17. August 2016 als Gemeindebegehren eingereichte formulierte Gesetzesinitiative „Faire Kompensation der EL-Entlastung“ zustande gekommen ist.

Der Initiativtext lautet wie folgt:

#### Formulierte Gesetzesinitiative (Gemeindeinitiative) für eine faire Kompensation der EL-Entlastung (Fairness-Initiative)

*Gestützt auf § 49 Abs. 1 lit. a der Kantonsverfassung stellen die unterzeichneten Gemeinden des Kantons Basel-Landschaft folgendes Begehren (formulierte Initiative):*

*§ 15c des Finanzausgleichs-Gesetzes vom 25. Juni 2009 (SGS 185) ist mit einem Abs. <sup>1bis</sup> wie folgt zu ergänzen:*

#### Leistungen des Kantons, Ergänzungsleistungen

*<sup>1bis</sup> Zur Kompensation der EL-Entlastung des Kantons durch die kommunale Pflegefinanzierung in den Jahren 2011-2015 erstattet der Kanton den Einwohnergemeinden bis Ende des Jahres 2020 insgesamt CHF 45 Mio. An diesen Betrag wird die Zahlung von CHF 15 Mio. gemäss Beschluss des Landrats vom 28. Januar 2016 angerechnet.*

*Federführend ist die Gemeinde Reinach (Hauptstrasse 10, 4153 Reinach).*

*Dieses Begehren kann von den Gemeinderäten der unterzeichneten Gemeinden gemäss § 81c des Gesetzes über die politischen Rechte jederzeit vorbehaltlos zurückgezogen werden.*

Die Gemeinde Reinach vertrat bei Eingabe als federführende Gemeinde insgesamt 78 Baselbieter Gemeinden:

Aesch	Hemmiken	Reigoldswil
Allschwil	Hersberg	Reinach
Anwil	Hölstein	Rickenbach
Arboldswil	Itingen	Roggenburg
Arisdorf	Känerkinder	Rothenfluh
Arlesheim	Kilchberg	Rümlingen
Augst	Lampenberg	Rünenberg
Bennwil	Langenbruck	Schönenbuch
Binningen	Läufelfingen	Seltisberg
Birsfelden	Laufen	Sissach
Bottmingen	Lausen	Tecknau
Bretzwil	Lauwil	Tenniken
Brislach	Liedertswil	Therwil
Bubendorf	Liesberg	Thürnen
Burg	Liestal	Titterten
Buus	Lupsingen	Wahlen
Diegten	Maisprach	Waldenburg
Diepflingen	Münchenstein	Wenslingen
Dittingen	Nenzlingen	Wintersingen
Duggingen	Niederdorf	Wittinsburg
Eptingen	Nusshof	Zeglingen
Ettingen	Oberdorf	Ziefen
Frenkendorf	Oltingen	Zunzgen
Füllinsdorf	Ormalingen	Zwingen
Gelterkinder	Pfeffingen	
Giebenach	Pratteln	
Grellingen	Ramlinsburg	

### 1.2. Zweck der Vorlage

Der Zweck der Vorlage ist die aufgrund von § 78a Absatz 1 des Gesetzes über die politischen Rechte (GpR, SGS 120) erforderliche Antragstellung an den Landrat um Erklärung der Rechtsgültigkeit der Initiative.

### 1.3. Erläuterungen

Gestützt auf § 78a Absatz 1 GpR hat der Regierungsrat die Rechtsgültigkeit einer formulierten Initiative abzuklären und dem Landrat inner dreier Monate seit der amtlichen Bekanntgabe des Zustandekommens der Initiative eine diesbezügliche Vorlage zu unterbreiten.

Das Zustandekommen der Initiative ist am 3. November 2016 im Amtsblatt publiziert worden.

Der Rechtsdienst von Regierungsrat und Landrat hat die Rechtsgültigkeitsprüfung am 9. Januar 2017 vorgenommen und kommt zum Schluss, dass die Initiative rechtsgültig ist.

Als Zusammenfassung führt er aus: „Aufgrund der vorstehenden rechtlichen Erörterungen erachten wir die formulierte Gesetzesinitiative ‚Faire Kompensation der EL-Entlastung‘ als rechtsgültig. Die Initiative erfüllt die formalen Kriterien der Form und der Materie und verstösst nicht gegen höherrangiges Bundesrecht oder kantonales Recht, zumal der Kanton kompetent ist, unter dem Titel des innerkantonalen Finanzausgleichs Regelungen zu erlassen, die - wie vom Gemeindebegehren verlangt - kompensatorische Zahlungen des Kantons an die Einwohnergemeinen vorsehen.“

#### **1.4. Strategische Verankerung / Verhältnis zum Regierungsprogramm**

Obsolet.

#### **1.5. Rechtsgrundlagen**

Rechtsgrundlagen für die Gültigerklärung sind § 29 Absatz 1 der Kantonsverfassung sowie die §§ 78 Absätze 1 und 2 sowie 78a Absatz 1 GpR.

#### **1.6. Finanzielle Auswirkungen**

Die Gültigerklärung der Initiative hat keine finanziellen Auswirkungen.

#### **1.7. Finanzrechtliche Prüfung**

Eine finanzrechtliche Prüfung ist aufgrund der nicht gegebenen finanziellen Auswirkungen der Gültigerklärung obsolet.

#### **1.8. Regulierungsfolgenabschätzung**

Die Gültigerklärung der Initiative ist keine Regulierung, so dass sich eine diesbezügliche Folgenabschätzung erübrigt.

### **2. Anträge**

#### **2.1. Beschluss**

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die formulierte Gesetzesinitiative (Gemeindeinitiative) „Faire Kompensation der EL-Entlastung“ als rechtsgültig zu erklären.

Liestal, 14. Februar 2017

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Thomas Weber

Der Landschreiber: Peter Vetter

### **3. Anhang**

- Entwurf Landratsbeschluss
- Gutachten des Rechtsdienstes von Regierungsrat und Landrat vom 9. Januar 2017

## **Landratsbeschluss**

### **über die Gültigerklärung der formulierten Gemeindeinitiative „Faire Kompensation der EL-Entlastung“**

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft erklärt die formulierte Gesetzesinitiative (Gemeindeinitiative) „Faire Kompensation der EL-Entlastung“ als rechtsgültig.

Liestal, Datum wird von der LKA eingesetzt!

Im Namen des Landrates

Der Präsident:

Der Landschreiber:

Rechtsdienst Regierungsrat & Landrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

An die  
Finanz- und Kirchendirektion  
Herr Dr. Anton Lauber, Vorsteher

FINANZ- und KIRCHEN-DIR.	Korr. Nr. 14832
-- Direkte Erledigung	-- RRB
-- Antwortschreiben Vorsteher	-- Zum erteilten Auftrag
Eing. 12. Jan. 2017	
Auftrag	Federfg. z.K.
VOR GS AG GEM HR GFM FIV KSA PA STA STV ZI	
BGV BLPK SVR	
Visa	

Liestal, 9. Januar 2017

030 16 27 / Bo

**Abklärung der Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative (Gemeindeinitiative)  
"Faire Kompensation der EL-Entlastung"**

Sehr geehrter Herr Dr. Lauber  
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns am 9. Dezember 2016 die formulierte Gesetzesinitiative (Gemeindeinitiative) "Faire Kompensation der EL-Entlastung" zukommen lassen mit der Bitte, deren Rechtsgültigkeit abzuklären. Gerne kommen wir diesem Auftrag nach und können uns dazu wie folgt äussern:

**Allgemeines**

1. Kantonale Volks- oder Gemeindeinitiativen sind ausser auf die formellen Voraussetzungen im engeren Sinn (wie Unterschriftenzahl bzw. Anzahl der mitwirkenden Kantone, Wahrung der Frist, Rückzugsklausel) auch auf die formellen Voraussetzungen im weiteren Sinn (Grundsätze der Einheit der Form und der Einheit der Materie) sowie auf die Übereinstimmung mit höherstufigem Recht und auf die faktische Durchführbarkeit hin zu überprüfen (Alfred Kölz, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, Darstellung und kritische Betrachtung, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung [ZBl], Band 83, Seite 1 ff.; René A. Rhinow, Volksrechte, in: Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 1984, Seite 144 ff.)
2. Zuständig zur Prüfung der formellen Voraussetzungen im engeren Sinne, das heisst, ob die Volksinitiative zustande gekommen ist, ist die Landeskanzlei (§ 73 des Gesetzes vom 7. September 1981 über die politischen Rechte [GpR]). Dies ist vorliegend der Fall (vgl. dazu die entspre-

chende Verfügung der Landeskanzlei vom 31. Oktober 2016, publiziert im Amtsblatt Nr. 44 vom 3. November 2016). Unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren erklärt der Landrat dagegen auf Antrag des Regierungsrates für ungültig (§ 29 Absatz 1 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 [KV]; § 78 Absätze 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.

### Formelles

3. § 28 Absatz 1 KV unterscheidet zwischen der formulierten Volksinitiative und dem in der Form der allgemeinen Anregung gehaltenen (d.h. nichtformulierten) Volksbegehren. Ein Volksbegehren gilt als formulierte Initiative, wenn es einen ausgearbeiteten Entwurf zum Erlass, zur Änderung oder Aufhebung von Bestimmungen der Verfassung oder eines Gesetzes enthält. Mit dem nichtformulierten Begehren wird dem Landrat beantragt, eine Vorlage im Sinne des Begehrens auszuarbeiten (§ 65 Absatz 1 GpR). Weiter bestimmt § 65 Absatz 2 GpR, dass, wenn die Voraussetzungen entsprechend § 64 GpR für eine formulierte Initiative nicht erfüllt sind, das Volks- oder Gemeindebegehren als nichtformulierte Initiative gilt. Eine Volksinitiative darf demnach nur als allgemeine Anregung oder als ausformulierter Entwurf eingereicht werden. Mischformen sind ausgeschlossen.

4. Der Grundsatz der Einheit der Materie ist im Recht des Kantons Basel-Landschaft in § 67 GpR ausdrücklich verankert. Gemäss dieser Vorschrift haben sich Volks oder Gemeindebegehren 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.

Die hier zur Diskussion stehende Gemeindeinitiative „Faire Kompensation der EL-Entlastung“ wirft hinsichtlich der formalen Gültigkeitserfordernisse, nämlich der Einheit der Form sowie der Einheit der Materie, keine besonderen Probleme auf. So ist das Begehren ohne Zweifel einheitlich in der Form der formulierten Gesetzesinitiative gehalten. Inhaltlich wollen die 78 Gemeinden, welche die Initiative lanciert haben, durch eine entsprechende Änderung des kantonalen Gesetzes vom 25. Juni 2009 über den Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz = FAG) den Kanton dazu verpflichten, den Einwohnergemeinden einen höheren Kompensationsbetrag für die Ergänzungsleistungs-Entlastung im Zuge der kommunalen Pflegefinanzierung in den Jahren 2011 bis 2015 zu entrichten.

## Materielles

5. In materieller Hinsicht ist zu prüfen, ob die Gemeindeinitiative unmögliche oder aber offensichtlich rechtswidrige Inhalte aufweist. 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 Begehren, welches (etwa aus verfahrenstechnischen Gründen) nicht innert des von der Initiative selbst vorgegebenen Zeitrahmens umgesetzt werden kann (und in einem späteren Zeitpunkt sinnlos oder aber hinfällig wäre) oder die ursprüngliche Zielsetzung (aus welchen Gründen auch immer) nicht erreichbar ist. Eine derartige Unmöglichkeit ist im Falle der vorliegenden Gesetzesinitiative offenkundig nicht gegeben, zumal dem Kanton darin ausdrücklich eine Zahlungsfrist bis Ende des Jahres 2020 gewährt wird.

6. 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 [heute: Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht] Nr. 123 vom 15. Oktober 1997, Erwägung 3).

Aus materiell-rechtlicher Sicht ist nicht erkennbar, inwiefern das zur Diskussion stehende Gemeindebegehren gegen höherrangiges Recht verstossen sollte. So sind die Kantone aufgrund der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV) souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist (Artikel 3 BV; sogenannte kantonale Organisationsautonomie). Im Weiteren bestimmen die Kantone von Bundesverfassung wegen, welche Aufgaben sie im Rahmen ihrer Zuständigkeiten erfüllen (Artikel 43 BV). Bezüglich des vorliegend in Frage stehenden innerkantonalen Finanzausgleichs, umfassend sowohl den (horizontalen) Ausgleich zwischen den Einwohnergemeinden eines Kantons als auch den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und seiner Einwohnergemeinden, enthält das Bundesrecht keine inhaltlichen Vorgaben. Entsprechend bestimmt denn auch die Kantonsverfassung im Rahmen ihrer Regelungen bezüglich der Finanzordnung, dass der Kanton den Finanzausgleich sicherzustellen habe. Namentlich sollen durch den Finanzausgleich ausgewogene Verhältnisse in der Steuerbelastung sowie in den Leistungen der Gemeinden erreicht werden (§ 134 Absätze 1 und 2 KV). Im Weiteren legt die Kantonsverfassung fest, dass das Gesetz (unter anderem) die Grundzüge des Finanzhaushalts, der Abgabenerhebung sowie des Finanzausgleichs zu regeln habe (§ 135 KV). Getreu dieses Gesetzgebungsauftrags steht in unserem Kanton das bereits erwähnte Finanzaus-

gleichsgesetz in Kraft. Dessen § 15c Absatz 1 bestimmt unter dem Titel „Leistungen des Kantons, Ergänzungsleistungen“, dass der Kanton zur Kompensation der Aufgabenverschiebung „EL-AHV/EL-IV“ den Einwohnergemeinden jährlich CHF 14,3 Millionen zu leisten habe. Das vorliegende Gemeindebegehren zielt nun darauf ab, dass den Einwohnergemeinden seitens des Kantons (zusätzliche) Kompensationszahlungen geleistet werden, welche die Ergänzungsleistungs-Entlastung ausgleichen sollen, die beim Kanton im Zeitraum von 2011 bis 2015 zufolge neuer bundesrechtlicher Regelungen betreffend die Pflegefinanzierung unbestrittenermassen eingetreten ist. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern dieses Anliegen der Initiative gegen übergeordnetes Bundesrecht oder kantonales Recht verstossen sollte, zumal unter diesem Titel bereits eine Kompensationszahlung an die Einwohnergemeinden stattgefunden hat (vgl. dazu Ziffer 5 des Landratsbeschlusses vom 28. Januar 2016 betreffend Teilrevision des Ergänzungsleistungsgesetzes zur AHV und IV / Neuaufteilung der Ergänzungsleistungen sowie die bezügliche regierungsrätliche Vorlage an den Landrat vom 1. September 2015, insbesondere Ziffern 2 und 7).

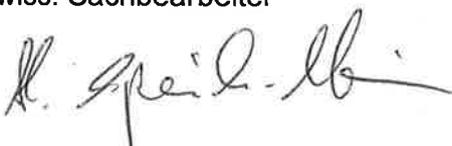
7. Aufgrund der vorstehenden rechtlichen Erörterungen erachten wir die formulierte Gesetzesinitiative „Faire Kompensation der EL-Entlastung“ als rechtsgültig. Die Initiative erfüllt die formalen Kriterien der Einheit der Form und der Materie und verstösst nicht gegen höherrangiges Bundesrecht oder kantonales Recht, zumal der Kanton kompetent ist, unter dem Titel des innerkantonalen Finanzausgleichs Regelungen zu erlassen, die - wie vom Gemeindebegehren verlangt - kompensatorische Zahlungen des Kantons an die Einwohnergemeinden vorsehen.

In der Hoffnung, Ihnen mit diesen Ausführungen gedient zu haben, verbleiben wir

mit freundliche Grüssen



lic. iur. René Bolliger  
wiss. Sachbearbeiter



lic. iur. Hans Jakob Speich-Meier  
Leiter Rechtsdienst

**Kopie** z.K. an Regierungsrat Isaac Reber