

Rechtsdienst Regierungsrat & Landrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Finanz- und Kirchendirektion
Generalsekretariat
Rheinstr. 33b
4410 Liestal

Liestal, 14. Oktober 2025

030 25 9 / NF

Prüfung der Rechtsgültigkeit der formulierten Verfassungsinitiative «Fairer Arbeitsmarkt: KMU-Arbeitsbedingungen als Richtschnur für die öffentliche Verwaltung»

Sehr geehrter Herr Regierungspräsident Lauber
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 25. September 2025 haben Sie uns gebeten, die Rechtsgültigkeit der formulierten Verfassungsinitiative «Fairer Arbeitsmarkt: KMU-Arbeitsbedingungen als Richtschnur für die öffentliche Verwaltung» 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], SGS 120). 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 1'576 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], SGS 100; § 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.

4. § 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 (§ 64 Abs. 1 GpR). Mit dem nichtformulierten Begehren wird dem Landrat beantragt, eine Vorlage im Sinne des Begehrens 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 Gemeindebegehren als nichtformulierte Initiative gilt. Eine Volksinitiative darf demnach nur als allgemeine Anregung oder als ausformulierter Entwurf eingereicht werden. Mischformen sind ausgeschlossen.

5. Die Volksinitiative «Fairer Arbeitsmarkt: KMU-Arbeitsbedingungen als Richtschnur für die öffentliche Verwaltung» wirft hinsichtlich des Erfordernisses der Einheit der Form keine Fragen auf, zumal das Begehren einheitlich in der Form der formulierten Verfassungsinitiative gehalten ist.

6. 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 Stimmberechtigten nicht zu Gunsten oder zu Lasten einzelner Abstimmungsfragen die ganze Vorlage annehmen oder ablehnen müssen.

7. Gemäss der zu beurteilenden Volksinitiative soll in der Kantonsverfassung in einem neuen § 67a KV festgehalten werden, dass sich die Anstellungsbedingungen der nach dem kantonalen Personalgesetz [Gesetz über die Arbeitsverhältnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons vom 25. September 1997, SGS 150] angestellten Personen an den Anstellungsbedingungen orientieren, die bei kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) gelten (§ 67a Abs. 2 KV). Als Anstellungsbedingungen gelten dabei alle Rechte und Pflichten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die sich auf die Arbeitskosten auswirken. Insbesondere erfasst sind Lohn, Ferien und Arbeitszeit (§ 67a Abs. 1 KV). Massgebend sollen die Arbeitskosten sein, welche durch das Bundesamt für Statistik erhoben werden. Die nähere Regelung obliegt dem Landrat (§ 67a Abs. 3 KV). Der Regierungsrat soll dem Landrat alle vier Jahre über die Anstellungsbedingungen der nach dem kantonalen Personalgesetz angestellten Personen im Vergleich mit den Anstellungsbedingungen bei KMU berichten (§ 67a Abs. 4 KV). Der Initiativtext enthält ausserdem eine Übergangsregelung zum neuen § 67a KV. Die vorgesehene Verfassungsänderung betrifft einen einheitlichen Regelungsbereich und verfolgt einen einheitlichen Zweck. Das Gültigkeitserfordernis der Einheit der Materie ist ohne Weiteres erfüllt.

III. Materielles

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

9. 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.

10. 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 Verfassungsinitiativen nicht gegen Bundesrecht, interkantonales Recht und übergeordnetes kantonales Recht verstossen (ANDREAS AUER, a.a.O., Rz. 1065; YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY/NADJA BRAUN BINDER/ANDREAS GLASER, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023, Rz. 1938).

11. Die blosse Rechtswidrigkeit genügt indes nicht, um eine Initiative als ungültig zu erklären, sondern es bedarf einer augenscheinlichen, sichtbaren und damit sofort erkennbaren Rechtswid-

rigkeit (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 kantonale Verfassungsgeber zum Ausdruck gebracht, dass das Recht der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, über Volksbegehren abzustimmen, nur in dem Ausmass beschnitten werden darf, als das politische Entscheidverfahren mit Sicherheit dazu dienen wird, ein verfassungs- oder bundesrechtswidriges Gesetz entstehen zu lassen (KGE VV 810 21 110 vom 6. April 2022, E. 8.2 und E. 10.1 f.). 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. KGE VV 810 21 110 vom 6. April 2022, E. 10.1 f.).

12. Die formulierte Verfassungsinitiative «Fairer Arbeitsmarkt: KMU-Arbeitsbedingungen als Richtschnur für die öffentliche Verwaltung» tangiert keine offensichtlichen internationalen Belange oder Völkerrecht.

13. Zu prüfen ist nachfolgend die Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht.

13.1 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 dergestalt 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, Basel 2015 Art. 3 N 21). Auf dem vorliegend interessierenden Gebiet des öffentlichen Personalrechts sind die Kantone grundsätzlich frei in der Ausgestaltung der kantonalen Gesetzgebung(en) über die Arbeitsverhältnisse der kantonalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Bund und Kantone, Gemeinden und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften haben sich jedoch bei der Gestaltung der Arbeitsbedingungen an die Grundrechte und die Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns (Gesetzmässigkeit, Rechtsgleichheit, öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit, Treu und Glauben, rechtliches Gehör) zu halten (Art. 5 und Art. 29 Abs. 2 BV; KURT PÄRLI/ANDREAS PETRIK, Arbeit, Krankheit, Invalidität, 2. Aufl., Bern 2024, Rz. 72; vgl. BGE 138 I 113, E. 6.4.2). Der Staat ist als Arbeitgeber befugt, seine Dienstverhältnisse dem Privatrecht zu unterstellen, er ist jedoch auch in diesem Fall an die genannten verfassungsrechtlichen Schranken gebunden (ROLAND MÜLLER/KURT PÄRLI/ANDREA CARONI, Kündigung privatrechtlicher Arbeitsverhältnisse in öffentlichen Unternehmen, AJP 7/2020, S. 875 ff., 879; ROLAND MÜLLER/CAROLINE VON GRAFFENRIED, Unterschiede zwischen privatrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Anstellung, recht 5/6/11

S. 156 ff., 156; MARTIN WIRTHLIN, Dienstrecht im Spannungsfeld zwischen öffentlichem und Privatrecht, ZBJV 155/2019 S. 57 ff., 66 f.).

13.2 Bei der Umsetzung des Ziels der vorliegenden Verfassungsinitiative, die Arbeitsbedingungen für die nach Personalgesetz Angestellten denjenigen anzugleichen, die für Angestellte von KMU gelten (§ 67a Abs. 2 KV), sollen gemäss Initiativtext die vom Bundesamt für Statistik erhobenen Arbeitskosten als Grundlage dienen (§ 67a Abs. 3 KV). Eine (blosse) Angleichung des Personalgesetzes an die entsprechenden privatrechtlichen Bestimmungen, also insbesondere an Art. 319 ff. des Bundesgesetzes betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (OR, SR 220), wird also nicht angestrebt, sondern eine Orientierung an faktischen Gegebenheiten. Eine Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen, die sich für die nach dem kantonalen Personalgesetz Angestellten an den für das Personal der KMU herrschenden Anstellungsbedingungen orientiert, ist aufgrund der Gestaltungsfreiheit der Kantone im Bereich des öffentlichen Dienstrechts grundsätzlich zulässig, sofern dabei die für jegliches staatliches Handeln massgebenden verfassungsrechtlichen Garantien und Prinzipien beachtet werden. Somit ist nicht ersichtlich, inwiefern § 67a der Initiative «Fairer Arbeitsmarkt: KMU-Arbeitsbedingungen als Richtschnur für die öffentliche Verwaltung» gegen Bundesrecht verstossen sollte.

13.3 Der Initiativtext enthält zudem eine Übergangsbestimmung zu § 67a KV. Danach soll der Landrat die Gesetzgebung innert zwei Jahren seit Annahme des Volksbegehrens in der Volksabstimmung im Sinne von § 67a KV anpassen und dafür sorgen, dass die revidierte Gesetzgebung für nach diesem Zeitpunkt nach dem kantonalen Personalgesetz angestellte Personen unbeschränkt gilt (Abs. 1 der Übergangsregelung zu § 67a KV). Zudem soll der revidierte § 67a KV bei der nächsten auf die Volksabstimmung folgenden periodischen Überprüfung des Lohnsystems berücksichtigt werden. Diesbezügliche Anpassungen sollen auch für Personen wirksam werden, die bereits vor Inkrafttreten der genannten Bestimmung nach dem Personalgesetz angestellt waren (Abs. 2 der Übergangsregelung zu § 67a KV). Es stellt sich die Frage, ob Abs. 1 und 2 der Übergangsregelung zu § 67a KV eine unzulässige Rückwirkung vorsehen.

13.4 Rückwirkendes Recht kann in Widerspruch zu den aus Art. 5 BV abgeleiteten Grundsätzen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes geraten. Gewisse Formen der Rückwirkung sind daher verboten (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich 2020, Rz. 266). Echte Rückwirkung liegt vor, wenn neues Recht auf einen Sachverhalt angewendet wird, der sich abschliessend vor Inkrafttreten dieses Rechts verwirklicht hat. Die echte, die Bürgerinnen und Bürger belastende Rückwirkung ist grundsätzlich verboten. Sie ist einzig ausnahmsweise und unter engen, kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen erlaubt (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 268 ff.). Grundsätzlich zulässig ist hingegen die unechte Rückwirkung. Eine unechte Rückwirkung liegt einerseits vor, wenn neues Recht auf zeitlich offene Dau-

ersachverhalte (d.h. Sachverhalte, die unter Herrschaft des alten Rechts entstanden sind und unter neuem Recht andauern) angewendet wird. Andererseits ist auch dann eine unechte Rückwirkung gegeben, wenn neues Recht nur für die Zeit nach seinem Inkrafttreten zur Anwendung gelangt, aber in einzelnen Belangen auf Sachverhalte abstellt, die bereits vor Inkrafttreten vorlagen (sog. Rückanknüpfung). Im Falle einer unechten Rückwirkung darf jedoch nicht in wohlerworbene Rechte eingegriffen werden. Die unechte Rückwirkung kann zudem mit dem Prinzip des Vertrauensschutzes kollidieren, wenn die Betroffenen im Vertrauen auf die Kontinuität des bisherigen Rechts Dispositionen getroffen haben, die sich ohne Nachteil nicht rückgängig machen lassen. In einem solchen Fall kann ein Anspruch auf eine angemessene Übergangsregelung bestehen (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 283 f.).

13.5 In Bezug auf öffentliche Dienstverhältnisse hat das Bundesgericht festgehalten, dass Ansprüche der Dienstnehmerinnen und Dienstnehmer grundsätzlich gegenüber den Massnahmen des Gesetzgebers nur nach Massgabe des Willkürverbots und des Rechtsgleichheitsgebots geschützt seien. Ein umfassender Schutz bestehe nur dort, wo bestimmte Ansprüche aus dem Dienstverhältnis als wohlerworbene Rechte betrachtet werden könnten, welche durch den Anspruch auf Treu und Glauben (Art. 9 BV) und die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) geschützt seien. Dies treffe aber für die vermögensrechtlichen Ansprüche der öffentlichen Angestellten in der Regel nicht zu, sondern nur dann, wenn das Gesetz die entsprechenden Beziehungen ein für allemal festlege und von den Einwirkungen der gesetzlichen Entwicklung ausnehme oder wenn bestimmte, mit einem einzelnen Anstellungsverhältnis verbundene Zusicherungen abgegeben würden (BGE 134 I 23, E. 7.1 mit weiteren Hinweisen; vgl. BGE 145 II 140, E. 4.3). Finanzielle Ansprüche von öffentlich-rechtlich Angestellten dürfen somit ex nunc et pro futuro revidiert werden. Im Rahmen der geltenden Rückwirkungspraxis lässt sich diese grundsätzliche Zulässigkeit der Revision von finanziellen Ansprüchen von öffentlich-rechtlich Angestellten anhand der unechten Rückwirkung begründen (vgl. MADELEINE CAMPRUBI, Ungeschriebene Grenzen der Rückwirkung von Rechtssätzen in der Schweiz, Bern 2020, S. 269; vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-7939/2015 vom 30. Januar 2017, E. 3.3.3).

13.6 Abs. 1 der Übergangsregelung zu § 67a KV erscheint in Bezug auf die zeitliche Wirkung der im Sinne der Verfassungsinitiative angepassten Rechtsgrundlagen als unproblematisch. Darin wird die Anwendung des neuen Rechts nur für nach Inkrafttreten der revidierten Gesetzgebung begründete Rechtsverhältnisse verlangt, was mit dem Rückwirkungsverbot offensichtlich nicht in Konflikt gerät.

13.7 Gemäss Abs. 2 der Übergangsregelung zu § 67a KV sollen Anpassungen, die im Zusammenhang mit der auf die Annahme von § 67a KV in der Volksabstimmung folgenden periodischen Überprüfung des Lohnsystems erfolgen, auch für Personen, die bereits vor Inkrafttreten von § 67a KV nach dem kantonalen Personalgesetz angestellt waren, wirksam werden. Abs. 2 der Über-

gangsregelung zu § 67a KV nimmt möglicherweise Bezug auf die periodische Überprüfung des Lohnsystems gemäss § 30 Abs. 1 Bst. f des Personalgesetzes bzw. § 17a des Dekrets zum Personalgesetz vom 8. Juni 2000 (Personaldekret, SGS 150.1). Die Gestaltung und Handhabung des für die Kantonsangestellten geltenden Lohnsystems wird im Personaldekret geregelt (§ 30 Abs. 1 Personalgesetz; §§ 9 ff. Personaldekret). Gemäss § 17a des Personaldekrets schafft der Regierungsrat die notwendigen Instrumente zur Überprüfung der ordnungsgemässen Anwendung des Lohnsystems und nimmt periodisch Überprüfungen vor. Welche «Anpassungen» von den Initiantinnen und Initianten in diesem Zusammenhang gemeint sein könnten, erschliesst sich nicht eindeutig, zumal die periodische Überprüfung des Lohnsystems nach dem Wortlaut von § 17a des Personaldekrets in einer Anwendungskontrolle besteht und keine Abänderung des Lohnsystems beinhaltet. Andererseits könnten sich die Initiantinnen und Initianten auf die Revision des in den §§ 9-17 des Personaldekrets umschriebenen Lohnsystems beziehen, für welche – anders als für die periodische Überprüfung des Lohnsystems gemäss § 17a des Personaldekrets – der Landrat und nicht der Regierungsrat zuständig ist. Die Initiantinnen und Initianten könnten in Abs. 2 der Übergangsregelung zu § 67a KV auch auf die jährliche Lohnentwicklung der Mitarbeitenden im Sinne von § 15 des Personaldekrets Bezug nehmen, über welche der Regierungsrat bzw. die Geschäftsleitung des Kantonsgerichts jährlich per 1. Januar auf Grundlage der jährlichen Mitarbeitenbeurteilung, der Position im Lohnband sowie der zur Verfügung stehenden Mittel beschliesst (§ 15 Abs. 1 und 2 des Personaldekrets). Unabhängig davon, welche «Anpassungen» in Abs. 2 der Übergangsregelung zu § 67a KV beabsichtigt sind, erscheint die Bestimmung als mit dem Rückwirkungsverbot vereinbar, da Lohnansprüche des öffentlichen Personals nach der dargelegten Rechtsprechung in der Regel während des laufenden Arbeitsverhältnisses für die Zukunft abgeändert bzw. reduziert werden dürfen und – zumindest mit einer angemessenen Übergangsregelung – mit dem Grundsatz des Vertrauensschutzes im Einklang stehen.

14. Zu prüfen bleibt die Vereinbarkeit mit dem übergeordneten kantonalen Recht.

14.1 Gemäss Abs. 3 der von den Initiantinnen und Initianten geforderten Übergangsregelung zu § 67a KV soll der Regierungsrat die nötigen Ausführungsbestimmungen erlassen, wenn die entsprechende Gesetzgebung nicht innerhalb von zwei Jahren nach Annahme von § 67a KV in Kraft tritt. Es stellt sich die Frage, ob darin ein unzulässiger Widerspruch zu den geltenden (gleichrangigen) Verfassungsnormen zu erblicken ist.

14.2 Die Verfassung des Kantons Basel-Landschaft kennt hinsichtlich der Abänderbarkeit ihres Inhaltes keine (materiellen) Schranken. Damit steht sie grundsätzlich jeglichen Regelungen offen, solange diese nicht gegen höherrangiges Recht, namentlich Bundes- und Völkerrecht, verstossen. So sehen denn auch die basellandschaftlichen Verfassungsbestimmungen betreffend die «Revision der Verfassung» (vgl. §§ 143 ff. KV) lediglich vor, dass die Verfassung jederzeit ganz oder teilweise revidiert werden kann und dass die Teilrevision [der Verfassung] einzelne Bestimmungen

oder mehrere sachlich zusammenhängende Bestimmungen betreffen kann (§ 143 Abs. 1 bzw. § 145 Abs. 2 KV).

14.3 Gemäss § 63 Abs. 1 KV erlässt der Landrat alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen in der Form des Gesetzes, Gemäss § 81 Abs. 1 Bst. b KV sind insbesondere die Grundzüge des Personalrechts im Gesetz zu regeln. § 36 Abs. 1 KV bestimmt, dass die Befugnis zum Erlass grundlegender und wichtiger Bestimmungen vom Gesetzgeber nicht auf andere Organe übertragen werden darf. Was die Rechtssetzungskompetenz des Regierungsrates anbelangt, bestimmt § 74 Abs. 2 KV, dass der Regierungsrat Verordnungen auf der Grundlage und im Rahmen der Gesetze und Staatsverträge erlässt, soweit nicht durch Gesetz ausnahmsweise der Landrat zum Erlass ausführender Bestimmungen ermächtigt ist. Dies bedeutet, dass der Regierungsrat gemeinhin Ausführungsrecht in Form von Verordnungen erlässt, die sich inhaltlich an übergeordnetem Gesetzes- oder Staatsvertragsrecht orientieren. Dass der Regierungsrat Verordnungsrecht direkt gestützt auf einen entsprechenden Verfassungsauftrag hin erlässt (oder erlassen kann), ist in der Kantonsverfassung nur für den Sonderfall des Erlasses von Notverordnungsrecht vorgesehen (§ 74 Abs. 3 KV) und daher in unserem Kanton auch unüblich. Dem Verfassungsgeber ist es aber unbenommen, selbst weitere Ausnahmen vom verfassungsrechtlichen Grundsatz vorzusehen, wonach sich regierungsrätliche Verordnungen auf Gesetzes- oder Staatsvertragsrecht abstützen müssen. Diesfalls liegt eine verfassungsmässige Spezialbestimmung (sogenannte *lex specialis*) vor, die dem Grundsatz von § 74 Abs. 2 KV (*lex generalis*) vorgeht. Die Verfassung schliesst es auch nicht aus, dem Regierungsrat durch eine Verfassungsbestimmung eine weitgehende, möglicherweise auch grundlegende und wichtige Normen umfassende Rechtssetzungskompetenz einzuräumen. § 36 Abs. 1 KV verbietet es nach seinem Wortlaut nur dem Gesetzgeber, nicht aber dem Verfassungsgeber, die Befugnis zum Erlass grundlegender und wichtiger Bestimmungen auf andere Organe zu übertragen. So erlaubt auch § 74 Abs. 3 KV dem Regierungsrat, ausnahmsweise grundlegende und wichtige Bestimmungen in Form der Verordnung zu erlassen (vgl. KGE VV 810 22 81 vom 18. Januar 2023, E. 5.2.3).

14.4 Vorliegend würden die vom Regierungsrat zu erlassenden Ausführungsbestimmungen insbesondere den Lohn, die Ferien und die Arbeitszeit betreffen, d.h. Bestimmungen, welche nach geltendem Personalgesetz teils im Personaldekret und teils in der Personalverordnung zu regeln sind (§ 30 Abs. 1, § 32 Abs. 1 und 2 sowie § 39 Abs. 1 des Personalgesetzes). Zur Verordnungsgebung im Bereich der Lohnzahlung bei unverschuldeter Verhinderung der Arbeitnehmenden (Krankheit, Unfall, etc.) und des unbezahlten Urlaubs ist der Regierungsrat gestützt auf das geltende Personalgesetz ohnehin zuständig (§ 32 Abs. 2 Personalgesetz), das Lohnwesen, den Ferienanspruch und die Arbeitszeit regelt hingegen der Landrat in Form des Dekrets (§ 30 Abs. 1, § 32 Abs. 1 und § 39 Abs. 1 des Personalgesetzes). Die subsidiäre Rechtssetzungskompetenz des Regierungsrats gemäss Abs. 3 der Übergangsregelung zu § 67a KV würde folglich zum Teil eine Abweichung von der im Personalgesetz vorgesehenen Verteilung der Rechtssetzungsbefugnisse

zwischen Regierungsrat und Landrat beinhalten. Die vom Regierungsrat in Wahrnehmung dieser Kompetenz erlassenen Verordnungsbestimmungen müssten dem entgegenstehenden Dekretsrecht vorgehen oder dieses aufheben. Dies ist der kantonalen Normenhierarchie zwar grundsätzlich fremd, die Verfassung selbst steht aber der Einführung einer solchen Sonderbestimmung nach dem Gesagten nicht entgegen. Zwar spricht sich der Initiativtext nicht zur Geltungsdauer der gestützt auf Abs. 3 der Übergangsregelung zu § 67a KV erlassenen Bestimmungen aus, im Lichte seiner systematischen Stellung ist Abs. 3 der Übergangsregelung zu § 67a KV aber dahingehend auszulegen, dass er dem Regierungsrat lediglich die Kompetenz zum Erlass zeitlich befristeter Übergangsbestimmungen einräumt, um eine Verzögerung der Umsetzung des Initiativbegehrens zu vermeiden. Der Landrat soll aber nicht von seiner grundsätzlichen Pflicht zum Erlass der revidierten Gesetzgebung entbunden werden. Damit nähert sich Abs. 3 der Übergangsbestimmungen dem ebenfalls nur vorübergehend wirksamen (und zusätzlich vom Landrat zu genehmigenden) Notverordnungsrecht gemäss § 74 Abs. 3 KV an. Aufgrund dieser Betrachtungen erscheint der von den Initiantinnen und Initianten verlangte subsidiäre verfassungsunmittelbare Rechtsetzungsauftrag an den Regierungsrat als mit dem geltenden kantonalen Verfassungsrecht vereinbar.

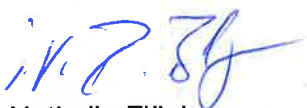
14.5 Insgesamt steht der vorliegenden Initiative auch unter dem Gesichtspunkt des kantonalen Verfassungsrechts nichts entgegen. Ein allfälliger Widerspruch wäre jedenfalls nicht als offensichtlich zu qualifizieren.

IV. Fazit

15. Das Volksbegehren erfüllt die formalen Kriterien der Einheit der Form und der Einheit der Materie und verstösst nicht offensichtlich gegen übergeordnetes Recht. Nach dem Gesagten kommen wir zum Schluss, dass die formulierte Verfassungsinitiative «Fairer Arbeitsmarkt: KMU-Arbeitsbedingungen als Richtschnur für die öffentliche Verwaltung» als rechtsgültig zu erachten ist.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Ausführungen dienen zu können.

Mit freundlichen Grüssen



Nathalie Flück
Wiss. Sachbearbeiterin



Dr. iur. Noah Birkhäuser Schucan
Leiter Rechtsdienst

Kopie: RR Kathrin Schweizer