

Rechtsdienst Regierungsrat & Landrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion  
Generalsekretariat

Liestal, 23. September 2025

030 25 12 / NIB

**Prüfung der Rechtsgültigkeit formulierten Gesetzesinitiative «Duale Ausbildung mit Berufsbildungsfonds stärken»**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit E-Mail vom 25. Juni 2025 haben Sie uns gebeten, die Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative «Duale Ausbildung mit Berufsbildungsfonds stärken» 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 – die 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: ZBI 83/1982, S. 2 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 entspre-

chende Verfügung der Landeskanzlei vom 16. September 2025, publiziert im Amtsblatt vom 18. September 2025, woraus hervorgeht, dass die Initiative mit 1'590 Unterschriften zustande gekommen ist).

3. Die formellen Voraussetzungen im weiteren Sinne hingegen prüft der Regierungsrat. Zu gültig zustande gekommenen Volksinitiativen erstattet er dem Landrat Bericht und stellt entsprechenden Antrag. Unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren erklärt der Landrat für ungültig (§ 29 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 [KV]; § 78 Abs. 1 und 2 GpR).

## **II. Formelles**

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

4.1.1 In § 28 Abs. 1 KV wird zwischen der formulierten Volksinitiative und dem in der Form der allgemeinen Anregung gehaltenen, d.h. nichtformulierten, Volksbegehren unterschieden. 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). Sind die Voraussetzungen entsprechend § 64 GpR für eine formulierte Initiative nicht erfüllt, gilt das Volks- oder Gemeindebegehren als nichtformulierte Initiative (§ 65 Abs. 2 GpR). Eine Volksinitiative darf demnach nur als allgemeine Anregung oder als ausformulierter Entwurf eingereicht werden. Mischformen sind ausgeschlossen (Einheit der Form).

4.1.2 Die Initiative «Duale Ausbildung mit Berufsbildungsfonds stärken» wirft hinsichtlich des Erfordernisses der Einheit der Form keine Fragen auf, zumal das Begehren einheitlich in der Form der Gesetzesinitiative, d.h. der formulierten Initiative, gehalten ist.

4.2.1 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.

4.2.2 Die zu beurteilende Initiative verlangt inhaltlich gemäss ihrem Wortlaut, dass ein branchenübergreifender Berufsbildungsfonds geschaffen wird. Das Hauptziel der Initiative ist die Förderung

der Bereitschaft der Arbeitgebenden, Lernende auszubilden. Um dieses Ziel zu erreichen, soll ein Fonds geöfnet und sollen dessen Mittel genutzt werden, um die Ausbildungskosten der Lehrbetriebe zu senken. Lehrbetriebe sollen unter anderem Beiträge an Aufwendungen für die Qualifikationsverfahren, die überbetrieblichen Kurse und die Berufsbildnerkurse erhalten. Beiträge an den Fonds sollen grundsätzlich diejenigen Arbeitgebenden mit Sitz im Kanton Basel-Landschaft leisten, die pro 50 Mitarbeitende weniger als eine lernende Person ausbilden und deren Lohnsumme mehr als 250'000 Franken beträgt. 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 ohne Weiteres erfüllt.

### **III. Materielles**

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

6. Ein Volksbegehren ist unmöglich, wenn das/die damit verfolgte/n Anliegen tatsächlich nicht durchführbar ist/sind. Unmöglich in diesem Sinne wäre beispielsweise 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 hinfällig wäre oder wenn die ursprüngliche Zielsetzung – aus welchen Gründen auch immer – nicht erreichbar ist. Eine derartige Unmöglichkeit ist im Falle der vorliegenden Initiative offensichtlich nicht gegeben. Zwar sieht die Gesetzesinitiative vor, dass der Regierungsrat die notwendigen Ausführungsbestimmungen rasch erlässt, sodass der Berufsbildungsfonds auf das Jahr der Annahme Initiative das erste Mal geöfnet wird, was relativ ambitioniert erscheint. Jedoch macht dies die Initiative als Ganzes nicht unmöglich.

7.1 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 Initiativen – abgesehen von der hier zweifellos nicht zur Diskussion stehenden Verletzung von Völkerrecht – insbesondere nicht gegen Bundesrecht und interkantona-les Recht verstossen. Gesetzesinitiativen dürfen ausserdem nicht gegen kantonales Verfassungsrecht verstossen (ANDREAS AUER, a.a.O., Rz. 1065).

7.2 Die blosse Rechtswidrigkeit genügt indes nicht, um eine Initiative als ungültig zu erklären, sondern es bedarf einer augenscheinlichen, sichtbaren und damit sofort erkennbaren Rechtswidrigkeit (Entscheidung 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 Entscheidungsverfahren 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.).

7.3 Zunächst ist zu prüfen, ob die vorliegende Initiative gegen Bundesrecht verstösst. In Art. 63 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV) ist vorgesehen, dass der Bund Vorschriften über die Berufsbildung erlässt (Abs. 1) und ein breites und durchlässiges Angebot im Bereich der Berufsbildung fördert (Abs. 2). Der Bund wird damit ermächtigt, die Berufsbildung in allen Branchen und für alle wirtschaftlichen Tätigkeitsfelder zu regeln. Somit verfügt der Bund über eine umfassende Rechtsetzungskompetenz mit nachträglich derogatorischer Wirkung auf dem gesamten Gebiet der nicht hochschulischen beruflichen Ausbildung (EHRENZELLER BERNHARD/ GERTSCH GABRIEL, Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 2023, Art. 63 Rz. 11). Das bedeutet, dass Bundesrecht Vorrang vor entgegenstehendem kantonalem Recht hat. Es handelt sich indes nicht um eine ausschliessliche Bundeskompetenz, womit Raum für kantonale Vorschriften bleibt, insoweit als der Bund seine Bundeskompetenz nicht ausschöpft.

7.4 Vorliegend hat der Bund seine Kompetenz wahrgenommen und das Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002 (BBG) erlassen. Der Bund hat darin insbesondere seine Regelungskompetenz im Bereich der Berufsbildungsfonds ausgeübt und in Art. 60 BBG vorgesehen, dass Organisationen der Arbeitswelt, die für Bildung, Weiterbildung und Prüfungen zuständig sind, eigene Berufsbildungsfonds schaffen und äufnen können. Diese kann der Bund für allgemein verbindlich erklären mit der Folge, dass sämtliche Betriebe der Branche in gewissem Umfang zur Entrichtung von Bildungsbeiträgen verpflichtet werden, auch jene, welche nicht Mitglied sind. Indem nur die Allgemeinverbindlicherklärung von branchenbezogenen Fonds dem Bund zugewiesen wird, ist den Kantonen indes ein Freiraum zur Begründung branchenübergreifender Fonds verblieben (BUCHSER MICHAEL, Die Schweizerische Berufsbildung im Überblick, 2009, S. 1 Fussnote 4). Diese Kompetenz wird von einigen Kantonen ausgeschöpft, namentlich kennt der Kanton Zürich einen Berufsbildungsfonds, dessen Ausgestaltung annähernd der vorliegenden Gesetzesinitiative entspricht (vgl. §§ 26a ff. Einführungsgesetz des Kantons Zürich zum Berufsbildungsgesetz, EG BBG). Den Kantonen bleibt nach dem Gesagten Raum, einen wie in der Initiative vorgesehenen branchenübergreifenden Berufsbildungsfonds zu errichten. Im Übrigen sieht die Initiative vor, dass Betriebe, die einem allgemeinverbindlich erklärten Branchenfonds gemäss Art. 60 BBG unterstellt sind, von der Beitragspflicht befreit sind. Damit ist sichergestellt, dass es nicht zu Doppelbelastungen kommt (vgl. auch Art. 60 Abs. 6 BBG).

8.1 Führt der Kanton einen solchen Fonds ein, handelt es sich bei den in der Folge von den betroffenen Unternehmen zu entrichtenden Beiträgen um öffentlich-rechtliche Verpflichtungen (BGE 137 II 399, E. 1.6). Alle öffentlich-rechtlichen Geldleistungen, die das Gemeinwesen gestützt auf

seine Finanzkompetenz den Privaten auferlegt, stellen öffentliche Abgaben dar. Die öffentlichen Abgaben wiederum werden unterteilt in Steuern und Kausalabgaben (PIERRE TSCHANNEN/ MARKUS MÜLLER/ MARKUS KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage 2022, Rz. 1584 ff.). Diese Unterscheidung ist in vielerlei Hinsicht von Bedeutung, mitunter wird das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage je nach Abgabe unterschiedlich streng gehandhabt. Im Kanton Basel-Landschaft bedarf die Einführung neuer kantonaler Steuern einer Verfassungsänderung (§ 131 Abs. 2 KV). Im Weiteren müssen der Kreis der Abgabepflichtigen sowie der Gegenstand und die Bemessung der Abgabe für alle Arten von Abgaben im Gesetz selbst enthalten sein (Art. 127 Abs. 1 BV). Es fragt sich deshalb zunächst, ob es sich bei den Beiträgen, die an den Berufsbildungsfonds zu entrichten sind, um Steuern handelt. Diesfalls könnte die Beitragspflicht nicht mit einer Gesetzesinitiative eingeführt werden.

8.2 Steuern sind voraussetzungslos geschuldet, das heisst sie werden ohne direkte bzw. bestimmte Gegenleistung des Staates bezahlt (PIERRE TSCHANNEN/ MARKUS MÜLLER/ MARKUS KERN, a.a.O., Rz. 1590). Kausalabgaben hingegen stellen eine Gegenleistung für eine bestimmte staatliche Leistung dar (PIERRE TSCHANNEN/ MARKUS MÜLLER/ MARKUS KERN, a.a.O., Rz. 1601). Rechtsprechung und Lehre qualifizieren obligatorische Beiträge an Berufsbildungsfonds als Steuern und da die Erträge zweckgebunden sind, als Zwecksteuern. Konkret werden sie als Kostenanlastungssteuer qualifiziert, eine besondere Form der Zwecksteuer. Die Beiträge sind voraussetzungslos geschuldet, aber sie dienen zur Finanzierung bestimmter staatlicher Aufwendungen im Interesse bestimmter Personen und sie werden einer besonderen Gruppe auferlegt (angelasst). Die pflichtigen Betriebe haben dabei eine nähere Beziehung zu den Aufwendungen der Berufsbildung bzw. zum Fonds als die Allgemeinheit (Urteil des Bundesgerichts [BGer] 2C\_58/2009 vom 4. Februar 2010, E. 2.3; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] B-4825/2012 vom 7. November 2013, E. 3.1; Urteil des BVGer B-2940/2013 vom 3. Februar 2015, E. 4.1; Urteil des BVGer B-4016/2014 vom 27. April 2015, E. 5.1; ULRICH HÄFELIN/ GEORG MÜLLER/ FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage 2020, Rz. 2840; PIERRE TSCHANNEN/ MARKUS MÜLLER/ MARKUS KERN, a.a.O., Rz. 1615; RENÉ WIEDERKEHR, Sonderabgaben, in: recht 2017 43-59, S. 18 f.; MICHAEL BUCHSER, MICHAEL PETER, IVO VON ARX, Branchenbezogene Berufsbildungsfonds – quo vadis? in: Steuer Revue 70/2015, S. 5). Da es sich bei den obligatorischen Beiträgen an den zukünftigen Berufsbildungsfonds also um eine Steuer handelt, bedarf deren Einführung einer Verfassungsänderung. Vorliegend soll die Beitragspflicht jedoch mit einer Gesetzesinitiative eingeführt werden, die Rechtswidrigkeit ist mithin offensichtlich.

8.3 Das Gesetzmässigkeitsprinzip wird im Abgaberecht streng gehandhabt. Der Gegenstand der Abgabe, der Kreis der Abgabepflichtigen und die Höhe der Abgabe muss in den Grundzügen im Gesetz festgelegt werden (Art. 127 Abs. 1 BV). Die vorliegende Gesetzesinitiative erfüllt diese Anforderungen bzw. sie erfüllt sie jedenfalls nicht offensichtlich nicht: der Beitrag eines Betriebs an den Fonds wird auf zwei Promille der Lohnsumme und maximal 250'000 Franken festgelegt. Und



als Abgabepflichtige werden im Grundsatz diejenigen Betriebe mit Sitz im Kanton Basel-Landschaft bezeichnet, welche pro 50 Mitarbeitende weniger als eine lernende Person ausbilden.

#### **IV. Fazit**

10. Nach dem Gesagten kommen wir zum Schluss, dass die formulierte Gesetzesinitiative «Duale Ausbildung mit Berufsbildungsfonds stärken» **nicht als rechtsgültig erachtet werden kann**. Das Volksbegehren erfüllt zwar die formalen Kriterien der Einheit der Form und der Einheit der Materie und steht im Einklang mit Bundesrecht, aber es verstösst offensichtlich gegen übergeordnetes kantonales Recht. Bei den obligatorischen Beiträgen an den neu zu schaffenden Fonds handelt sich um Steuern, deren Einführung nicht mittels Gesetzesinitiative, sondern nur auf Verfassungsebene, möglich ist.

11. Wir nehmen zur Kenntnis, dass dasselbe Initiativkomitee in der Zwischenzeit eine weitere Initiative eingereicht hat. Namentlich soll mit einer formulierten Verfassungsinitiative § 131 Abs. 1 der Kantonsverfassung dahingehend ergänzt werden, dass der Kanton ermächtigt ist, Abgaben für Berufsbildungsfonds zu erheben. Solange die Verfassung jedoch keine Abgabe im Sinne der vorliegenden Gesetzesinitiative vorsieht, verstösst diese offensichtlich gegen das kantonale Verfassungsrecht.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Ausführungen dienen zu können.

Mit freundlichen Grüssen



Dr. iur. Nina Blum  
Wiss. Schabearbeiterin



Dr. iur. Noah Birkhäuser Schucan  
Leiter Rechtsdienst

**Kopie:** RR Kathrin Schweizer