

Rechtsdienst Regierungsrat & Landrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Finanz- und Kirchendirektion
Generalsekretariat
Rheinstrasse 33b
4410 Liestal

FINANZ- und KIRCHEN-DIR.	Korr. Nr. <i>20197</i>	
— Direkte Erledigung — Antwortschreiben Vorsteher	— RRB — Zum erhaltenen Auftrag	
Eing. <i>20. Okt. 2025</i>		
Auftrag	Federig.	z.K. <input checked="" type="checkbox"/>
VOR GS AGS GEM HR GFM FIV KSA PA STA STV ZI BGV BLPK SVA <input type="checkbox"/>		
Visa	<i>JKM</i>	

Liestal, 15. Oktober 2025

030 25 7 / JP

Prüfung der Rechtsgültigkeit der formulierten Verfassungsinitiative "Wirksame und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung durch Private"

Sehr geehrter Herr Regierungsratspräsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 25. September 2025 haben Sie uns gebeten, die Rechtsgültigkeit der formulierten Verfassungsinitiative «Wirksame und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung durch Private» abzuklären. Gerne kommen wir diesem Auftrag wie folgt nach:

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.).

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 ent-

sprechende Verfügung der Landeskanzlei vom 16. September 2025, publiziert im Amtsblatt vom 18. September 2025, woraus hervorgeht, dass die Initiative mit 1'511 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 Stimmberchtigten, dass ihnen nur mögliche und nicht offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren zur Abstimmung vorgelegt werden.

Formelles

3. § 28 Abs. 1 KV unterscheidet zwischen der formulierten Volksinitiative und dem in der Form der allgemeinen Anregung gehaltenen (d.h. nichtformulierten) Volksbegehren. Ein Volksbegehr 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 Begehr wird dem Landrat beantragt, eine Vorlage im Sinne des Begehrns 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 Gemeindebegehr als nichtformulierte Initiative gilt. Eine Volksinitiative darf demnach nur als allgemeine Anregung oder als ausformulierter Entwurf eingereicht werden. Mischformen sind ausgeschlossen.

Die formulierte Volksinitiative «Wirksame und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung durch Private» wirft hinsichtlich des Erfordernisses der Einheit der Form keine Fragen auf, zumal das Begehr einheitlich in der Form der formulierten Verfassungsinitiative gehalten ist.

4. 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 Stimmberchtigten nicht zu Gunsten oder zu Lasten einzelner Abstimmungsfragen die ganze Vorlage annehmen oder ablehnen müssen.

Die zu beurteilende Volksinitiative verlangt eine Verfassungsänderung. So soll in einem neuen § 80a KV der Kanton im Wesentlichen zur Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Private angehalten werden, sofern letztere die Aufgabe wirksamer und wirtschaftlicher erfüllen können (vgl. § 80a Abs. 1 des Initiativtextes). Für selbiges sollen sich die Kantonsbehörden zudem nicht nur auf Kantonsebene, sondern auch auf Bundesebene einsetzen. Dies insbesondere mittels Ergreifung einer Standesinitiative, welche verlangt, dass das eidgenössische Recht so angepasst wird, dass die

Aufgabenerfüllung auf Private übertragen wird, wenn diese die Aufgabe wirksamer und wirtschaftlicher erfüllen (vgl. § 80a Abs. 2 des Initiativtextes).

Mit Blick auf die eben dargestellte Regelungsmaterie ist das Erfordernis der Einheit der Materie offenkundig erfüllt, geht es in der Initiative doch im Kern darum, dass öffentliche Aufgaben im Kanton Basel-Landschaft sowie auf Bundesebene an eine private Trägerschaft übertragen werden sollen, sofern diese Aufgaben – nach entsprechender Expertenprüfung – von privaten Dienstleistern/-innen effizienter und kostengünstiger erfüllt werden können. Die Vorschriften von § 80a des Initiativtextes sind insgesamt auf die übergeordnete Zielsetzung ausgerichtet, Staatsaufgaben konsequent an private Betriebe auszulagern und den Staat als Aufgabenerbringer nur noch soweit nötig einzusetzen. Das Subsidiaritätsprinzip staatlichen Handelns soll in der Verfassung fest verankert werden, indem Staatsaufgaben auf das Nötigste reduziert werden (vgl. Broschüre der Wirtschaftskammer Baselland, «Wirtschaftsstandort Baselland, Zurück in die Erfolgsspur», S. 40).

Materielles

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

6. 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 Gesetzesinitiativen – abgesehen von der hier zweifellos nicht zur Diskussion stehenden Verletzung von Völkerrecht – nicht gegen Bundesrecht, interkantonales Recht und kantonales Verfassungsrecht verstossen (YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY/NADJA BRAUN BINDER/ANDREAS GLASER, *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 2. Aufl., Zürich 2023, Rz. 2031).

6.1 Die blosse Rechtswidrigkeit genügt indes nicht, um eine Initiative als ungültig zu erklären, sondern es bedarf einer augenscheinlichen, sichtbaren und damit sofort erkennbaren Rechtswidrigkeit (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 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 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 Landrättinnen abzustellen (vgl. Basellandschaftliche Verwaltungsgerichtsentscheide [BLVGE] 1996, S. 39 f.).

6.2 Eine kantonale Initiative kollidiert mit übergeordnetem Recht, wenn sie den gleichen Normbereich betrifft und dabei für das gleiche Problem eine andere Antwort gibt als das höherrangige Recht (YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rz. 2120).

6.3 Das Prinzip der Unverletzlichkeit des Stimmrechts verlangt, dass die Behörde, welche sich über die materielle Gültigkeit einer Initiative ausspricht, diese in dem für die Initianten und Initiatinnen günstigsten Sinn auslegt. Erlaubt es der Text, eine Initiative bei entsprechender Auslegung als mit dem höherrangigen Recht vereinbar zu bezeichnen, so ist sie gültig zu erklären (vgl. BGE 119 Ia 154, E. 2b). Der Spielraum einer derartigen Auslegung ist bei einer nicht formulierten Initiative jedoch grösser als bei einer ausformulierten Initiative.

6.4 Zu prüfen ist nachfolgend die Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht. Insbesondere stellt sich hier die Frage nach der Vereinbarkeit mit den verfassungsrechtlichen Voraussetzungen in Bezug auf die staatliche Aufgabenerbringung und die damit verbundenen Schranken.

6.4.1 Verwaltungstätigkeit dient der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Was alles davon erfasst wird, lässt sich nicht scharf rechtlich definieren. Letztlich ist es Sache der Politik, diejenigen Aufgaben, die vom Staat wahrzunehmen sind und damit in den Tätigkeitsbereich der öffentlichen Verwaltung fallen, zu bestimmen. Leitlinie ist immer, dass es sich um Aufgaben im öffentlichen Interesse handelt. Nach heutiger Auffassung sind nicht alle öffentlichen Aufgaben zwangsläufig Staatsaufgaben. Erfasst werden vielmehr alle Tätigkeitsbereiche im öffentlichen Interesse; diese können als Staatsaufgaben definiert, aber auch privaten Rechtsträgern übertragen werden. Für die Zuweisung sind nicht mehr nur Kriterien wie die Komplexität der Aufgabe und deren Wichtigkeit wesentlich, sondern auch andere Gesichtspunkte wie Effizienz, Wirtschaftlichkeit und Subsidiarität (PETER UEBERSAX, Privatisierung der Verwaltung, in: Schindler et al. [Hrsg.], Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBV] 102/2001 S. 393 ff., S. 395). Für die Schweiz ist die partnerschaftliche Aufgabenerbringung von Staat und privatem Sektor und damit auch die Auslagerung

bzw. die Übertragung von Verwaltungsaufgaben an private Akteure im freien Wettbewerb nichts Neues. Es wird versucht, die Privaten in die Verwaltungstätigkeit mit einzubeziehen und in möglichst vielen Bereichen an der staatlichen Aufgabenerfüllung mitwirken zu lassen. Damit sollen das Fachwissen der Privaten genutzt und die Akzeptanz der Verwaltungstätigkeit verbessert werden (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich 2020, Rz. 1791).

Wie der Begriff der Staatsaufgabe und seine verwandten Ausdrücke ist auch jener der Auslagerung von staatlichen Aufgaben rechtsdogmatisch nicht gefestigt. Der Begriff der Übertragung öffentlicher Aufgaben auf verwaltungsexterne Rechtsträger schneidet thematisch ein weites Feld von Veränderungen mit Bezug auf die Erfüllung im öffentlichen Interesse stehender Aufgaben an. Die Möglichkeiten reichen von der klassischen Verwaltungstätigkeit bis hin zu einer vom Gemeinwesen unabhängigen Erfüllung durch eine private Trägerschaft (ALAIN THIÉBAUD, Die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf verwaltungsexterne Rechtsträger nach Massgabe der neuen Zürcher Kantonsverfassung, in: Schindler et al. [Hrsg.], Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZStV] 109/2008 S. 509 ff., S. 511 f.).

Mit Blick auf die hier zu beurteilende Initiative ist unter der Auslagerung von öffentlichen Aufgaben die Übertragung von staatlichen Aufgaben an Private zu verstehen. Bei bestimmten (nicht hoheitlichen) Aufgaben verzichtet der Staat also darauf, sie durch seine eigenen Organe wahrzunehmen, weil verwaltungsexterne Rechtsträger bzw. Private dazu besser geeignet sind (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 43 ff.). Die übertragene Aufgabe bleibt bei der Auslagerung eine staatliche Aufgabe, das heisst das Gemeinwesen trägt für deren Erfüllung weiterhin die Gewährleistungs- bzw. Erfüllungs- oder Kontrollverantwortung (ROBERT SCHIBLI, Der öffentlich-rechtliche Auftrag, in: Zürcher Studien zum öffentlichen Recht [ZStÖR], 2023, Teil 2: Grundlagen / Kapitel 2: Auslagerung von Staatsaufgaben, Rz. 63).

6.4.2 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 der-gestalt 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 [BSK BV], 2015, Rz. 21 zu Art. 3).

6.4.3 Die Kantone sind nach der in der Bundesverfassung gewährleisteten Organisations- und Aufgabenautonomie (vgl. insb. Art. 3, Art. 43a, Art. 46 Abs. 3, Art. 47, Art. 51 ff. BV) weitgehend

frei, wie sie öffentliche Aufgaben erfüllen. Der «Aufgabenprivatisierung» als verwaltungsexterne Auslagerung, also der Übertragung der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe an einen privaten Aufgabenträger, sind allerdings gewisse Grenzen gesetzt. Für die Kantone können sich aus den Bundeskompetenzen und der darauf gestützten Bundesgesetzgebung entsprechende Schranken ergeben.

Die Kantone haben folgende *bundesverfassungsrechtliche Schranken* zu beachten:

- In der Lehre wird die Auffassung vertreten, dass es Kategorien von öffentlichen Aufgaben gibt, deren Wahrnehmung unter keinen Umständen verwaltungsexternen Rechtsträgern übertragen werden kann und darf (= hoheitlicher Aufgabenbereich des Bundes). Über den Umfang dieses Bereichs gehen die Meinungen indes auseinander: Die einen Autoren sehen als *zwingende Staatsaufgaben* einzig die Rechtsetzung und Rechtsdurchsetzung, andere nennen als unausweichliche Staatsaufgaben etwa die innere und äussere Sicherheit (vgl. BGE 117 Ia 202, E. 4), die Landesverteidigung, die Gesetzgebung, die Rechtspflege, das Währungs- und Zollwesen sowie die Besteuerung. Mit Blick auf Rechtsprechung und Literatur kann zusammenfassend gesagt werden, dass ein Gemeinwesen von sich aus die Landesverteidigung, die polizeiliche Gebietshoheit, eine funktionsfähige Verwaltungsorganisation und eine ausreichende Finanzkapazität garantieren können muss und Aufsichtsbefugnisse über die Verwaltung und Dritte (als Träger staatlicher Aufgaben) nicht delegieren darf (so muss bspw. der Grundschulunterricht staatlicher Leitung oder Aufsicht unterstehen; vgl. Art. 62 Abs. 2 BV). Im Bereich dieser *absolut unübertragbaren Aufgaben* besteht eine rechtliche Verpflichtung des Gemeinwesens und die Notwendigkeit hoheitlicher Aufgabenerfüllung (THIÉBAUD, a.a.O., S. 517 f.; vgl. auch UEBERSAX, a.a.O., S. 395 f. sowie ANDREAS MÜLLER, Staats- und verwaltungsrechtliche Kriterien für die Privatisierung von Staatsaufgaben, in: Gaudin et al. [Hrsg.], Aktuelle Juristische Praxis [AJP] 1998 S. 65, S. 68 f.).
- Im Zusammenhang mit der Auslagerung von Staatsaufgaben spielen darüber hinaus die *allgemeinen Verfassungsprinzipien*, wie das Demokratie-, das Rechtsstaats- und das Föderalismusprinzip, die als Leitlinien zu verstehen sind, eine wichtige Rolle. Bedeutende Schranken ergeben sich insbesondere auch aus den *Grundrechten*. Die Bundesverfassung hält in Art. 35 Abs. 2 unmissverständlich fest: «Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen.» (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1850 ff.; THIÉBAUD, a.a.O., S. 517). Im Weiteren ist an dieser Stelle der als verfassungsmässiges Recht und allgemeines rechtstaatliches Organisationsprinzip geltende *Gewaltenteilungsgrundsatz* zu erwähnen, der die Kompetenzverteilung zwischen Stimmvolk, Parlament, Regierung und Verwaltung bis zu einem gewissen Grad vorbestimmt, nach einer insgesamt ausgewogenen Machtverteilung strebt und auch

bei gebotener Kooperation klare Verantwortlichkeiten und Aufsichtsmechanismen verlangt. Hervorzuheben sind ausserdem die *Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns* (Art. 5 BV): Aufgrund des in Art. 5 Abs. 1 BV normierten Legalitätsprinzips bedarf die Verwaltungsorganisation und damit auch die Auslagerung der staatlichen Aufgabenerfüllung einer hinreichenden Rechtsgrundlage (Rechtssatz, formelles/materielles Gesetz). Zudem ist die Auslagerung von öffentlichen Aufgaben nur zulässig, wenn dafür ein öffentliches Interesse besteht und sie verhältnismässig (also insbesondere notwendig und geeignet bzw. zweckmässig) ist (vgl. Art. 5 Abs. 2 BV). Zu beachten ist, dass sowohl das öffentliche Interesse als auch die Verhältnismässigkeit die Auslagerung der Aufgabenerfüllung an Private gebieten können. So kann ein besonderes öffentliches Interesse daran bestehen, dass eine Aufgabe durch Dritte wahrgenommen wird oder die Aufgabenerfüllung durch die Zentralverwaltung als unzweckmässig erscheint.

Auf dem vorliegend interessierenden Gebiet der Verwaltungs- und Aufgabenorganisation sind die Kantone also grundsätzlich frei in der Ausgestaltung der kantonalen Gesetzgebung(en). Bund und Kantone, Gemeinden und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften sind jedoch bei der Ausgestaltung an die soeben genannten verfassungsrechtlichen Schranken wie die allgemeinen Verfassungsprinzipien, die Grundrechte und die Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns (vgl. Art. 5 BV) gebunden.

6.4.4 In Absatz 1 der vorliegenden Initiative wird die allgemeine Übertragung einer öffentlichen Aufgabe an eine private Aufgabenträgerschaft gefordert: Namentlich wird der Kanton zur (konsequenten) Auslagerung einer öffentlichen Aufgabe an eine private Trägerschaft ermächtigt bzw. verpflichtet, wenn verwaltungsexterne Experten diese Aufgabe durch Private als wirksamer (effektiver) und wirtschaftlicher (effizienter) erfüllbar erachten.

Lehre und Praxis stehen einer schrankenlosen Aufgabenauslagerung überwiegend ablehnend entgegen. Wie gesehen, sollen bestimmte Aufgaben der staatlichen «Kernverwaltung» vorbehalten bleiben. Im Bereich dieser absolut unübertragbaren Aufgaben besteht eine Notwendigkeit zur hoheitlichen Aufgabenerfüllung. Diese zwingenden Staatsaufgaben bleiben einer Auslagerung grundsätzlich verwehrt. Ausserhalb dieses staatlichen Gewaltmonopols sind bei der Aufgabenübertragung die Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns zu beachten. Aus dem in Art. 5 Abs. 1 BV ausdrücklich verankerten Legalitätsprinzip ergibt sich, dass die Grundzüge der Aufgaben und Leistungen sowie der Behördenorganisation und der Verfahren in einem Gesetz im formellen Sinn zu verankern sind (= grundsätzliche Formgebundenheit staatlichen Handelns). Dieser Grundsatz gilt auch dann, wenn Verwaltungsaufgaben ausserhalb der Zentralverwaltung wahrgenommen werden sollen bzw. die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben auf Private oder private Institutionen übertragen werden soll. Der Bezug Privater zur Aufgabenerfüllung bedarf also – wie jede grundlegende verwaltungsorganisatorische Massnahme – einer Grundlage im formellen Gesetz (MARKUS MÜL-

LER, Kommentierung von Art. 178 BV, in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney [Hrsg.], Basler Kommentar Bundesverfassung [BSK BV], 2015, Rz. 54 zu Art. 178 BV; vgl. auch HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1817 sowie PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., 2022, Rz. 245).

6.4.5 Nach Art. 178 Abs. 3 BV können Verwaltungsaufgaben durch Gesetz Organisationen und Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts übertragen werden, die ausserhalb der Bundesverwaltung stehen (vgl. zudem Art. 2 Abs. 4 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 [RVOG; SR 172.010]; Art. 5 Abs. 1 BV). Gemäss Rechtsprechung und Lehre verlangt Art. 178 Abs. 3 BV für eine Aufgabenübertragung eine hinreichend bestimmte und bereichsspezifische formell-gesetzliche Grundlage im Sinne einer Auslagerungsermächtigung, die auf einen bestimmten Aufgabenbereich Bezug nimmt (BGE 148 II 218, E. 3.3.1, mit Hinweisen auf Rechtsprechung und Literatur; GIOVANNI BIAGGINI, Kommentierung von Art. 178 BV, in: Ehrenzeller et al. [Hrsg.], St. Galler Kommentar Bundesverfassung [SG Komm. BV], 2023, Rz. 33 zu Art. 178 BV).

6.4.6 Im Zusammenhang mit Art. 178 Abs. 3 BV hat das Bundesgericht festgehalten, dass diese Verfassungsbestimmung einen allgemeinen Grundsatz des öffentlichen Rechts widerspiegle, wonach eine Dezentralisierung der Verwaltung sowie jede Übertragung hoheitlicher Befugnisse an Dritte auf einer hinreichend präzisen formellen Rechtsgrundlage beruhen müssten, da sie die organisatorische Einheit der Verwaltung beeinträchtigten und eine Verletzung des staatlichen Monopols darstellten (BGE 138 I 196, E. 4.4.3, mit weiteren Hinweisen). Die konkreten Anforderungen an die formell-gesetzliche Grundlage hängen von der Art der auszulagernden Verwaltungstätigkeit ab. Sollen Verwaltungsaufgaben übertragen werden, deren Erfüllung hoheitliches Handeln erfordert oder verfassungsmässige Rechte bzw. Rechte und Pflichten von Personen tangiert (vgl. Art. 164 Abs. 1 Bst. b und c BV), gelten nach Lehre und Rechtsprechung erhöhte Anforderungen (vgl. BGE 148 II 218, E. 3.3.2, mit Hinweisen auf Rechtsprechung und Literatur). Hinsichtlich der Normdichte verlangt die Lehre grundsätzlich, dass formell-gesetzlich festlegt wird, ob und wenn ja, wie bzw. wem eine bestimmte Verwaltungsaufgabe zur Erfüllung übertragen wird (MARKUS MÜLLER, BSK BV, Rz. 36 zu Art. 178 BV). Entscheidet sich ein Kanton also dafür, eine staatliche Aufgabe an Private zu delegieren, müssen diese Delegation und ihre Modalitäten in einem formellen Gesetz vorgesehen sein.

6.4.7 Das Bundesgericht und die herrschende Lehre fordern also für die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf verwaltungsexterne Rechtsträger (meist ist in diesem Zusammenhang von Privaten die Rede) als Ausfluss von Art. 5 Abs. 1 BV also eine Grundlage auf Gesetzesstufe. Die Übertragung der staatlichen Aufgabe sowie ihre Modalitäten müssen in einem formellen Gesetz vorgesehen sein (= hinreichend bestimmte rechtsatzmässige Grundlage; vgl. BGE 138 I 196, E. 4.4.3).

6.4.8 Absatz 1 der geforderten Verfassungsbestimmung regelt die Delegation von Staatsaufgaben an Private nicht näher. Es wird in keiner Weise definiert, in welchen Aufgabenbereichen seitens des Kantons eine Auslagerung vorzunehmen ist. Auch der Broschüre der Wirtschaftskammer Baselland, «Wirtschaftsstandort Baselland, Zurück in die Erfolgsspur», können diesbezüglich keine Einzelheiten entnommen werden. Der Kanton wird in allgemeiner Weise zur Übertragung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben auf Private angehalten. Adressat der fraglichen Norm ist «der Kanton»; er ist verantwortlich für die Aufgabenauslagerung. Der Kanton hat also ganz allgemein den Auftrag, sobald eine öffentliche Aufgabe durch Private wirksamer und wirtschaftlicher erfüllbar ist, eine Aufgabenübertragung an dieselben vorzunehmen. Diese Forderung basiert auf dem Gedanken, dass der Staat eine öffentliche Aufgabe nur dann übernehmen soll, wenn sie von Privaten nicht bzw. nur mit entsprechendem Mehraufwand und entsprechenden Mehrkosten erledigt werden kann. Die Initiantinnen und Initianten verfolgen damit ein übergeordnetes Ziel, wobei dieses Ziel inhaltlich sehr offen formuliert ist. Als Zielnorm verfügt Absatz 1 des Initiativtextes über einen hohen Abstraktionsgrad, zumal unklar ist, wie die Aufgabendelegierung zu erfolgen hat. Weder sind die auszulagernden Aufgabenbereiche und deren Modalitäten noch die Zuständigkeiten genauer definiert. Insofern ist die von den Initiantinnen und Initianten geforderte Verfassungsbestimmung weitgehend auslegungsbedürftig und erfordert eine rechtliche Konkretisierung. Es ist Sache des Gesetzgebers im Rahmen des Ausführungsrechts die Einzelheiten auszugestalten und spezifische Regelungen zu erlassen. Dies bedeutet, dass die Zielvorgaben im Initiativtext auf Gesetzesebene (von der Legislative) mittels entsprechender Ausführungsbestimmungen – unter Beachtung der zuvor genannten verfassungsrechtlichen Schranken – genauer zu erläutern und umzusetzen sind.

Absatz 1 der zu beurteilenden Volksinitiative hat wie gesehen zum Ziel, die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, bei wirksamerer und wirtschaftlicherer Aufgabenerbringung durch Private, auf den privaten Sektor zu übertragen. Da es sich um eine wenig bestimmte, auslegungsbedürftige Verfassungsnorm handelt und der Bezug Privater zur staatlichen Aufgabenerfüllung von Verfassungs wegen – aufgrund der den Kantonen durch die Bundesverfassung gewährleisteten Organisations- und Aufgabenumautonomie – grundsätzlich möglich ist, ist der vorliegende Initiativtext einer bundesrechtskonformen Auslegung zugänglich. Insgesamt ist § 80a Abs. 1 der Initiative daher als mit dem Bundesrecht vereinbar zu qualifizieren.

6.4.9 Lediglich am Rande sei darauf hingewiesen, dass – gemäss Initiativtext – für die Überprüfung der öffentlichen Aufgaben des Kantons «von der Verwaltung unabhängige Experten» eingesetzt werden sollen (vgl. § 80a Abs. 1 Satz 2 des Initiativtextes). Der Initiativtext ist in dieser Hinsicht sehr allgemein gehalten: Weder ergibt sich aus der Formulierung, ob es sich hierbei um ein Expertengremium (allenfalls eine Kommission) oder aber um eine einzelne Person handeln soll, noch wie, durch wen und für welchen Zeitraum diese Expertinnen/Experten eingesetzt werden sollen. Entsprechendes wäre wohl (wiederum) in den diesbezüglichen Ausführungsbestimmungen zu regeln. Trotz dieser diversen Unklarheiten kann darin keinesfalls ein Verstoss gegen überge-

ordnetes Recht erblickt werden, weshalb an dieser Stelle auf weitergehende Ausführungen verzichtet werden kann.

6.5 Problematisch hinsichtlich der Frage der Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht erscheint hingegen der zweite Teil der zu beurteilenden Initiative, sprich Absatz 2 von § 80a KV. Dieser verlangt, dass sich die Kantonsbehörden im Sinne von Absatz 1 auf Bundesebene dafür einsetzen, dass die Erfüllung öffentlicher Aufgaben an Private übertragen wird. Insbesondere soll mittels Standesinitiative nach Art. 160 Abs. 1 der Bundesverfassung verlangt werden, dass das eidgenössische Recht so angepasst wird, dass die Aufgabenerfüllung an Private übertragen wird, wenn diese die Aufgabe wirksamer und wirtschaftlicher erfüllen. Die Aufgaben des Bundes sollen dementsprechend durch von der Verwaltung unabhängige Experten überprüft werden. Diesbezüglich bestehen unsererseits vor allem dahingehend Zweifel, als dass die in der Initiative vorgesehenen Mittel zur Erreichung des Initiativzwecks nicht mit dem kantonalen Recht vereinbar sind.

6.5.1 Das Anliegen der Initiative «Wirksame und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung durch Private», wonach auf Bundesebene die Übertragung öffentlicher Aufgaben an Private erfolgen soll, soll gemäss Absatz 2 zweiter Satz des Initiativtextes insbesondere durch die Einreichung einer Standesinitiative verwirklicht werden. Gemäss Art. 160 Abs. 1 BV steht jedem Kanton das Recht zu, der Bundesversammlung Initiativen zu unterbreiten. Das Zustandekommen der Standesinitiative bestimmt sich nach kantonalem Recht. Dabei sind verschiedene Rückkoppelungen an das Volk möglich – insbesondere denkbar ist die Etablierung einer Volksinitiative auf Einreichung einer Standesinitiative, wie dies beispielsweise Art. 23 Bst. d der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (SR 131.211) vorsieht (DANIELA THURNHERR, Kommentierung von Art. 160 BV, in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney [Hrsg.], Basler Kommentar Bundesverfassung, Basel 2015, Rz. 13 zu Art. 160). Folglich ist es grundsätzlich mit dem Bundesrecht vereinbar, dass mittels Volksinitiative die Einreichung einer Standesinitiative verlangt wird.

6.5.2 Ferner stellt sich hinsichtlich der Vereinbarkeit mit übergeordnetem kantonalem Recht die Frage, ob eine kantonale Volksinitiative gemäss dem basellandschaftlichen Verfassungsrecht ein zulässiges Mittel darstellt, um die Ergreifung einer Standesinitiative zu verlangen.

6.5.2.1 Im Kanton Basel-Landschaft werden Standesinitiativen durch den Landrat beschlossen (vgl. § 67 Abs. 1 Bst. b KV). Die Möglichkeit, mit einer Volksinitiative die Einreichung einer Standesinitiative zu verlangen, ist in der basellandschaftlichen Kantonsverfassung nicht vorgesehen. Begehrt werden kann lediglich der Erlass, die Änderung oder Aufhebung von Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen (§ 28 Abs. 1 KV).

6.5.2.2 Das basellandschaftliche Verwaltungsgericht bzw. das Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, führte bezüglich dieser Bestimmungen aus, dass jede Initiative in

den Erlass von Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen münde, sofern sie in der Volksabstimmung angenommen werde. Nur Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen könnten deshalb Gegenstand einer Volksinitiative bilden. Das basellandschaftliche Verfassungsrecht kenne weder die Parlamentsinitiative noch die Verwaltungs- und/oder Planungsinitiative, welche den Landrat bzw. den Regierungsrat verpflichten könne, bestimmte Einzelfallentscheidungen zu treffen oder sonstige Exekutivbefugnisse in einem bestimmten Sinn wahrzunehmen (KGE VV 810 17 286 vom 24. Januar 2018, E. 5.3; VGE vom 23. Oktober 1997, BLVGE 1996 S. 37 ff., S. 41; VGE vom 29. März 1995, BLVGE 1995 S. 13 ff., S. 18; VGE vom 28. November 1990, BLVGE 1990 S. 18 ff., S. 24 f.; vgl. RENÉ WIEDERKEHR, Der Schutz der politischen Rechte durch das Kantonsgericht Basel-Landschaft, in: Giovanni Biaggini/Alex Achermann/Stephan Mathis/Lukas Ott [Hrsg.], Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Landschaft II, Band 25, Liestal 2005, S. 33 ff., S. 42). Im Weiteren wies das Gericht darauf hin, dass die Befugnis zur Einreichung einer Standesinitiative gemäss § 67 Abs. 1 Bst. b KV ausschliesslich dem Landrat zustehe. Im Verfassungsrat sei die Einführung eines Initiativrechts auf Ergreifung einer Standesinitiative zwar diskutiert, aber schliesslich mehrheitlich verworfen worden. Deshalb sei es verfassungsrechtlich nicht zulässig, den Landrat mittels Volksinitiative zur Einreichung einer Standesinitiative zu bewegen (VGE vom 29. März 1995, BLVGE 1995 S. 13 ff., S. 18; VGE vom 28. November 1990, BLVGE 1990 S. 18 ff., S. 24 f., bestätigt in BGE 117 Ia 147, E. 5.c.).

6.5.2.3 Auch in der Lehre wird die Auffassung vertreten, eine Volksinitiative auf Ergreifung einer Standesinitiative sei in denjenigen Kantonen, welche diese Initiativform nicht in ihren Verfassungen aufführten, grundsätzlich nicht möglich (EVREN SOMER, Gegenstände der Volksinitiative in den Kantonen, Zürich 2022, S. 216 ff.; vgl. KÖLZ, a.a.O., S. 12). Die Existenz einer entsprechenden Volksinitiative sei in diesen Kantonen insbesondere dann zu verneinen, wenn Rechtsbestimmungen betreffend das Standesinitiativrecht – ohne einen Vorbehalt von Volksrechten zu statuieren – an das Parlament die ausschliessliche Befugnis zur Ausübung des Standesinitiativrechts übertragen würden (SOMER, a.a.O., S. 217).

6.5.2.4 Im Kanton St. Gallen, dessen Verfassung ebenfalls kein Initiativrecht auf Ergreifung einer Standesinitiative kennt, qualifizierte das kantonale Verwaltungsgericht Volksinitiativen auf Einreichung einer Standesinitiative ebenfalls als rechtswidrig. Zur Begründung führte es einerseits aus, dass gemäss Art. 65 Bst. I der Verfassung des Kantons St. Gallen vom 10. Juni 2001 (SR 131.225) ausschliesslich der Kantonsrat zur Einreichung einer Standesinitiative befugt sei. Andererseits wies es darauf hin, dass die im st. gallischen Verfassungsrecht vorgesehene Einheitsinitiative nicht auf die Einreichung einer Standesinitiative abzielen dürfe, da mit einer Einheitsinitiative nur ein Rechtssetzungsauftrag im Sinne einer Teilrevision der Kantonsverfassung oder des Erlasses, der Änderung oder Aufhebung des Gesetzes an den Kantonsrat erteilt werden könne (Entscheid des Verwaltungsgerichts St. Gallen B 2012/229 vom 14. Februar 2013, E. 2.2.2; vgl. auch BGE 102 Ia 131, E. 6.b.).

6.5.2.5 Das basellandschaftliche Verfassungsrecht sieht nach dem Gesagten keine Möglichkeiten vor, um mittels Volksinitiative auf das Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene Einfluss zu nehmen. Im vorliegenden Fall lautet die formulierte Volksinitiative zwar rein formal gesehen auf den Erlass einer Verfassungsbestimmung. Sie zielt aber in einem zweiten Schritt auf die Ergreifung einer Standesinitiative ab (§ 80a Abs. 2 des Initiativtextes). Dieses Mitwirkungsrecht wollte der Verfassungsgeber dem Volk gemäss den Ausführungen des Verwaltungsgerichts bewusst nicht einräumen. Vielmehr wurde in § 28 Abs. 1 KV nur die Verfassungs- und Gesetzesinitiative verankert und die Einreichung einer Standesinitiative dem Landrat als ausschliessliche Kompetenz zugewiesen (§ 67 Abs. 1 Bst. a KV). Zwar könnte das Volk mittels Verfassungsinitiative die Verankerung des Initiativrechts auf Ergreifung einer Standesinitiative verlangen (BGE 117 Ia 147, E. 5.c). Das vorliegende Vorgehen der Initiantinnen und Initianten, mittels Verfassungsinitiative nicht nur den Erlass einer neuen Verfassungsbestimmung, sondern im gleichen Zug auch die Einreichung einer Standesinitiative zu bewirken, stellt jedoch eine Umgehung der bestehenden verfassungsrechtlichen Regelung dar. Eine Verfassungsinitiative mündet im Fall ihrer Annahme im Erlass bzw. in der Änderung oder Aufhebung von Verfassungsbestimmungen. Die vorliegende Verfassungsinitiative würde im Falle ihrer Annahme darüber hinaus zu einem Vorprüfungsverfahren auf Bundesebene sowie bei Folgeleistung zur Ausarbeitung eines Entwurfs für einen Erlass der Bundesversammlung führen (Art. 115 ff. des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung, Parlamentsgesetz [ParlG], SR 171.10). Diese Folge kann eine Verfassungsinitiative gemäss § 28 Abs. 1 KV nicht haben. § 80a Abs. 2 der zu beurteilenden Initiative, welche die Einreichung einer Standesinitiative gemäss Art. 160 Abs. 1 BV verlangt, verstösst deshalb gegen § 28 Abs. 1 KV sowie § 67 Abs. 1 Bst. b KV.

6.5.2.6 Dieser Verstoss gegen Art. 28 Abs. 1 KV und § 67 Abs. 1 Bst. b KV muss unter Berücksichtigung der obigen Ausführungen auch aus der Warte der Landrättinnen und Landräte nachvollziehbar sein. Der gemäss der Initiative neu in die Verfassung einzuführende § 80a Abs. 2 Satz 2 KV ist daher als offensichtlich rechtswidrig zu qualifizieren.

6.5.3 Zu beurteilen bleibt der in der Initiative vorgesehene § 80a Abs. 2 Satz 1, wonach sich die Kantonsbehörden im Sinne von Absatz 1 auf Bundesebene dafür einsetzen, dass die Erfüllung öffentlicher Aufgaben an Private übertragen wird.

6.5.3.1 Die Initiative hält die Kantonsbehörden in allgemeiner Weise dazu an, sich auf Bundesebene für die Übertragung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben an Private im Sinne von Absatz 1 einzusetzen. Im Initiativtext und in der Begründung finden sich keine Angaben darüber, welche konkreten Mittel die Initiantinnen und Initianten – nebst der Standesinitiative – für die Verwirklichung des Initiativzwecks in Betracht ziehen. Allgemein wird in der begleitenden Broschüre der Wirtschaftskammer darauf hingewiesen, dass sich der Kanton beim Bund dafür einsetzen soll, dass

auch das eidgenössische Recht dahingehend angepasst wird, dass Aufgaben an private Akteure delegiert werden, sofern diese sie effektiver erfüllen. Auch auf Bundesebene sollen unabhängige Experten entsprechende Prüfungen vornehmen. Als denkbare Massnahmen der Kantonsbehörden im Sinne des Initiativbegehreris kommen beispielsweise die Ermunterung von basellandschaftlichen Parlamentarierinnen und Parlamentariern zu entsprechenden Vorstößen, das Verfassen kantonaler Stellungnahmen und Vernehmlassungen im Sinne der Initiative oder eine entsprechende Einflussnahme im Rahmen der formellen und informellen Kontakte zwischen Kantons- und Bundesbehörden in Frage (vgl. BGE 117 Ia 147, E. 5.c).

6.5.3.2 Soweit mit der Initiative verlangt werden sollte, Einfluss auf Parlamentarierinnen und Parlamentarier zu nehmen, ist darauf hinzuweisen, dass sowohl die Bundesverfassung wie auch die Kantonsverfassung ein Instruktionsverbot gegenüber Parlamentarierinnen und Parlamentariern vorsehen (Art. 161 Abs. 1 BV, § 62 Abs. 1 KV). Sollte in der Initiative eine solche implizite Aufforderung gelesen werden, wäre dies demnach ein klarer Verstoß gegen höherrangiges Recht (so auch BGE 117 Ia 147, E. 5.c).

6.5.3.3 Das basellandschaftliche Verwaltungsgericht erklärte eine formulierte Verfassungsinitiative insofern für verfassungswidrig, als darin ein Auftrag an den Regierungsrat zur Führung von Gesprächen mit Bundesbehörden enthalten gewesen wäre. Die basellandschaftliche Verfassung kenne keine Verwaltungsinitiative, mit welcher der Regierungsrat verpflichtet werden könne, gewisse Einzelfallentscheidungen zu treffen oder sonstige Exekutivbefugnisse in einem bestimmten Sinn wahrzunehmen (VGE 94/122 vom 29. März 1995, E. 6.a). Das Initiativerecht des Volkes ist im Kanton Basel-Landschaft auf rechtsetzende Erlasse beschränkt (vgl. ANDREAS AUER, Staatsrecht der Schweizerischen Kantone, Bern 2016, Rz. 1047). Hinzu kam jedoch, dass das Ziel der zu beurteilenden Initiative ohnehin nicht mit Bundesrecht zu vereinbaren war, da sie den Kanton dazu verpflichten wollte, dem Bundesrecht zuwiderlaufend zu handeln. In einem anderen Fall liess das Bundesgericht offen, ob eine nichtformulierte Gesetzesinitiative gegen übergeordnetes Recht verstieß, soweit sie den Kanton Basel-Landschaft dazu veranlassen wollte, im Rahmen seiner informellen Kontakte mit anderen Kantonen und mit Bundesbehörden oder im Rahmen von Vernehmlassungen den Wunsch zu äussern, die bestehende Bundesgesetzgebung im Sinne des Initiativbegehrrens zu ändern (BGE 117 Ia 147, E. 5.c).

6.5.3.4 Das Ziel der vorliegenden Initiative ist – wie gesehen – nicht bundesrechtswidrig. Das vorgesehene Mittel, dass sich die Kantonsbehörden auf Bundesebene dafür einsetzen sollen, ist relativ unbestimmt gefasst und enthält keine eigentlichen konkreten Handlungsverpflichtungen bzw. betrifft keine Einzelfallentscheidungen. Insofern, als die Initiative darauf abzielt, die kantonalen Behörden dazu zu veranlassen, im Rahmen ihrer informellen Kontakte mit anderen kantonalen Behörden und mit Bundesbehörden oder im Rahmen von Vernehmlassungen den Wunsch zu äussern, die bestehende Bundesgesetzgebung im Sinne des Initiativbegehrrens zu ändern bzw.

andere Massnahmen im Sinne des Begehrens zu ergreifen, kann sie nicht als rechtswidrig bezeichnet, jedenfalls aber nicht als offensichtlich rechtswidrig bezeichnet werden.

7. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gebietet, eine Initiative nicht als Ganzes für ungültig zu erklären, wenn nur ein Teil davon rechtswidrig ist und vernünftigerweise anzunehmen ist, die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner der Initiative hätten den gültigen Teil auch unterzeichnet, wenn er ihnen allein unterbreitet worden wäre. Dies ist dann der Fall, wenn der verbleibende Teil der Initiative nicht von untergeordneter Bedeutung ist, sondern noch ein sinnvolles Ganzes im Sinne der ursprünglichen Stossrichtung ergibt, so dass die Initiative nicht ihres wesentlichen Gehalts beraubt worden ist (BGE 139 I 292, E. 7.2.3; 121 I 334, E. 2.a; 119 Ia 154, E. 9.a).

7.1 § 80a Abs. 2 Satz 2 der formulierten Verfassungsinitiative, welcher die Einreichung einer Standesinitiative verlangt, erweist sich wie dargelegt als offensichtlich rechtswidrig (vgl. oben Ziff. 6.5.2 ff.) und ist daher für ungültig zu erklären. Hingegen verstösst der erste Satz von § 80a Abs. 2 nicht gegen höherrangiges Recht, sofern damit nicht das Instruktionsverbot tangiert wird (vgl. oben Ziff. 6.5.3 ff.). Auch § 80a Abs. 1 KV verstösst aufgrund seiner normativen Funktion nicht gegen das übergeordnete Recht, zumal dieser Absatz darauf abzielt, auf Kantonsebene den regelmässigen Bezug Privater zur staatlichen Aufgabenerfüllung zu begünstigen (vgl. oben insbes. Ziff. 6.4.8).

7.2 Im ersten Teil der Initiative (§ 80a Abs. 1 des Initiativtextes) geht es also um die Übertragung kantonaler Staatsaufgaben an Private, wohingegen der zweite Teil der Initiative (§ 80a Abs. 2 des Initiativtextes) die Aufgabenübertragung und die damit einhergehende Einflussnahme auf das diesbezügliche Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene betrifft. In Absatz 2 der geforderten Verfassungsbestimmung werden die Kantonsbehörden in allgemeiner Weise dazu angehalten, sich auf Bundesebene für die Übertragung der staatlichen Aufgabenerfüllung auf Private einzusetzen, wobei hier lediglich die Ergreifung einer Standesinitiative nach Art. 160 Abs. 1 BV als offensichtlich rechtswidrig qualifiziert werden muss. Übergeordnet hat die Initiative zum Ziel, die Auslagerung öffentlicher Aufgaben auf den privaten Sektor zur Regel zu machen; dies ist das Hauptanliegen der Initiantinnen und Initianten. Mit dem Wegfall des zweiten Satzes von Absatz 2 verliert die Initiative keinesfalls ihre ursprüngliche Stossrichtung, zumal lediglich das hier geforderte Mittel der Standesinitiative unzulässig ist. Dem verbleibenden Teil der Initiative kommt keineswegs nur eine untergeordnete Bedeutung zu, sodass – unter Verhältnismässigkeitsaspekten – (lediglich) eine teilweise Rechtsungültigkeit der zu beurteilenden Initiative in Betracht kommt. In Anwendung des Grundsatzes in dubio pro populo gibt es vorliegend keinen Grund anzunehmen, dass die Initiative nicht auch ohne den offensichtlich rechtswidrigen Teil betreffend die Standesinitiative von einer genügenden Anzahl Stimmbürgerinnen und Stimmbürger unterzeichnet worden wäre.

Fazit

Aufgrund der vorstehenden rechtlichen Erörterungen erachten wir die formulierte Verfassungsinitiative «Wirksame und Wirtschaftliche Aufgabenerfüllung durch Private» als *teilweise rechtsungültig*. Rechtsungültig ist die Volksinitiative unseres Erachtens insofern, als damit in Absatz 2 Satz 2 des Initiativtextes die Ergreifung einer Standesinitiative nach Art. 160 Abs. 1 BV beabsichtigt wird; von Kantonsverfassungen wegen kann mit einer Volksinitiative nicht in dieser Form bzw. nicht mit diesem Instrumentarium auf das Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene Einfluss genommen werden. Das Initiativrecht auf Ergreifung einer Standesinitiative bleibt dem Landrat in ausschliesslicher Kompetenz vorbehalten. Als Folge davon ist das in Absatz 2 Satz 2 der hier zu beurteilenden kantonalen Volksinitiative verankerte Anliegen als rechtsungültig zu erklären, wonach die Kantonsbehörden mittels Standesinitiative verlangen, dass das eidgenössische Recht so angepasst wird, dass die Aufgabenerfüllung an Private übertragen wird, wenn diese die Aufgabe wirksamer und wirtschaftlicher erfüllen. Demnach ist Absatz 2 Satz 2 des Initiativtextes als rechtsungültig zu erklären. Im Übrigen schätzen wir die Initiative als rechtsgültig ein, zumal die formellen Erfordernisse der Einheit der Form und der Einheit der Materie erfüllt sind und die Initiative ansonsten einer verfassungskonformen Auslegung zugänglich ist, weshalb sie grundsätzlich mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Ausführungen dienen zu können.

Mit freundlichen Grüßen

MLaw Juliette Panxha
wiss Sachbearbeiterin

Dr. iur. Noah Birkhäuser Schucan
Leiter Rechtsdienst

Kopie z. K. RR Kathrin Schweizer