

Rechtsdienst Regierungsrat & Landrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Finanz- und Kirchendirektion
Generalsekretariat

FINANZ- und KIRCHEN-DIR.		Korr. Nr. 19766
☐ Direkte Erledigung		☐ RRB
☐ Antwortschreiben Vorsteher		☐ Zum erteilten Auftrag
Eing. - 3. Feb. 2025		
Auftrag	Federfg.	z.K. Y
VOR GS AGS GEM RR FM FIV KSA PA STA STV ZI BGV BLPK SW EL		
Visa		tsm

Liestal, 30. Januar 2025

030 24 20 / Bo

Rechtsgültigkeit der Gesetzesinitiative "Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes"

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 16. Dezember 2024 haben Sie uns gebeten, die Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative «Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes» abzuklären. Gerne kommen wir diesem Auftrag wie folgt nach:

Allgemeines

1. Kantonale Volksinitiativen und – wie im vorliegenden Fall – Gemeindeinitiativen im Sinne von § 49 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 (KV) sind ausser auf die formellen Voraussetzungen im engeren Sinn (genügende Anzahl Gemeindebeschlüsse) 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, Seite 1 ff.; RENÉ A. RHINOW, Volksrechte, in: Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 1984, Seite 144 ff.).

2. Zuständig für die Prüfung der formellen Voraussetzungen im engeren Sinne, das heisst, ob die Gemeindeinitiative 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

entsprechende Verfügung der Landeskanzlei vom 28. November 2024, publiziert im Amtsblatt vom 2. Dezember 2024, woraus hervorgeht, dass die Initiative zustandegekommen ist, nachdem ihr insgesamt sieben Einwohnergemeinden, namentlich Arlesheim, Allschwil, Binningen, Oberwil, Pratteln, Reinach und Therwil mit entsprechenden Beschlüssen zugestimmt haben). Unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren erklärt der Landrat dagegen auf Antrag des Regierungsrates für ungültig (§ 29 Abs. 1 KV; § 78 Absätze 1 und 2 GpR). Aus der Pflicht des Landrats, unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volks- oder Gemeindebegehren für ungültig zu erklären, ergibt sich der Anspruch der Stimmberechtigten, dass ihnen nur mögliche und nicht offensichtlich rechtswidrige Begehren zur Abstimmung vorgelegt werden.

3.1. Gemäss § 49 Abs. 2 KV richten sich bei Gemeindeinitiativen die Voraussetzungen und Verfahren [analog] nach den Bestimmungen über die Volksbegehren, so dass die Rechtsgültigkeit der vorliegenden Initiative (nachfolgend kurz: Gemeindeinitiative) nach Massgabe der §§ 28 ff. KV zu prüfen ist.

3.2 § 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.

Die vorliegende Gemeindeinitiative wirft hinsichtlich des Erfordernisses der Einheit der Form keine Fragen auf, zumal das Begehren einheitlich in der Form der formulierten Gesetzesinitiative gehalten ist. Namentlich soll mit dem Begehren eine Reihe von Bestimmungen des kantonalen Finanzausgleichsgesetzes vom 25. Juni 2009 (FAG) geändert werden.

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

Die zur Diskussion stehende Gemeindeinitiative verlangt im Wesentlichen eine Änderung der Modalitäten des jährlichen Ressourcenausgleichs unter den Einwohnergemeinden, wie er im kantonalen Finanzausgleichsgesetz festgeschrieben ist, insbesondere die Ausgestaltung der Beitragsleistungen der (finanzstärkeren) Gebergemeinden an die (finanzschwächeren) Empfängergemeinden. Daneben verlangt die Initiative eine Anpassung gewisser bereits heute vorgesehener Lastenabgeltungen und Kompensationsleistungen seitens des Kantons an bestimmte Gemeinden an die seit dem Jahr 2015 aufgelaufene Teuerung. Da die begehrten Gesetzesänderungen allesamt den finanziellen Ausgleich zwischen den Gemeinwesen zum Gegenstand haben, ist das Erfordernis der Einheit der Materie erfüllt.

Materielles

5. In materieller Hinsicht ist zu prüfen, ob die Gemeindeinitiative unmögliche oder aber offensichtlich rechtswidrige Inhalte aufweist. Ein solches Begehren 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 tatsächliche Unmöglichkeit ist im Falle der vorliegenden Gemeindeinitiative offensichtlich nicht gegeben.

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

6.1 Eine Gesetzesinitiative 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). In diesem Sinne können Gemeindeinitiativen - abgesehen von der hier zweifellos nicht zur Diskussion stehenden Verletzung von Völkerrecht - insbesondere gegen übergeordnetes kantonales Recht, interkantonales Recht oder aber gegen Bundesrecht verstossen.

6.2 Aus materiell-rechtlicher Sicht ist nicht erkennbar, inwiefern das hier in Frage 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 der vorliegenden Regelungsmaterie enthält das Bundesrecht keine inhaltlichen Vorgaben an die Kantone. Vielmehr bestimmt § 134 Abs. 1 KV, 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 Abs. 2 KV). Des Weiteren legt unsere Verfassung fest, dass das Gesetz (unter anderem) die Grundzüge des Finanzhaushalts, der Abgabenerhebung sowie des Finanzausgleichs zu regeln habe (§ 135 KV). Getreu diesem Gesetzgebungsauftrag steht im Kanton Basel-Landschaft das Finanzausgleichsgesetz in Kraft, das insbesondere auch Vorschriften über den Ressourcenausgleich unter den Einwohnergemeinden (sogenannter horizontaler Ausgleich) enthält (vgl. dazu § 2 Absatz 1 Bst. a sowie §§ 4 ff. FAG).

6.3 Das zu beurteilende Gemeindebegehren zielt im Wesentlichen darauf ab, die Modalitäten des sogenannten «Horizontalen Ausgleichs» in bestimmter Hinsicht zu ändern. Dabei bleibt der diesbezügliche, in § 5 Abs. 1 FAG verankerte Grundsatz unangetastet, wonach Einwohnergemeinden, deren Steuerkraft über dem Ausgleichsniveau liegt («Gebergemeinden»), Beiträge an Einwohnergemeinden leisten, deren Steuerkraft darunterliegt («Empfängergemeinden»). Auch soll unverändert gelten, dass der Regierungsrat das Ausgleichsniveau für das [jeweilige] Folgejahr mittels Finanzausgleichsverfügung festzulegen hat, wobei er die Empfehlung der Konsultativkommission berücksichtigt (§ 5 Abs. 2 FAG).

Demgegenüber strebt die Gemeindeinitiative mittels Revision von § 6 FAG eine Änderung der Beitragsleistungen der Gebergemeinden an. So soll der aktuell vorgesehene Regelbeitrag, bestehend aus 15 % der Steuerkraft multipliziert mit der Einwohnerzahl, neu den Maximalbeitrag der Gebergemeinden darstellen (vgl. § 6 Abs. 2 des Änderungserlasses). Der in der Initiative neu definierte Regelbeitrag sieht einen ab dem Jahr 2027 sukzessive sich vermindernenden Prozentsatz der Differenz zwischen der Steuerkraft der Gebergemeinden und dem Ausgleichsniveau multipliziert mit der Einwohnerzahl vor (vgl. § 6 Abs. 1 Bst. a bis h des Änderungserlasses). In Anbetracht dessen, dass die mit der Initiative begehrte neue Methode bezüglich der Berechnung der Beiträge der Gebergemeinden im Grundsatz nichts am nach wie vor bestehenden Ressourcenausgleich unter den Einwohnergemeinden ändert, wenngleich dieser Ausgleich die Gebergemeinden finanziell (zunehmend) begünstigt, bestehen hinsichtlich der Rechtsgültigkeit dieser Regelungen keine rechtlichen Bedenken. Lediglich radaktionell revidiert werden soll darüber hinaus § 6a FAG, wonach die

einzelne Empfängergemeinde unverändert die Differenz zwischen ihrer Steuerkraft und dem Ausgleichsniveau multipliziert mit der jeweiligen Einwohnerzahl erhalten soll.

Unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgültigkeit keinen Anlass zu besonderen Bemerkungen geben die übrigen Bestimmungen des Änderungserlasses gemäss dem Initiativtext, wonach bestimmte, im Gesetz schon heute sowohl der Sache als auch dem Umfang nach definierte Lastenabgeltungen und Kompensationsleistungen des Kantons an bestimmte Einwohnergemeinden an die seit dem Jahr 2015 aufgelaufene Teuerung anzupassen sind.

7. Aufgrund der vorstehenden rechtlichen Erörterungen erachten wir die als formulierte Gesetzesinitiative ausgestaltete Gemeindeinitiative betreffend «Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes» als rechtsgültig. Die Initiative erfüllt die formalen Kriterien der Einheit der Form und der Materie und verstösst nicht gegen übergeordnetes Bundesrecht oder kantonales Recht, zumal der Kanton kompetent ist, unter dem Titel des horizontalen innerkantonalen Finanzausgleichs Regelungen zu erlassen, welche die Modalitäten des Ressourcenausgleichs unter den Einwohnergemeinden, namentlich den finanzstärkeren Gebergemeinden einerseits und den finanzschwächeren Empfängergemeinden andererseits, zum Gegenstand haben.

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

mit freundlichen Grüssen



lic. iur. René Bolliger
stv. Leiter

Kopie z.K. an Regierungsrätin Kathrin Schweizer