



## Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

---

**Titel:**                    **Formulierte Verfassungsinitiative „Für eine vernünftige staatliche Personalpolitik“ der Liga Baselbieter Steuerzahler / Ablehnung der Initiative**

Datum:                    30. September 2014

Nummer:                 2014-324

Bemerkungen:         [Verlauf dieses Geschäfts](#)

---

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

---



---

**Vorlage an den Landrat**

**Formulierte Verfassungsinitiative „Für eine vernünftige staatliche Personalpolitik“ der Liga Baselbieter Steuerzahler / Ablehnung der Initiative**

vom 30. September 2014

1. Ausgangslage .....	2
2. Abklärung der Rechtsgültigkeit der Initiative .....	2
3. Personalpolitische Bestimmungen auf eidgenössischer und kantonaler Ebene .....	3
4. Beurteilung der Initiative .....	3
4.1 Zuständigkeit für Lohnwesen, Renten und Ruhegehälter .....	3
4.2 Bestimmungen zur Personalpolitik.....	7
4.3 Bestimmung zur generellen Lohnentwicklung.....	7
4.4 Argumente für die Initiative „Für eine vernünftige staatliche Personalpolitik“.....	10
4.5 Argumente gegen die Initiative „Für eine vernünftige staatliche Personalpolitik“ .....	10
4.6 Fazit betreffend die Initiative „Für eine vernünftige staatliche Personalpolitik“ .....	11
5. Zur Frage des Gegenvorschlags .....	12
6. Antrag .....	12

## 1. Ausgangslage

Am 30. Oktober 2013 wurde die Verfassungsinitiative „Für eine vernünftige staatliche Personalpolitik“ bei der Landeskanzlei mit 2'322 gültigen Unterschriften eingereicht. Darin werden folgende Änderungen der Verfassung vom 17. Mai 1984 des Kantons Basel-Landschaft (Kantonsverfassung)<sup>1</sup> beantragt:

*„I. Die Verfassung vom 17. Mai 1984 des Kantons Basel-Landschaft wird wie folgt geändert:*

### **§ 67 Absatz 1 Buchstabe d**

*Aufgehoben*

### **§ 81a Grundzüge des Personalrechts**

<sup>1</sup> *Der Kanton sorgt mit seiner Personalpolitik für effiziente und flexible Verwaltungsstrukturen.*

<sup>2</sup> *Die generelle Lohnentwicklung des Personals orientiert sich an der finanziellen Situation des Kantons Basel-Landschaft. Sie darf in der Regel maximal um die Teuerung gemäss Landesindex der Konsumentenpreise ansteigen. Vorbehalten bleiben die Zuteilung neuer Verwaltungsaufgaben sowie notwendige Anpassungen an ein marktgerechtes Lohnniveau.*

*II. Diese Verfassungsänderung bedarf der Gewährleistung durch den Bund.*

*III. Die Verfassungsänderung tritt am Tag nach der Abstimmung in Kraft.“*

## 2. Abklärung der Rechtsgültigkeit der Initiative

Kantonale Verfassungsinitiativen sind sowohl auf die Einhaltung der formellen Voraussetzungen (Unterschriftenzahl, Gültigkeit der Unterschriften, Wahrung der Frist, Rückzugsklausel) wie auch der materiellen Voraussetzungen (Grundsätze der Einheit der Materie, Übereinstimmung mit höherstufigem Recht und auf die faktische Durchführbarkeit) hin zu prüfen.

Mit Vorlage [2014-076](#) vom 18. Februar 2014 beantragte der Regierungsrat dem Landrat gestützt auf die Stellungnahme des Rechtsdienstes des Regierungsrates, die Rechtsgültigkeit der formulierten Verfassungsinitiative „Für eine vernünftige staatliche Personalpolitik“ zu beschliessen. Der Landrat hat die Rechtsgültigkeit der Initiative in seiner Sitzung vom 27. März 2014 [beschlossen](#).

---

<sup>1</sup> SGS 100, GS 29.276

### 3. Personalpolitische Bestimmungen auf eidgenössischer und kantonaler Ebene

Die Verankerung der personalpolitischen Bestimmungen beim Bund und den Kantonen ist unterschiedlich geregelt. Grundsätzlich liegt die Finanzkompetenz betreffend Budget und Staatsrechnung jeweils beim Parlament. Die Verankerung von personalpolitischen Bestimmungen auf Verfassungsstufe ist nicht üblich, und die Verankerung von Bestimmungen zum Lohn, zu Renten und Ruhegehältern ist unterschiedlich. So sind bei gewissen Kantonen die detaillierten Bestimmungen zum Lohnwesen auf Gesetzesstufe verankert, bei anderen Kantonen wiederum lediglich auf Verordnungsstufe.

Der Bund hat die Zuständigkeit für das Lohnwesen in der Bundesverfassung nicht näher geregelt. Grundsätzliche Lohnbestimmungen sind im Bundespersonalgesetz verankert, detailliertere Lohnvorschriften finden sich in den Ausführungserlassen.

### 4. Beurteilung der Initiative

Die formulierte Verfassungsinitiative beinhaltet gegenüber den heutigen gesetzlichen Normen im Kern drei wesentliche Änderungen:

1. Die heute in der Kantonsverfassung festgeschriebene Kompetenz des Landrates für das Lohnwesen, die Renten und die Ruhegehälter soll aufgehoben werden.
2. Es soll eine Bestimmung auf Verfassungsstufe verankert werden, wonach der Kanton mit seiner Personalpolitik für effiziente und flexible Verwaltungsstrukturen zu sorgen hat.
3. Es soll eine Bestimmung über die generelle Lohnentwicklung des Personals in die Kantonsverfassung aufgenommen werden. Die generelle Lohnentwicklung soll sich an der finanziellen Situation des Kantons orientieren und in der Regel maximal um den Teuerungsausgleich gemäss Landesindex der Konsumentenpreise steigen. Vorbehalten bleiben die Zuteilung neuer Verwaltungsaufgaben sowie notwendige Anpassungen an ein marktgerechtes Lohnniveau.

#### 4.1 Zuständigkeit für Lohnwesen, Renten und Ruhegehälter

Die Kompetenz für das Lohnwesen liegt heute beim Landrat. Nach § 67 Absatz 1 Buchstabe d Kantonsverfassung regelt er die vom Kanton ausgerichteten Besoldungen, Pensionen und Ruhegehälter. Im Gesetz vom 25. September 1997 über die Arbeitsverhältnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons (Personalgesetz)<sup>2</sup> ist die Kompetenz des Landrats für das Lohnwesen ebenfalls verankert. § 30 Personalgesetz hält fest, dass das Dekret die Gestaltung und Handha-

---

<sup>2</sup> SGS 150, GS 32.1008

bung des Lohnsystems regelt, insbesondere die Formen des Lohnes, die Sozialleistungen, das Ausmass einer Anpassung von Löhnen, Zulagen und Renten an die Kosten der Lebenshaltung, die Lohnbestandteile, bei deren Festsetzung die Zahl der Dienstjahre zu berücksichtigen ist, die Einführung allfälliger Leistungskomponenten und die periodische Überprüfung des Lohnsystems. In §§ 9 – 55 des Dekrets vom 8. Juni 2000 zum Personalgesetz (Personaldekret)<sup>3</sup> finden sich die detaillierten Bestimmungen zum Lohnsystem, Lohnfindung, Lohnzahlung, Zulagen, Treueprämie, Teuerungsausgleich und sozialen Leistungen und dem Versicherungswesen. Renten und Ruhegehälter sind zur Hauptsache im Dekret vom 22. April 2004 über die berufliche Vorsorge durch die basellandschaftliche Pensionskasse (BLPK Dekret)<sup>4</sup> und im Dekret vom 9. April 1979 über das Ruhegehalt der Mitglieder des Regierungsrats<sup>5</sup> geregelt.

Die Aufhebung von § 67 Absatz 1 Buchstabe d der Kantonsverfassung, wie es die formulierte Verfassungsinitiative fordert, würde dazu führen, dass Lohnwesen, Renten und Ruhegehälter der Mitarbeitenden des Kantons Basel-Landschaft nicht mehr explizit durch die Kantonsverfassung delegiert in der Kompetenz des Landrats liegen. Der Rechtsdienst des Regierungsrates hat sich in der Abklärung der Rechtsgültigkeit der vorliegenden Initiative vom 31. Januar 2014 dazu folgendermassen geäussert:

*„Angesichts der weitreichenden Konsequenzen, welche mit einer Annahme der vorliegenden Volksbegehren verbunden sind/wären, erlauben wir uns im Rahmen eines kleinen Exkurses, diese nachfolgend in aller Kürze aufzuzeigen. (...) Sollte die vorliegende Initiative angenommen und also § 67 Absatz 1 Buchstabe d KV aufgehoben werden, bedeutete dies, dass all diejenigen Dekretsbestimmungen betreffend die Lohnentwicklung, welche der Landrat gestützt auf diese Norm erlassen hat, die Verfassungsgrundlage entzogen würde. Als Folge davon würde die Zuständigkeit für die Legiferierung sämtlicher Aspekte der „generellen Lohnentwicklung des Personals“ von Kantonsverfassung wegen (automatisch) dem formellen Gesetzgeber (also dem Landrat unter Einbezug der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger) sowie dem - für den Erlass des ausführenden Verordnungsrechts zuständigen - Regierungsrat übertragen. (...) Da nach dem Willen der Initiantinnen und Initianten § 67 Absatz 1 Buchstabe d KV integral aufgehoben werden soll, würde der mit dieser Streichung einhergehende Wechsel der Rechtssetzungskompetenz(en) auch hinsichtlich des übrigen Rechts gelten, das der Landrat bis anhin gestützt auf den genannten verfassungsrechtlichen Normierungsauftrag erlassen hat. Dabei handelt es sich insbesondere um das landrätliche Dekretsrecht betreffend Pensionen und Ruhegehälter, namentlich das – gegenwärtig noch nicht in Kraft stehende – Dekret vom 16. Mai 2013 über die berufliche Vorsorge durch die Basellandschaft-*

---

<sup>3</sup> SGS 150.1, GS 32.1248

<sup>4</sup> SGS 834.2, GS 35.0093

<sup>5</sup> SGS 834.3, GS 27.52

*liche Pensionskasse (Pensionskassendekret, SGS 834.1) sowie das Dekret vom 5. April 1979 über das Ruhegehalt der Mitglieder des Regierungsrates, SGS 834.3). Auch diese Erlasse müssten im Falle einer Annahme der Initiative innert nützlicher Frist durch dannzumal kompetenzgerecht erlassenes neues Recht ersetzt werden.“*

Bei einer Annahme der Initiative müssten demnach alle Bestimmungen, welche auf § 67 Absatz 1 Buchstabe d der Kantonsverfassung beruhen, durch neu erlassenes Recht ersetzt werden. Dies widerspricht komplett der heutigen Struktur der Gesetzgebung. Gerade die Verankerung der Bestimmungen zum Lohnwesen auf Gesetzesstufe ist alleine aufgrund des Umfangs und Detaillierungsgrades dieser Vorschriften nicht sinnvoll. Dasselbe gilt für das zurzeit noch nicht in Kraft gesetzte Pensionskassendekret. Bis zum Erlass von neuem Recht wären bei einer Annahme der Initiative die bisherigen Bestimmungen weiterhin gültig. Somit wäre auch § 30 Personalgesetz, wonach das Dekret die Gestaltung und Handhabung des Lohnsystems regelt, weiterhin gültig. Nach § 67 Absatz 2 Kantonsverfassung können dem Landrat weitere, nicht in der Verfassung festgehaltene Zuständigkeiten durch das Gesetz eingeräumt werden. In diesem Fall würde sich gegenüber der heutigen Situation nichts ändern, ausser dass die Kompetenz des Landrates über das Lohnwesen nicht mehr explizit in der Kantonsverfassung genannt würde, sondern nur noch auf Gesetzesstufe verankert wäre. Dies würde aber nicht dem Willen der Initiantinnen entsprechen. Ebenfalls denkbar wäre sogar, dass der Regierungsrat die Kompetenz über das Lohnwesen übernehmen würde. Gemäss § 76 Absatz 2 der Kantonsverfassung sorgt dieser für eine rechtmässige und wirksame Verwaltungstätigkeit und bestimmt im Rahmen von Verfassung und Gesetz die zweckmässige Organisation.

Fraglich ist allerdings, ob § 30 Personalgesetz bei Annahme der Initiative und damit bei Aufhebung von § 67 Absatz 1 Buchstabe d Kantonsverfassung als Delegationsnorm ausreicht. In seinem Mitbericht vom 24. Juni 2014 ergänzte der Rechtsdienst des Regierungsrats seine Ausführungen entsprechend wie folgt: „Gemäss § 36 Absatz 1 der Kantonsverfassung in Verbindung mit § 63 Absatz 1 KV muss der Landrat alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen in der Form des Gesetzes erlassen. Vollziehende Bestimmungen in der Form eines Dekrets darf er (nur) erlassen, soweit ihn ein Gesetz ausdrücklich ermächtigt, ansonsten es Sache des Regierungsrats ist, die ausführenden Bestimmungen zu erlassen (vgl. § 74 Absatz 2 KV). Was grundlegend und wichtig ist, ist wertend zu ermitteln, wobei Lehre und Rechtsprechung gewisse Kriterien herausgearbeitet haben. Genannt werden etwa: (a) Die Zahl der geregelten Verhaltensalternativen (eine Norm, die eine Vielzahl der möglichen Verhaltensweisen ordnet, ist in der Regel von grösserer Tragweite als eine Norm, die nur einige wenige Verhaltensmöglichkeiten regelt), (b) die Grösse des Adressatenkreises, (c) die Intensität der Regelung für die betroffenen Personen, namentlich die Betroffenheit in Grundrechtspositionen, (d) die Bedeutung der Regelung für die Ausgestaltung der kantonalen und

der kommunalen Ordnung (Ausgestaltung des politischen Systems), (e) die finanziellen Auswirkungen für das Gemeinwesen und die Privaten, (f) die Umstrittenheit oder Akzeptierbarkeit der Regelung in der Rechtsgemeinschaft sowie (g) das geltende Recht als Ausdruck vorangegangener gesetzgeberischer Bewertung der Wichtigkeit einer Frage (vgl. K. Eichenberger, Von der Rechtssetzungsfunktion im heutigen Staat, ZSR 93/1974 II S. 21, sowie in: Der Staat der Gegenwart. Ausgewählte Schriften, 1980, S. 343, Anm. 22; G. Müller, Inhalt und Formen der Rechtssetzung als Problem der demokratischen Kompetenzordnung, 1979, S. 110 ff.; Th. Cottier, Die Verfassung und das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage, 1983, S. 167 f.; K. Eichenberger, Verfassung des Kantons Aargau. Textausgabe mit Kommentar, 1986, § 78 Rz. 16 f.; G. Biaggini, Begriff und Funktion des Gesetzes in der Verfassungsordnung des Kantons Basel-Landschaft, in: A. Auer/ W. Kälin [Hrsg.], Das Gesetz im Staatsrecht der Kantone, 1991, S. 71 ff., S. 87 f.). Ausgehend von diesen Darlegungen sind wir nun der Auffassung, dass zumindest die Grundzüge des Baselbieter Lohnsystems im Gesetz selber verankert werden müssten und deren Regelung nicht an den Landrat delegiert werden dürfte. Neben den Grundzügen des Lohnsystems dürfte wohl auch die Festlegung des Beitragsprimats im Rahmen der Vorsorgeregelung grundlegend und wichtig sein. Wird die Initiative angenommen, wird die geltende Gesetzgebung, namentlich auch § 30 des Personalgesetzes zu überdenken und nach Auffassung des Regierungsrats auch zu ergänzen sein. § 30 des Personalgesetzes würde für sich als Delegationsnorm nicht ausreichen.“

Betrachtet man die weiterreichenden Konsequenzen einer Annahme der Initiative, ist zu bedenken, dass die Budgetkompetenz heute wie in den meisten Schweizer Kantonen wie auch beim Bund beim Parlament liegt. § 66 Kantonsverfassung legt fest, dass der Landrat unter Vorbehalt der Zuständigkeit des Volkes über neue Ausgaben entscheidet, im Rahmen des Finanzplanes den jährlichen Voranschlag festsetzt und die Staatsrechnung abnimmt. Das Lohnwesen und damit die Personalkosten sind ein wesentlicher Bestandteil des Budgets. Mit der Annahme der Initiative würden die gebundenen Ausgaben für Sach- und Personalaufwand zukünftig unterschiedlich behandelt werden.

Zudem ist aus einem Kurz-Gutachten von Prof. Dr. iur. René Rhinow zur Auslegung von § 67 Absatz 1 Buchstabe d Kantonsverfassung ersichtlich, dass § 67 Kantonsverfassung bewusst Zuständigkeiten normieren wollte, die in die ausschliessliche Kompetenz des Landrates fallen, was sich aus systematischen Erwägungen ergibt. Es findet sich in dieser Bestimmung auch kein Vorbehalt der Volksrechte, wie dies beispielsweise in § 66 Buchstabe a Kantonsverfassung der Fall ist. Es ist Aufgabe der Verfassung, die Entscheidungskompetenzen zwischen Volk, Parlament und Regierung aufzuteilen. Auch wenn die neue Verfassung die Volksrechte ausgebaut hat, so war von einem Referendum oder einer Initiative bei Besoldungen nie die Rede, weil ein Ausschluss in diesem Bereich offenbar klar war und keiner Diskussion bedurfte. Daraus ergibt sich auch aus der

Entstehungsgeschichte der neuen Kantonsverfassung, dass die Besoldung bewusst in die Zuständigkeit des Landrates gelegt wurde.

#### **4.2 Bestimmungen zur Personalpolitik**

Die Bestimmungen über die Personalpolitik sind heute im Personalgesetz festgelegt. In § 7 Personalgesetz wird festgehalten, dass der Regierungsrat die Personalpolitik bestimmt, soweit sie nicht bereits durch Gesetz und Dekret formuliert ist. Sie soll unter anderem den wirtschaftlichen, wirksamen und dem steten Wandel der Aufgaben angepassten Personaleinsatz sicherstellen und fortschrittliche Organisationsstrukturen, Führungs- und Steuerungsinstrumente ermöglichen. Die formulierte Verfassungsinitiative verlangt nun, eine Bestimmung auf Verfassungsstufe zu verankern, wonach der Kanton mit seiner Personalpolitik für effiziente und flexible Verwaltungsstrukturen zu sorgen hat.

In § 7 Absatz 1 Buchstabe b und c Personalgesetz existieren bereits heute Regeln auf Gesetzesstufe, wonach die Personalpolitik des Kantons einen effizienten und flexiblen Personaleinsatz sicherstellen soll. Auch ist zu bedenken, dass effiziente und flexible Verwaltungsstrukturen nicht in erster Linie durch personalpolitische Bestimmungen geschaffen werden können. Eine Verankerung dieser Vorschriften unter dem Titel „Grundzüge des Personalrechts“ ist daher nicht notwendig. Aufgrund der bereits bestehenden Regelung auf Gesetzesstufe lässt sich nicht erkennen, wie die neue Bestimmung angewendet werden beziehungsweise was der Mehrwert dieser neuen Bestimmung sein könnte.

#### **4.3 Bestimmung zur generellen Lohnentwicklung**

Mit der Bestimmung von § 81a Absatz 2 fordern die Initiantinnen und Initianten, dass die generelle Lohnentwicklung des Personals in der Regel maximal um die Teuerung gemäss Landesindex der Konsumentenpreise ansteigen darf. Vorbehalten bleiben die Zuteilung neuer Verwaltungsaufgaben sowie notwendige Anpassungen an ein marktgerechtes Lohnniveau.

Heute sind die Vorgaben zur generellen Lohnentwicklung im Personaldekret festgehalten. Das Personaldekret regelt in § 49 die Anpassung der Löhne an die Teuerung. Grundlage für den Teuerungsausgleich ist der Landesindex der Konsumentenpreise unter Berücksichtigung der finanziellen Situation des Kantons sowie der wirtschaftlichen Entwicklung im Umfeld.

Der Initiativtext verwendet Begriffe, welche nicht klar definiert sind beziehungsweise sich widersprechen. Unter „genereller Lohnentwicklung“ versteht man die allgemeine Lohnentwicklung aller

Mitarbeitenden, wie dies bei der Anpassung der Löhne an die Teuerung der Fall ist. Der zweite Satz, wonach die Zuteilung neuer Verwaltungsaufgaben und die notwendigen Anpassungen an ein marktgerechtes Lohnniveau vorbehalten seien, weist darauf hin, dass mit der generellen Lohnentwicklung auf die Entwicklung der Personalkosten abgezielt wird und nicht auf die generelle Lohnentwicklung.

Die Formulierung „Vorbehalten bleiben die Zuteilung neuer Verwaltungsaufgaben“ ist sehr eng. Zum einen führen neue Aufgaben nicht zwingend zu einer höheren personellen Dotation oder zu höheren Kosten, so finanzieren sich zum Beispiel gewisse Funktionen selber. Zum anderen wird nur die Zuteilung neuer Verwaltungsaufgaben genannt. Wenn in einem Bereich erhöhter Aufwand entsteht, weil die Arbeitsbelastung quantitativ grösser wird, wäre dies demnach kein Grund für eine „generelle Lohnentwicklung“.

Es ist auch nicht klar, was mit der Formulierung „notwendigen Anpassungen an ein marktgerechtes Lohnniveau“ gemeint ist. Sowohl der jährliche Erfahrungsstufenanstieg wie auch die Anpassung der Löhne an die Teuerung können damit angesprochen sein. Aufgrund des Inhalts der von den Initianten vorgängig eingereichten und für teilungültig erklärten Initiative „für einen effizienten und flexiblen Staatsapparat“, welcher darauf abgezielt hat, die Möglichkeit der Anpassung der Löhne an die Teuerung und den jährlichen Stufenanstieg gemäss § 15 Personaldekret einzuschränken, ist davon auszugehen, dass die Formulierung von § 81a Kantonsverfassung im Initiativtext auf genau diese Punkte abzielt. Die Verankerung der geforderten Bestimmung auf Verfassungsstufe eröffnet zudem die Möglichkeit, weitere einschränkende Bestimmungen entgegen dem heutigen Lohnsystem zu erlassen, welche entweder mit dem heutigen Lohnsystem gar nicht umsetzbar oder mit enormen Folgeproblemen verbunden sind.

Die Entlohnung der Mitarbeitenden erfolgt nach der Lohnsystematik des Kantons Basel-Landschaft. Das Lohnsystem des Kantons Basel-Landschaft weist jeder Funktion genau eine Lohnklasse zu. Die Lohnklasse ändert nicht, solange keine Änderung der Aufgaben erfolgt. Die Lohnklasse stellt eine Lohnbandbreite dar. Die konkrete Position in dieser ergibt sich aus der relevanten Berufserfahrung und wird in Form einer Erfahrungsstufe festgelegt. Die Erfahrungsstufe steigt jährlich, sofern die Stellenanforderungen erfüllt worden sind.

Im bestehenden Lohnsystem ist es nicht möglich, auf den Erfahrungsstufenanstieg zu verzichten. Das Lohnsystem ist ein filigranes Gefüge aus Lohnklasse und Erfahrungsstufe. Höhere Lohnklassen setzen höhere Anforderungen an die Erfahrung und umgekehrt. Bei der Anfangslohnfestlegung muss beachtet werden, wie viel Erfahrung jemand im Verhältnis zur minimalen Anforderung mitbringt. Wenn nun der Erfahrungszuwachs bei den bereits angestellten Mitarbeitenden im Lohn nicht berücksichtigt wird, würden sie lohnmassig von neuen Mitarbeitenden überholt werden. Sie

könnten dann auch kündigen und sich wieder anstellen lassen, um ihren Erfahrungszuwachs entlohnt zu bekommen. Wenn man bei der Anfangslohnfestlegung nicht mehr auf die mitgebrachte Erfahrung abstellen könnte, müsste ein neues System zur Anfangslohnfestlegung erarbeitet werden, da eine öffentlich-rechtliche Institution einheitlich beziehungsweise systematisch handeln muss. Sachlogisch müsste man das Erfahrungsstufensystem somit grundsätzlich abschaffen, weil die Systematik der Anfangslohnfestsetzung als auch die der Lohnentwicklung auf gleichen Grundlagen beruhen muss, um den verfassungsmässigen Gleichbehandlungsgrundsatz erfüllen zu können.

Streicht man die Erfahrungsstufenentwicklung, ergeben sich folgende Probleme:

- Junge Mitarbeitende mit wenig Berufserfahrung haben auf dem gesamten Arbeitsmarkt im Vergleich tiefe Löhne. Sie erfahren in den ersten Berufsjahren dafür hohe Lohnsteigerungen. Erfolgen diese Lohnsteigerungen nicht, können sie diese sehr leicht durch einen Stellenwechsel erhalten, was zu einer hohen Fluktuation insbesondere bei den Personen führt, welche den grössten Erfahrungszuwachs gemacht haben, so dass ein grosser Know-how-Verlust erfolgt.
- Im Rahmen der Rekrutierung muss erfahrenen Personen ein höherer Lohn angeboten werden als weniger erfahrenen. Wenn die Löhne sich nicht entwickeln, haben jung eingetretene Mitarbeitende mit zwischenzeitlich aber viel Erfahrung beziehungsweise vielen Dienstjahren beim Kanton einen tieferen Grundlohn als neu eingetretene Mitarbeitende mit viel externer Berufserfahrung.

Streicht man die Lohnklassensystematik ganz, ergeben sich folgende Probleme:

- Die Anfangslohnfestlegung ist stark geprägt durch die aktuelle Arbeitsmarktsituation. Bei ausgetrocknetem Arbeitsmarkt müssen höhere Löhne geboten werden und bei hoher Arbeitslosigkeit tiefere. Je nachdem zu welcher Konjunkturphase jemand eingetreten ist, hat die Person einen höheren oder tieferen Lohn.
- Der Lohndruck bei Stellen mit wenig Bewerbenden steigt massiv. Der Kanton hat eine enorme Vielfalt an Funktionen und somit auch eine grössere Zahl an spezialisierten Funktionen, für die es nur sehr wenig Bewerbende gibt. Wenn keine klaren Lohnzuweisungsregeln bestehen, so können die Bewerbenden ihre Marktmacht ausspielen und so höhere Löhne durchsetzen. Insgesamt würde dies die Lohnschere so deutlich aufgehen lassen. Der Arbeitgeber könnte das Problem nur entschärfen, wenn er auch vermehrt Spezialisten aus dem Ausland rekrutiert, die in ihren Heimatländern noch tiefere Löhne haben.
- Der Lohndruck nach unten steigt. In Bereichen, in denen das Arbeitsangebot gross ist (beispielsweise bei wenig qualifizierten Funktionen) ist die Marktmacht des Arbeitgebers Kanton

gross, und er kann sehr tiefe Löhne durchsetzen. Das hat zur Folge, dass vermehrt ausländische Arbeitskräfte rekrutiert werden, und die Lohnschere würde ebenfalls aufgehen.

- Ein wenig geregeltes Lohnsystem, das nur den privatrechtlichen Anforderungen gemäss Obligationenrecht und Gleichstellungsgesetz genügt, hat bei öffentlich-rechtlichen Arbeitgebern ein grosses rechtliches Schadenspotential.

#### **4.4 Argumente für die Initiative „Für eine vernünftige staatliche Personalpolitik“**

Es sprechen keine Argumente für die Annahme der Initiative.

#### **4.5 Argumente gegen die Initiative „Für eine vernünftige staatliche Personalpolitik“**

Bereits aus der Entstehungsgeschichte der neuen Kantonsverfassung geht hervor, dass die Besoldung bewusst in die Zuständigkeit des Landrates gelegt wurde.

Das Lohnwesen und damit die Personalkosten sind ein wesentlicher Bestandteil des Budgets. Bis anhin setzt der Landrat im Rahmen des Finanzplans den jährlichen Voranschlag fest. Die Aufhebung der Zuständigkeit des Landrats über die Personalkosten führt dazu, dass die gebundenen Ausgaben für Personalkosten gegenüber den gebundenen Ausgaben für Sachkosten unterschiedlich behandelt werden..

Nach dem Willen der Initiantinnen und Initianten soll eine Bestimmung über die generelle Lohnentwicklung des Personals in die Kantonsverfassung aufgenommen werden. Die generelle Lohnentwicklung soll sich an der finanziellen Situation des Kantons orientieren und in der Regel maximal um den Teuerungsausgleich gemäss Landesindex der Konsumentenpreise steigen. Vorbehalten bleiben die Zuteilung neuer Verwaltungsaufgaben sowie notwendige Anpassungen an ein marktgerechtes Lohnniveau. Die geforderten Bestimmungen zur generellen Lohnentwicklung sind begrifflich unklar und die Absichten der Initiantinnen und Initianten lassen sich daraus nicht eindeutig ableiten.

Die Formulierung lässt vermuten, dass mit der generellen Lohnentwicklung die Personalkostenentwicklung gemeint ist und nicht etwa die tatsächliche generelle Lohnentwicklung (Lohntabelle). Vorbehalten bleibt die Zuteilung neuer Verwaltungsaufgaben, nicht jedoch die quantitative Zunahme von bestehenden Aufgaben. Eine Annahme der Initiative würde demnach eine Erhöhung der Personalkosten nur noch bei der Zuteilung neuer Verwaltungsaufgaben zulassen, nicht jedoch, wenn bestehende Aufgaben vermehrt wahrgenommen werden müssen.

Weiter ist nicht klar, ob mit der Formulierung „Anpassung an ein marktgerechtes Lohnniveau“ der jährliche Erfahrungsstufenanstieg gemeint ist. Sollte die Bestimmung darauf abzielen, dass kein jährlicher Erfahrungsstufenanstieg mehr gewährt werden darf, führt dies in der Lohnsystematik zu so massiven Problemen, dass die heutige Lohnsystematik voraussichtlich nicht mehr aufrecht erhalten werden könnte. Ein Verzicht auf die heutige Lohnsystematik hätte wiederum weitreichende Konsequenzen (beispielsweise Einführung eines neuen Lohnsystems oder Revision des heutigen Lohnsystems, Verbunden mit grossem Aufwand und Kosten, Zeitpunkt nicht günstig, da Einreichungen gerade überprüft wurden).

Bei einer Annahme der Initiative müssten die gesetzlichen Bestimmungen zum Lohnwesen, welche auf § 67 Absatz 1 Buchstabe d Kantonsverfassung beruhen, durch neu erlassenes Recht ersetzt werden. Dies betrifft neben dem Lohnwesen auch das Pensionskassendekret, welches zurzeit noch nicht in Kraft ist, und die Verordnung über das Ruhegehalt der Mitglieder des Regierungsrates. Alleine aufgrund des Umfangs und des Detailierungsgrades dieser Bestimmungen ist eine Verankerung auf Gesetzesstufe nicht angebracht. § 30 Personalgesetz reicht jedoch gemäss Mitbericht des Rechtsdienstes des Regierungsrats als Delegationsnorm bei Aufhebung von § 67 Absatz 1 Buchstabe d Kantonsverfassung nicht aus. Zumindest die Grundzüge des Lohnsystems müssten im Gesetz selbst verankert werden, da es sich dabei um grundlegende und wichtige Bestimmungen handelt.

Die formulierte Verfassungsinitiative beinhaltet eine Bestimmung, wonach der Kanton mit seiner Personalpolitik für effiziente und flexible Verwaltungsstrukturen zu sorgen hat. Die personalpolitischen Grundsätze, dass die Personalpolitik einen effizienten und flexiblen Personaleinsatz sicherstellen soll, sind bereits heute im Personalgesetz festgehalten. Die neue Regelung würde keinerlei Mehrwert bringen.

#### **4.6 Fazit betreffend die Initiative „Für eine vernünftige staatliche Personalpolitik“**

Zusammenfassend sprechen die folgenden Gründe gegen die Verfassungsinitiative:

- Bereits aus der Entstehungsgeschichte der neuen Kantonsverfassung geht hervor, dass die Besoldung bewusst in die Zuständigkeit des Landrates gelegt wurde.
- Die Absicht hinter dem von den Initianten vorgeschlagenen § 81a Absatz 2 Kantonsverfassung lässt sich nicht klar erkennen, und die Begriffe sind nicht klar definiert. Wenn der jährliche ES-Anstieg in Frage gestellt wird, ergeben sich daraus massive Probleme für die Lohnsystematik. Wenn die Personalkosten nur bei der Zuteilung neuer Verwaltungsaufgaben ansteigen dürfen, nicht aber bei der quantitativen Zunahme von Aufgaben, ist diese Bestimmung nicht umsetzbar.

- Der Landrat hat mit dem Teilprojekt Ü-2 Optimierung Personalwesen die Verwaltung beauftragt, Instrumente zur Steuerung der Stellenentwicklung zu entwickeln. Diese Arbeiten sind momentan im Gange.
- Die Bestimmung zur Personalpolitik in der Verfassung zu verankern, bringt keinen Mehrwert, da bereits ähnliche Regelungen auf Gesetzesstufe existieren.

## **5. Zur Frage des Gegenvorschlags**

Der Regierungsrat verzichtet auf einen Gegenvorschlag.

## **6. Antrag**

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die formulierte Verfassungsinitiative „Für eine vernünftige staatliche Personalpolitik“ abzulehnen und gemäss beiliegendem Entwurf zu beschliessen.

Liestal, 30. September 2014

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Isaac Reber

Der Landschreiber:

Peter Vetter

Beilagen: - Entwurf Landratsbeschluss

## Formulierte Verfassungsinitiative „Für eine vernünftige staatliche Personalpolitik“

---

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

I.

Die formulierte Verfassungsinitiative „Für eine vernünftige staatliche Personalpolitik“ wird abgelehnt.

II.

Den Stimmberechtigten wird empfohlen, die Verfassungsinitiative abzulehnen.

Liestal,

IM NAMEN DES LANDRATES  
Die Präsidentin:

Der Landschreiber: