

BL_GERICHTE 810 05 282 vom 26. Oktober 2005

BL Gerichte, 2005-10-26, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bl_gerichte_810_05_282

FR: BL_GERICHTE 810 05 282 du 26 octobre 2005

IT: BL_GERICHTE 810 05 282 del 26 ottobre 2005

Regeste

Einführung eine Probe-Busbetriebes für die Linie Sissach-Läufelfingen-Olten ("Läufelfingerli") durch den Regierungsrat verfassungswidrig Die Stimmrechtsbeschwerde ist nicht zur Anfechtung von Erlassen oder Einzelakten der Exekutive bestimmt, die nach der verfassungsrechtlichen Ordnung zum vorneherein nicht der Volksabstimmung unterliegen können und auch nicht die konkrete Durchführung einer Abstimmung oder Wahl betreffen.

Erwägungen

E. 1

Das Gericht hat vor der materiellrechtlichen Beurteilung der Streitsache laut § 16 Abs. 2 VPO von Amtes wegen zu prüfen, ob die Voraussetzungen für das Eintreten auf eine Beschwerde erfüllt sind, insbesondere ein zulässiges Beschwerdeobjekt vorliegt und die beschwerdeführende Partei zur Beschwerde befugt ist, ansonsten es auf die Beschwerde nicht eintritt. Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung seines Stimmrechts, mithin eine Verletzung der Volksrechte gemäss § 37 ff. VPO, und eine Verletzung des Gewaltenteilungsgrundsatzes, mithin eine Verletzung verfassungsmässiger Rechte gemäss § 32 ff. VPO. Nachfolgend ist demgemäss zu ermitteln, ob entsprechend den Bestimmungen in der VPO auf die Beschwerde eingetreten werden kann.

E. 2

a) Gemäss § 37 Abs. 1 VPO kann jeder Stimmberechtigte wegen Verletzung des Stimmrechts beim Kantonsgericht Beschwerde führen. Eine persönliche Betroffenheit, wie sie sonst bei der Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbeschwerde verlangt wird, ist nicht erforderlich (BGE 104 Ia 355, vgl. Christoph Hiller, Die Stimmrechtsbeschwerde, Diss. Zürich 1990, S. 260 f.). Dieser Grundsatz wird in § 88 Abs. 1 lit. b GpR wiederholt. Zur Erhebung einer Stimmrechtsbeschwerde ist jeder an der fraglichen Abstimmung oder Wahl stimmberechtigte Bürger legitimiert (vgl. BGE 123 I 46 E. 6a, 120 Ia 197 E. 1c, 119 Ia 169 E. 1b, 118 Ia 188 E. 1b; umfassend Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. Auflage, Bern 1994, S. 278 ff.). Das Eintreten auf die Stimmrechtsbeschwerde setzt im Weiteren voraus, dass ein taugliches Anfechtungsobjekt vorliegt. Beschwerdeobjekt bilden sämtliche Akte kantonaler Behörden, welche kantonale Wahlen oder Abstimmungen bzw. die politische Stimmberechtigung betreffen (siehe René Rhinow/Heinrich Koller/Christina Kiss, Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, Basel 1996, Rz. 1735; Kälin, a.a.O., S. 150 ff.; Hiller, a.a.O., S. 184 f.). Das Vorliegen eines Hoheitsaktes ist im Gegensatz zur verwaltungsgerichtlichen Beschwerde gemäss § 43 ff. VPO nicht vorausgesetzt. Im Weiteren sind auch Vorbereitungsmaßnahmen anfechtbar (BGE 110 Ia 178 E. 1a, 118 Ia 274 E. 1d, 118 Ia 417 E. 2, 121 I 139 E. 1). Nur behördeninterne Wahlen und

Abstimmungen, an denen die Stimmberechtigten nicht beteiligt sind, können nicht Gegenstand einer Stimmrechtsbeschwerde bilden (vgl. Hiller, a.a.O., S. 182 ff.). Indessen kann nicht jede kantonale Regelung, welche indirekt Auswirkungen auf die politischen Rechte hat, Gegenstand einer Stimmrechtsbeschwerde bilden. So ist die Rüge, eine von der Regierung erlassene Verordnung widerspreche inhaltlich dem Gesetz bzw. sei vom Gesetz nicht abgedeckt, nicht mit Stimmrechtsbeschwerde, sondern mit Verfassungsbeschwerde wegen Verletzung der Gewaltenteilung geltend zu machen (BGE 104 Ia 308 E. 1b, 105 Ia 359 ff. E. 4, und seitherige Praxis, vgl. auch BGE 113 Ia 395 E. 2b/dd, sowie 123 I 46 E. 6b).

b) Zu den verfassungsmässig garantierten Rechten, die gemäss § 32 VPO der Verfassungsbeschwerde an das Kantonsgericht unterliegen, gehört auch der Grundsatz der Gewaltenteilung. Enthält eine Verordnung oder ein Einzelakt des Regierungsrates Vorschriften, die richtigerweise Gegenstand eines dem Gesetzes- oder Finanzreferendum unterliegenden Gesetzes oder Landratsbeschlusses sein müssten, so ist nicht die Stimmrechtsbeschwerde, sondern eine Beschwerde wegen Verletzung der Gewaltentrennung zu ergreifen. Ziel der Beschwerde ist in diesem Falle nämlich nicht, eine Abstimmung herbeizuführen; die Beschwerde ist vielmehr auf die Aufhebung des fraglichen Hoheitsaktes gerichtet (BGE 105 Ia 361 E. 4b). Das Prinzip der Gewaltenteilung wird vor allem angerufen, um geltend zu machen, die kantonale Regierung habe ihre Rechtssetzungskompetenzen überschritten, insbesondere Verordnungen erlassen oder Verfügungen getroffen, die durch keine Delegationsnorm gedeckt sind bzw. vom Parlament hätten erlassen werden müssen (Rhinow/Koller/Kiss, a.a.O., Rz. 1826). Dazu kann nur legitimiert sein, wer durch den Hoheitsakt in seiner persönlichen Rechtsstellung betroffen ist (BGE 113 Ia 395 E. 2b/dd, 112 Ia 94 E. 2, 177 E. 3, 110 Ia 78 E. 2, je mit Hinweisen).

c) Die Abgrenzung der Stimmrechtsbeschwerde zur Beschwerde wegen Verletzung der Gewaltenteilung ist umstritten. Sie ist allerdings von praktischer Bedeutung, weil die Stimmrechtsbeschwerde von jedem stimmberechtigten Einwohner des betreffenden Gemeinwesens erhoben werden kann, die Beschwerde wegen Verletzung der Gewaltenteilung hingegen nur von Personen, die durch den beanstandeten Hoheitsakt in schutzwürdigen Interessen betroffen sind (zum Ganzen Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. Auflage, Zürich 2005, Rz. 1979 ff.). Das Bundesgericht geht seit 1978 von einem restriktiven Verständnis der Stimmrechtsbeschwerde aus (Häfelin/Haller, a.a.O., Rz. 1985, mit Hinweis zur Kritik an der bundesgerichtlichen Rechtsprechung; neuestens BGE 131 I 295 E. 1.1). Das Bundesgericht hat hierzu in BGE 105 Ia 361 E. 4b Folgendes festgehalten: "Die Stimmrechtsbeschwerde ist ein Rechtsbehelf, mit dem vorab durchgesetzt werden kann, dass ein Erlass oder Verwaltungsakt, der formell dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterliegt, diesem Mitwirkungsrecht des Volkes auch wirklich unterstellt wird. Mit der Stimmrechtsbeschwerde kann ferner durchgesetzt werden, dass die Abstimmung korrekt durchgeführt wird und dass die Behörde deren Ergebnis richtig ermittelt. Die gleiche Bedeutung hat die Stimmrechtsbeschwerde hinsichtlich der Anordnung und Durchführung von Wahlen und hinsichtlich der Ausübung des Initiativrechts. Sie ist aber nicht zur Anfechtung von Erlassen oder Einzelakten der Exekutive bestimmt, die nach der verfassungsrechtlichen Ordnung zum vorneherein nicht der Volksabstimmung unterliegen können und auch nicht die konkrete Durchführung einer Abstimmung oder Wahl betreffen. Enthält eine Verordnung oder ein Einzelakt der Verwaltung Vorschriften, die richtigerweise Gegenstand eines dem Referendum unterliegenden Gesetzes sein müssten, so ist nicht die Stimmrechtsbeschwerde, sondern gestützt auf Art. 84 Abs. 1 lit. a OG die staatsrechtliche

Beschwerde wegen Verletzung der Gewaltentrennung zu ergreifen. Ziel der Beschwerde ist in diesem Falle nämlich nicht, eine Abstimmung herbeizuführen; die Beschwerde ist vielmehr auf die Aufhebung des fraglichen Hoheitsaktes gerichtet. Dazu kann nur legitimiert sein, wer durch den Hoheitsakt in seiner persönlichen Rechtsstellung betroffen ist. Anders verhält es sich nur, wenn der fragliche Erlass selber das politische Stimmrecht regelt und er insbesondere durch die Schaffung einer Delegationsnorm die politischen Rechte der Bürger für die Zukunft beschränkt. Zusammengefasst ergibt sich, dass die Stimmrechtsbeschwerde - soweit sie die politischen Rechte im Bereich der Rechtsetzung betrifft - nur gegen Erlasse des Grossen Rates, nicht aber gegen Verordnungen der Exekutive zulässig ist. Ebenso kann die Stimmrechtsbeschwerde nicht zur Anfechtung einer Einzelverfügung der Verwaltung ergriffen werden, mit der Begründung, dass die Verfügung im praktischen Ergebnis einer Aufhebung oder Änderung einer Gesetzesbestimmung gleich komme." d) Im vorliegenden Fall kann letztlich offen gelassen werden, ob der Beschwerdeführer legitimiert wäre und ein zulässiges Anfechtungsobjekt vorliegen würde, um die Beschwerde wegen Verletzung der Volksrechte bzw. die Stimmrechtsbeschwerde zu erheben mit der Begründung, der Finanzbeschluss über den Generellen Leistungsauftrag unterliege dem Referendum und dieser Entscheid werde durch den Beschluss des Regierungsrates präjudiziert. Denn der Beschwerdeführer wird jedenfalls, wie unten zu zeigen sein wird, durch die Anwendung der von ihm als kompetenzwidrig erachteten Vorschrift in geschützten Rechten getroffen und ist legitimiert, eine Verletzung des Gewaltenteilungsgrundsatzes zu rügen. e) Anzuführen wäre, dass der Beschwerdeführer geltend macht, dass durch die vom Regierungsrat beschlossene Einführung eines Probe-Busbetriebs der Landrat im Rahmen des 5. Generellen Leistungsauftrages nicht mehr die Möglichkeit hätte, die Beibehaltung des Bahnbetriebes mit Wirksamkeit ab Fahrplan 2005/2006 zu beschliessen. Auch wenn er diesen Beschluss fassen würde, wäre dieser wegen den präjudizierenden Handlungen des Regierungsrates zumindest für den Fahrplan 2005/2006 nicht mehr umsetzbar. Somit werde die dem Landrat als demokratisch gewähltes Organ zugestandene Entscheidungskompetenz ausgehöhlt und das Finanzreferendum werde umgangen. Mit dieser Argumentation macht der Beschwerdeführer im Sinne des oben erwähnten Entscheids des Bundesgerichts eine Verletzung der politischen Rechte bzw. des Stimmrechts geltend. Schliesslich wäre die Stimmrechtsbeschwerde auch rechtzeitig erhoben worden. Die Beschwerdefrist, sei dies gemäss § 39 Abs. 1 (10 Tage) oder § 39 Abs. 2 VPO (3 Tage), beginnt erst mit Kenntnisnahme des Beschwerdegrundes bzw. im vorliegenden Fall des Regierungsratsbeschlusses zu laufen. Da dieser im Amtsblatt nicht veröffentlicht wurde und der Beschwerdeführer gemäss seinen (unbestrittenen) Ausführungen erst am 19. Juli 2005 vom Beschluss Kenntnis erhalten hat, kann festgestellt werden, dass die Beschwerdefrist mit der Eingabe vom 20. Juli 2005 auf jeden Fall gewahrt ist, und zwar unabhängig davon, ob im vorliegenden Fall eine drei- oder zehntägige Frist zur Anwendung gelangt. Insbesondere konnte der Beschwerdeführer, wie der Regierungsrat in seiner Vernehmlassung vom 12. September 2005 einwendet, der Medieninformation der BUD, datiert vom 13. Juli 2005, nicht entnehmen, dass der Regierungsrat mit Entscheid Nr. 1131, datiert vom 5. Juli 2005, einen Probetrieb im Sinne von § 3 Angebotsdekret beschlossen hat. Diese Information konnte der Beschwerdeführer erst einem Artikel in der "Volksstimme" vom 19. Juli 2005 entnehmen. Die Stimmrechtsbeschwerde wäre somit rechtzeitig erhoben worden. f / aa) Zur Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte bzw. des Gewaltenteilungsgrundsatzes ist gemäss § 33 lit. a VPO befugt, wer durch

die angefochtene Verfügung oder den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an der Änderung oder Aufhebung hat. Anders als bei der Legitimation zur staatsrechtlichen Beschwerde wird auf kantonaler Ebene kein rechtlich geschütztes Interesse vorausgesetzt; vielmehr genügt es, wenn die beschwerdeführende Person die Beeinträchtigung tatsächlicher (faktischer) Interessen grundsätzlich beliebiger Natur geltend macht. Immerhin muss der Beschwerdeführer durch den angefochtenen Entscheid stärker als jedermann betroffen sein und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache stehen. Sein Interesse ist schutzwürdig, wenn seine tatsächliche oder rechtliche Situation durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden kann (vgl. Alfred Kölz/Isabelle Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. Auflage, Zürich 1998, Rz. 538; Rhinow/Koller/Kiss, a.a.O., Rz. 1268 ff.). f/ bb) Ferner muss das Interesse an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Verfügung im Zeitpunkt der Entscheidung aktuell sein. Dieses Erfordernis soll sicherstellen, dass das Gericht konkrete und nicht bloss theoretische Fragen entscheidet. Die Praxis sieht allerdings von diesem Erfordernis ab, wenn sich eine gerügte Rechtsverletzung jederzeit wiederholen könnte und eine rechtzeitige gerichtliche Überprüfung im Einzelfall kaum je möglich wäre oder wenn an deren Beantwortung wegen der grundsätzlichen Bedeutung ein hinreichendes öffentliches Interesse besteht (BGE 111 Ib 59 E. 2b). f/ cc) Der Beschwerdeführer ist Einwohner der Gemeinde Läuelfingen und regelmässiger Benützer der Bahnverbindung Läuelfingen-Olten bzw. Läuelfingen-Sissach. Durch die Umstellung auf den Busbetrieb verlängert sich die Fahrzeit von Läuelfingen nach Olten bzw. von Läuelfingen nach Sissach um ca. je 10-15 Minuten. Sein (schutzwürdiges) Interesse besteht demnach im praktischen Nutzen, der ihm durch die allenfalls erfolgreiche Beschwerde in seiner tatsächlichen Situation zukommt. Ausserdem kann im vorliegenden Fall auf das Erfordernis des aktuellen Interesses verzichtet werden. Die aufgeworfene Frage könnte sich unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen. Zudem besteht ein gewichtiges öffentliches Interesse an der Beantwortung der gestellten Rechtsfrage. Die Auslegung von § 3 Angebotsdekret ist von grundsätzlicher Bedeutung für die künftige Praxis des Regierungsrates in gleichen oder ähnlich gelagerten Fällen. f/ dd) Im Weiteren ist anzumerken, dass die Beschwerdefrist gemäss § 34 VPO (10 Tage) erst mit Kenntnisnahme des entsprechenden Regierungsratsbeschlusses zu laufen beginnt. Da dieser im Amtsblatt nicht veröffentlicht wurde und der Beschwerdeführer gemäss seinen Ausführungen erst am 19. Juli 2005 vom Beschluss Kenntnis erhalten hat und nach Treu und Glauben auch nicht früher Kenntnis erhalten konnte, ist die Beschwerde rechtzeitig erhoben worden. g) Ferner wurde die vorliegend zu beurteilende Beschwerde beim sachlich zuständigen Gericht formgerecht eingereicht. Auf die Beschwerde wegen Verletzung der Gewaltenteilung kann somit eingetreten werden.

E. 3

Das Legalitätsprinzip besagt, dass ein staatlicher Akt sich auf eine materiellgesetzliche Grundlage stützen muss, die hinreichend bestimmt und vom staatsrechtlich hierfür zuständigen Organ erlassen worden ist. Es dient damit einerseits dem demokratischen Anliegen der Sicherung der staatsrechtlichen Zuständigkeitsordnung, andererseits dem rechtsstaatlichen Anliegen der Rechtsgleichheit, Berechenbarkeit und Voraussehbarkeit des staatlichen Handelns. Das Legalitätsprinzip gilt für das ganze Verwaltungshandeln mit Einschluss der Leistungsverwaltung (zum Ganzen BGE 123 I 3 f. E. 2b). Es ist in Art. 5 Abs. 1 BV als verfassungsmässiger Grundsatz niedergelegt (vgl. BGE 127 I 67 E. 3a; René Rhinow, *Die Bundesverfassung 2000*, Basel 2000, S. 36 und 172). Seine Verletzung kann

im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Gewaltentrennung selbständig geltend gemacht werden. Eine derartige Rüge ist mit freier Kognition zu prüfen (BGE 127 I 67 E. 3a, 121 I 25 E. 3). Bundesverfassungsrechtlich ist die Delegation von an sich dem Gesetzgeber zustehenden Rechtsetzungszuständigkeiten an die Regierung oder ein anderes Organ zulässig, wenn sie in einem formellen Gesetz enthalten ist, nicht durch das kantonale Recht ausgeschlossen wird, sich auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt und das Gesetz die Grundzüge der Regelung selber enthält, soweit die Stellung der Rechtsunterworfenen schwerwiegend berührt wird (vgl. statt vieler BGE 118 Ia 247 f. E. 3b; René Rhinow, Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts [Grundzüge], Basel 2003, Rz. 2383; Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Zürich 2002, Rz. 407 ff.). Es kann nicht ein für alle Mal gesagt werden, welche Regelungen so bedeutend sind, dass sie im formellen Gesetz enthalten sein müssen und wie detailliert die gesetzliche Normierung sein muss. Massgebend sind die Umstände im Einzelfall. Allgemein gelten eher strenge Anforderungen, wo es um eine Einschränkung von Grundrechten oder um die Schaffung von öffentlichrechtlichen Pflichten geht, wobei die Natur und die Schwere des Eingriffs bzw. der Verpflichtung mit zu berücksichtigen sind (BGE 123 I 226 E. 4a). Auch für wichtige politische Entscheide ist ein formelles Gesetz erforderlich (BGE 125 I 176 E. 4a, 123 I 256 E. 2b/bb). Wegleitend kann eine verbreitete, seit langem bestehende und auch in anderen Kantonen gängige Rechtswirklichkeit sein; eine Regelung auf Verordnungsstufe ist eher zulässig, wenn sie dem allgemein üblichen Standard entspricht. Für bisher unübliche Regelungen ist demgegenüber ein formelles Gesetz erforderlich (vgl. BGE 125 I 181 E. 9e, 123 I 256 E. 2b/bb, 122 I 135 E. 3b/cc). Von diesem Blickwinkel her besehen fragt sich, ob sich das Handeln des Regierungsrates - die Einführung eines Bus-Probetriebes anstelle des Bahnbetriebes - auf eine genügend bestimmte gesetzliche Grundlage stützen lässt.

E. 4

a) Die Parteien streiten sich um die richtige Auslegung des Angebotsdekrets, d.h. um die Rechtsfrage der Ermittlung ihres wahren Sinns und Zwecks. Im vorliegenden Fall ist die Auslegung von § 3 Abs. 1 Angebotsdekret umstritten, wonach der Regierungsrat in eigener Kompetenz neue Angebote von grösserem Ausmass als Probetriebe während längstens sechs Jahre führen darf. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass gemäss § 2 Abs. 1 Angebotsdekret der Landrat in der Regel alle 4 Jahre einen Generellen Leistungsauftrag für das Angebot im öffentlichen Verkehr beschliesst und über die zu ergreifenden Massnahmen bestimmt. Ferner ist beachten, dass der Landrat im Rahmen des 4. Generellen Leistungsauftrages (2002-2005), der bis heute Gültigkeit hat, die Aufrechterhaltung des Bahnbetriebes auf der Linie Sissach-Läufelfingen-Olten beschlossen hat. b) Der Regierungsrat bzw. die BUD machen geltend, dass § 3 Abs. 1 Angebotsdekret weit zu interpretieren sei. Ein neues Angebot im Sinne des Angebotsdekrets dürfe nicht einfach nur als neue Linie oder als eine Verlängerung bestehender Linien verstanden werden. Die Kompetenzdelegation an den Regierungsrat gehe viel weiter. Sie umfasse auch den Fahrzeug-Einsatz sowie Veränderungen beim Komfort. Diese (weite) Auslegung würde durch die bisherige Praxis des Regierungsrates im Hinblick auf die Einführung von Probetrieben bestätigt. Dabei seien vom Landrat beschlossene Linien eingestellt bzw. vom Landrat eingestellte Linien wieder aufgenommen worden. Dem Regierungsrat werde somit mit der Möglichkeit eines Probetriebes ein Instrument gegeben, welches nicht nur zu Testzwecken im engeren Sinne diene, sondern auch die situative Anpassung bestehender, vom Landrat beschlossener Angebote ermöglichen solle. Als neues Angebot

im Sinne von § 3 Angebotsdekret gelte somit nach dem klaren Willen des Landrates auch jede Veränderung eines bestehenden Angebots, welches durch diese Veränderung eben gerade zu einem neuen Angebot werde. Die Einführung eines Probebusbetriebes anstelle des "Läufelfingerli" für die Dauer eines Jahres stelle somit nach grammatikalischer, historischer, teleologischer sowie systematischer Auslegung einen Anwendungsfall von § 3 Abs. 1 Angebotsdekret dar. Ferner sei zu berücksichtigen, dass es im Hinblick auf das Angebotsdekret nicht um eine blosser Vollzugskompetenz gehe, sondern darum, dass der Landrat in Form eines von ihm erlassenen Gesetzes ausführende Bestimmungen zu einem Gesetz, dem Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs (GÖV) vom 18. April 1985, erlassen habe. Der Regierungsrat habe folglich nur von einer landrätlich verabschiedeten Delegationsnorm bzw. von der ihm dadurch eingeräumten Kompetenz Gebrauch gemacht.

c) Der Beschwerdeführer bringt dagegen vorerst vor, dass der Regierungsrat noch in der provisorischen Vernehmlassungsunterlage die Einstellung des Bahnbetriebes als irreversibel bezeichnet habe. Es sei ihm folglich nicht darum gegangen, einen Probebetrieb einzuführen, sondern der Regierungsrat habe einen "fait accompli" schaffen wollen. Der Landrat hätte zumindest für den Fahrplan 2005/2006 faktisch nicht mehr die Möglichkeit gehabt, den Bahnbetrieb beizubehalten, selbst wenn er dies so beschlossen hätte. Ferner sei zu berücksichtigen, dass der Landrat sowohl im 3. Generellen Leistungsauftrag für die Jahre 1997-2001 wie auch im 4. Generellen Leistungsauftrag für die Jahre 2001-2005 die Aufrechterhaltung der Bahnlinie ausdrücklich beschlossen habe. Als Probebetrieb zu qualifizieren wären allenfalls die vom Regierungsrat aufgezeigten Busbetriebsvarianten, nicht aber die Aufhebung einer bestehenden, vom Landrat beschlossenen Bahnlinie und deren Ersatz durch einen Busbetrieb. Dies würde auch durch die seither ergangene Praxis des Regierungsrates bestätigt. In der Vergangenheit seien vor allem Neukonzeptionen von Linien sowie die Verlängerung bestehender Linien als Probebetrieb eingeführt worden.

E. 5

a) Die Auslegung einer Rechtsnorm ist ein rechtsschöpferischer Vorgang und dient dazu, den wahren Sinn und Zweck einer Bestimmung zu ermitteln (hierzu grundsätzlich Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. Auflage, Zürich 2005, Rz. 85 ff.; Ernst A. Kramer, Juristische Methodenlehre, 2. Aufl., Bern/München/Wien 2005, S. 47 ff.). Für die Normen des Verwaltungsrechts gelten dabei die üblichen Methoden der Gesetzesauslegung (Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 216). Zur Anwendung gelangen die grammatikalische, systematische, historische und teleologische Auslegungsmethode (vgl. für das öffentliche Recht Häfelin/Haller, a.a.O., Rz. 90 ff.). Das Gesetz ist in erster Linie nach seinem Wortlaut auszulegen (BGE 114 Ia 196, 113 V 109 m.w.H.). Ist der Text nicht ganz klar, so muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden. Dabei sind alle Auslegungselemente, namentlich der Zweck, der Sinn und die dem Text zugrunde liegenden Wertung einzubeziehen. Bleibt die Norm dabei unklar oder lässt sie verschiedene, einander widersprechende Auslegungen zu, so können die Gesetzesmaterialien ein wertvolles Hilfsmittel sein, um den Sinn der Norm zu erkennen und damit falsche Auslegungen zu vermeiden. Insbesondere bei verhältnismässig jungen Gesetzen darf der Wille des historischen Gesetzgebers nicht übergangen werden (vgl. BGE 114 V 250; dazu René Rhinow/Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel und Frankfurt am Main 1990, Nr. 20 B I/Ic; Giovanni Biaggini, Verfassung und Richterrecht, Basler Studien zur Rechtswissenschaft, Basel und Frankfurt am Main 1991, S. 70 f. mit weiteren Hinweisen). Eine Hierarchie der Auslegungsmethoden besteht jedoch nicht. Die verschiedenen

Auslegungsmethoden werden kombiniert, d.h. nebeneinander berücksichtigt, und es muss im Einzelfall bedacht werden, welche Methode oder welche Methodenkombination geeignet ist, den wahren Sinn der auszulegenden Norm wiederzugeben (Häfelin/Haller, a.a.O., Rz. 90; eingehend auch Kramer, a.a.O., S. 151 ff.). Eine Regelung ist somit immer auslegungsbedürftig und nicht nur dann, wenn der Gesetzeswortlaut nicht klar ist oder Zweifel bestehen, ob ein scheinbar klarer Wortlaut den wahren Sinn der Norm wiedergebe (Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 217). Denn ob der Wortlaut klar ist, ergibt sich oft erst aufgrund des Bezugs weiterer Auslegungselemente, namentlich der ratio legis (vgl. Rhinow, Grundzüge, Rz. 465). Das Bundesgericht führt hierzu in BGE 128 I 41 E. 3b folgendes aus: "Unstreitig weist zwar das Gesetzesbindungspostulat den Richter an, seine Rechtsschöpfung nach den Institutionen des Gesetzes auszurichten. Es schliesst aber für sich allein richterliche Entscheidungsspielräume nicht grundsätzlich aus, sondern markiert bloss deren gesetzliche Grenzen. Die Gesetzesauslegung hat sich vom Gedanken leiten zu lassen, dass nicht schon der Wortlaut die Rechtsnorm darstellt, sondern erst das an Sachverhalten verstandene und konkretisierte Gesetz. Gefordert ist die sachlich richtige Entscheidung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis aus der ratio legis. Dabei befolgt das Bundesgericht einen pragmatischen Methodenpluralismus und lehnt es namentlich ab, die einzelnen Auslegungselemente einer hierarchischen Prioritätsordnung zu unterstellen." b) Im Ergebnis steht für das Bundesgericht die teleologische Auslegungsmethode im Vordergrund. Das Bundesgericht hebt hervor, dass das Gesetz in erster Linie aus sich selbst heraus, das heisst nach Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihm zugrunde liegenden Wertungen auf der Basis einer teleologischen Verständnismethode ausgelegt werden muss. Auszurichten ist die Auslegung auf die ratio legis, die zu ermitteln dem Gericht bzw. dem zur Entscheidung berufenen Organ allerdings nicht nach ihren eigenen, subjektiven Wertvorstellungen, sondern nach den Vorgaben des Gesetzgebers aufgegeben ist (BGE 128 I 40 f. E. 3b). Dies ergibt sich unter anderem auch daraus, dass der teleologischen Fragestellung selbst dann nachzugehen ist, wenn der Normsinn auf Grund des Gesetzeswortlauts als klar zu sein scheint (vgl. auch Rhinow, Grundzüge, Rz. 469 sowie Kramer, a.a.O., S. 152, die im Ergebnis ebenso die teleologische Interpretation bevorzugen). c / aa) Die grammatikalische Auslegung stellt auf Wortlaut, Wortsinn und Sprachgebrauch ab (vgl. Häfelin/Haller, a.a.O., Rz. 91; Rhinow, Grundzüge, Rz. 462 ff.) Mit Hilfe der grammatikalischen Auslegung wird festgestellt, ob ein unklarer Wortlaut vorliegt. Massgebliches Element der grammatikalischen Auslegung ist der Gesetzestext. Titel, Sachüberschriften sowie Marginalien sind Bestandteile des Textes und müssen daher bei der Auslegung berücksichtigt werden (vgl. Häfelin/Haller, a.a.O., Rz. 94). Die grammatikalische Auslegung ist Ausgangspunkt jeder Auslegung, d.h. das Gesetz ist in erster Linie nach seinem Wortlaut auszulegen (BGE 123 V 317 E. 4, 116 II 415 E. 5b, 114 Ia 196, 113 V 109 mit weiteren Hinweisen). Die Vorinstanz vertritt im vorliegenden Fall die Auffassung, der Wortlaut der Regelung sei klar und spreche für die von ihr vertretene Lösung. c/ bb) Gemäss § 3 Abs. 1 Angebotsdekret kann der Regierungsrat nur diejenigen Angebote als Probetrieb führen, welche "neu" sind. Dieser Wortlaut "neu" erweist sich als stark auslegungsbedürftig. "Neu" kann sich auf das bestehende, vom Landrat beschlossene Angebot beziehen. Dergestalt interpretiert dürfte der Regierungsrat nur Massnahmen ergreifen, die über den Generellen Leistungsauftrag hinausgehen. "Neu" lässt sich indes auch als allgemeiner Begriff verstehen und würde sich so betrachtet auf alle Massnahmen beziehen, welche einer situativen Anpassung des bestehenden Angebots dienen. Es ist somit nicht klar, welche Angebote unter § 3 Abs. 1 Angebotsdekret

subsumiert werden können, stellt man lediglich auf den Wortlaut und -sinn der Bestimmung ab. Die Tragweite dieses Begriffs ist demnach mit der grammatikalischen Auslegung allein nicht zu ermitteln. Diese Frage lässt sich nur unter Zuhilfenahme weiterer Auslegungsmethoden klären. Das Kantonsgericht kann deshalb den Vorbringen der Parteien, wonach der Wortlaut dieser Bestimmung klar sei, nicht beipflichten. d / aa) Bei der historischen Auslegung einer gesetzlichen Bestimmung zieht das Gericht die Gesetzesmaterialien bei, denen in der Regel umso mehr Gewicht zukommt, je jünger die Vorschrift ist, und berücksichtigt den Willen des historischen Gesetzgebers, soweit dieser im Gesetzestext seinen Ausdruck gefunden hat (BGE 128 I 292 E. 2.4). Die Entstehungsgeschichte einer Norm kann ein wertvolles Hilfsmittel sein, den Sinn zu erkennen und damit falsche Auslegungen zu vermeiden. Die Vorarbeiten sind aber weder verbindlich noch für die Auslegung unmittelbar entscheidend. Bei der historischen Auslegung muss das Gericht stets berücksichtigen, dass es eine Norm in einer Weise anwendet, die den gegenwärtigen Gegebenheiten und Auffassungen möglichst entspricht. Es wird daher oft dazu kommen, eine hergebrachte Auslegung aufzugeben, die zur Zeit der Entstehung des Gesetzes zweifellos gerechtfertigt war, sich aber angesichts der Änderung der Verhältnisse oder auch nur wegen der Entwicklung der Anschauungen nicht mehr halten lässt (BGE 116 Ia 368 E. 5c). d / bb) Massgebliches Element der historischen Auslegung sind vorerst die Materialien. Gemäss der Vorlage des Regierungsrates an den Landrat vom 19. Dezember 1989 (Nr. 89/324) betreffend das Angebotsdekret ist unter dem Ausdruck "Angebot" der gesamte Katalog von Massnahmen zugunsten der Personenförderung im öffentlichen Verkehr zu subsumieren. Beim Angebot könne es sich beispielsweise um eine neue Linie, um Fahrplanverdichtungen bei bestehenden Linien, um Ausdehnung oder Änderung der Betriebszeiten, um Fahrzeug-Einsatz oder um Veränderungen beim Komfort handeln. Gemäss Regierungsrat sei allerdings wesentliche Voraussetzung für alle oben genannten Massnahmen die Erfüllung der Zielsetzungen im operationellen und finanziellen Rahmen, wie sie vom Landrat im Generellen Leistungsauftrag (=Angebotskonzept) für die 4 Jahres-Periode definiert würden. d / cc) Ferner ist für die historische Auslegung die bisher ergangene Praxis relevant. Die bisherige Praxis zur vorliegend strittigen Regelung vermag allerdings keine eindeutige Antwort darauf zu geben, was unter einem neuen Angebot, welches der Regierungsrat in eigener Kompetenz als Probetrieb einführen darf, zu verstehen ist. Untersucht man die bisher durch den Regierungsrat eingeführten Probetriebe, fällt einerseits auf, dass in der Vergangenheit der Regierungsrat als Probetrieb insbesondere neue Linien oder eine Verlängerung bestehender Linien beschlossen hat. Dies zeigt unter anderem die Vorlage des Regierungsrates an den Landrat zur Erteilung eines Generellen Leistungsauftrages für die Jahre 2006-2009 auf. Der Regierungsrat hat dabei etwa vorgeschlagen, eine Neukonzeption der Buslinien 83 und 84 im Raum Pratteln-Augst (neue Linienführung und neue Haltestellen), eine Verlängerung der Buslinien 33 nach Schönenbuch oder eine Verlängerung der Buslinie 61 nach Oberwil als Probetrieb zu führen (vgl. S. 4 ff. der Vorlage an den Landrat). Der Regierungsrat hat somit auf der Grundlage von § 3 Angebotsdekret Verlängerungen von Buslinien, neue Linien oder Optimierungen des Angebots mittels Probetrieb eingeführt und evaluiert, nicht aber das bestehende, vom Landrat beschlossene Angebot verändert. Andererseits lassen sich Beispiele finden, in denen der Regierungsrat auf der Grundlage des Angebotsdekrets auch vom Landrat eingestellte Linien wieder aufgenommen bzw. eine vom Landrat genehmigte Linie eingestellt sowie Neukonzeptionen im Sinne einer Zusammenlegung mehrerer Linien

durchgeführt hat. Diese Beispiele sind allerdings eher Einzelfälle geblieben. § 3 Angebotsdekret betrifft in der bisherigen Auslegung durch den Regierungsrat hauptsächlich die probeweise Einführung von neuen Angeboten zu Evaluationszwecken, welche im Generellen Leistungsauftrag noch nicht enthalten sind und allenfalls dem Landrat gemäss § 3 Abs. 4 Angebotsdekret zur definitiven Genehmigung vorgelegt werden sollen. d/ dd) Die historische Auslegung ergibt im Ergebnis in sich widersprüchliche Resultate. In der Vernehmlassungsvorlage an den Landrat geht der Regierungsrat davon aus, dass "neue" Angebote im Sinne des Angebotsdekrets die Ziele des Generellen Leistungsauftrages, wie sie vom Landrat beschlossen und definiert werden, zu erfüllen haben. Eine Änderung des vom Landrat beschlossenen Liniennetzes wie zum Beispiel die Aufhebung einer Bahnlinie und deren Ersatz durch eine Buslinie wäre, würde dieser Standpunkt zutreffen, nicht möglich. Die bisherige Praxis des Regierungsrates zu dieser Bestimmung geht hingegen zumindest vereinzelt davon aus, dass auch vom Landrat beschlossene Linien eingestellt bzw. vom Landrat eingestellte Linien wieder eingeführt werden dürfen. Vom Standpunkt der Materialien aus betrachtet entspricht eine solche Praxis indes nicht den Intentionen des historischen Gesetzgebers. Allerdings sind die Materialien selbst widersprüchlich, bezeichnen sie doch als neue Angebote auch Fahrplanverdichtungen bei bestehenden Linien oder eine Änderung des Fahrzeugeinsatzes und nehmen damit gewisse Veränderungen des vom Landrat beschlossenen Leistungsauftrages in Kauf. Die historische Auslegung führt somit zu keinem eindeutigen Sinn, welcher § 3 Abs. 1 Angebotsdekret beigegeben werden kann. e / aa) Die systematische Auslegung bestimmt den Sinn einer Rechtsnorm durch ihr Verhältnis zu anderen Rechtsnormen und durch den systematischen Zusammenhang, indem sie sich in einem Gesetz präsentiert (Häfelin/Haller, a.a.O., Rz. 97; Rhinow, Grundzüge, Rz. 483). Massgebliches Element ist somit der systematische Aufbau eines Gesetzes, wobei auch die Systematik der Titel, der Sachüberschriften und der Marginalien von Bedeutung sind (Häfelin/Haller, a.a.O., Rz. 98). Darüber hinaus kommt die systematische Auslegung zur Anwendung, wenn die Bedeutung einer Rechtsnorm gestützt auf das Verhältnis, in dem sie zu anderen Rechtsnormen steht, definiert wird (vgl. Häfelin/Haller, a.a.O., Rz. 99). e/ bb) Eine systematische Betrachtung des Angebotsdekrets ergibt, dass § 2 Angebotsdekret den generellen Leistungsauftrag, mit anderen Worten das durch den Landrat zu beschliessende Angebotskonzept regelt. Gemäss § 2 Angebotsdekret beschliesst der Landrat das Angebotskonzept und bestimmt die zu ergreifenden Massnahmen. Unter § 3 Abs. 1 Angebotsdekret wird sodann dem Regierungsrat die Möglichkeit der Einführung von neuen Angeboten als Probetrieb eröffnet. Gemäss § 3 Abs. 2 Angebotsdekret beschliesst der Regierungsrat die Einführung, Dauer und Finanzierung von Probetrieben. Will der Regierungsrat solche Probetriebe definitiv ins Angebotskonzept überführen, hat er gemäss § 3 Abs. 4 Angebotsdekret dem Landrat einen Antrag zu stellen, welcher dann den Übergang vom Probetrieb zum definitiven Angebot beschliesst. e/ cc) Aufgrund der systematischen Stellung von § 3 Abs. 1 Angebotsdekret bezieht sich diese Bestimmung auf Angebote, welche über das vom Landrat beschlossene Angebotskonzept gemäss § 2 Angebotsdekret hinausgehen. Dies geht ebenso aus § 3 Abs. 4 Angebotsdekret hervor, wonach der Regierungsrat solche Angebote, wenn sie sich in der Praxis bewährt haben, dem Landrat zur definitiven Aufnahme in den Generellen Leistungsauftrag unterbreiten kann. Aus der systematischen Auslegung folgt daher, dass neue Angebote nur diejenigen Angebote betreffen können, welche vom Landrat noch nicht definitiv festgelegt worden sind. § 3 Abs. 1 Angebotsdekret verleiht deshalb dem Regierungsrat - zumindest aus dem Blickwinkel der systematischen Auslegung - keine rechtliche Grundlage, auf der er das vom

Landrat beschlossene Angebotskonzept verändern kann. Eine Aufhebung einer bestehenden, vom Landrat beschlossenen Linie wie beispielsweise dem "Läufelfingerli" ist daher auf der Grundlage von § 3 Abs. 1 Angebotsdekret nicht möglich, selbst wenn als Ersatz hierzu ein Busbetrieb eingeführt wird. f / aa) Die teleologische Auslegung stellt auf die Zweckvorstellung, die mit einer Rechtsnorm verbunden ist, ab. Der Wortlaut einer Norm soll nicht isoliert, sondern im Zusammenhang mit den Zielvorstellungen des Gesetzgebers betrachtet werden (Häfelin/Haller, a.a.O., Rz. 120 f.). Im vorliegenden Fall fällt zumindest im Ergebnis die teleologische Auslegung mit der verfassungskonformen Auslegung zusammen, auch wenn streng genommen die verfassungskonforme Auslegung zumindest nach herrschender Lehre zur systematischen Auslegung gezählt wird (Rhinow, Grundzüge, Rz. 489 ff., Rz. 511 ff.), denn es ist vorliegend insbesondere der Sinn und Zweck der Norm im Gefüge der staatlichen Gewalten zu ermitteln. Die verfassungskonforme Auslegung kommt im Verwaltungsrecht im Grundsatz entweder bei der Auslegung unbestimmter oder auslegungsbedürftiger Rechtsbegriffe oder als Auswahlkriterium zwischen verschiedenen Auslegungsergebnissen zur Anwendung. Sie bedeutet, dass sich die Auslegung aller Rechtsnormen auf die Verfassung auszurichten hat, und dasjenige Ergebnis zu wählen ist, welches der Verfassung am besten entspricht (zum Ganzen Ulrich Häfelin, Die verfassungskonforme Auslegung und ihre Grenzen, in: Recht als Prozess und Gefüge, Festschrift für Hans Huber, Bern 1981, S. 244). Im vorliegenden Fall steht das Gebot der Gewaltenteilung im Vordergrund, welches ein verfassungsmässiges Recht darstellt und insbesondere verlangt, dass für wichtige politische Entscheide ein formelles Gesetz erforderlich ist (BGE 125 I 176 E. 4a, 123 I 256 E. 2b/bb). Wegleitend hierbei kann eine verbreitete, seit langem bestehende und auch in anderen Kantonen gängige Rechtswirklichkeit sein; eine Regelung auf Verordnungsstufe ist eher zulässig, wenn sie dem allgemein üblichen Standard entspricht. Für bisher unübliche Regelungen ist demgegenüber ein formelles Gesetz erforderlich (vgl. BGE 125 I 181 E. 9e, 123 I 256 E. 2b/bb, 122 I 135 E. 3b/cc). Im Lichte der teleologischen sowie verfassungskonformen Auslegung fragt sich somit, welche Bedeutung und Tragweite und welchen Sinn und Zweck § 3 Abs. 1 Angebotsdekret zukommt. f/ bb) Die Verteilung der Rechtssetzungsbefugnisse obliegt der Verfassung (hierzu grundlegend Georg Müller, Elemente einer Rechtssetzungslehre [zit.: Elemente], Zürich 1999, Rz. 179 ff.). Sie kann die Rechtssetzungsbefugnisse auf verschiedene Arten und gemäss verschiedenen Kriterien den Staatsorganen zuweisen (zu den Kriterien im Einzelnen G. Müller, Elemente, Rz. 189 ff.; Häfelin/Müller, a.a.O. Rz. 396 ff.). Gemäss § 36 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft (KV BL) vom 17. Mai 1984 darf die Befugnis zum Erlass grundlegender oder wichtiger Bestimmungen durch den Gesetzgeber nicht auf andere Organe übertragen werden. Damit wird das Kantonsparlament verpflichtet und gezwungen, alle wichtigen und grundlegenden rechtssetzenden Bestimmungen im Rahmen eines Gesetzes zu beschliessen. Der Bund kennt eine analoge Regelung. Gemäss Art. 164 Abs. 1 Satz 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 sind alle wichtigen rechtssetzenden Bestimmungen in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen (hierzu insb. Georg Müller, Rechtssetzung und Staatsverträge [Rechtssetzung], in: Daniel Thürer/Jean Francois Aubert/Jörg Paul Müller, Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 70, Rz. 14 ff.; Karin Sutter-Somm, Art. 164 BV, in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender, Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich/Lachen 2002, Rz. 4 ff.). f/ cc) Mit dem Kriterium der Wichtigkeit oder Wesentlichkeit, wie es die Kantonsverfassung

Basel-Landschaft sowie die Bundesverfassung formuliert, wird der Gesetzesvorbehalt oder der Inhalt des Gesetzes definiert (so G. Müller, Rechtssetzung, Rz. 15 Fn. 35). Das Erfordernis der Gesetzesform bedeutet, dass alle wichtigen oder wesentlichen Rechtsnormen in einem Gesetz im formellen Sinne oder einem Parlamentsgesetz enthalten sein müssen (Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 393). Daraus kann indes nicht abgeleitet werden, die Erlassform des Gesetzes stehe nur für wichtige oder wesentliche Regelungen zur Verfügung; zudem wird entgegen einer in der Literatur häufig anzutreffenden Formulierung durch das Kriterium der Wichtigkeit oder Wesentlichkeit kein materieller Gesetzesbegriff, sondern ein materieller Gesetzesvorbehalt statuiert (zusammenfassend zum Ganzen René Rhinow, Die Bundesverfassung 2000 [Bundesverfassung], Basel 2000, S. 181 f. sowie S. 186 ff.). Der Vorbehalt ist insofern "materiell", als er das Parlament verpflichtet, die inhaltlich wesentlichen oder grundlegenden Bestimmungen zu erlassen, mit anderen Worten, den Gesetzesvorbehalt umfangmässig zu bestimmen und zu begrenzen (Sutter-Somm, a.a.O., Rz. 19). Das Erfordernis der Wichtigkeit bewirkt in diesem Sinn einen zwingenden formellgesetzlichen Regelungsvorbehalt mit grundsätzlichem Delegationsverbot für wesentliche Fragen (Sutter-Somm, a.a.O., Rz. 19). Diese Thematik wird traditionellerweise auch unter der Figur der "Gesetzesdelegation" oder der "Delegation von Rechtssetzungskompetenzen" diskutiert (Rhinow, Bundesverfassung, S. 187). Entscheidend erscheint, dass mit Hilfe des Kriteriums der Wichtigkeit oder Wesentlichkeit Gesetz und Verordnung voneinander abgegrenzt werden bzw. im Sinne der Gewaltenteilung die Regelungsbefugnisse hinsichtlich Rechtsnormen zwischen Parlament und Regierung durch die Verfassung verteilt werden (siehe auch Häfelin/Haller, a.a.O., Rz. 1823). Auch aus demokratischen Gründen ist das Kriterium der Wesentlichkeit für die Verteilung von Rechtssetzungsbefugnissen von grosser Bedeutung: Je wichtiger oder wesentlicher eine Regelung ist, desto höher muss ihr Rang im Stufenbau der Rechtsordnung sein (hierzu G. Müller, Elemente, Rz. 191 ff. mit weiteren Hinweisen). f/ dd) Die Beurteilung der Wichtigkeit oder Wesentlichkeit lässt sich nicht unabhängig vom Zeitgeist sowie von der politischen Prioritätenordnung ein für allemal festlegen (Betonung bei Sutter-Sommer, a.a.O., Rz. 20). Was als wichtig oder wesentlich zu beurteilen ist, ist abhängig von politischen Wertungen sowie von der konkreten Sachvorlage. Die Lehre hat indes Kriterien herausgearbeitet, anhand derer sich zumindest annähernd bestimmen lässt, was als wichtig oder wesentlich im Sinne von § 36 Abs. 1 KV BL zu gelten hat. Danach lässt sich die Wichtigkeit einer Norm vor allem aufgrund der Grösse des Adressatenkreises, der Zahl der geregelten Sachverhalte, der Intensität, mit welcher die Norm in Grundrechtspositionen eingreift, der Bedeutung der Norm für das politische System, die finanziellen Auswirkungen der Regelung sowie der Akzeptanz, mit welcher eine Norm bei den Betroffenen bzw. den Stimmberechtigten oder im Parlament rechnen kann, bestimmen (vgl. G. Müller, Elemente, Rz. 192; Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 397 ff.). f/ ee) Das Bundesgericht hat im Rahmen seiner Rechtsprechung eine Reihe weiterer Gesichtspunkte hervorgehoben, die beim Entscheid, welches Organ eine Norm zu erlassen hat und welche Kompetenzen einem Organ zukommen können, von Bedeutung sind. In BGE 121 I 27 E. 4a hat das Bundesgericht beispielsweise entschieden, dass die Einführung eines Numerus Clausus zum Medizinstudium an der Universität Zürich über die Wahrnehmung einer blossen Vollzugskompetenz hinausgehe. Zur Begründung führte das Bundesgericht im Wesentlichen aus, dass die Einführung eines Numerus clausus einen gewichtigen Einbruch in die bisherige Zulassungspraxis nicht nur an der Universität Zürich, sondern an den schweizerischen Universitäten schlechthin darstelle. Mit einer vergleichbaren

Argumentation beurteilte das Bundesgericht die Zulässigkeit der Delegation im Rahmen von Studiengebühren (siehe insb. BGE 121 I 274 ff. E. 3). Entscheidend sei, ob sich der Regierungsrat bei der Festlegung der Gebühren durch eine Verordnung an die bisherige Übung gebunden betrachte, sich mithin an das bisher Übliche halte, wobei zur Beurteilung des bisher Üblichen auch die Höhe der Gebühren an anderen schweizerischen Hochschulen hinzugezogen werden dürften (BGE 121 I 275 E. 3b). Wenn der Staat in Abweichung von der bisher seit Jahrzehnten verfochtenen Politik seine Bildungsangebote in Zukunft nur noch zu kostendeckenden und marktgerechten Preisen anbieten wolle, sei dies ein wesentlicher bildungspolitischer Entscheid, der vom formellen Gesetzgeber zu treffen sei (BGE 123 I 256 E. 2 b/bb). f/ ff) Eine Regelung auf Verordnungsstufe bzw. ein Handeln eines Exekutivorgans ist gemäss ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts eher zulässig, wenn sie dem allgemein üblichen Standard entspricht (BGE in ZBl 2001, S. 268 E. 2e mit weiteren Hinweisen auf die Rechtsprechung). Demnach sei für völlig neue, bisher unübliche Bestimmungen ein formelles Gesetz erforderlich (BGE in ZBl 2001, S. 268 E. 2e). Auch sei analog zur Rechtsprechung zum Numerus Clausus ein formelles Gesetz zu fordern, wenn eingreifende neue Massnahmen getroffen werden, die von bisher bestehenden Regelungen abweichen würden (BGE in ZBl 1997, S. 85 E. 5d/aa). Demgegenüber genüge eine Regelung auf Verordnungsstufe, wenn es um untergeordnete Einzelheiten technischer oder organisatorischer Natur gehe oder wenn häufige Anpassungen an sich ändernde, schlecht voraussehbare Verhältnisse notwendig seien (BGE in ZBl 1997, S. 85 E. 5d/aa mit weiteren Hinweisen). f/ gg) Im Rahmen der vorliegenden Streitsache ist im Weiteren zu berücksichtigen, dass der Landrat im Rahmen der Generellen Leistungsaufträge sich bisher immer für den Erhalt der Bahnlinie ausgesprochen hat, obwohl die Frage der Bahnlinie Sissach-Läufelfingen-Olten seit den 90er Jahren politisch umstritten war, haben sich doch aus verschiedensten Gründen Gruppierungen gebildet und wurden Petitionen eingereicht, damit die Bahnlinie Sissach-Läufelfingen-Olten erhalten werden kann. f/ hh) § 2 und § 3 Angebotsdekret nehmen im Sinne der oben beschriebenen Wesentlichkeitstheorie, wie sie in der Kantonsverfassung Basel-Landschaft verankert ist, eine Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Landrat und Regierungsrat vor. Während der Landrat zuständig ist, den Generellen Leistungsauftrag zu definieren und zu beschliessen, darf der Regierungsrat gemäss § 3 Abs. 1 Angebotsdekret neue Angebote von grösserem Ausmass einführen. Will der Regierungsrat das neue Angebot definitiv in den Generellen Leistungsauftrag überführen, hat dieser gemäss § 3 Abs. 4 Angebotsdekret dem Landrat seinen Entscheid zur definitiven Genehmigung vorzulegen. Dies bedeutet im Lichte des oben Gesagten, dass der Landrat mit dem Generellen Leistungsauftrag die Grundentscheidung, mit anderen Worten das Angebotskonzept bestimmt. Der Regierungsrat ist sodann befugt, die Details selbständig zu regeln und untergeordnete Fragen eigenständig einer Antwort zuzuführen. Interpretiert man § 3 Abs. 1 Angebotsdekret in diesem Sinne, darf der Regierungsrat, was zumindest in der Hauptsache ebenso seiner bisherigen Praxis entspricht, über den bestehenden, vom Landrat beschlossenen Leistungsauftrag hinaus neue Angebote zu Evaluationszwecken einführen, nicht aber das bestehende Angebot selbst verändern. Probetrieb im Sinne einer teleologischen Auslegung und im Lichte der Wesentlichkeitstheorie heisst, dass der Regierungsrat "nur" neue, über das vom Landrat beschlossene Angebotskonzept hinausgehende Linien oder eine Verlängerung bestehender Linien evaluieren, nicht aber das im generellen Leistungsauftrag definierte Liniennetz massgeblich verändern darf. g) In Zusammenfassung der vorstehenden Erwägungen und im Sinne einer Gesamtwürdigung ist somit festzuhalten,

dass die vom Landrat beschlossenen Massnahmen nicht verändert oder aufgehoben werden dürfen. "Neue" Angebote im Sinne des Angebotsdekrets können nur im Rahmen des generellen, vom Landrat beschlossenen Angebots vom Regierungsrat in eigenständiger Kompetenz eingeführt werden. Dies geht sowohl aus einer systematischen als auch teleologischen Auslegung des Angebotsdekrets hervor. Eine systematische Auslegung des Angebotsdekrets ergibt, dass neue Angebote nur diejenigen Angebote betreffen können, welche vom Landrat noch nicht definitiv festgelegt wurden. Eine Aufhebung einer bestehenden, vom Landrat beschlossenen Linie, dem "Läufelfingerli", ist daher auf der Grundlage von § 3 Abs. 1 Angebotsdekret nicht möglich, selbst wenn als Ersatz hierzu ein Busbetrieb eingeführt wird. Diese Auslegung von § 3 Abs. 1 Angebotsdekret wird gestützt durch die teleologische Interpretation des umstrittenen Gesetzes. Für wichtige politische Entscheide bedarf es eines landrätlichen Aktes. Dies gilt umso mehr, als - wie im vorliegenden Fall - die Frage der Bahnlinie Sissach-Läufelfingen-Olten seit den 90er Jahren politisch umstritten ist und der Landrat im Rahmen der Generellen Leistungsaufträge sich bisher immer für den Erhalt der Bahnlinie ausgesprochen hat. In Gutheissung der Beschwerde ist der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft anzuweisen, alle Massnahmen zu treffen, damit der Bahnbetrieb auf der Linie Sissach-Läufelfingen-Olten aufrecht erhalten werden kann, bis der Landrat - als in der Sache zuständige Instanz - über die künftige öffentliche Verkehrserschliessung entschieden hat und bis dieser Entscheid umgesetzt werden kann. KGE VV vom 26. Oktober 2005 (810/2005/282)/WIR

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.