

Rechtsdienst Regierungsrat & Landrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Bau- und Umweltschutzdirektion  
Generalsekretariat  
Abteilung Zentrale Dienste  
Rheinstrasse 29  
4410 Liestal

Liestal, 25. September 2025

030 25 3 / JP

**Prüfung der Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative «Zubringer Bachgraben-Allschwil: Unverzügliche Realisierung»**

Sehr geehrte Frau Jutzi  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit E-Mail vom 24. September 2025 haben Sie uns gebeten, die Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative «Zubringer Bachgraben-Allschwil: Unverzügliche Realisierung» 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 [ZBl], 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. Sep-

tember 1981 über die politischen Rechte [GpR]). Dies ist vorliegend der Fall (vgl. dazu die entsprechende Verfügung der Landeskanzlei vom 16. September 2025, publiziert im Amtsblatt vom 18. September 2025, woraus hervorgeht, dass die Initiative mit 1'646 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 Stimmberechtigten, 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 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 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 Gemeindebegehren als nichtformulierte Initiative gilt. Eine Volksinitiative darf demnach nur als allgemeine Anregung oder als ausformulierter Entwurf eingereicht werden. Mischformen sind ausgeschlossen.

Die formulierte Volksinitiative «Zubringer Bachgraben-Allschwil: Unverzögliche Realisierung» wirft hinsichtlich des Erfordernisses der Einheit der Form keine Fragen auf, zumal das Begehren einheitlich in der Form der formulierten Gesetzesinitiative 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 Stimmberechtigten nicht zu Gunsten oder zu Lasten einzelner Abstimmungsfragen die ganze Vorlage annehmen oder ablehnen müssen.

Die zu beurteilende Volksinitiative verlangt im Wesentlichen den sofortigen Bau des Zubringers Bachgraben-Allschwil im Rahmen des Projekts Umfahrungsstrasse Allschwil. Um dieses Vorhaben zu erreichen, soll das Strassengesetz des Kantons Basel-Landschaft vom 24. März 1986 (SGS 430) durch § 43g ergänzt werden, wonach der Kanton zur optimalen verkehrlichen Anbindung des Wirtschafts- und Wohnstandorts Allschwil Bachgraben unverzüglich den Zubringer Bachgraben-

Allschwil als ersten Teil der Umfahrung Allschwil plant und projektiert, wobei die Finanzierung umgehend und unabhängig von einer möglichen Beteiligung des Bundes und die Zusammenarbeit mit dem Kanton Basel-Stadt und Frankreich sowie dem Bund jederzeit sichergestellt werden soll.

Mit Blick auf die dargestellte Regelungsmaterie ist das Gültigkeitserfordernis der Einheit der Materie ohne Weiteres erfüllt, geht es in der Initiative doch einzig um die prioritäre und unverzügliche Realisierung des Tunnelprojekts Zubringer Bachgraben-Allschwil im Rahmen des bereits im Strassengesetz verankerten Projekts Umfahrungsstrasse Allschwil (vgl. § 43c Strassengesetz) zurverkehrlichen Anbindung des Wohn- und Wirtschaftsareals Bachgraben-Allschwil.

## **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 Begehren, welches (etwa aus verfahrenstechnischen Gründen) nicht innert des von der Initiative selbst vorgesehenen Zeitrahmens umgesetzt werden kann (und in einem späteren Zeitpunkt sinnlos oder 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.

6.1 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 Durchschnittsbürgers bzw. der Durchschnittsbürgerin noch auf dasjenige einer juristischen Fachkraft, sondern grundsätzlich auf das Verständnis der Landräte und Landrätinnen 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). In diesem Sinne können kantonale Initiativen – abgesehen von der hier zweifellos nicht zur Diskussion stehenden Verletzung von Völkerrecht – insbesondere gegen übergeordnetes kantonales Recht, interkantonales Recht oder aber gegen Bundesrecht verstossen.

6.3 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 Initiantinnen 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, 157). Der Spielraum einer derartigen Auslegung ist bei einer nicht formulierten Initiative jedoch grösser als bei einer ausformulierten Initiative.

6.4 Inwiefern die vorliegende Initiative mit höherrangigem Bundesrecht unvereinbar sein sollte, ist nicht ersichtlich, zumal für die Planung, die Erstellung und den Unterhalt von Kantonsstrassen grundsätzlich der Kanton zuständig ist. Im Bereich des Strassenwesens ist der Bund lediglich für die Nationalstrassen zuständig (vgl. Art. 83 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV]). Zudem übt er die Oberaufsicht über die Strassen von gesamtschweizerischer Bedeutung aus, und er kann bestimmen, welche Durchgangsstrassen für den Verkehr offenbleiben müssen (vgl. Art. 82 Abs. 2 BV). In der vorliegenden Gesetzesinitiative geht es um die unverzügliche Realisierung eines Kantonsstrassen(teil)projekts, weshalb das entsprechende Vorhaben in den Zuständigkeitsbereich des Kantons fällt und die Kompetenzsphäre des Bundes dadurch nicht tangiert wird. Darüber hinaus sind keine weiteren Bundesnormen einschlägig, aus welchen sich eine Unvereinbarkeit mit dem übergeordneten Bundesrecht ergeben würde. Die vorliegende Gesetzesinitiative verstösst daher nicht gegen übergeordnetes Bundesrecht.

6.5 Eingehend zu prüfen ist jedoch, ob die Initiative auch kantonalem Recht entspricht. Der laut der Initiative neu in das Strassengesetz aufzunehmende § 43g sieht den sofortigen Bau bzw. die unverzügliche Realisierung des Tunnelprojekts Zubringer Bachgraben-Allschwil als ersten Teil des bereits im kantonalen Strassengesetz normierten Auftrags Umfahrungstrasse Allschwil (§ 43c Strassengesetz) vor. Das Projekt Umfahrungsstrasse Allschwil wurde vom Stimmvolk bereits im Jahr 2015 beschlossen. Die Umsetzung des nun geforderten Tunnelprojekts ist ein Teil ebendieses Umfahrungsprojekts und soll im Rahmen desselben vorrangig realisiert werden. Die (sofortige) Realisierung des Vorhabens wird dabei dem Kanton auferlegt. In diesem Zusammenhang fragt sich, ob sich das von den Initiantinnen und Initianten Verlangte für die Erlassform des kantonalen Gesetzes eignet bzw. ob der Auftrag an das Gemeinwesen, bestimmte (Bau-)Projekte (prioritär) zu realisieren, Gegenstand eines Gesetzes sein kann. Zu diesem Zweck ist zunächst auf den Gesetzesbegriff einzugehen, wie er sich aus der Kantonsverfassung ergibt.

6.5.1 Gemäss § 63 Abs. 1 KV erlässt der Landrat alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen in der Form des Gesetzes. Im Unterschied etwa zur alten Staatsverfassung von 1892 liegt der geltenden Kantonsverfassung ein sogenanntes materiales Gesetzesverständnis zu Grunde. Danach beschränkt sich der Gesetzesbegriff nicht auf Rechtssätze (im Sinne generell-abstrakter Anordnungen); auch andere Regelungen müssen in der Form des Gesetzes erlassen werden, sofern sie grundlegend und wichtig sind. Dies hat zur Folge, dass beispielsweise auch Planfestsetzungen, Allgemeinverfügungen und andere nicht rechtssatzmässige Anordnungen Gegenstand eines kantonalen Gesetzes sein können, es sei denn, die Kantonsverfassung verlange explizit eine andere Form. Im Weiteren bedeutet die Tatsache, dass die Kantonsverfassung für alle grundlegenden und wichtigen Regelungen die Gesetzesstufe vorschreibt, nicht, dass alle anderen Regelungen nicht auf Gesetzesstufe festgelegt werden dürfen. Auch Regelungen, die nicht grundlegend und wichtig sind, können – etwa aus politischen Gründen – in Gesetzesform erlassen werden und damit auch Gegenstand einer Gesetzesinitiative sein, und zwar unabhängig davon, ob sie rechtssetzenden Charakter haben oder ob es sich um individuell-konkrete Anordnungen handelt (vgl. zum Ganzen W. KÄLIN, Das Gesetz im Staatsrecht der Kantone: Ein Überblick, in: A. AUER/W. KÄLIN [Hrsg.], Das Gesetz im Staatsrecht der Kantone, S. 6 ff.; G. BIAGGINI, Begriff und Funktion des Gesetzes in der Verfassungsordnung des Kantons Basel-Landschaft, in: A. AUER/W. KÄLIN, a.a.O. S. 79 ff.).

6.5.2 Mit Blick auf das vorliegende Volksbegehren ergibt sich nach dem Gesagten, dass auch (mehr oder weniger konkrete) Bauprojekte Gegenstand einer Volksinitiative sein können. Als (im vorliegenden Zusammenhang nicht unbedeutendes) Beispiel sei hier die formulierte Gesetzesinitiative «Für den Ausbau der Rheinstrasse» angeführt, die das damalige Verfassungsgericht des Kantons Basel-Landschaft mit Urteil Nrn. 114/115 vom 23. Oktober 1996 als gültig qualifizierte. Aus derselben Überlegung erklärte der Landrat im Jahr 2009 die formulierte Gesetzesinitiative «Für eine Umfahrungsstrasse Allschwil» für gültig; dies, obwohl mit dem – von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern angenommenen – Volksbegehren (bloss) ein Behördenauftrag gesetzlich verankert und noch kein ausführungsfähiges Projekt definiert werden sollte. Es handelt sich dabei vielmehr um einen (gesetzlich verankerten) Behördenauftrag, mit welchem angestrebt wird, dass mit grosser Dringlichkeit eine Umfahrung der Gemeinde Allschwil geplant, projektiert und gebaut wird. So gesehen, besteht (aus der Sicht der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger) kein signifikanter Unterschied zwischen einem Begehren, welches im Falle der Annahme in der Volksabstimmung (unmittelbar) zur Durchführung des ausgereiften Projekts führt, und einem Begehren, mit welchem erreicht werden soll, dass ein konkretes Projekt ausgearbeitet und anschliessend ausgeführt werden soll. In beiden Fällen sprechen sich die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Sache nach über ein Bauvorhaben einschliesslich der damit verbundenen Konsequenzen aus. Dies führt zu der Schlussfolgerung, dass auch ein Auftrag an die Behörden des Kantons, ein Projekt zu planen; näher zu projektieren und anschliessend zu bauen, grundsätzlich Gegenstand einer

Gesetzesinitiative sein kann, selbst wenn das basellandschaftliche Verfassungsrecht keine Verwaltungs- und Planungsinitiative kennt.

Entsprechendes muss für die vorliegend zu beurteilende Initiative gelten: War gegen die Rechtsgültigkeit der Initiative «Für eine Umfahrungsstrasse Allschwil» nichts einzuwenden, so muss dies – unter den zuvor genannten Umständen – auch für das vorliegende Volksbegehren so gehalten werden, zumal dieses ebenfalls einen (gesetzlich zu verankernden) Behördenauftrag zum Inhalt hat, mit welchem konkret angestrebt wird, dass ohne zeitliche Verzögerungen – in einem ersten Teil des Projekts Umfahrung der Gemeinde Allschwil – der Zubringer Bachgraben geplant, projektiert und gebaut wird. Entsprechend dem gegenwärtig in § 43c Strassengesetz verankerten (Gesamt-)Projekt verfolgt das hier in Frage stehende Begehren das Ziel, ein konkretes (Teil-)Projekt prioritär auszuarbeiten und anschliessend auszuführen. Dass es sich hierbei um ein Teilprojekt des generellen Umfahrungsprojekts handelt, welchem bei der Realisierung der Vorrang gegeben werden soll, spielt im Rahmen der vorliegenden Beurteilung keine Rolle.

6.5.3 Das damalige Verfassungsgericht hat in seinem soeben zitierten Urteil festgehalten, dass die Wichtigkeit der formulierten Initiative «Ausbau der Rheinstrasse» augenfällig sei. Mit Blick hierauf wurde die Wichtigkeit auch im Rahmen der Initiative «Für eine Umfahrungsstrasse Allschwil» als evident beurteilt, zumal damit ähnliche Verkehrsprobleme gelöst werden sollten, wie mit dem Ausbau der Rheinstrasse bzw. mit dem Bau der H2 (heute: Autobahn A22; vgl. Gesetz vom 18. Mai 2006 über den unverzüglichen Bau der H2 zwischen Pratteln und Liestal, welches mittlerweile ausser Kraft ist: aufgehoben am 11. Juni 2020 per 1. November 2020). Da die bestehenden Verkehrsprobleme rund um die Gemeinde Allschwil bereits mit dem Projekt Umfahrungsstrasse Allschwil anzugehen sind und der entsprechende gesetzliche Auftrag letztlich auch das in der vorliegend zu beurteilenden Initiative genannte Vorhaben als Teilprojekt mitumfasst, ist die Frage nach der Wichtigkeit der vorliegenden Initiative zumindest diskussionsbedürftig.

Mit der gegenwärtig zu beurteilenden Initiative soll der Zubringer Bachgraben prioritär, das heisst als erster Teil im Rahmen der Umfahrung der Gemeinde Allschwil realisiert werden. Damit wird eine Priorisierung eingeführt, womit der nötige Druck auf die Politik ausgeübt werden soll (vgl. Magazin Wirtschaftskammer «Wirtschaftsstandort Baselland – Zurück in die Erfolgsspur», S. 58). Auch wenn unter den gegebenen Umständen nicht notwendigerweise von einer grundlegenden und wichtigen Regelung auszugehen ist, zumal der bereits bestehende gesetzliche Auftrag hinsichtlich des Gesamtprojekts Umfahrung der Gemeinde Allschwil das entsprechende Teilprojekt inkludiert und mit dem vorliegenden Volksbegehren lediglich dem besagten Teilprojekt im Rahmen des zu realisierenden Gesamtprojekts der Vorrang gegeben werden soll, so wird damit der bestehenden Verkehrsproblematik gleichwohl Rechnung getragen, weshalb ihr die Wichtigkeit nicht ohne weiteres abgesprochen werden kann. Ergänzend sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass auch Regelungen, die nicht grundlegend und wichtig sind, in Gesetzesform erlassen werden und

damit ebenfalls Gegenstand einer Gesetzesinitiative sein können, unabhängig davon, ob sie generell-abstrakter oder individuell-konkreter Natur sind. Unter diesem Aspekt ist festzuhalten, dass die vorliegende Initiative im Einklang mit dem kantonalen Verfassungsrecht ist.

6.6 Im Übrigen enthält der Initiativtext auch alle wesentlichen Punkte und ist damit genügend bestimmt, so dass die Behörden wissen, wie sie bezüglich eines Zubringers Bachgraben in der Gemeinde Allschwil vorzugehen haben. Die Initiative ist demzufolge auch unter diesem Gesichtspunkt nicht zu beanstanden.

7. Zusammenfassend erachten wir aufgrund der vorstehenden Erörterung die formulierte Gesetzesinitiative «Zubringer Bachgraben-Allschwil: Unverzügliche Realisierung» als rechtsgültig. Das Volksbegehren erfüllt die (formellen) Gültigkeitserfordernisse, namentlich die Einheit der Form sowie die Einheit der Materie. Es ist weder unmöglich noch verstösst es gegen Bundesrecht. Es verstösst auch nicht gegen kantonales Verfassungsrecht, da es ein wichtiges Begehren enthält, das in der Gesetzesform erlassen werden kann, selbst wenn das kantonale Verfassungsrecht keine Verwaltungs- oder Planungsinitiative kennt.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Ausführungen behilflich sein zu können.

Mit freundlichen Grüssen

  
MLaw Juliette Panxhaj  
wiss. Sachbearbeiterin

  
Dr. iur. Noah Birkhäuser Schucan  
Leiter Rechtsdienst

**Kopie z. K.**      RR Kathrin Schweizer

