

Rechtsdienst Regierungsrat & Landrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion  
Generalsekretariat  
z. Hd. Olivier Kungler

Liestal, 14. Oktober 2025

030 25 6 / NF

**Prüfung der Rechtsgültigkeit der Initiative «Ernst machen mit der Bürokratie-Entlastung der KMU»**

Sehr geehrter Herr Kungler  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit E-Mail vom 28. September 2025 haben Sie uns gebeten, die Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative «Ernst machen mit der Bürokratie-Entlastung der KMU» abzuklären. Gerne kommen wir diesem Auftrag wie folgt nach:

## **I. Allgemeines**

1. Kantonale Volksinitiativen sind ausser auf die formellen Voraussetzungen im engeren Sinn (Unterschriftenzahl, Gültigkeit der Unterschriften, Wahrung der Frist, Rückzugsklausel) auch auf die formellen Voraussetzungen im weiteren Sinn (Grundsätze der Einheit der Form und der Einheit der Materie) sowie auf die Übereinstimmung mit höherstufigem Recht und auf die faktische Durchführbarkeit hin zu überprüfen (ALFRED KÖLZ, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts; Darstellung und kritische Betrachtung, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung [ZBI], Band 83, S. 1 ff.; RENÉ A. RHINOW, Volksrechte, in: Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 1984, S. 144 ff.; ANDREAS AUER, Staatsrecht der Schweizerischen Kantone, Bern 2016, Rz. 1064 ff.).

2. Zuständig für die Prüfung der formellen Voraussetzungen im engeren Sinne, das heisst, ob die Volksinitiative zustande gekommen ist, ist die Landeskantlei (§ 73 des Gesetzes vom 7. September 1981 über die politischen Rechte [GpR], SGS 120). 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 1'676 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], SGS 100; § 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.

## **II. Formelles**

3. In formeller Hinsicht ist zu prüfen, ob die Initiative die Einheit der Form und die Einheit der Materie wahrt.
  
4. § 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.
  
5. Die Volksinitiative «Ernst machen mit der Bürokratie-Entlastung der KMU» wirft hinsichtlich des Erfordernisses der Einheit der Form keine Fragen auf, zumal das Begehren einheitlich in der Form der formulierten Gesetzesinitiative gehalten ist.
  
6. 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.
  
7. Die zu beurteilende Volksinitiative verlangt eine Änderung des Gesetzes über die Reduktion der Regelungsdichte und den Abbau der administrativen Belastung für die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) vom 5. Juni 2005 (KMU-Entlastungsgesetz, SGS 541). Dieses Gesetz

schreibt dem Kanton unter anderem vor, bei der Vorbereitung neuer und hinsichtlich bestehender Erlasse eine Regulierungsfolgenabschätzung durchzuführen, um feststellen zu können, in welchem Ausmass KMU von behördlich verordneten Massnahmen betroffen sind (Überprüfung auf KMU-Verträglichkeit, § 4 Abs. 1-3 KMU-Entlastungsgesetz). Zeigen die Resultate der Regulierungsfolgenabschätzung Handlungsbedarf auf, leitet der Regierungsrat die nötigen Korrekturmassnahmen ein (§ 4 Abs. 5 KMU-Entlastungsgesetz). Dem Regierungsrat steht bei der Durchführung des Gesetzes eine Konsultativkommission (KMU-Forum) als beratendes Organ zur Seite (§ 5 Abs. 1 KMU-Entlastungsgesetz). Gemäss der Initiative «Ernst machen mit der Bürokratie-Entlastung der KMU» soll der Regierungsrat neu Korrekturmassnahmen, die er nach Durchführung einer Regulierungsfolgenabschätzung einleitet, dem KMU-Forum vorlegen (neuer § 4 Abs. 5<sup>bis</sup> Satz 1 KMU-Entlastungsgesetz). Letzteres soll eine Vorlage im Landrat dem Erfordernis der 2/3-Mehrheit der Stimmenden unterstellen können, wenn die korrigierte Vorlage den KMU unverhältnismässige Kosten oder Bürokratie verursacht (neuer § 4 Abs. 5<sup>bis</sup> Satz 2 KMU-Entlastungsgesetz). Der Entscheid über das Erfordernis der 2/3-Mehrheit soll – ebenso wie die Resultate der Regulierungsfolgenabschätzung und allfällige Korrekturmassnahmen – in der Regel Bestandteil der Vorlagen des Regierungsrates an den Landrat bilden (zu ändernder § 4 Abs. 6 KMU-Entlastungsgesetz). Ausserdem soll verankert werden, dass der Regierungsrat dafür zu sorgen hat, dass das KMU-Forum seine Aufgaben wirksam erfüllen kann, und ihm insbesondere die notwendigen Mittel bereitzustellen hat, um ausserhalb der Verwaltung stehende Sachverständige beiziehen zu können (neuer § 5 Abs. 1<sup>bis</sup> KMU-Entlastungsgesetz). Schliesslich soll der Regierungsrat dem KMU-Forum nicht mehr regelmässig, sondern jährlich Bericht erstatten (zu ändernder § 7 Abs. 2 KMU-Entlastungsgesetz). Die vorgesehenen Änderungen betreffen einen einheitlichen Regelungsbereich und verfolgen alle das Ziel, die Wirksamkeit der bestehenden Regeln zur Bürokratie-Entlastung der KMU zu verbessern. Das Gültigkeitserfordernis der Einheit der Materie ist ohne Weiteres erfüllt.

### **III. Materielles**

8. In materieller Hinsicht ist zu prüfen, ob die Volksinitiative unmögliche oder aber offensichtlich rechtswidrige Inhalte aufweist (§ 29 Abs. 1 KV, § 78 Abs. 2 GpR).

9. Ein Volksbegehren ist unmöglich, wenn das damit verfolgte Anliegen tatsächlich nicht durchführbar ist. 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.

10. Des Weiteren dürfen Volksinitiativen nicht gegen Vorschriften verstossen, die auf einer ihnen übergeordneten Normstufe verankert sind (Bundesgerichtsentscheid [BGE] 139 I 292, E. 5.4). In diesem Sinne dürfen kantonale Gesetzesinitiativen nicht gegen Bundesrecht, interkantonales Recht und kantonales Verfassungsrecht verstossen (ANDREAS AUER, a.a.O., Rz. 1065; YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY/NADJA BRAUN BINDER/ANDREAS GLASER, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023, Rz. 2031).

11. Die blosse Rechtswidrigkeit genügt indes nicht, um eine Initiative als ungültig zu erklären, sondern es bedarf einer augenscheinlichen, sichtbaren und damit sofort erkennbaren Rechtswidrigkeit (Entscheid des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV] 810 17 286 vom 24. Januar 2018, E. 5.6.2). Mit dem qualifizierenden Erfordernis, wonach sich die Ungültigerklärung auf «offensichtlich rechtswidrige» Initiativen beschränken soll, hat der kantonale Verfassungsgeber zum Ausdruck gebracht, dass das Recht der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, über Volksbegehren abzustimmen, nur in dem Ausmass beschnitten werden darf, als das politische Entscheidverfahren mit Sicherheit dazu dienen wird, ein verfassungs- oder bundesrechtswidriges Gesetz entstehen zu lassen (KGE VV 810 21 110 vom 6. April 2022, E. 8.2 und E. 10.1 f.). Da die Gültigkeitsprüfung Sache des Landrats ist, ist dabei weder auf das Urteilsvermögen des Durchschnittbürgers bzw. der Durchschnittsbürgerin noch auf dasjenige einer juristischen Fachkraft, sondern grundsätzlich auf das Verständnis der Landräte und Landrätinnen abzustellen (vgl. KGE VV 810 21 110 vom 6. April 2022, E. 10.1 f.).

12. Die formulierte Gesetzesinitiative «Ernst machen mit der Bürokratie-Entlastung der KMU» tangiert keine offensichtlichen internationalen Belange oder Völkerrecht.

13. Zu prüfen ist nachfolgend die Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht.

13.1 Vorab stellt sich die Frage nach der Vereinbarkeit mit der in der Bundesverfassung vorgesehenen Kompetenzverteilung und insbesondere den Bestimmungen der Bundesverfassung im Wirtschaftsbereich (Art. 3 i.V.m. Art. 42 und Art. 94 ff. der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV], SR 101).

13.1.1 Gemäss Art. 94 Abs. 1 BV halten sich Bund und Kantone an den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit. Gemäss Abs. 2 wahren sie die Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft und tragen mit der privaten Wirtschaft zur Wohlfahrt und zur wirtschaftlichen Sicherheit der Bevölkerung bei. Sie sorgen gemäss Abs. 3 im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für günstige Rahmenbedingungen für die private Wirtschaft. Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit, insbesondere auch Massnahmen, die sich gegen den Wettbewerb richten, sind gemäss Art. 94 Abs. 4

BV nur zulässig, wenn sie in der Bundesverfassung vorgesehen oder durch kantonale Regalrechte begründet sind.

13.1.2 Art. 94 Abs. 2 und 3 BV sind programmatischer Natur (FELIX UHLMANN, Kommentierung von Art. 94 BV, in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney [Hrsg.], Basler Kommentar, Bundesverfassung [BV], Basel 2015, Art. 94 N 14, 18). Günstige Rahmenbedingungen im Sinne von Art. 94 Abs. 3 BV sind auch die Zielsetzungen der zu beurteilenden Gesetzesinitiative. Massnahmen weichen dann vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit ab, wenn sie den freien Wettbewerb behindern, um gewisse Gewerbezweige oder Bewirtschaftungsformen zu sichern oder zu begünstigen, oder die das Wirtschaftsleben nach einem festen Plan lenken (MARC M. WINISTÖRFER, Der Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit als Postulat für eine regelgebundene Wirtschaftspolitik, ex/ante 1/2022 S. 29 ff., 32). Die mit der Gesetzesinitiative verlangten Änderungen des KMU-Entlastungsgesetzes richten sich an die kantonalen Behörden und greifen nicht in den freien Wettbewerb ein. Die Initiative stimmt somit mit den Grundätzen der Wirtschaftsordnung gemäss Art. 94 BV überein.

13.1.3 Art. 95 ff. BV übertragen dem Bund Gesetzgebungskompetenzen im Bereich der Wirtschaftspolitik. Der damalige Rechtsdienst des Regierungsrats ist bereits im Rahmen des Gutachtens zur Rechtsgültigkeit der formulierten Verfassungs- und Gesetzesinitiative zur Reduktion der Regelungsdichte und zum Abbau der administrativen Belastung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU-Entlastungsinitiative), auf der das heutige KMU-Entlastungsgesetz beruht, zum Schluss gekommen, dass für den Kanton daneben Raum bleibt, in seinen Zuständigkeitsbereichen die Gesetzgebung KMU-freundlich auszugestalten. Die gemäss der vorliegenden Gesetzesinitiative im KMU-Entlastungsgesetz zu ergänzenden Bestimmungen über die Durchführung der Regulierungsfolgenabschätzung und das KMU-Forum stützen sich auf die Kompetenz des Kantons, die Verfahren – einschliesslich Rechtssetzungsverfahren – seiner Organe zu regeln (kantonale Organisationsautonomie, vgl. EVA MARIA BELSER/NINA MASSÜGER, Kommentierung von Art. 47 BV, in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney [Hrsg.], Basler Kommentar, Bundesverfassung [BV], Basel 2015, Art. 47 N 15). Der Kanton ist somit berechtigt, im betroffenen Bereich zu legiferieren.

13.1.4 Die Initiative ist damit mit der Bundesverfassung vereinbar.

13.2 Weiter ist das Volksbegehren auf Widersprüche zum weiteren Bundesrecht zu prüfen.

13.2.1 Auf Bundesebene regelt das Bundesgesetz über die Entlastung der Unternehmen von Regulierungskosten vom 29. September 2023 (Unternehmensentlastungsgesetz [UEG], SR 930.31) Massnahmen zum Abbau administrativer Belastungen und der Regulierungskosten für Unternehmen (Botschaft zum Bundesgesetz über die Entlastung der Unternehmen von Regulierungskosten

vom 9. Dezember 2022, BBl 2023 166, S. 2). Die im UEG beschriebenen Massnahmen richten sich primär an die Bundesverwaltung und tangieren allenfalls die Kantone beim Vollzug von Bundesrecht (Botschaft zum UEG, a.a.O., S. 56). Die Verankerung von Grundsätzen und Prüfpflichten soll dazu beitragen, dass neue Regulierungen effizient und insbesondere für KMU administrativ schlank ausgestaltet werden (Botschaft zum UEG, a.a.O., S. 2, 23, 28). Die Ziele des kantonalen KMU-Entlastungsgesetzes bzw. der gemäss der Initiative verlangten Ergänzungen des KMU-Entlastungsgesetzes stehen mit dem vom UEG verfolgten Zwecken im Einklang. In Bezug auf das UEG sind somit keine Kompetenz- oder Normkonflikte ersichtlich.

13.2.2 Auch zum übrigen Bundesrecht bestehen keine offensichtlichen Widersprüche.

14. Zu prüfen bleibt die Vereinbarkeit mit dem kantonalen Verfassungsrecht.

14.1 In § 121 Abs. 2 KV ist ausdrücklich verankert, dass die Belange der KMU zu fördern sind. Gemäss § 121 Abs. 4 KV trifft der Kanton Massnahmen, um die Regelungsdichte und die administrative Belastung für die KMU, insbesondere für die Kleinst- und Kleinunternehmen, so gering wie möglich zu halten. Das Nähere regelt das Gesetz. Dieses Anliegen verfolgt auch die Initiative «Ernst machen mit der Bürokratie-Entlastung der KMU». Die Stossrichtung des Volksbegehrens ist damit grundsätzlich mit der Kantonsverfassung vereinbar.

14.2 Klärungsbedarf besteht jedoch in verfassungsrechtlicher Hinsicht in Bezug auf die konkrete Ausgestaltung der Regelungen. Als problematisch erscheint der gemäss Initiativtext vorgesehene § 4 Abs. 5<sup>bis</sup> Satz 2 des KMU-Entlastungsgesetzes, wonach das KMU-Forum Vorlagen, die den KMU trotz den vom Regierungsrat eingeleiteten Korrekturmassnahmen unverhältnismässige Kosten oder Bürokratie verursachen, im Landrat dem Erfordernis der 2/3-Mehrheit unterstellen kann.

14.3 Die Kantonsverfassung enthält keine allgemeine Vorschrift über das für die Beschlussfassung im Landrat erforderliche Quorum. Die §§ 60 Abs. 2 und 63 Abs. 4 KV legen für bestimmte Fälle das Erfordernis eines qualifizierten Mehrs von 2/3 der anwesenden Mitglieder fest. Die Kantonsverfassung lässt damit grundsätzlich Raum für Vorschriften über die erforderlichen Mehrheiten auf Gesetzesebene. Eine entsprechende Bestimmung findet sich in § 57 Abs. 2 des Landratsgesetzes (Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats vom 21. November 1994 [LG], SGS 131), wonach für die Berechnung des Mehrs das absolute Mehr der Stimmenden massgebend ist, sofern es vom Gesetz nicht anders bestimmt ist. Mit dem neuen § 4 Abs. 5<sup>bis</sup> Satz 2 des KMU-Entlastungsgesetzes würde eine solche gesetzliche Sonderbestimmung zu § 57 Abs. 2 LG geschaffen.

14.4 Mit Blick auf die Kantonsverfassung heikel erscheint folglich nicht die gesetzliche Festlegung eines qualifizierten Beschlussquorums an sich, sondern die in § 4 Abs. 5<sup>bis</sup> Satz 2 des KMU-

Entlastungsgesetzes vorgesehene Befugnis des KMU-Forums, das Beschlussquorum des Landrats im Einzelfall zu bestimmen. Das KMU-Forum wird vom Regierungsrat gewählt und setzt sich zusammen aus Vertretern der Verwaltung und der Wirtschaft, wobei insbesondere die Wirtschaftskammer Baselland für letztere ein Vorschlagsrecht hat (§ 5 Abs. 1 und 2 des KMU-Entlastungsgesetzes). Es stellt sich die Frage, ob eine solche Einflussnahme einer Exekutivbehörde auf die landrätliche Beschlussfassung gegen das Gewaltenteilungsprinzip verstösst.

14.4.1 Das Prinzip der Gewaltenteilung (auch Grundsatz der Gewaltentrennung genannt) schützt die Einhaltung der verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung. Der Grundsatz der Gewaltentrennung stellt ein verfassungsmässiges Individualrecht dar, dessen Inhalt sich in erster Linie aus dem kantonalen Recht ergibt (BGE 131 I 291, E. 2.1). Der Grundsatz der Gewaltenteilung verlangt, dass die verschiedenen Staatsorgane ihre Zuständigkeiten nicht überschreiten. Welchen Organen welche konkreten Zuständigkeiten zukommen, ergibt sich jedoch erst aus den kantonalen Rechtsordnungen (HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, a.a.O., Rz. 1309). Die Gewaltentrennung verlangt namentlich, dass Bestimmungen, die in einem formellen Gesetz stehen müssen, nicht durch andere Organe erlassen werden, es sei denn aufgrund gültiger Gesetzesdelegation (Urteil des Bundesgerichts [BGer] 2C\_418/2020 vom 21. Dezember 2021 E. 3.2.1, nicht publiziert in BGE 148 I 210; 2C\_38/2021 vom 3. März 2021, E. 3.2.1).

14.4.2 Die Kantonsverfassung verankert den Grundsatz der Gewaltenteilung nicht ausdrücklich. Sie sieht jedoch eine gewaltenteilige Organisation des Kantons vor, weshalb der Grundsatz implizit in der Kantonsverfassung enthalten ist (KGE VV 810 24 72 vom 11. September 2024, E. 5.3.2; 810 23 175-182 vom 23. August 2023, E. 4.3.1). Der Landrat ist die rechtsetzende Behörde des Kantons (§ 61 ff. KV). Der Vollzug der Gesetze (als administrative Rechtsanwendung) obliegt der Verwaltung und dem Regierungsrat (§ 71 ff. KV). Die Rechtsprechung ist Aufgabe der Gerichte (§ 82 ff. KV). Die Verfassung weist den drei voneinander unabhängigen Gewalten unterschiedliche Staatsfunktionen zu. Damit wird die staatliche Macht der einzelnen Staatsorgane im Interesse des Freiheitsschutzes und der Rationalisierung des staatlichen Entscheidungsprozesses begrenzt (KGE VV 810 24 72 vom 11. September 2024, E. 5.3.2). Die Auffächerung der Staatsgewalt und die gegenseitige Hemmung und Kontrolle von Organen ist ein grundlegendes Konstitutionsprinzip zur Sicherung des demokratischen Rechtsstaats vor einer Machtballung und vor Machtmissbrauch. Der eigentliche Kern der organisatorischen Dimension der Gewaltenteilung besteht darin, dass kein Staatsorgan ohne verfassungsrechtliche Kompetenz in den durch Verfassung oder Gesetz festgelegten Zuständigkeitsbereich eines anderen Organs einwirken darf (KGE VV 810 24 72 vom 11. September 2024, E. 5.3.2; 810 23 175-182 vom 23. August 2023, E. 4.3.1; AUER, a.a.O., Rz. 132; ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER/DANIELA THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich 2020, Rz. 1406). Eine Verletzung der Gewaltenteilung könnte angenommen werden, wenn eine Behörde (z.B. eine Exekutivbehörde) Aufgaben wahrnimmt oder

Kompetenzen ausübt, die Kraft Verfassung oder Gesetz eigentlich einer anderen Behörde (z.B. einer Legislativbehörde) zustehen würden (KGE VV 810 24 72 vom 11. September 2024, E. 5.3.2).

14.4.3 Für die Vereinbarkeit der in Frage stehenden Bestimmung mit dem Gewaltenteilungsprinzip entscheidend ist in Anbetracht der dargelegten Grundsätze, ob der in der Gesetzesinitiative vorgesehene § 4 Abs. 5<sup>bis</sup> Satz 2 des KMU-Entlastungsgesetzes in unzulässiger Weise von der in der Kantonsverfassung angelegten Kompetenzverteilung zwischen Legislative und Exekutive abweicht.

14.4.4 Der Gesetzgeber hat einen erheblichen Gestaltungsspielraum in der Festlegung der Kompetenzen von Parlament und Regierung. Er darf aber nicht grundsätzlich und systematisch von der in der Verfassung tradierten Funktionenscheidung abweichen. Dem Parlament und der Regierung unbedingt vorbehalten sind jene Aufgaben, die ihnen die Verfassung über die Stammfunktion hinaus oder im Rahmen der Stammfunktion durch besondere Aufgabenumschreibungen zugewiesen hat (Yvo HANGARTNER, Parlament und Regierung, ZBI 91/1990 S. 473 ff., 480). In diesem Sinn vertrat der Bundesrat beispielsweise die Auffassung, ein im Gesetz verankertes Vetorecht des Parlaments gegenüber Verordnungen des Bundesrats verletze die in Art. 182 Abs. 2 BV verankerte verfassungsunmittelbare Kompetenz des Bundesrats zum Erlass von Vollziehungsverordnungen. Ein solches Vetorecht verstosse gegen die in der Bundesverfassung festgelegte Gewaltenteilung und bedinge daher eine Verfassungsänderung (Stellungnahme des Bundesrates vom 1. Mai 2019 zum Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 22. Februar 2019 betreffend die parlamentarische Initiative 14.422 «Einführung eines Verordnungsvetos», BBI 2019 3275, S. 3181 f.; vgl. auch STEFAN G. SCHMID, Parlament und Regierung im Clinch: Das Verordnungsveto in seinen Grundzügen und im Licht der Gewaltenteilung, ZBI 119/2018 S. 163 ff., 181).

14.4.5 Gemäss § 63 Abs. 1 KV erlässt der Landrat alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen in der Form des Gesetzes. Der Landrat kann zudem gemäss § 63 Abs. 3 KV ausführende Bestimmungen in der Form des Dekretes erlassen, soweit ein Gesetz ausdrücklich dazu ermächtigt. Die Gesetzgebung gehört zu den Kernkompetenzen des Landrats (vgl. LUKAS OTT, Der Landrat, in: Kurt Jenny/Alex Achermann/Stephan Mathis/Lukas Ott [Hrsg.], Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Landschaft, Liestal 1998, S. 135 ff., 167). Gemäss § 74 KV kommen auch dem Regierungsrat im Bereich der Rechtsetzung Kompetenzen zu: Der Regierungsrat legt dem Landrat Entwürfe zu Verfassungsänderungen, Gesetzen und Dekreten vor (Abs. 1). Er erlässt Verordnungen auf der Grundlage und im Rahmen der Gesetze und Staatsverträge, soweit nicht durch Gesetz ausnahmsweise der Landrat zum Erlass ausführender Bestimmungen ermächtigt ist (Abs. 2). Er kann überdies Verordnungen erlassen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden Störungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sowie sozialen Notständen zu begegnen. Solche Verordnungen sind sofort durch den Landrat genehmigen zu lassen (Abs. 3). Dem Regierungsrat können gemäss § 77 Abs. 2 KV durch Gesetz weitere Zuständigkeiten eingeräumt wer-

den. Die Verfassung enthält keinen ausdrücklichen Vorbehalt, der es dem Gesetzgeber generell verbieten würde, in die gemäss §§ 63 ff. KV dem Landrat zugewiesenen Aufgaben einzugreifen. Aus der Systematik der Kantonsverfassung folgt jedoch, dass dem Regierungsrat durch Gesetz nur weitere Zuständigkeiten in jenen Bereichen übertragen werden können, für welche die Kantonsverfassung nicht bereits eine Kompetenzzuordnung enthält. Im Bereich der Rechtsetzung werden die Zuständigkeiten durch die §§ 63 und 74 KV umfassend verteilt. § 36 Abs. 1 KV statuiert überdies ausdrücklich, dass die Befugnis zum Erlass grundlegender und wichtiger Bestimmungen vom Gesetzgeber nicht auf andere Organe übertragen werden darf, was insbesondere bedeutet, dass der Landrat sich seiner Regelungsverantwortung nicht entziehen darf (KGE VV 810 24 72 vom 11. September 2024, E. 5.3.2; vgl. BGE 130 I 1, E. 3.4.1). Unserer Auffassung nach dürfen der Regierung bzw. der Verwaltung daher im Bereich der Gesetzgebung, welche gemäss § 63 Abs. 1 KV im Zuständigkeitsbereich des Landrats liegt, durch Gesetz keine über den Rahmen von § 74 Abs. 1 KV hinausgehenden Kompetenzen zugewiesen werden.

14.4.6 Mit § 4 Abs. 5<sup>bis</sup> Satz 2 des KMU-Entlastungsgesetzes würde der Verwaltung eine Kompetenz im Gesetzgebungsverfahren übertragen, die in der Verfassung keine Grundlage findet, sondern vielmehr in die Gesetzgebungskompetenz des Landrats gemäss § 63 Abs. 1 KV eingreift. Die für die Unterstellung unter das qualifizierte Mehr vorgesehene Voraussetzung der «unverhältnismässigen Kosten oder Bürokratie» für KMU ist in hohem Masse unbestimmt. § 4 Abs. 5<sup>bis</sup> Satz 2 des KMU-Entlastungsgesetzes würde dem KMU-Forum somit einen weiten Beurteilungsspielraum bei der Frage einräumen, ob die Voraussetzungen der Unterstellung unter die 2/3-Mehrheit gegeben sind, und es ihm Ergebnis ermöglichen, die Hürden für die Verabschiedung von Vorlagen im Landrat in einer unbestimmten Vielzahl von Fällen zu erhöhen. Die gesetzliche Verankerung einer derartigen Einflussmöglichkeit einer Exekutivbehörde auf die Gesetzgebung ist nicht mit der verfassungsmässigen Kompetenzordnung vereinbar.

14.4.7 Nach der zeitgenössischen Gewaltenteilungslehre sollen die staatlichen Gewalten nicht strikt funktional getrennt und den Staatsorganen zur alleinigen Ausübung zugewiesen werden. Nach diesem Verständnis besteht die Gewaltenteilung zumindest im Verhältnis zwischen Parlament und Regierung nicht in der eigenständigen Wahrnehmung von getrennten Aufgaben, sondern im Gegenteil im kooperativen Zusammenwirken der verschiedenen Organe am Entscheidungsprozess mit je spezifischen Beiträgen. Aus dieser Funktionsverzahnung ergibt sich eine gegenseitige Kontrolle und eine Machthemmung (DANIEL KETTIGER, Aufgabenteilung von Regierung und Parlament bei der wirkungsorientierten Steuerung – Gedanken und Thesen zur Gewaltenteilung unter NPM, AJP 2000 S. 521 ff., 521). Die Rechtsetzung findet in der heutigen schweizerischen Verfassungswirklichkeit als gesellschaftlicher Prozess statt, an welchem verschiedene Staatsorgane und extrainstitutionelle Instanzen mitwirken. Die Leitfunktion steht dabei der Regierung, die Fachkompetenz der Verwaltung und die Beschlusskompetenz dem Parlament zu (KETTIGER, a.a.O., S. 524). Dem Parlament obliegt die politische Kontrolle von Erlassentwürfen, es soll

als Volksvertretung die politischen Leitentscheide fällen (GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN/STEFAN HÖFLER, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 4. Aufl., Zürich 2024, Rz. 398; KURT NUSPLIGER/JANA MÄDER, Der Dialog zwischen Regierung und Parlament, ZBI 115/2014 S. 523 ff., 531). Diesem Modell folgt auch die Kantonsverfassung, indem sie eine Mitwirkung der Regierung bei der Ausarbeitung von Entwürfen zu Gesetzen und Dekreten vorsieht (§ 74 Abs. 1 KV), die Erlasskompetenz aber dem Landrat zuweist (§ 63 Abs. 1 und 3 KV).

14.4.8 Das kooperative Verständnis der Gewaltenteilung darf aber nicht zu einer Verwischung der Verantwortlichkeiten führen (NUSPLIGER/MÄDER, a.a.O., S. 529). Das zentrale Anliegen der Gewaltenteilungsidee – die kontrollierte Machtausübung – setzt Zurechenbarkeit der Verantwortung voraus (GIOVANNI BIAGGINI, § 17, Gewaltenteilung im Verfassungsstaat, in: Giovanni Biaggini/Thomas Gächter/Regina Kiener [Hrsg.], Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich 2021, Rz. 45). Mit dem in der Initiative vorgesehenen § 4 Abs. 5<sup>bis</sup> Satz 2 des KMU-Entlastungsgesetzes würde dem KMU-Forum die Befugnis erteilt, durch die Unterstellung unter das qualifizierte Mehr einen politischen Vorentscheid zu treffen und damit eine möglicherweise im Landrat bestehende einfache Mehrheit zu übergehen. Die Beschlusskompetenz über Gesetzesvorlagen als Kernaufgabe des Landrats würde somit teilweise auf eine Verwaltungsbehörde übertragen. Diese Vermengung der Zuständigkeiten widerspricht dem dargelegten Prinzip einer kooperativen Gewaltenteilung.

14.4.9 Zusammenfassend ist unserer Einschätzung nach davon auszugehen, dass § 4 Abs. 5<sup>bis</sup> Satz 2 des KMU-Entlastungsgesetzes in verfassungswidriger Weise in die Legislativkompetenz des Landrats eingreift und damit gegen das Gewaltenteilungsprinzip verstösst.

14.5 Es bleibt zu klären, ob dieser Verstoss als offensichtlich erscheint.

14.5.1 Der Beantwortung der Frage, ob eine Rechtswidrigkeit augenscheinlich, sichtbar und sofort erkennbar ist, liegt letztlich immer eine Wertung zu Grunde. Die Verfassung enthält keine diesbezüglichen Vorschriften und demzufolge verfügt das Parlament über einen entsprechenden Ermessensspielraum, wobei allerdings die Rechtsgleichheit gewahrt werden muss (KGE VV 810 17 286 vom 24. Januar 2018, E. 5.6.2). Bei der Beurteilung der Gültigkeit von Initiativbegehren ist der Verfassungsgrundsatz «in dubio pro populo» («im Zweifel für das Volk») zu berücksichtigen. Danach ist im Zweifelsfall, d.h. bei unklarer und umstrittener Gesetzeslage, jenes Auslegungsergebnis als richtig anzusehen, das die Anwendung des Volksrechts (am besten) ermöglicht (KGE VV 810 21 110 vom 6. April 2022, E. 8.1; vgl. KGE VV 810 17 286 vom 24. Januar 2018, E. 5.8.1). Das Kantonsgericht neigt in Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung dazu, der demokratischen Willensbildung möglichst ihren Lauf zu lassen, sofern im Rahmen der allgemeinen juristischen Interpretationsregeln eine verfassungs- oder bundesrechtskonforme Interpretation irgendwie denkbar ist (KGE VV 810 21 110 vom 6. April 2022, E. 8.1 mit Verweis auf BGE 121 I 334, E. 2.c). Demnach ist dem Grundsatz «in dubio pro populo» im Verhältnis zu rechtsstaatlichen

Gesichtspunkten in umstrittenen Fällen Vorrang zu geben (KGE VV 810 17 286 vom 24. Januar 2018, E. 5.8.1 f.). Bestehen Zweifel an der Rechtmässigkeit eines Volksbegehrens und werden diese zum Anlass genommen, um die Gültigkeit einer Initiative einer vertieften Prüfung (z.B. durch aussenstehende Experten) zu unterziehen, darf das Resultat dieser Abklärungen nicht ignoriert werden. Eine Initiative, die nach dem Urteil einer Fachperson klar und unzweideutig gegen höher-rangiges Recht verstösst, ist «offensichtlich rechtswidrig» im Sinne von § 29 Abs. 1 KV und § 78 Abs. 2 GpR, sofern die Schlussfolgerungen der Fachperson auch von den Mitgliedern des Landrates nachvollzogen werden können. Unter diesen Umständen muss die Initiative für ungültig erklärt werden (vgl. KGE VV 810 21 110 vom 6. April 2022, E. 10.2).

14.5.2 Die Gesetzgebung ist gemäss § 63 Abs. 1 in Verbindung mit § 36 Abs. 1 KV die unübertragbare Kernkompetenz des Landrats. Der gemäss Initiativtext verlangte § 4 Abs. 5<sup>bis</sup> Satz 2 des KMU-Entlastungsgesetzes erlaubt es dem KMU-Forum, einer vom Regierungsrat gewählten Kommission aus Vertretern der Verwaltung und der Wirtschaft, der Gesetzgebung durch die Unterstellung unter das qualifizierte Mehr den Riegel vorzuschieben. Ob die Voraussetzungen für die Unterstellung unter das qualifizierte Mehr gegeben sind, liegt dabei aufgrund der offenen Umschreibung der Tatbestandsvoraussetzungen im Ermessen des KMU-Forums. Diese Regelung stellt augenscheinlich einen schweren Eingriff in die Legislativkompetenz des Landrats dar. Eine derart weitgehende Eingriffsmöglichkeit der Regierung – geschweige denn einer regierungsrätlichen Kommission – auf die Gesetzgebung ist in der Kantonsverfassung nicht vorgesehen. Im Gegenteil widerspricht die Vorschrift der verfassungsmässigen Aufgabenverteilung eindeutig. Dass ein solcher Eingriff in die eigene Kernaufgabe nicht mit der Kantonsverfassung vereinbar ist, muss auch einem Landrat bzw. einer Landrätin ohne Weiteres erkennbar oder zumindest anhand obiger Ausführungen nachvollziehbar sein. Der Wortlaut der geforderten Gesetzesbestimmung lässt zudem keinen Raum für eine verfassungskonforme Auslegung. Auch nach dem Grundsatz «in dubio pro populo» kann sie daher nicht als gültig angesehen werden. Das Kriterium der Offensichtlichkeit der Rechtswidrigkeit ist folglich unseres Erachtens gegeben.

15. Es bleibt über den Umfang der Ungültigerklärung zu befinden.

15.1 Verstösst nur ein Teil eines Volksbegehrens gegen übergeordnetes Recht, gebietet der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, die Initiative nicht als Ganzes für ungültig zu erklären, sofern vernünftigerweise anzunehmen ist, die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner der Initiative hätten den gültigen Teil auch unterzeichnet, wenn er ihnen allein unterbreitet worden wäre. Dies ist dann der Fall, wenn der verbleibende Teil der Initiative nicht von untergeordneter Bedeutung ist, sondern noch ein sinnvolles Ganzes im Sinne der ursprünglichen Stossrichtung ergibt, so dass die Initiative nicht ihres wesentlichen Gehaltes beraubt wird (BGE 139 I 292, E. 7.2.3).

15.2 Nach dem Gesagten ist § 4 Abs. 5<sup>bis</sup> Satz 2 der formulierten Gesetzesinitiative aufgrund offensichtlicher Rechtswidrigkeit für ungültig zu erklären. Durch die Streichung von § 4 Abs. 5<sup>bis</sup> Satz 2 wird die verlangte Änderung von § 4 Abs. 6 des KMU-Entlastungsgesetzes, wonach der Entscheid über das Erfordernis der 2/3-Mehrheit in der Regel Bestandteil der Vorlagen des Regierungsrates an den Landrat bilden soll, gegenstandslos und ist daher ebenfalls für ungültig zu erklären. Es ist hingegen zu vermuten, dass die Unterzeichnenden die Initiative «Ernst machen mit der Bürokratie-Entlastung der KMU» auch dann unterschrieben hätten, wenn sie lediglich die übrigen Massnahmen zur Stärkung des KMU-Forums beinhaltet hätte (Pflicht des Regierungsrats, Korrekturmassnahmen dem KMU-Forum vorzulegen, ihm die erforderlichen Mittel bereitzustellen und ihm jährlich Bericht zu erstatten; §§ 4 Abs. 5<sup>bis</sup> Satz 1, 5 Abs. 1<sup>bis</sup> und § 7 Abs. 2 des KMU-Entlastungsgesetzes gemäss Initiativtext). Auch die Übergangsbestimmung in § 7 Abs. 1 des Initiativtexts wird durch die Ungültigkeit der genannten Bestimmungen nicht berührt. Es ist deshalb davon auszugehen, dass das eingereichte Volksbegehren lediglich teilungültig ist.

#### **IV. Fazit**

16. Das Volksbegehren erfüllt die formalen Kriterien der Einheit der Form und der Einheit der Materie und verstösst nicht offensichtlich gegen übergeordnetes Bundesrecht. Die in der formulierten Gesetzesinitiative geforderte Befugnis des KMU-Forums, Vorlagen im Landrat der 2/3-Mehrheit zu unterstellen, verstösst jedoch eindeutig gegen die Kantonsverfassung. § 4 Abs. 5<sup>bis</sup> Satz 2 der Gesetzesinitiative ist daher wegen offensichtlicher Rechtswidrigkeit für ungültig zu erklären. Zuzufolge Gegenstandslosigkeit ebenfalls für ungültig zu erklären ist die verlangte Änderung von § 4 Abs. 6 des KMU-Entlastungsgesetzes («und ein allfälliger Entscheid über das Erfordernis einer 2/3-Mehrheit nach Abs. 5<sup>bis</sup>»). Im Übrigen ist die formulierte Gesetzesinitiative «Ernst machen mit der Bürokratie-Entlastung der KMU» als rechtsgültig zu erachten.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Ausführungen dienen zu können.

Mit freundlichen Grüssen



Nathalie Flück  
Wiss. Sachbearbeiterin



Dr. iur. Noah Birkhäuser Schucan  
Leiter Rechtsdienst

**Kopie:** RR Kathrin Schweizer