

Rechtsdienst Regierungsrat & Landrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Bau- und Umweltschutzdirektion
Generalsekretariat

Liestal, 26. Januar 2026

030 25 33 / MAS

Prüfung der Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative «Verbindliche Umsetzung & Berichtspflicht bei Gesetzesaufträgen im Bereich der Planung und des Baus von Strassen»

Sehr geehrte Frau Jutzi

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 9. Dezember 2025 haben Sie uns gebeten, die Rechtsgültigkeit der formulierten Verfassungsinitiative «Verbindliche Umsetzung & Berichtspflicht bei Gesetzesaufträgen im Bereich der Planung und des Baus von Strassen» 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 [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.; ANDREAS AUER, Staatsrecht der Schweizerischen Kantone, Bern 2016, N. 1064 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. September 1981 über die politischen Rechte [GpR]). Dies ist vorliegend der Fall (vgl. dazu die entsprechende Verfügung der Landeskanzlei vom 15. September 2025, publiziert im Amtsblatt vom 18. September 2025, woraus hervorgeht, dass die Initiative mit 1'519 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.

II. Formelles

3. In formeller Hinsicht ist zu prüfen, ob die Initiative die Einheit der Form und die Einheit der Materie wahrt.

4.1 § 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 (vgl. § 28 Abs. 2 KV). Mit dem nichtformulierten Begehren wird dem Landrat beantragt, eine Vorlage im Sinne des Begehrens auszuarbeiten (§ 28 Abs. 3 KV, § 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.

4.2 Die formulierte Gesetzesinitiative «Verbindliche Umsetzung & Berichtspflicht bei Gesetzesaufträgen im Bereich der Planung und des Baus von Strassen» wirft hinsichtlich des Erfordernisses der Einheit der Form keine Fragen auf, zumal das Begehren einheitlich in der Form der formulierten Gesetzesinitiative gehalten ist.

4.3 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, abge-

stimmt wird, damit die Stimmberechtigten nicht zu Gunsten oder zu Lasten einzelner Abstimmungsfragen die ganze Vorlage annehmen oder ablehnen müssen.

5. Die zu beurteilende Volksinitiative verlangt die Änderung des Strassengesetzes vom 24. März 1986. Die Initiative verlangt, dass der Landrat dem Regierungsrat im Zusammenhang mit den in den Schlussbestimmungen des Strassengesetzes geregelten Bauvorhaben (aktuell §§ 43b bis 43e [Tunnelbau, Umfahrungsstrasse Allschwil, Bauprojekt Rückbau der Rheinstrasse zwischen Pratteln und Liestal, Entwicklungsprogramm zum Ausbau des Hochleistungsstrassennetzes]) verbindliche Aufträge erteilen kann.

6. Mit Blick auf die dargestellte Regelungsmaterie ist das Gültigkeitserfordernis der Einheit der Materie ohne Weiteres erfüllt.

III. Materielles

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

8.1 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 der vorliegenden Initiative ist eine derartige Unmöglichkeit nicht ersichtlich, so dass ihrer Rechtsgültigkeit unter diesem Gesichtspunkt nichts entgegensteht.

8.2 Mit dem qualifizierenden Erfordernis, wonach sich die Ungültigerklärung auf «offensichtlich rechtswidrige» Initiativen beschränken soll (vgl. § 29 Abs. 1 KV), hat der Verfassungsgeber zum Ausdruck gebracht, dass das Recht der Stimmbürgerin und des Stimmbürgers, über Volksbegehren abzustimmen, nur in dem Ausmass beschnitten werden darf, als es das politische Entscheidungsverfahren 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. Das Ergebnis hängt stark davon ab, wessen Verständnis als Massstab für die Offensichtlichkeit zugrunde gelegt wird. Die Beurteilung dieser Frage richtet sich dabei nach dem Verständnis des zur Prüfung zuständigen Organs (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 der Durchschnittsbürgerin bzw. des Durchschnittsbürgers

noch auf dasjenige einer juristischen Fachkraft, sondern grundsätzlich auf das Verständnis der Landrätinnen und Landräte abzustellen (vgl. Basellandschaftliche Verwaltungsgerichtsentscheide [BLVGE] 1996, S. 39 f.).

8.3 Verstösst eine Initiative gegen das übergeordnete Recht, so spricht man von der materiellen oder inhaltlichen Rechtswidrigkeit einer Initiative (YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY/NADJA BRAUN BINDER/ANDREAS GLASER, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich/St. Gallen 2023, N. 2026). Übergeordnetes Recht ist für eine kantonale Gesetzesinitiative das Bundesrecht, das Völkerrecht, das interkantonale Recht und das Verfassungsrecht des Kantons. Das Bundesrecht geht in seiner Gesamtheit dem kantonalen Recht vor. Eine kantonale Gesetzesinitiative darf also auch nicht einer Verordnung des Bundesrates oder eines eidgenössischen Departements widersprechen (HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, a.a.O., N. 2031).

9. Die Initiativbestimmung tangiert keine offensichtlichen internationalen Belange oder Völkerrecht. Zu prüfen ist, ob der Initiativtext auch mit Bundesrecht, interkantonalen Verträgen und der Kantonsverfassung vereinbar ist:

10. Die Initiative bezweckt die verbindliche Umsetzung und Berichtspflicht bei Gesetzesaufträgen im Bereich der Planung und des Baus von Strassen, konkret der aktuell in §§ 43b bis 43e Strassengesetz vorgesehenen Projekte. Die Bestimmung würde voraussichtlich auch auf allfällige weitere in den Schlussbestimmungen des Strassengesetzes eingeführte Projekte Anwendung finden. Die Strassenhoheit fällt gemäss Art. 82 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV) und Art. 3 Abs. 1 des eidgenössischen Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG) grundsätzlich in die Kompetenz der Kantone. Sie wird insbesondere durch die umfassende Kompetenz des Bundes, Vorschriften über den Strassenverkehr zu erlassen (Art. 82 Abs. 1 BV) sowie die Bundeskompetenz zu Planung und Bau von Nationalstrassen (Art. 83 BV) eingeschränkt. Die Gesetzesinitiative betrifft die Strassengesetzgebung jedoch nur indirekt. Geregelt wird die Um- bzw. Durchsetzung der in den Schlussbestimmungen des Strassengesetzes gesetzlich vorgesehenen Projekte. Betroffen ist demnach vielmehr die Aufgabenverteilung zwischen Landrat und Regierungsrat. Ob sich die Initiative diesbezüglich als mit dem übergeordneten Recht vereinbar erweist, wird nachfolgend zu prüfen sein. In Bezug auf die Vereinbarkeit der vorliegenden Initiative mit dem Bundesrecht im Bereich der Strassen und des Strassenverkehrs lässt sich folgendes festhalten: Die Initiative bezieht sich explizit ausschliesslich auf die bereits im kantonalen Strassengesetz vorgesehenen Projekte. Diese sind grundsätzlich mit dem Bundesrecht vereinbar. Jedoch ist bei deren Um- bzw. Durchsetzung das übergeordnete Recht zu beachten. Im Falle einer Annahme der Initiative kann der Landrat demnach nur (aber immerhin) verbindliche Aufträge erteilen, welche in den Zuständigkeitsbereich des Kantons fallen und nicht gegen die bundesrechtlichen Vorgaben verstossen. Dies wäre im jeweiligen Einzelfall durch den

Landrat zu überprüfen. Unter Beachtung dieses Grundsatzes ist die Gesetzesinitiative im Bereich der Strassen und des Strassenverkehrs mit dem übergeordneten Recht vereinbar.

11. Der vorgesehene § 43f Strassengesetz trägt den Titel «Motion mit Weisungscharakter» und sieht vor, dass der Landrat dem Regierungsrat in Zusammenhang mit den in den Schlussbestimmungen, aktuell in §§ 43b bis 43e Strassengesetz geregelten Bauvorhaben verbindliche Aufträge erteilen kann. Die vorgesehene Bestimmung soll dafür als Kompetenznorm dienen. Es ist deshalb zu prüfen, ob die gesetzliche Festlegung einer derartigen Kompetenz des Landrats mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist.

12.1.1 Das Bundesrecht, insbesondere die Bundesverfassung, enthält nur minimale Vorgaben zur politischen Organisation der Kantone. Gemäss Art. 51 Abs. 1 BV haben sich die Kantone eine demokratische Verfassung zu geben, welche der Zustimmung des Volks bedarf und revidiert werden kann, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten es verlangt. Kantonale Verfassungen genügen diesem Erfordernis bereits dann, wenn sie ein unmittelbar vom Volk gewähltes Parlament vorsehen und den Grundsatz der Gewaltenteilung beachten (Bundesgerichtsentscheid [BGE] 140 I 394, E. 8.1; EVA MARIA BELSER/NINA MASSÜGER, Kommentierung von Art. 51 BV, in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney [Hrsg.], Basler Kommentar zur Bundesverfassung [BSK BV], 2. Aufl., Basel 2025, N. 20). Das Bundesgericht hat das durch sämtliche Kantonsverfassungen explizit oder implizit garantierte Prinzip der Gewaltenteilung seit jeher als verfassungsmässiges Recht anerkannt (BGE 131 I 291, E. 2.1). Unter Einhaltung bzw. Berücksichtigung des Legalitätsprinzips, des Schutzes der politischen Rechte und der gerichtlichen Verfahrensgarantien sind die Kantone in der konkreten Ausgestaltung der funktionalen Aufteilung ihrer Staatsgewalt grundsätzlich frei. Welche Behörde wofür zuständig ist, ergibt sich in erster Linie aus dem kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (Entscheid des Kantonsgerichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV] 810 24 72 vom 11. September 2024, E. 5.3.1; BGE 131 I 126, E. 2.1; DENISE BUSER, Kantonales Staatsrecht, Eine Einführung für Studium und Praxis, 2. Aufl., Basel 2011, N. 412).

12.1.2 Auch die Kantonsverfassung des Kantons Basel-Landschaft 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 23 175 vom 23. August 2023, E. 4.3.1). Die Verfassung weist den drei voneinander unabhängigen Gewalten unterschiedliche Staatsfunktionen zu – wobei sich die Funktionen nicht immer klar auseinanderhalten lassen und es in gewissen Bereichen durchaus zu Überlappungen kommt (vgl. AUER, a.a.O. N. 174). 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). Der eigentliche Kern der organisatorischen Dimension der Gewaltenteilung besteht darin, dass kein Staatsorgan ohne verfassungs-

rechtliche Kompetenz in den durch Verfassung oder Gesetz festgelegten Zuständigkeitsbereich eines anderen Organs einwirken darf (KGE VV 810 23 175 vom 23. August 2023, E. 4.3.1; AUER, a.a.O., N. 132; ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER/DANIELA THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich 2020, N. 1406). Eine Verletzung der Gewaltenteilung kann angenommen werden, wenn eine Behörde Aufgaben wahrnimmt oder Kompetenzen ausübt, die Kraft Verfassung oder Gesetz eigentlich einer anderen Behörde zustehen würden (KGE VV 810 24 72 vom 11. September 2024, E. 5.3.2). Die Zuständigkeitsbereiche sind dabei in einer demokratischen Verfassung nicht unabänderbar. Es gibt keine spezifischen Bereiche der Regierung, in welche das Parlament unter keinen Umständen eingreifen kann bzw. Kompetenzen der Regierung, welche nicht durch ein bestimmtes Verfahren – namentlich durch eine Verfassungsänderung – abgeändert werden könnten (vgl. AUER, a.a.O., N. 173 f.).

12.1.3 Im Kanton Basel-Landschaft ist der Landrat die rechtsetzende Behörde (§ 61 ff. KV). Er übt zudem die Oberaufsicht über alle Behörden und Organe aus, die kantonale Aufgaben wahrnehmen (§ 61 Abs. 1 KV). Der Vollzug der Gesetze (als administrative Rechtsanwendung) obliegt der Verwaltung und dem Regierungsrat (§ 71 ff. KV). Der Regierungsrat sorgt unter anderem für eine rechtmässige und wirksame Verwaltungstätigkeit und bestimmt im Rahmen von Verfassung und Gesetz die zweckmässige Organisation (§ 76 Abs. 2 KV). Die Rechtsprechung ist Aufgabe der Gerichte (§ 82 ff. KV). Gemäss § 67 Abs. 2 KV und § 77 Abs. 2 KV können Landrat und Regierungsrat weitere, nicht in der Verfassung vorgesehene Zuständigkeiten durch Gesetz eingeräumt werden. Die Kompetenzverteilung zwischen Landrat und Regierungsrat ist demnach in der Verfassung nicht abschliessend geregelt und ermöglicht keine klare Abgrenzung. Genauer ist auf Gesetzesebene geregelt. Der Landrat übt die Oberaufsicht über alle Behörden aus (§ 61 Abs. 1 KV). Die Oberaufsicht bedeutet jedoch nicht, dass die Regierung dem Landrat hierarchisch untergeordnet ist (KGE VV 810 23 175 vom 23. August 2023, E. 4.3.2). Dem Parlament kommt kein generelles Weisungsrecht gegenüber dem Regierungsrat zu und die Kompetenz zur Oberaufsicht verschafft ihm auch nicht die Befugnis, Einzelentscheide anstelle der beaufsichtigten Instanz zu erlassen (vgl. RETO HÄGGI FURRER/SONJA GÜNTERT/MICHAEL MERKER, Kommentierung von Art. 169 BV, BSK BV, a.a.O., N. 6). Ansonsten würde das Prinzip der Gewaltenteilung ausgehebelt. Die Oberaufsicht verleiht dem Landrat somit insbesondere nicht das Recht, sich über verfassungsrechtliche Kompetenzen anderer Organe hinwegzusetzen (KGE VV 810 23 175 vom 23. August 2023, E. 4.3.2; vgl. DANIELA THURNHERR, Kommentierung von Art. 148 BV, BSK BV, a.a.O., N. 7).

12.1.4 Die Initiative sieht vor, dass der Landrat dem Regierungsrat in den in §§ 43b bis 43e Strassengesetz genannten Schlussbestimmungen verbindliche Aufträge erteilen kann. Der Landrat verfügt bereits heute über verschiedene Instrumente, anhand welcher er Einfluss auf die Arbeit der Regierung nehmen und dieser Aufträge erteilen kann. Die grundlegenden Instrumente – die parlamentarischen Vorstösse – sind in § 34 ff. des Gesetzes vom 21. November 1994 über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats (Landratsgesetz) geregelt. Insbesondere kann der

Landrat den Regierungsrat mit der Motion (§ 34 Landratsgesetz) beauftragen, eine Vorlage zur Änderung oder Ergänzung der Kantonsverfassung auszuarbeiten (Abs. 1 Bst. a), eine Vorlage zur Änderung, Ergänzung oder zum Erlass eines Gesetzes oder eines Dekrets auszuarbeiten (Abs. 1 Bst. b), die Vorlage für eine andere in die Zuständigkeit des Landrates fallende Massnahme oder für einen Landratsbeschluss auszuarbeiten (Abs. 1 Bst. c) oder einen Bericht vorzulegen (Abs. 1 Bst. d). Mit dem Postulat (§ 35 Landratsgesetz) kann er den Regierungsrat beauftragen, einen bestimmten Gegenstand zu prüfen, ihm über die Abklärungen zu berichten und Antrag zu stellen (§ 35 Abs. 1 Bst. a Landratsgesetz). Diese Aufträge sind für den Regierungsrat verbindlich. Wird die Motion dem Regierungsrat überwiesen, so muss er die Vorlage innert 2 Jahren nach der Überweisung unterbreiten, wobei der Landrat die Frist verlängern oder verkürzen kann (§ 34 Abs. 3 Landratsgesetz). Überwiesene Postulate verpflichten den Regierungsrat grundsätzlich zur Prüfung und Berichterstattung innert einem Jahr (§ 35 Abs. 3 Landratsgesetz). Die Möglichkeit, verbindliche Aufträge zu erteilen ist jedoch begrenzt auf jene Bereiche, welche nicht gemäss Kantonsverfassung in der Kompetenz des Regierungsrats liegen. Dies ist Ausfluss des verfassungsmässigen Prinzips der Gewaltenteilung. Mit der Motion kann gemäss Landratsgesetz nur die Ausarbeitung von Vorlagen in Bereichen verlangt werden, welche in die Zuständigkeit des Landrats fallen. Namentlich die Änderung der Kantonsverfassung (§ 34 Abs. 1 Bst. a), Änderung, Ergänzung oder Erlass von Gesetzen oder Dekreten (Bst. b) sowie Landratsbeschlüsse oder andere Massnahmen in der Zuständigkeit des Landrats (Bst. c). Im eigenen Kompetenzbereich des Regierungsrats kann der Landrat diesen (mit einem Postulat) nur zu einem bestimmten Vorgehen oder Verhalten einladen, nicht hingegen verpflichten (vgl. § 35 Abs. 1 Bst. b Landratsgesetz).

12.2.1 Die gemäss Gesetzesinitiative vorgesehene Bestimmung trägt den Titel «Motion mit Weisungscharakter». Wenn auch die Norm selbst die Motion nicht erneut nennt, kann daraus abgeleitet werden, dass die vorgesehene Auftragserteilung des Landrats an den Regierungsrat im Zusammenhang mit den Bauvorhaben in §§ 43b bis 43e Strassengesetz grundsätzlich als Motion ausgestaltet sein soll. Dies ergibt sich daneben aus der Begründung der Initiative. Sie hält fest, dass der Landrat die Regierung «mit verbindlichen Weisungen – in Form einer Motion – zu konkreten Umsetzungsschritten verpflichten können» soll. Die konkrete Ausgestaltung bzw. Form der vorgesehenen parlamentarischen Kompetenz wird nicht näher geregelt, womit die Bestimmung einen grossen Spielraum lässt.

12.2.2 Fraglich ist, ob die vorgesehene Bestimmung überhaupt über die bereits bestehende Möglichkeit des Landrats, dem Regierungsrat mittels Motion gemäss § 34 Landratsgesetz verbindliche Aufträge zu erteilen, hinausgeht oder diese lediglich in Bezug auf die Gesetzesaufträge im Bereich der Planung und des Baus von Strassen konkretisiert bzw. hervorhebt.

12.3.1 Motionen gemäss § 34 Landratsgesetz sind für den Regierungsrat verpflichtend und haben damit bereits heute Weisungscharakter. Würde im Zusammenhang mit den §§ 43b bis 43e Stras-

sengesetz ein Auftrag im Sinne von § 34 Abs. 1 Bst. a bis d Landratsgesetz – z.B. der Entwurf einer Vorlage einer Gesetzesänderung oder eines Dekrets – erteilt, wäre dafür keine zusätzliche Kompetenznorm notwendig. Die Initiative hätte demnach lediglich deklaratorischen Charakter und würde nicht über das bereits heute vorgesehene parlamentarische Instrument der Motion hinausgehen. Eine solche Auslegung der Initiative wäre in Bezug auf die Gewaltenteilung und damit ihre Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht unproblematisch, da die diesbezüglichen verfassungsrechtlichen Vorgaben in der Motion gemäss § 34 Landratsgesetz beachtet werden.

12.3.2 Die Initiative kann jedoch auch dahingegen verstanden werden, dass sie bezweckt, das Instrument der Motion im Bereich der in §§ 43b bis 43e Strassengesetz geregelten Gesetzesaufträge zu erweitern. Gemäss Wortlaut soll der Landrat dem Regierungsrat verbindliche Aufträge erteilen können, die Art und der mögliche Inhalt der Aufträge wird nicht genannt. Demnach könnte der Landrat gestützt auf die vorgesehene Kompetenznorm auch über die in § 34 Abs. 1 Landratsgesetz genannten Auftragsarten hinausgehen. Die vorgesehene Bestimmung wäre demnach als *lex specialis* zur Motion gemäss § 34 Landratsgesetz zu verstehen. § 34 Landratsgesetz würde demnach insoweit zur Anwendung kommen, als § 43f Strassengesetz nichts anderes vorsieht. Da der Initiativtext sich nicht zum Zustandekommen und der Frist der Motion mit Weisungscharakter gemäss § 43f Strassengesetz äussert, wären insbesondere § 34 Abs. 2 und 3 Landratsgesetz heranzuziehen.

12.3.3 Auch eine solche Erweiterung der Motion im genannten Bereich der Planung und des Baus von Strassen ist grundsätzlich mit dem übergeordneten Recht vereinbar. Die Verfassung sieht explizit vor, dass dem Landrat durch Gesetz weitere nicht in der Verfassung geregelte Zuständigkeiten eingeräumt werden können (§ 67 Abs. 2 KV). Begrenzt wird diese Möglichkeit jedoch durch die Kompetenzordnung gemäss Kantonsverfassung. Aufgaben, welche gemäss Verfassung abschliessend in den Zuständigkeitsbereich der Regierung fallen, kann der Landrat diesem nicht verbindlich vorschreiben. Dazu gehört insbesondere der Vollzug der Gesetzgebung, welcher in die Zuständigkeit der Exekutive resp. der Verwaltung fällt (§ 71 ff. KV; vgl. KGE VV 810 23 175 vom 23. August 2023, E. 4.3.1). Die Anordnung von Gesetzesvollzugaufträgen ist dem Landrat deshalb untersagt (KGE VV 810 23 175 vom 23. August 2023, E. 5.3) und eine derartige Kompetenz kann durch eine Gesetzesinitiative nicht geschaffen werden.

12.4 Eine Erweiterung der Motion im Zusammenhang mit den Gesetzesaufträgen bzw. Bauvorhaben gemäss §§ 43b bis 43e Strassengesetz ist demnach unseres Erachtens grundsätzlich mit dem übergeordneten Recht vereinbar. Es gilt jedoch hervorzuheben, dass sie nicht Rechtsgrundlage für verbindliche Aufträge des Landrats an den Regierungsrat in dessen (Vollzugs)Kompetenz bilden kann, da ein solches Verständnis nicht mit der verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Kompetenzordnung vereinbar wäre. Dies kann und müsste im Anwendungsfall durch den Landrat überprüft werden. Da der Initiativtext eine derartige Einzelfallprüfung durch den Landrat nicht ausschliesst,

steht einer verfassungskonformen Anwendung der Bestimmung unseres Erachtens nichts entgegen und es ist kein offensichtlicher Verstoss gegen übergeordnetes Recht ersichtlich. Es bleibt darauf hinzuweisen, dass Kompetenzkonflikte entstehen können, wenn Aufträge erteilt werden, welche von Verfassungen wegen in den Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats fallen. Dies ist für die Rechtsgültigkeit der vorliegenden Initiative jedoch unerheblich.

13. Eine Anwendung der Bestimmung innerhalb der Vorgaben des übergeordneten Rechts ist nach dem Gesagten aus Sicht des Rechtsdienst von Regierungsrat und Landrat des Kantons Basel-Landschaft möglich. Sollte die Initiative angenommen werden, wäre der Landrat berechtigt, dem Regierungsrat in den in §§ 43b bis 43e Strassengesetz geregelten sowie weiteren möglicherweise zukünftig in den Schlussbestimmungen des Strassengesetzes vorgesehenen Bauvorhaben verbindliche Aufträge zu erteilen. Dies lässt das übergeordnete Recht grundsätzlich zu und zahlreiche derartige Handlungsmöglichkeiten des Landrats sind im geltenden Recht bereits vorgesehen. Hervorzuheben ist jedoch, dass der Landrat gestützt auf die vorgesehene Bestimmung weder in den Kompetenzbereich des Bundes im Bereich der Strassen und des Strassenverkehrs, noch in den kantonalen verfassungsrechtlichen Kompetenzbereich des Regierungsrats eingreifen darf. Durch eine Prüfung und Respektierung dieser Grenzen im jeweiligen Anwendungsfall kann der Landrat eine Umsetzung der Gesetzesinitiative im Einklang mit dem übergeordneten Recht gewährleisten. Die Initiative verstösst demnach nicht offensichtlich gegen übergeordnetes Recht.

IV. Fazit

14. Zusammenfassend erachten wir die formulierte Gesetzesinitiative «Verbindliche Umsetzung & Berichtspflicht bei Gesetzesaufträgen im Bereich der Planung und des Baus von Strassen» aufgrund der vorstehenden Erörterungen als rechtsgültig. Die Initiative erfüllt die formalen Kriterien der Einheit der Form und der Einheit der Materie und kann so ausgelegt bzw. angewendet werden, dass sie weder gegen Bundesrecht noch gegen die Verfassung des Kantons Basel-Landschaft verstösst. Dabei obliegt es dem Landrat, die Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht im Einzelfall zu prüfen und bundesrechtliche Vorgaben sowie die Kantonsverfassung zu respektieren.

In der Hoffnung, Ihnen mit diesen Ausführungen dienen zu können, verbleiben wir

Mit freundlichen Grüssen



MLaw Marielle Stier
Juristische Volontärin



Dr. iur. Noah Birkhäuser Schucan
Leiter Rechtsdienst

Kopie z. K. RR Kathrin Schweizer