

Rechtsdienst Regierungsrat & Landrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

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

TIEFBAUAMT BL

E

07. Okt. 2025

Geht an	V-311	Korr.-Nr.
Kopie	KI	Sekr.
Kopie	GB	

Liestal, 25. September 2025

030 25 4 / NIB

Prüfung der Rechtsgültigkeit "Leistungsfähige Umsteigehubs: Verbindung von öV und Individualverkehr"

Sehr geehrte Frau Jutzi
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit E-Mail vom 24. September 2025 haben Sie uns gebeten, die Rechtsgültigkeit der nichtformulierten Gesetzes-initiative «Leistungsfähige Umsteigehubs: Verbindung von öV und Individualverkehr» 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 – die 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: ZBI 83/1982, S. 2 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 Landeskanzlei (§ 73 des Gesetzes vom 7. Septem-

ber 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 1'515 Unterschriften zustande gekommen ist).

3. Die formellen Voraussetzungen im weiteren Sinne hingegen prüft der Regierungsrat. Zu gültig zustandegekommenen Volksinitiativen erstattet er dem Landrat Bericht und stellt entsprechenden Antrag. Unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren erklärt der Landrat für ungültig (§ 29 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 [KV]; § 78 Abs. 1 und 2 GpR).

II. Formelles

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

4.1 In § 28 Abs. 1 KV wird zwischen der formulierten Volksinitiative und dem in der Form der allgemeinen Anregung gehaltenen, d.h. nichtformulierten, Volksbegehren unterschieden. Ein Volksbegehr gilt als formulierte Initiative, wenn es einen ausgearbeiteten Entwurf zum Erlass, zur Änderung oder Aufhebung von Bestimmungen der Verfassung oder eines Gesetzes enthält (§ 64 Abs. 1 GpR). Mit dem nichtformulierten Begehr wird dem Landrat beantragt, eine Vorlage im Sinne des Begehrens auszuarbeiten (§ 65 Abs. 1 GpR). Sind die Voraussetzungen entsprechend § 64 GpR für eine formulierte Initiative nicht erfüllt, gilt das Volks- oder Gemeindebegehr als nichtformulierte Initiative (§ 65 Abs. 2 GpR). Eine Volksinitiative darf demnach nur als allgemeine Anregung oder als ausformulierter Entwurf eingereicht werden. Mischformen sind ausgeschlossen (Einheit der Form).

4.2 Die Initiative «Leistungsfähige Umsteigehubs: Verbindung von öV und Individualverkehr» wirft hinsichtlich des Erfordernisses der Einheit der Form keine Fragen auf, zumal das Begehr einheitlich in der Form der allgemeinen Anregung, d.h. der nichtformulierten Initiative, gehalten ist.

5.1 Der Grundsatz der Einheit der Materie ist im Recht des Kantons Basel-Landschaft in § 67 GpR 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.

5.2 Die zu beurteilende Initiative verlangt inhaltlich gemäss ihrem Wortlaut, dass der Landrat eine Vorlage ausarbeitet, wonach der Kanton an Orten des Übergangs vom ländlichen zum urbanen Raum Umsteigehubs zwischen öffentlichem Verkehr und dem motorisierten Individualverkehr plant, projektiert und baut, welche eine leistungsfähige Kombination der Verkehrsmittel ermöglichen. Das Hauptziel der Initiative ist es folglich, die Verbindung von öffentlichem Verkehr und Individualverkehr zu verbessern. Die Verkehrsmittel sollen optimal aufeinander abgestimmt und kombiniert werden können. Um dieses Ziel zu erreichen, sollen an den Übergängen zwischen ländlichen und städtischen Gebieten Umsteigehubs mit der notwendigen Grösse errichtet werden. Das Ziel und die Massnahmen stehen in einem inneren Zusammenhang und betreffen einen einheitlichen Regelungsbereich. Somit ist auch das formelle Gültigkeitserfordernis der Einheit der Materie ohne Weiteres erfüllt.

III. Materielles

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

7. Ein Volksbegehren ist unmöglich, wenn das/die damit verfolgte/n Anliegen tatsächlich nicht durchführbar ist/sind. Unmöglich in diesem Sinne wäre beispielsweise ein Begehr, welches etwa aus verfahrenstechnischen Gründen nicht innert des von der Initiative selbst vorgesehenen Zeitrahmens umgesetzt werden kann und in einem späteren Zeitpunkt sinnlos oder hinfällig wäre oder wenn die ursprüngliche Zielsetzung – aus welchen Gründen auch immer – nicht erreichbar ist. Eine derartige Unmöglichkeit ist im Falle der vorliegenden Initiative offensichtlich nicht gegeben, zumal die Initiative keine zeitlichen Vorgaben macht, sondern den Kanton lediglich anhält, die Planung von Umsteigehubs zur Verbindung von öV und Individualverkehr *unverzüglich* an die Hand zu nehmen und *beförderlich* voranzutreiben.

8.1 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 Initiativen – abgesehen von der hier zweifellos nicht zur Diskussion stehenden Verletzung von Völkerrecht – insbesondere nicht gegen Bundesrecht und interkantonales Recht verstossen. Gesetzesinitiativen dürfen ausserdem nicht gegen kantonales Verfassungsrecht verstossen (ANDREAS AUER, a.a.O.; Rz. 1065).

8.2 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 Ver-

fassungsgeber 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.).

8.3 Die Hoheit über den überwiegenden Teil der Strassen liegt grundsätzlich bei den Kantonen. Aufgrund der mehr oder weniger abschliessenden bundesrechtlichen Regelungen im Strassenverkehrsbereich erweist sich diese Herrschaft in erster Linie als bauliche sowie technische Hoheit über die entsprechenden Infrastrukturen (VOGEL STEFAN, Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Auflage 2023, Art. 82 N 6). Ausgenommen vom kantonalen Kompetenzbereich sind gemäss Art. 83 Abs. 2 BV die Nationalstrassen. Sie werden durch den Bund gebaut, betrieben und unterhalten und stehen damit umfassend in seiner Hoheit. Die Zuständigkeit des Bundes beschränkt sich dabei auf das gemäss Netzbeschluss (i.S.v. Art. 11 BG über die Nationalstrassen [NSG]) definierte Verbindungsnetz. Den Kantonen ist es daneben nicht verwehrt, ihrerseits Hochleistungsstrassen zu errichten und zu betreiben (KERN MARKUS, Basler Kommentar Bundesverfassung, 2015, Art. 83 N 5). Obwohl solche Fahrwege allenfalls ähnliche Funktionen wie Nationalstrassen erfüllen, handelt es sich dabei um kantonale Strassen in der Hoheit des jeweiligen Kantons (VOGEL STEFAN, a.a.O., Art. 83 N 6). Art. 83 Abs. 1 BV adressiert die Kantone bei der Ausübung ihrer Kompetenz, indem er vorsieht, dass Bund und Kantone für eine ausreichende Strasseninfrastruktur in allen Landesgegenden sorgen, wobei diese Bestimmungen eher programmatischen Charakter hat (VOGEL STEFAN, a.a.O., Art. 83 N 7). Immerhin bringt Abs. 1 zwei qualitative Aspekte ins Spiel, indem die Strasseninfrastruktur «ausreichend», mithin bedürfnisgerecht, zu sein hat und von dieser «alle Landesgegenden», also auch ländliche Regionen, abzudecken sind, sich Bund und Kantone daher nicht allein mit Schwerpunktmaßnahmen in Ballungsgebieten begnügen dürfen, sondern einen flächendeckenden Ansatz zu verfolgen haben (VOGEL STEFAN, a.a.O., Art. 83 N 8).

8.4 Nach dem Gesagten verstösst die Initiative nicht gegen Bundesrecht, denn sie bezieht sich einerseits nicht auf Nationalstrassen, welche im Kompetenzbereich des Bundes liegen würden. Andererseits steht sie im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben.

8.5 In der Kantonsverfassung ist vorgesehen, dass der Kanton und die Gemeinden das Verkehrs- und Strassenwesen ordnen (§ 120 Abs. 1 KV). Sie sorgen für eine umweltgerechte, volkswirtschaftlich möglichst günstige Verkehrsordnung (§ 120 Abs. 2 KV). Der Kanton fördert zusammen mit den Gemeinden den öffentlichen Verkehr (§ 120 Abs. 3 KV). Somit stellen sich auch in Bezug auf kantonales Verfassungsrecht keine Probleme und kann die Initiative entsprechend den raumplanungsrechtlichen Kompetenzvorgaben umgesetzt werden (vgl. § 116 KV).

IV. Fazit

9. Demnach kommen wir zum Schluss, dass die nichtformulierte Gesetzesinitiative «Leistungsfähige Umsteigehubs: Verbindung von öV und Individualverkehr» als rechtsgültig zu erachten ist. Das Volksbegehr erfüllt die formalen Kriterien der Einheit der Form und der Einheit der Materie und verstößt weder offensichtlich gegen übergeordnetes Bundesrecht noch gegen übergeordnetes kantonales Recht.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Ausführungen dienen zu können.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. iur. Nina Blum
Wiss. Sachbearbeiterin



Dr. iur. Noah Birkhäuser
Leiter Rechtsdienst

Kopie: RR Kathrin Schweizer