

Rechtsdienst Regierungsrat & Landrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Finanz- und Kirchendirektion
Finanzverwaltung
Herr Laurent Metraux

Liestal, 16. Januar 2025

030 22 7 / FL

Abklärung der Rechtsgültigkeit der formulierten Volksinitiative «Für gute und stabile Beziehungen der Schweiz mit der Europäischen Union und den Nachbarländern (Zämme in Europa)»

Sehr geehrter Herr Metraux
Sehr geehrter Damen und Herren

Mit Schreiben vom 10. Dezember 2024 haben Sie uns gebeten, die Rechtsgültigkeit der formulierten Verfassungsinitiative «Für gute und stabile Beziehungen der Schweiz mit der Europäischen Union und den Nachbarländern (Zämme in Europa)» 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, Seite 1 ff.; RENÉ A. RHINOW, Volksrechte, in: Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 1984, Seite 144 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]). Dies ist vorliegend der Fall (vgl. dazu die entsprechende Verfügung der Landeskantlei vom 4. Dezember 2024, publiziert im Amtsblatt vom 5. Dezember 2024, woraus hervorgeht, dass die Initiative mit 1'502 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 «Für gute und stabile Beziehungen der Schweiz mit der Europäischen Union und den Nachbarländern (Zämme in Europa)» wirft hinsichtlich des Erfordernisses der Einheit der Form keine Fragen auf, zumal das Begehren einheitlich in der Form der formulierten Verfassungsinitiative 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, dass sich der Kanton für gute und stabile Beziehungen der Schweiz mit der Europäischen Union und den Nachbarländern einsetzt.

Um dieses Ziel zu erreichen, soll der Grundsatz in § 3^{bis} KV mit dem Wortlaut «Der Kanton setzt sich für gute und stabile Beziehungen der Schweiz mit der Europäischen Union und den Nachbarländern ein» in der Kantonsverfassung verankert werden. Mit Blick auf die dargestellte Regelungsmaterie ist das Gültigkeitserfordernis der Einheit der Materie ohne Weiteres erfüllt.

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. Eine derartige Unmöglichkeit ist im Falle der vorliegenden Gesetzesinitiative offensichtlich nicht gegeben.

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).

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 Gemäss Art. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV) sind die Kantone souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie [die Kantone] üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind. Als Ausfluss des dergestalt verbrieften Prinzips der Einzelermächtigung verfügt der Bund nur über

jene Zuständigkeit, die ihm die Bundesverfassung zuweist. Will der Bund eine neue Aufgabe aufgreifen und besitzt er dafür noch keine Grundlage in der Bundesverfassung, so muss er die Verfassung zuerst entsprechend ergänzen. Für Bundesaufgaben besteht mit anderen Worten ein Verfassungsvorbehalt. Entsprechend bestimmt Art. 42 Abs. 1 BV unter dem Titel «Aufgaben des Bundes», dass der Bund die Aufgaben erfüllt, die ihm die Bundesverfassung zuweist. Demgegenüber bestimmen die Kantone laut Art. 43 BV, welche Aufgaben sie im Rahmen ihrer Zuständigkeiten erfüllen. Die eigentliche Kompetenzzuweisung geschieht im Wesentlichen im «Aufgabenteil» der Bundesverfassung, namentlich in den Art. 54 – 135 BV (GIOVANNI BIAGGINI, Kommentar Bundesverfassung, 2. Auflage, 2017, Art. 3, Rz. 5 ff.).

6.4 Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass die neu einzuführende Verfassungsbestimmung als sog. Zielnorm ausgestaltet ist. Zielnormen haben keinen unmittelbar regelnden, sondern programmatischen Charakter und enthalten einen Regelungsauftrag zum Erlass weiterer Rechtsvorschriften, die der Zielerreichung dienen. In Zielnormen werden jedoch keine konkreten Mittel oder Verfahren zur Zielerreichung angegeben. Die vorliegend zu beurteilende Verfassungsbestimmung enthält lediglich abstrakte Grundsätze dahingehend, dass sich der Kanton Basel-Landschaft für gute und stabile Beziehungen der Schweiz mit der Europäischen Union und den Nachbarländern einzusetzen hat. Die Zielnorm enthält jedoch keinerlei Einzelheiten dazu, mit welchen Mitteln der Kanton dieses Ziel erreichen soll.

7.1 Zunächst ist zu prüfen, ob die vorliegende Verfassungsinitiative gegen Bundesrecht verstösst. Die Bundesverfassung definiert unter dem Titel «Zusammenwirken von Bund und Kantonen», dass Bund und Kantone einander in der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen und zusammenarbeiten (Art. 44 Abs. 1 BV). Der daraus abgeleitete ungeschriebene Verfassungsgrundsatz der Bundestreue umfasst die Verpflichtung zur gegenseitigen Rücksichtnahme, zur Respektierung der Kompetenzsphären und zum loyalen Verhalten (RAINER J. SCHWEIZER, in: Ehrenzeller et al [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Auflage, 2014, Art. 44, Rz. 6 ff.). Das Thema der Beziehungen der Schweiz zum Ausland ist in Art. 54 bis 56 BV verankert. Gemäss Art. 54 Abs. 1 BV sind die auswärtigen Angelegenheiten grundsätzlich Sache des Bundes. Der Bund nimmt jedoch Rücksicht auf die Zuständigkeiten der Kantone und wahrt ihre Interessen (Art. 54 Abs. 3 BV). Die Kantone wirken an der Vorbereitung aussenpolitischer Entschiede mit, die ihre Zuständigkeit oder ihre wesentlichen Interessen betreffen (Art. 55 Abs. 1 BV). Die Kantone können in ihren Zuständigkeitsbereichen mit dem Ausland Verträge schliessen (Art. 56 Abs. 2 BV).

7.2 Mit Blick auf die vorliegend zur Diskussion stehende Verfassungsinitiative lässt sich festhalten, dass die darin enthaltenen Begehren den aus der Bundestreue abgeleiteten Obliegenheiten der Kantone in Bezug auf die Beziehungen zum Ausland in keiner Weise zuwiderlaufen. So zielt das Volksbegehren primär darauf ab, dass sich der Kanton Basel-Landschaft für gute und stabile

Beziehungen der Schweiz mit der Europäischen Union und den Nachbarländern einsetzt. Bei der in Frage stehenden Verfassungsnorm handelt es sich um eine offene und wenig bestimmte Zielnorm mit rein programmatischem Charakter. Dadurch wird die bundesverfassungsrechtliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kanton in Bezug auf die Beziehungen zum Ausland in keiner Weise tangiert. Darüber hinaus sind ferner keine weiteren Bundesnormen einschlägig, aus welchen sich eine Unvereinbarkeit mit dem übergeordneten Bundesrecht ergeben würde. Die vorliegende Verfassungsinitiative verstösst daher nicht gegen übergeordnetes Bundesrecht.

7.3 Inwiefern die vorliegende Initiative zudem gegen übergeordnetes kantonales Recht (namentlich die Kantonsverfassung) verstossen soll, ist ebenfalls nicht ersichtlich. In § 3 KV werden die basellandschaftlichen Behörden unter dem Titel «Interkantonale und regionale Zusammenarbeit» bereits jetzt verpflichtet, in ihrem Wirken die Zusammenarbeit mit den Behörden der benachbarten in- und ausländischen Gebietskörperschaften zu suchen. Gemäss § 3 Abs. 1 KV streben die Behörden des Kantons Basel-Landschaft in der Region eine Verstärkung der Zusammenarbeit an. Sie arbeiten zur Erfüllung gemeinsamer oder regionaler Aufgaben mit den Behörden anderer Kantone - insbesondere der Kantone Basel-Stadt, Aargau, Solothurn und Jura - der Gemeinden in der Region und des benachbarten Auslands zusammen. Weiter sind die Behörden des Kantons Basel-Landschaft bestrebt, mit Behörden des In- und Auslandes, der Region und insbesondere der Nordwestschweiz Vereinbarungen abzuschliessen, gemeinsam Institutionen zu schaffen, den gegenseitigen Lastenausgleich zu ordnen und die Gesetzgebung anzugleichen (§ 3 Abs. 2 KV). Die Behörden unseres Kantons wirken darauf hin, für Vorhaben von regionalem, kantons- und länderübergreifendem Interesse die Unterstützung des Bundes zu erreichen (§ 3 Abs. 3 KV). Darüber hinaus sieht § 3 Abs. 3 KV vor, dass Regeln für die wirksame Zusammenarbeit der Behörden aufzustellen sind, wobei der Regierungsrat dazu geeignete Massnahmen ergreifen kann. Schliesslich sind die demokratischen Mitwirkungsrechte zu gewährleisten (§ 3 Abs. 5 KV). Die vorliegende Volksinitiative hat zum Ziel, dass sich der Kanton für gute und stabile Beziehungen der Schweiz mit der Europäischen Union und den Nachbarländern einsetzt. Dieses Vorhaben steht in keinem Widerspruch zu den bestehenden kantonalen verfassungsmässigen Bestimmungen, weshalb der Initiativtext auch im Einklang mit der Kantonsverfassung steht.

7.4 Abschliessend erlauben wir uns unabhängig von der Frage der Rechtsgültigkeit der vorliegenden Initiative den Hinweis, dass die Verfassungsinitiative die Einführung von § 3^{bis} KV vorsieht (vgl. Unterschriftenbogen). Wird eine Bestimmung nachträglich in einen bestehenden Erlass aufgenommen, muss sich diese in die bestehende Gesetzssystematik einfügen. Dies geschieht in aller Regel durch Aufnahme eines neuen Absatzes in einem bestehenden Artikel resp. Paragraphen oder durch Einführung einer gänzlich neuen Bestimmung. Wird ein bestehender Paragraph erstmalig um einen Absatz erweitert, wird dieser neue Absatz mit dem Zusatz «bis» ergänzt (vgl. z.B. § 29 Abs. 1^{bis} KV, § 29 Abs. 3^{bis} KV). Wird dahingegen eine neue Bestimmung eingefügt, wird diese zwischen zwei bestehenden Paragraphen mit dem Zusatz «a» eingefügt (vgl. z.B. § 47a KV,

§ 127a KV). Die Einführung eines § 3^{bis} KV so wie es die Initiative beabsichtigt, ist dahingegen nicht vorgesehen. Möglich wäre beispielsweise die Ergänzung des bestehenden § 3 KV oder die Einführung eines § 3a KV, wobei bei letzterer Variante der Paragraph mit einem eigenen Titel versehen werden müsste. Wir regen an, dass dieser Punkt mit Blick auf die Gesetzessystematik nochmals überdacht resp. angepasst wird. Diese Unzulänglichkeit führt jedoch nicht dazu, dass die Initiative als rechtsungültig zu betrachten wäre.

8. Zusammenfassend erachten wir aufgrund der vorstehenden Erörterungen die formulierte Verfassungsinitiative «Für gute und stabile Beziehungen der Schweiz mit der Europäischen Union und den Nachbarländern (Zämme in Europa)» als rechtsgültig. Das Volksbegehren erfüllt die formalen Kriterien der Einheit der Form und der Einheit der Materie und steht im Einklang mit dem übergeordneten Bundesrecht. Namentlich ist der Kanton Basel-Landschaft ohne Weiteres kompetent, sich für gute und stabile Beziehungen der Schweiz mit der Europäischen Union und den Nachbarländern einzusetzen.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Ausführungen dienen zu können.

Mit freundlichen Grüßen



M^{Law} Fabienne Stähli
Wiss. Sachbearbeiterin



Dr. iur. Noah Birkhäuser Schucan
Leiter Rechtsdienst

Kopie z.K. RR Kathrin Schweizer

Daniela Marzari Baumgartner (vorab per E-Mail)

Miriam Bucher (vorab per E-Mail)

Daniel Schweighauser (vorab per E-Mail)