

Rechtsdienst Regierungsrat & Landrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Bau- und Umweltschutzdirektion
Generalsekretariat

Liestal, 5. Februar 2026

030 25 34 / NIB

Prüfung der Rechtsgültigkeit der formulierten Verfassungsinitiative «Mehr Demokratie bei strategischen Planungen»

Sehr geehrte Frau Jutzi
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit E-Mail vom 9. Dezember 2025 haben Sie uns gebeten, die Rechtsgültigkeit der formulierten Verfassungsinitiative «Mehr Demokratie bei strategischen Planungen» 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.; ANDRES 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 3. Dezember 2025 publiziert im Amtsblatt vom 4. Dezember 2025, woraus hervorgeht, dass die Initiative mit 1740 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist).

3. Die formellen Voraussetzungen im weiteren Sinne hingegen prüft der Regierungsrat. Zu gültig zustande gekommenen 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. Wortlaut der Initiative

Die Verfassung des Kantons Basel-Landschaft (SGS 100) wird wie folgt geändert:

§ 31 Abs. 1 Bst. a. (geändert)

1 Auf Begehren von 1500 Stimmberechtigten werden der Volksabstimmung unterbreitet:

a. durch Verfassung oder Gesetz der fakultativen Volksabstimmung unterstellte verbindliche Planungsbeschlüsse des Landrats von grundsätzlicher Bedeutung sowie Beschlüsse des Landrats über strategische politische Planungen, wie Klima- oder Energiestrategien und Mobilitätspläne;

§ 65 Abs. 1 (geändert)

1 Der Landrat genehmigt die grundlegenden Pläne der staatlichen Tätigkeiten, insbesondere den mehrjährigen Aufgaben- und Finanzplan sowie strategische politische Planungen wie Klima- oder Energiestrategien und Mobilitätspläne. Er erlässt die kantonalen Richtpläne.

§ 158 Übergangsbestimmung zur Klimastrategie (neu)

1 Der Landrat entscheidet innerhalb 1 Jahres nach Annahme der Verfassungsinitiative

«Mehr Demokratie bei strategischen Planungen» über die Genehmigung der geltenden Klimastrategie, der Nachhaltigkeitsstrategie sowie des Energieplanungsberichts des Kantons Basel-Landschaft. Der Genehmigungsbeschluss untersteht der fakultativen Volksabstimmung nach § 31 Abs. 1 Bst. a. Wird die Genehmigung verweigert, treten die betreffenden Planungen ausser Kraft.

III. Formelles

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

4.1.1 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 Volksbegehren 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 Begehren 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 Gemeindebegehren 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).

4.1.2 Die Initiative «Mehr Demokratie bei strategischen Planungen» wirft hinsichtlich des Erfordernisses der Einheit der Form keine Fragen auf, denn das Begehren ist einheitlich in der Form der formulierten Verfassungsinitiative gehalten.

4.2.1 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.

4.2.2 Die zu beurteilende Initiative verlangt, dass bei strategischen Planungen mehr demokratische Mitwirkung ermöglicht werden soll. Namentlich soll ein neues fakultatives Referendum eingeführt werden. Konkret sollen künftig Beschlüsse des Landrats über strategische politische Planungen, wie Klima- oder Energiestrategien und Mobilitätspläne dem fakultativen Referendum unterstehen. Dafür wird eine neue Genehmigungskompetenz des Landrats in Bezug auf die genannten Planungen eingeführt. Das Ziel – mehr Demokratie bei strategischen Planungen – und die Massnahmen – die Einführung eines neuen Genehmigungserfordernisses mit entsprechendem fakultativen Referendum – stehen in einem inneren Zusammenhang und betreffen einen einheitlichen Regelungsbereich. Somit ist auch das formelle Gültigkeitserfordernis der Einheit der Materie ohne Weiteres erfüllt.

IV. Materielles

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

6. Ein Volksbegehren ist unmöglich, wenn das/die damit verfolgte/n Anliegen tatsächlich nicht durchführbar ist/sind. Unmöglich in diesem Sinne wäre beispielsweise 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 hinfällig wäre oder wenn die ursprüngliche Zielsetzung – aus welchen Gründen auch immer – nicht erreichbar ist. Eine derartige Unmöglichkeit ist im Falle der vorliegenden Initiative nicht ersichtlich.

7.1 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 interkantona-les Recht verstossen. Gesetzesinitiativen dürfen ausserdem nicht gegen kantonales Verfassungsrecht verstossen (ANDREAS AUER, a.a.O., Rz. 1065).

7.2 Die blossе 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.).

8. Die vorliegende Initiative will mehr Mitwirkungsmöglichkeiten des Stimmvolks bei strategischen Planungen ermöglichen, indem der Landrat zusätzlich zu den bereits heute genehmigungspflichtigen Planungen weitere strategische politische Planungen genehmigen muss und dieser Genehmigungsbeschluss wiederum dem fakultativen Referendum untersteht. Das Referendum ist ein Mittel der direkten Demokratie, mit dem die Stimmberechtigten mit Ja oder Nein über eine Vorlage befinden, welche von einem anderen Organ, in der Regel dem Parlament, ausgearbeitet und verabschiedet wurde (ANDREAS AUER, a.a.O., Rz. 1003).

8.1 Gemäss Art. 39 Abs. 1 BV regelt der Bund die Ausübung der politischen Rechte in eidgenössischen, die Kantone bestimmen sie in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten. Diese Zuständigkeit der Kantone ist deklaratorischer Natur, da sie ohnehin bereits aufgrund der kantonalen Organisationsautonomie gilt, und richtet sich inhaltlich nach Massgabe der Mindestanforderungen gemäss Art. 51 BV (BGE 140 I 58, E. 3.3; PIERRE TSCHANNEN, BSK BV, 2025, Art. 39 N 8 ff.). Diesbezüglich bestimmt Art. 51 Satz 1 BV, dass sich die Kantone eine demokratische Verfassung geben müssen. Kantonale Verfassungen genügen diesem Erfordernis dann, wenn sie ein unmittelbar vom Volk gewähltes Parlament vorsehen und den Grundsatz der Gewaltenteilung beachten

(BGE 140 I 394, E. 8.1; EVA MARIA BELSER/ NINA MASSÜGER, BSK BV, 2025, Art. 51 N 20). Ausserdem umfasst der Mindestbestand an politischen Rechten, den die Kantone gemäss Art. 51 Satz 2 BV garantieren müssen, das obligatorische Verfassungsreferendum und die Verfassungsinitiative, mithin bedarf die kantonale Verfassung und jede Änderung derselben der Zustimmung des Volkes und muss die Verfassung jederzeit revidiert werden können, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten es verlangt. Abgesehen davon sind die Kantone in der Ausgestaltung ihres politischen Systems weitgehend frei und bestimmen selbst, welche (weiteren) Volksrechte sie in welchem Umfang zulassen (BGE 140 I 58, E. 3.3.1).

8.2 In allen Kantonen müssen demnach sämtliche Verfassungsänderungen von Bundesrechts wegen dem obligatorischen Referendum unterstellt sein (Art. 51 Satz 2 BV). Im Übrigen sind die Kantone aber frei und die kantonalen Regelungen zum Referendum sehr unterschiedlich. Beispielsweise kennen 13 Kantone ein obligatorisches Staatsvertragsreferendum; das obligatorische Finanz- oder Ausgabenreferendum existiert ebenfalls in 13 Kantonen (AUER, a.a.O., Rz. 1006 ff.). Vier Kantonsverfassungen sehen vor, dass bestimmte Parlamentsbeschlüsse durch Gesetz der Volksabstimmung unterstellt werden können (LU, SO, SH, GE; vgl. AUER, a.a.O., Rz. 1010). Mehrere Kantone kennen das fakultative Beschlussreferendum für Einzelakte des Parlaments in unterschiedlicher Ausgestaltung. In drei Kantonen besteht die Möglichkeit, mit gewissen Ausnahmen gegen grundsätzlich alle Parlamentsbeschlüsse das Referendum zu ergreifen, namentlich ist dies im Kanton Basel-Stadt in § 52 Abs. 1 Bst. d der Kantonsverfassung vorgesehen. Fünf Kantone sehen vor, dass nur Parlamentsbeschlüsse von grundlegender Bedeutung dem fakultativen Referendum unterstellt sind. Neben ZH, BE, SH und JU gehört auch der Kanton Basel-Landschaft dazu. So ist in § 31 Abs. 1 Bst. a KV vorgesehen, dass durch Verfassung oder Gesetz der fakultativen Volksabstimmung unterstellte verbindliche Planungsbeschlüsse des Landrates von grundsätzlicher Bedeutung auf Begehren von 1500 Stimmberechtigten der Volksabstimmung unterbreitet werden.

8.3 Die vorliegende Volksinitiative möchte, dass der Landrat in Zukunft «strategische politische Planungen wie Klima- oder Energiestrategien und Mobilitätspläne» genehmigt und dieser Genehmigungsbeschluss dem fakultativen Referendum untersteht. § 31 Abs. 1 Bst. a KV soll entsprechend geändert bzw. ergänzt werden. Nach dem Gesagten steht das Bundesrecht einem solchen Vorhaben nicht entgegen. Die Kantone sind, wie gesehen, weitgehend autonom in der Ausgestaltung ihres politischen Systems und können selbst bestimmen, wie sie die Volksrechte, namentlich das Referendumsrecht, ausgestalten. Zudem ist bereits heute in § 31 Abs. 1 Bst. a KV vorgesehen, dass durch Verfassung oder Gesetz der fakultativen Volksabstimmung unterstellte verbindliche Planungsbeschlüsse des Landrates von grundsätzlicher Bedeutung auf Begehren von 1500 Stimmberechtigten der Volksabstimmung unterbreitet werden und § 65 Abs. 1 KV sieht vor, dass der Landrat grundlegende Pläne der staatlichen Tätigkeiten, insbesondere den mehrjährigen Auf-

gaben- und Finanzplan, genehmigen muss. Die zu beurteilende Volksinitiative fügt sich somit in das bestehende System ein.

8.4 Darüber hinaus stünde die angebehrte Verfassungsänderung im Einklang mit der bestehenden Kompetenzordnung. So bestimmt der Regierungsrat gemäss § 73 Abs. 1 KV zwar die wichtigen Ziele und Mittel des staatlichen Handelns. Er plant und koordiniert die staatlichen Tätigkeiten. Jedoch bleiben die Befugnisse der Stimmberechtigten und des Landrates ausdrücklich vorbehalten (§ 73 Abs. 4 KV).

9. Es fragt sich, ob die vorgeschlagene Formulierung klar genug ist. Aus der Abstimmungsfreiheit (Art. 34 BV) ergibt sich nämlich, dass Volksinitiativen hinreichend bestimmt sein müssen. So muss hinreichend klar sein, worauf die Initiative gerichtet ist, damit eine Volksabstimmung durchgeführt werden kann, ohne dass sich die Stimmberechtigten der Gefahr eines Irrtums über wesentliche Punkte ausgesetzt sehen. Während bei der allgemeinen Anregung keine hohen Ansprüche an die Formulierung zu stellen sind, da gewisse Unklarheiten oder Widersprüche bei der Ausarbeitung des Gesetzes- oder Beschlusstextes im Parlament noch behoben werden können, rechtfertigt sich eine solche Zurückhaltung beim ausgearbeiteten Entwurf nicht (BGE 139 I 292, E. 5.8). Ob die vorliegende Verfassungsinitiative diesen Anforderungen genügt, ist nachfolgend zu prüfen.

9.1 Die formulierte Verfassungsinitiative will, dass zukünftig Beschlüsse des Regierungsrats *über strategische politische Planungen, wie Klima- oder Energiestrategien und Mobilitätspläne*, vom Landrat genehmigt werden müssen und dem fakultativen Referendum unterstehen. Diese Formulierung würde unter anderem als Anwendungsfall von § 65 Abs. 1 KV eingefügt, welcher vorsieht, dass der Landrat *die grundlegenden Pläne der staatlichen Tätigkeit* genehmigt. Die vorgeschlagene Übergangsbestimmung der Verfassungsinitiative sieht vor, dass die geltende, vom Regierungsrat beschlossene *Klimastrategie*, die *Nachhaltigkeitsstrategie* sowie der *Energieplanungsbericht* nachträglich vom Landrat zu genehmigen wären.

9.2 Grundsätzlich scheint offensichtlich, was die Initianten wollen, nämlich mehr Mitbestimmung durch den Landrat und mehr Mitwirkung durch das Volk im Bereich der Planungen, die der Regierungsrat in der Klima- und Energiepolitik beschliesst und dem Landrat bislang lediglich zur Kenntnis bringt. Beim Begriff Mobilität allerdings wird bereits etwas unklarer, was alles in den Anwendungsbereich von § 31 Abs. 1 Bst. a KV fallen würde. In der Politik umfasst der Begriff Mobilität den privaten und den öffentlichen Verkehr sowie die Beförderung von Personen oder die Beförderung von Gütern. Und schliesslich führt die Erwähnung der Nachhaltigkeitsstrategie in den Übergangsbestimmungen zu einer gewissen Verwirrung, da es eine Nachhaltigkeitsstrategie als solche nicht (mehr) gibt, sondern die Prinzipien der Nachhaltigkeit in sämtliche Politikbereiche einfließen (siehe dazu sogleich unter Ziffer 10.4). Hinzu kommt, dass die Aufzählung nicht abschliessend zu

sein scheint, es aber nicht klar ist, welche strategischen politischen Planungen sonst noch in den Anwendungsbereich der neuen Formulierung fallen würden.

9.3 Die Formulierung ist somit auslegungsbedürftig und es besteht eine gewisse Rechtsunsicherheit, welche Planungen darunterfallen würden und wer dies im Einzelfall entscheidet. Dies führt indes nicht zu einer offensichtlichen Rechtsungültigkeit der Initiative. Allerdings ist zumindest fraglich, ob die vorgeschlagenen Änderungen von § 31 und § 65 KV in dieser Form unmittelbar anwendbar wären. Im Falle der Annahme der Initiative empfehlen wir deshalb, diese Fragen im GpR zu konkretisieren.

10. Wie bereits erwähnt, will die vorliegende Initiative auch eine Übergangsregelung einführen. Diese bestimmt, dass der Landrat im Falle der Annahme der Verfassungsinitiative innert einem Jahr über die Genehmigung «der geltenden Klimastrategie, der Nachhaltigkeitsstrategie sowie des Energieplanungsberichts» entscheidet. Jene Genehmigungsbeschlüsse sollen dann wiederum dem fakultativen Referendum unterstehen. Wird die Genehmigung verweigert, sieht die Übergangsbestimmung vor, dass die betreffenden Planungen ausser Kraft treten. Mit anderen Worten will die Initiative (auch) die rückwirkende Genehmigung von bzw. Volksabstimmung über bereits beschlossene Planungen in diesen Bereichen erwirken.

10.1 Grundsätzlich wirken Rechtsnormen in die Zukunft bzw. auf die Gegenwart. Wenn Bestimmungen auf Vergangenes Bezug nehmen, kann es sein, dass Betroffene durch die Änderung der Rechtslage überrascht werden und anders gehandelt hätten, wenn ihnen das neue Recht bekannt gewesen wäre. Die sogenannte Rückwirkung kann mithin zu Rechtsfolgen führen, die im Zeitpunkt, als sich der zu beurteilende Sachverhalt ereignete, nicht voraussehbar waren. Dies kann im Widerspruch zum rechtsstaatlichen Grundsatz der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes stehen (ULRICH HÄFELIN/ GEORG MÜLLER/ FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 266).

10.2 Lehre und Rechtsprechung unterscheiden zwischen echter und unechter Rückwirkung, wobei sich jeweils unterschiedliche Probleme ergeben. Eine echte Rückwirkung liegt vor, wenn ein Gesetz bei der Anwendung neuen Rechts an einen Sachverhalt anknüpft, der sich vor dessen Inkrafttreten ereignet hat und im Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Norm abgeschlossen ist. Diese echte Rückwirkung ist nur dann verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn die Rückwirkung ausdrücklich in einem Gesetz vorgesehen ist oder sich daraus klar ergibt, in einem vernünftigen Rahmen zeitlich limitiert ist, einem schutzwürdigen öffentlichen Interesse dient, nicht zu stossenden Ungleichheiten führt und nicht in wohlerworbene Rechte eingreift. Bei der unechten Rückwirkung wird hingegen auf Verhältnisse abgestellt, die zwar unter der Herrschaft des alten Rechts entstanden sind, beim Inkrafttreten des neuen Rechts aber immer noch andauern. Die unechte Rückwir-

kung gilt grundsätzlich als zulässig, soweit ihr nicht wohlerworbene Rechte entgegenstehen (BGE 138 I 189, E. 3.4).

10.3 Diesen Grundsätzen verschafft auch die Baselbieter Kantonverfassung Nachachtung. So ist in § 11 KV vorgesehen, dass die Rückwirkung von Erlassen unzulässig ist, wenn sie zeitlich übermässig zurückgreift oder zu einer unverhältnismässigen Belastung führt (vgl. auch § 14 Abs. 1 Ziff. 4 Verfassung des Kantons Graubünden).

10.4 Die geltende *Nachhaltigkeitsstrategie* (Strategie des Regierungsrates für eine Nachhaltige Entwicklung im Kanton Basel-Landschaft) wurde vom Regierungsrat am 17. Februar 2009 beschlossen. Sie gilt unbefristet und fliesst seither kontinuierlich in alle Politikbereiche (Finanz-, Wirtschafts-, Sozial- und Bildungspolitik) mit ein. Nachhaltige Entwicklung wird darin nicht als eine weitere Sektorpolitik neben anderen verstanden, sondern stellt eine regulative Idee dar, die systematisch in alle Sachpolitiken einbezogen werden soll. Damit bezieht sich der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft explizit auf die Ausführungen des Schweizerischen Bundesrates in dessen Strategie Nachhaltige Entwicklung aus dem Jahr 2008. Mit dem Regierungsprogramm 2012-2015 wurde die politische Strategie sodann ausdrücklich mit der Nachhaltigkeitsstrategie «fusioniert». Die Finanz-, Wirtschafts-, Sozial-, Bildungspolitik usw. werden so ausgestaltet, dass sich der Kanton insgesamt nachhaltig entwickelt. Die sieben strategischen Schwerpunkte des Regierungsprogramms decken alle drei Zieldimensionen der Nachhaltigen Entwicklung ab: Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, ökologische Verantwortung und gesellschaftliche Solidarität (vgl. LRV 2012-058, S. 50 f.). Das Thema Nachhaltigkeit in all seinen Dimensionen ist nach dem Gesagten derart mit der Planung in allen Politikbereichen verwoben, dass unklar ist, was dem Landrat konkret zur Genehmigung vorgelegt werden sollte, falls die Initiative angenommen wird. Müsste tatsächlich die im Jahr 2009 beschlossene Nachhaltigkeitsstrategie dem Landrat vorgelegt werden? Diesfalls wäre fraglich, ob diese Rückwirkung nicht zeitlich übermässig zurückgreift, zumal eine vor bald 20 Jahren beschlossene Strategie, welche vor mehr als zehn Jahren mit allen Politikbereichen fusioniert wurde, in Frage gestellt würde.

10.5 Was mit dem in der Übergangsbestimmung genannten *Energieplanungsbericht* gemeint ist, erscheint hingegen deutlicher zu sein. Der Regierungsrat hat nach § 3 des kantonalen Energiegesetzes für den Kanton eine Energieplanung zu erstellen, diese bei Bedarf anzupassen und dem Landrat periodisch darüber Bericht zu erstatten. Die Energieplanung umfasst insbesondere eine Beurteilung des künftigen Bedarfs und Angebots an Energie im Kanton sowie eine Strategie zur Energieversorgung und -nutzung mit den dazu notwendigen Massnahmen. Der Regierungsrat überprüft die Energieplanung in der Regel alle vier Jahre. Der erste Energieplanungsbericht nach § 3 Energiegesetz wurde dem Landrat Anfang 2022 zur Kenntnisnahme unterbreitet (vgl. LRV 2022/41 vom 25. Januar 2022). In seinem Bericht zeigt der Regierungsrat eine Reihe von neuen Massnahmen auf, die er als geboten erachtet, um das Netto-Null-Emissionsziel bis 2050 zu errei-

chen (Bericht, S. 22 ff.). Diese Massnahmen betreffen die Dekarbonisierung der Wärmeversorgung von Gebäuden, die Verbesserung der Energieeffizienz von Gebäuden, die Forcierung der Solarenergie und der emissionsarmen Mobilität sowie die Unterstützung der Gemeinden bei ihren Aufgaben. Eine Mehrheit der Massnahmen besteht entweder in konkreten Vorgaben für Bauten oder in der Förderung von bestimmtem Verhalten. Der Regierungsrat informiert im Bericht darüber, dass er diejenigen Massnahmen, welche in seinen Zuständigkeitsbereich fallen (ungefähr die Hälfte), bereits beschlossen habe und zu jenen, welche in die Kompetenz des Landrates fallen, eine Vernehmlassung eröffnet habe oder eine solche eröffnen werde (Bericht, S. 43). Der nächste Energieplanungsbericht folge dann voraussichtlich im Jahr 2026 oder 2027.

10.6 Der Energieplanungsbericht stellt einen wichtigen Bestandteil der *Klimaschutzstrategie* dar. Auch diese wird in der Übergangsbestimmung genannt und ist eindeutig identifizierbar. Sie wurde im Mai 2024 vom Regierungsrat in Kraft gesetzt. Zuvor war sie im Dezember 2022 zur Vernehmlassung verabschiedet und danach dem Landrat zur Kenntnisnahme unterbreitet worden (vgl. LRV 2024/294). Im Jahr 2021 hatte sich der Regierungsrat zusammen mit den Nordwestschweizer Kantonen Basel-Stadt, Solothurn, Jura und Aargau im Rahmen einer gemeinsamen Klima-Charta zum Netto-Null-Ziel des Bundes bekannt. Die Klimaschutzstrategie enthält sieben Leitsätze, an denen sich das klimapolitische Handeln orientieren soll und zeigt zehn Handlungsfelder auf, in denen der Kanton Massnahmen ergreifen möchte (bspw. Gebäude, Verkehr und Raum, Industrie und Gewerbe, Konsum, Landwirtschaft und Ernährung etc.). Die in der Strategie aufgezeigten Schlüsselmassnahmen sollen in einem nächsten Schritt vertieft werden und basierend darauf sollen die zur Erreichung der gesteckten Ziele notwendigen Massnahmen in Form einer Massnahmenplanung ausgearbeitet und in einem darauffolgenden Schritt umgesetzt werden. Hierfür sollen die notwendigen Mittel, soweit nicht im Rahmen bereits bestehender Massnahmen oder Budgets enthalten, in den Aufgaben- und Finanzplan aufgenommen werden.

10.7 Im Grundsatz wären die Voraussetzungen einer zulässigen (echten wie unechten) Rückwirkung sowohl im Falle des Energieplanungsberichts als auch im Falle der Klimaschutzstrategie wohl erfüllt. Die Rückwirkung wäre ausdrücklich in der Verfassung vorgesehen, sie wäre in einem vernünftigen Rahmen zeitlich limitiert (der Energieplanungsbericht stammt aus dem Jahr 2022, die Klimaschutzstrategie aus dem Jahr 2024) und würde einem schutzwürdigen öffentlichen Interesse dienen. Höchstwahrscheinlich würde die Aufhebung der strategischen Beschlüsse auch nicht in wohlerworbene Rechte eingreifen, wobei dies hier nicht abschliessend beurteilt werden kann. Fraglich wäre, ob die Rückwirkung eventuell zu stossenden Ungleichheiten führen würde, falls Private bereits Dispositionen getroffen haben, welche nicht mehr rückgängig gemacht werden könnten. Allerdings enthalten die Strategien, soweit dies hier beurteilt werden kann, keine Massnahmen mit direkten Auswirkungen auf Bürgerinnen und Bürger, sondern müssen jeweils noch durch Gesetzes- oder Verordnungsänderungen umgesetzt werden. Was es aber genau für die Bürgerinnen und Bürger bedeuten würde, wenn die Klimaschutzstrategie und der Energiepla-

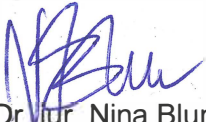
nungsbericht ausser Kraft gesetzt würden, kann hier nicht abschliessend abgeschätzt werden. Jedenfalls führt dies aber nicht zu einer offensichtlichen Rechtsungültigkeit.

V. Fazit

11. Zusammenfassend kommen wir zum Schluss, dass die formulierte Verfassungsinitiative «Mehr Demokratie bei strategischen Planungen» sowohl die Einheit der Form als auch die Einheit der Materie wahrt und nicht unmöglich ist. In Bezug auf die Einhaltung des übergeordneten Rechts ist festzuhalten, dass ein neuer Genehmigungsvorbehalt bzw. ein neues fakultatives Referendum nicht gegen höherrangiges Recht verstösst. Die Kantone sind frei in der Ausgestaltung und im Grad der demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten. Einzig eine gewisse Unbestimmtheit der Formulierungen in der vorgeschlagenen Verfassungsinitiative wirft Fragen auf, jedoch könnten diese Unsicherheiten auf Gesetzesstufe geklärt werden. Was die vorgeschlagene Übergangsbestimmung anbelangt, so ist festzuhalten, dass auch diese gewisse Fragen aufwirft. Insgesamt liegt aber keine offensichtliche Rechtsungültigkeit vor.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Ausführungen zu dienen und stehen für allfällige Fragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen



Dr. iur. Nina Blum
Wiss. Sachbearbeiterin



Lic. iur. René Bolliger
Stv. Leiter Rechtsdienst

Kopie: RR Kathrin Schweizer