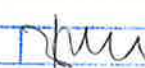


Rechtsdienst Regierungsrat & Landrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Finanz- und Kirchendirektion
Generalsekretariat

| | | |
|---|----------|---|
| FINANZ- und KIRCHEN-DIR. | | Korr. Nr. 20374 |
| - Direkte Erledigung | | - RRB |
| - Antwortschreiben Vorsteher | | - Zum erteilten Auftrag |
| Eing. 28. Jan. 2026 | | |
| Auftrag | Federlg. | z.K. |
| VOR GS AGT GEM HR GFM FIV KSA PA STA STV ZI | | |
| BGV BLPK SVA LI | | |
| Visa | |  |

Liestal, 26. Januar 2026

030 25 36 / JP

Prüfung der Rechtsgültigkeit der formulierten Verfassungsinitiative «Keine Gemeinderäte im Landrat»

Sehr geehrter Herr Regierungsrat Lauber
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 16. Dezember 2025 haben Sie uns gebeten, die Rechtsgültigkeit der formulierten Verfassungsinitiative «Keine Gemeinderäte im Landrat» 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, S. 1 ff.; RENÉ A. RHINOW, Volksrechte, in: Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 1984, S. 144 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. Sep-

tember 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 1'660 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 «Keine Gemeinderäte im Landrat» 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 eine Erweiterung der in § 51 der Kantonsverfassung verankerten funktionellen Unvereinbarkeit(en) und damit des Verbots für Behördenmitglieder, gleichzeitig einer anderen Behörde anzugehören. Im Konkreten soll § 51 Abs. 2 KV dahingehend ergänzt werden, dass nebst den Richterinnen und Richtern sowie Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreibern der erstinstanzlichen Gerichte, Mitgliedern von Behörden selbständiger kantonaler

Betriebe sowie höheren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Staatsverwaltung auch Mitglieder der Gemeinderäte dem Landrat nicht sollen angehören dürfen. Das Verbot dem Landrat anzugehören soll demnach also auf die Mitglieder des Gemeinderats ausgedehnt werden. Mit anderen Worten bedeutet dies, dass ein Mitglied des Gemeinderats nicht gleichzeitig ein Mitglied des Landrats sein kann. Mit Blick auf die dargestellte Regelungsmaterie ist das Gültigkeitserfordernis der Einheit der Materie ohne Weiteres erfüllt, geht es in der Initiative doch einzig darum, die (funktionalen) Unvereinbarkeitsregeln dahingehend auszuweiten, dass Mitglieder der kantonalen Exekutive nicht gleichzeitig auch der kantonalen Legislative angehören können.

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. Im Falle des vorliegenden Volksbegehrens ist eine derartige Unmöglichkeit nicht ersichtlich, so dass der Rechtsgültigkeit der Initiative unter diesem Gesichtspunkt nichts entgegensteht.

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). Da die Gültigkeitsprüfung Sache des Landrats ist, ist dabei weder auf das Urteilsvermögen des Durchschnittsbürgers bzw. der Durchschnittsbürgerin noch auf dasjenige einer juristischen Fachkraft, sondern grundsätzlich auf das Verständnis der Landräte und Landrätinnen abzustellen (vgl. Basellandschaftliche Verwaltungsgerichtsentscheide [BLVGE] 1996, S. 39 f.).

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 Das Prinzip der Unverletzlichkeit des Stimmrechts verlangt, dass die Behörde, welche sich über die materielle Gültigkeit einer Initiative ausspricht, diese in dem für die Initianten und Initiantinnen günstigsten Sinn auslegt. Erlaubt es der Text, eine Initiative bei entsprechender Auslegung als mit dem höherrangigen Recht vereinbar zu bezeichnen, so ist sie gültig zu erklären (vgl. Bundesgerichtsentscheid [BGE] 119 Ia 154, 157). Der Spielraum einer derartigen Auslegung ist bei einer nicht formulierten Initiative jedoch grösser als bei einer ausformulierten Initiative.

6.4 Zu prüfen ist nachfolgend die Übereinstimmung mit dem Bundesrecht. Insbesondere stellt sich die Frage nach der Vereinbarkeit mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben in Bezug auf die angestrebte Einführung restriktiverer Unvereinbarkeitsregelungen.

6.4.1 Zu diesem Zweck ist zunächst auf den Begriff der «Unvereinbarkeit» einzugehen, wie er sich aus der Bundesverfassung ergibt. Der Begriff «Unvereinbarkeit» im Sinne der Bundesverfassung bezeichnet das Verbot für Behördenmitglieder, gleichzeitig einer anderen Behörde anzugehören oder gleichzeitig eine andere Funktion oder Tätigkeit auszuüben (sog. «funktionelle Unvereinbarkeit»). Der Begriff der Unvereinbarkeit wird ausserdem für den sog. Verwandtenausschluss verwendet, d.h. das Verbot, dass mehrere Personen, die zueinander in einer engen (insb. familiären oder partnerschaftlichen) Beziehung stehen, gleichzeitig derselben Behörde angehören dürfen (sog. «persönliche Unvereinbarkeit»). An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die Unvereinbarkeit zufolge familiärer oder partnerschaftlicher Beziehungen in der vorliegenden Diskussion keine Rolle spielt. Unvereinbarkeitsvorschriften verwirklichen die personelle Gewaltenteilung und bezwecken die Vermeidung von Loyalitäts- und Interessenkonflikten. Allgemein stellen sie die Begrenzung und Kontrolle der obersten staatlichen Gewalten sicher (vgl. BENJAMIN SCHINDLER, Kommentierung von Art. 144 BV, in: Bernhard Ehrenzeller et al. [Hrsg.], St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 4. Aufl., 2023, Rz. 2 f. zu Art. 144 BV). Unvereinbarkeitsvorschriften verfolgen unterschiedliche Zwecke, je nach dem, ob sie Unvereinbarkeiten innerhalb derselben oder zwischen verschiedenen Staatsgewalten festschreiben. Verbieten Unvereinbarkeitsklauseln derselben Person den Zugang zu Ämtern derselben Ebene innerhalb der drei Staatsgewalten (Legislative, Exekutive, Judikative), stehen sie im Dienste der Gewaltenteilung und gewährleisten die Unabhängigkeit der Staatsgewalten; wenn sie hingegen auf Ämter unterschiedlicher Ebenen oder innerhalb derselben Gewalt angewendet werden, zielen die Unvereinbarkeitsregeln darauf ab, Machtkonzentrationen zu vermeiden, Einflüsse zu verhindern, die das reibungslose Funktionieren der staatlichen Organe beeinträchtigen, und die Unabhängigkeit dieser Organe und ihrer Mitglieder zu wahren (BGE 114 Ia 395, E. 6.c; vgl. auch Urteil des Bundesgerichts [BGer]

1C_11/2009, E. 2, mit weiteren Hinweisen). Bei den Gerichten dienen Unvereinbarkeiten der grundlegenden Absicherung der richterlichen Unabhängigkeit (Art. 191c BV; vgl. SCHINDLER, a.a.O., Rz. 9 zu Art. 144 BV). Durch Verhinderung von Ämterkumulation tragen Unvereinbarkeitsvorschriften zur Gleichstellung der Mitglieder innerhalb eines Behördenkollegiums und auch zur Wahrung der Hierarchie in der Staatsverwaltung bei. Konflikte und Interessenkollisionen bei den Behördenvertreterinnen und Behördenvertretern sollen präventiv verhindert werden (vgl. LUKAS SCHAUB, Kommentierung von Art. 144 BV, in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney [Hrsg.], Basler Kommentar zur Bundesverfassung, 2. Aufl., 2025, Rz. 2 zu Art. 144 BV; SCHINDLER, a.a.O., Rz. 3 zu Art. 144 BV).

6.4.2 Im demokratischen Staatsgefüge gilt im Grundsatz das (ungeschriebene) Prinzip der Gewaltentrennung. Dies bedeutet, dass Funktionen von Legislative, Exekutive und Judikative nicht auf einer Person vereint werden dürfen. Entsprechend ist in der Schweiz ein Doppelmandat auf derselben staatlichen Ebene im Sinne der horizontalen Gewaltenteilung nicht möglich (MICHAEL STREBEL, Gemeinderegierung und Kantonsparlament – Doppelmandat: Problem oder Notwendigkeit?, in: schweizer-gemeinde.ch vom 11. August 2025, einsehbar unter: <https://www.schweizer-gemeinde.ch/artikel/gemeinderegierung-und-kantonsparlament-doppelmandat-problem-oder-notwendigkeit>, zuletzt besucht am 19. Januar 2026). Gemäss Art. 144 BV können die Mitglieder des Nationalrats, des Ständerats, des Bundesrats sowie die Richterinnen und Richter des Bundesgerichts nicht gleichzeitig einer anderen dieser Behörden angehören. Die Mitglieder des Bundesrats und die vollamtlichen Richterinnen und Richter des Bundesgerichts dürfen kein anderes Amt des Bundes oder eines Kantons bekleiden und keine andere Erwerbstätigkeit ausüben. Die weiteren Unvereinbarkeiten regeln das Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; Art. 14) sowie das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG; Art. 60). Art. 144 BV schliesst kantonale (Unvereinbarkeits-)Regelungen, welche ein kantonales Amt mit einem Amt des Bundes für nicht vereinbar erklären, nicht aus. Das Motiv ist in erster Linie in der uneingeschränkten Erhaltung der Arbeitskraft und der Vermeidung von Interessenskonflikten zu sehen (SCHAUB, a.a.O., Rz. 19 zu Art. 144 BV; SCHINDLER, a.a.O., Rz. 20 zu Art. 144 BV).

6.4.3 Die vorangehenden bundesrechtlichen Normen bilden die rechtlichen Vorgaben für die Unvereinbarkeiten der Bundessbehörden. Welche Vorgaben der Bundesgesetzgeber in diesem Zusammenhang für die Kantone (und dessen Behörden) macht, ist nachfolgend zu eruieren. Insbesondere fragt sich, ob und inwiefern eine Ausweitung der kantonsverfassungsrechtlichen Unvereinbarkeiten in Bezug auf die kantonalen Behörden im Rahmen der Bundesverfassung und der verfassungsausführenden Bundesgesetzgebung zulässig ist.

6.4.4 Gemäss Art. 3 BV gelten die Kantone als «souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist». Weiter bestimmt dieser Verfassungsartikel, dass die Kantone

alle Rechte ausüben [dürfen], die nicht dem Bund übertragen sind. Als Ausfluss der dergestalt gewährleisteten Souveränität verfügen die Kantone über eine vollständige Staatsorganisation (Parlament, Regierung, Justiz) und besitzen eine sehr weitgehende Verfassungs-, Organisations-, Aufgaben- und Finanzautonomie (GIOVANNI BIAGGINI, Kommentierung von Art. 3 BV, in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney [Hrsg.], Basler Kommentar zur Bundesverfassung, 2015, Rz. 21 zu Art. 3).

6.4.5 Nach Art. 51 BV haben sich die Kantone eine demokratische Verfassung zu geben, welche der Zustimmung des Volks bedarf und revidiert werden können muss, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten es verlangt (Abs. 1). Die Kantonsverfassungen bedürfen der Gewährleistung des Bundes (Abs. 2). So sind die Kantone also kraft Art. 51 BV verpflichtet, ihre Verfassungshoheit auszuüben. Art. 51 BV stellt an eine Kantonsverfassung im Wesentlichen drei materielle Forderungen: Erstens muss sie demokratisch sein (Demokratiegebot); zweitens muss sie minimale politische Rechte bzw. direktdemokratische Beteiligungsrechte gewährleisten; und drittens darf sie dem Bundesrecht nicht widersprechen. Absatz 1 der genannten Verfassungsbestimmung zielt einerseits darauf, ein Minimum an Übereinstimmung zwischen den Verfassungsordnungen der Kantone zu sichern. Andererseits soll er die kantonale Verfassungsautonomie so weit als möglich erhalten. Die Kantone können ihre Verfassungen, die Gestalt und Organisation des Kantons sowie die grundlegenden Rechte und Pflichten ihrer Bevölkerung grundsätzlich frei ausgestalten (vgl. auch Art. 47 BV). Art. 51 BV setzt dieser Autonomie insofern Schranken, als dass die kantonalen Grundgesetze demokratisch ausgestaltet und mit direktdemokratischer Beteiligung zustande gekommen sein müssen (vgl. EVA MARIA BELSER/NINA MASSÜGER, Kommentierung von Art. 51 BV, in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney [Hrsg.], Basler Kommentar zur Bundesverfassung, 2. Aufl., 2025, Rz. 8 ff. zu Art. 51 BV; PATRICIA EGLI/ALEXANDER RUCH, Kommentierung von Art. 51 BV, in: Bernhard Ehrenzeller et al. [Hrsg.], St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 4. Aufl., 2023, Rz. 11 ff. zu Art. 51 BV). Nach allgemeiner Auffassung können Kantone nur dann als «demokratisch» i.S.v. Art. 51 Abs. 1 BV gelten, wenn sie über die bereits erläuterten Anforderungen hinaus auch die Gewaltenteilung beachten. Der Grundsatz der Gewaltenteilung ist als ungeschriebenes verfassungsmässiges Recht anerkannt (vgl. BGE 145 V 380, E. 6.3; 138 I 378, E. 7.1), weshalb die Kantone ohnehin verpflichtet sind, den Gewaltenteilungsgrundsatz zu respektieren; bei deren Ausgestaltung verfügen sie aber über einen erheblichen Spielraum (BELSER/MASSÜGER, a.a.O., Rz. 34 zu Art. 51). Was die Bestellung der Staatsorgane angeht, verlangt der Bundesverfassungsgeber, dass das Kantonsparlament vom Volk gewählt wird, während er über das Wahlorgan der Regierung, der Gerichte, der Staatsbediensteten keine Vorschriften macht. Entscheidend ist, dass die Mitglieder der Regierung (vom Volk oder Parlament) gewählt werden und so ihre Legitimation auf den Volkswillen zurückführen. Ähnliches gilt für die Wahl der Mitglieder der Gerichte, wobei deren Unabhängigkeit über den Wahlmodus gestellt wird. Die Festlegung von Unvereinbarkeiten von Legislativ- und Exekutivfunktionen ist den Kanto-

nen anheimgestellt; so ist es den Kantonen nicht verwehrt, Angehörige der Kantonsverwaltung im Kantonsparlament Einsitz nehmen zu lassen (EGLI/RUCH, a.a.O., Rz. 16 ff. zu Art. 51 BV).

Art. 51 enthält als weitere Voraussetzung kantonalen Verfassungsrechts die politische Mitwirkung des Volks in Verfassungsangelegenheiten (EGLI/RUCH, a.a.O., Rz. 21 zu Art. 51 BV). Die «Zustimmung des Volkes» ist an die Erfordernisse der Garantie der politischen Rechte, wie sie in Art. 34 BV enthalten ist, geknüpft: Ohne freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe könnte eine Zustimmung nicht zustande kommen (EGLI/RUCH, a.a.O., Rz. 22 zu Art. 51 BV).

6.4.6 Art. 34 Abs. 1 BV ist mit der demokratischen Struktur der Schweiz verbunden und gewährleistet in allgemeiner Weise die politischen Rechte auf Ebene des Bundes, der Kantone und der Gemeinden. Die genannte Bestimmung bedarf der gesetzlichen Konkretisierung und ist damit der kantonalen Differenzierung zugänglich (vgl. Urteil des BGer 1C_11/2009, E. 3.1). Das politische Stimmrecht umfasst das aktive und das passive Wahlrecht, eingeschlossen das Recht der Bürgerin oder des Bürgers, dass ein öffentliches Amt nur mit Personen besetzt wird, die in sich keine Unvereinbarkeitsgründe erfüllen (BGE 116 Ia 242, E. 1). Garantiert wird also nicht nur das Recht, an Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen (aktives Wahlrecht), sondern auch das Recht, in öffentliche Ämter gewählt zu werden, deren Besetzung dem souveränen Volk obliegt (passives Wahlrecht; BGE 114 Ia 395, E. 6.a). Kantonale Unvereinbarkeitsbestimmungen können eine Einschränkung des aktiven und passiven Wahlrechts und damit der von Art. 34 BV gewährleisteten politischen Rechte bedeuten. Sie treffen einerseits die an einer Kandidatur interessierten Personen, andererseits aber auch jene Personen, welche erstere zu wählen beabsichtigen (Urteil des BGer 1C_11/2009, E. 3.1). Derartige gestaltende Beschränkungen sind als Ausdruck einer demokratischen, gewaltengegliederten Staatsorganisation in Kauf zu nehmen (vgl. GEROLD STEINMANN/MICHEL BESSON, in: St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, Rz. 32 zu Art. 34 BV). Allerdings sind sie nur dann zulässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt und zudem verhältnismässig sind (vgl. Art. 36 BV; Urteil des BGer 1C_11/2009, E. 3.1). Das Wahlrecht darf demnach also nur aus zwingenden Gründen des öffentlichen Interesses unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit sowie unter Wahrung des Gleichheitsgrundsatzes eingeschränkt werden (vgl. BGE 114 Ia 395, E. 6.a). Unvereinbarkeiten aus Gründen der sogenannten personellen Gewaltenteilung sind ohne Weiteres statthaft (PIERRE TSCHANNEN, Kommentierung von Art. 34 BV, in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney [Hrsg.], Basler Kommentar zur Bundesverfassung, 2. Aufl., 2025, Rz. 19 zu Art. 34 BV).

6.4.7 Doppelmandate von Gemeinderatsmitgliedern in kantonalen Parlamenten sind in der Schweiz keine Seltenheit. Allerdings sind derartige Doppelmandate je nach Anzahl Gemeinden und Professionalisierung der Kantonsparlamente oder wegen historisch gewachsener Gründe nicht in allen Kantonen gleichermassen stark verbreitet (vgl. für genauere Zahlen TOBIAS ARNOLD,

Die Macht der Doppelmandate, 3. Oktober 2018, in: Adrian Vatter [Hrsg.], Das Parlament in der Schweiz. Macht und Ohnmacht der Volksvertretung, Zürich: NZZ Libero, einsehbar unter: <https://www.defacto.expert/2018/10/03/die-macht-der-doppelmandate/>, zuletzt besucht am 12. Januar 2026). Im Kanton Basel-Landschaft ist es nicht unüblich, dass Politikerinnen oder Politiker sowohl einem Gemeinderat als auch dem Landrat angehören (wie bei der Auflistung der Interessenbindungen auf der Website des Parlaments ersichtlich ist, einsehbar unter: [basel-land.ch/politik-und-behorden/landrat-parlament](https://www.basel-land.ch/politik-und-behorden/landrat-parlament), zuletzt besucht am 12. Januar 2026). Diese Doppelfunktion will die hier interessierende Verfassungsinitiative verbieten. Dementsprechend sollen die in der Kantonsverfassung in § 52 Abs. 2 verankerten Unvereinbarkeitsregelungen dahingehend erweitert werden, dass (auch) Mitglieder der Gemeinderäte dem Landrat nicht (mehr) angehören dürfen (vgl. Initiativtext). Die Kantonsverfassung sieht bereits heute vor, dass Richterinnen und Richter sowie Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber der erstinstanzlichen Gerichte, Mitglieder von Behörden selbständiger kantonaler Betriebe sowie höhere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Staatsverwaltung nicht auch Teil des kantonalen Parlaments und damit des Landrats sein dürfen (§ 51 Abs. 2 KV). Dies soll inskünftig auch für Gemeinderätinnen und Gemeinderäte gelten. Damit wird eine Trennung von Exekutive und Legislative auf Gemeinde- und Kantonsebene verlangt.

6.4.8 Die von den Initiantinnen und Initianten geforderte Ausweitung der in der Kantonsverfassung verankerten Unvereinbarkeitsregelungen tangieren unbestreitbar die politischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger, auf die sie sich beziehen, da der Zugang zum Amt einer Landrätin bzw. eines Landrats durch die besagte Erweiterung der verfassungsrechtlichen Unvereinbarkeitsklausel (weiter) eingeschränkt wird. Personen dürften künftig nicht gleichzeitig ein Mandat in einem Gemeinderat und im Landrat ausüben. Sobald jemand also Mitglied der Gemeindeexekutive ist, bestünde im Zusammenhang mit einem Landratsmandat für die betroffene Bürgerin oder den betroffenen Bürger sowie deren bzw. dessen Wählerschaft in der Praxis letztlich keine echte Wahlfreiheit mehr. Grundsätzlich können die Kantone zwar aufgrund ihrer Organisationskompetenz sowie ihrer weitgehenden Handlungsfreiheiten die Unvereinbarkeiten, die die Mitglieder ihrer Behörden betreffen, frei festlegen (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 30. November 1987 über die Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Glarus und Jura, BBl 1988 I S. 255 Nr. 124 und S. 272 Nr. 162). Art. 51 BV gibt mit Blick auf dessen Zweck lediglich Minimalanforderungen (Einhaltung des Demokratieprinzips und minimaler politischer Rechtsgarantien) in Beachtung der substantiellen Autonomie der Kantone vor. Dennoch muss eine Unvereinbarkeitsregel, die in der Praxis dazu führt, dass bestimmte Bürgerinnen und Bürger in ihrer Wählbarkeit eingeschränkt werden, nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts auf ernsthaften und vertretbaren Gründen beruhen, da sie andernfalls willkürlich wäre oder jedenfalls eine ungerechtfertigte Beeinträchtigung des Wahlrechts darstellen würde (BGE 114 Ia 395, E. 7.c).

6.4.9 Das Initiativkomitee begründet die entsprechende Beschränkung des Wahlrechts mit einer klaren Rollenverteilung in den politischen Gremien. Wer Gesetze mache, solle sie nicht gleichzeitig selbst ausführen. Deshalb brauche es eine klare Trennung zwischen Legislative und Exekutive. Wenn Gemeinderäte gleichzeitig im Landrat sassen, entstehe ein dauerhaftes Rollendilemma: Als Landrätin oder Landrat erlasse man kantonale Regeln, die man als kommunales Exekutivmitglied später selbst anwenden – oder im Extremfall auch zu umgehen versuchen – könnte. Genau diese potenzielle Interessenkollision wolle man institutionell ausschliessen (siehe Artikel «Gemeinderäte sollen nicht mehr im Landrat sitzen: Initiative will Doppelmandate verbieten» in der BZ Basel vom 6. Juli 2025, online einsehbar unter: <https://www.bzbasel.ch/basel/baselland/baselland-gemeinderäte-sollen-nicht-mehr-in-landrat-sitzen-initiative-will-doppelmandate-verbieten-Id.2792664>, zuletzt besucht am 14. Januar 2026).

6.4.10 Es entspricht dem Wesen der repräsentativen Demokratie, dass Parlamentarierinnen und Parlamentarier in der einen oder anderen Form Interessenvertreter sind; sie haben häufig wichtige Funktionen in Berufs- und Wirtschaftsverbänden oder anderen Interessengruppen (HANSJÖRG SEILER, Gewaltenteilung, Bern 1994, S. 752 f.). Für Gemeinderätinnen und Gemeinderäte, die im Parlament sitzen, wird sich möglicherweise im Vergleich zu anderen Parlamentarierinnen und Parlamentariern öfters die Gelegenheit ergeben, sich für die Interessen ihrer Gemeinde gebührend einzusetzen. Grundsätzlich befinden sie sich jedoch in dieser Hinsicht in keiner anderen Lage als bspw. Landwirte, die für eine günstige Landwirtschafts- und Subventionsgesetzgebung kämpfen, oder Unternehmer, die für Wirtschaftsförderung und eine die Unternehmungen entlastende Steuergesetzgebung eintreten. Derartige Interessenskonflikte sind nicht selten. Da im Landrat möglichst alle gesellschaftlichen Gruppierungen vertreten sein sollen, darf die Wahrnehmung von Eigeninteressen nicht leichthin als Beeinträchtigung seiner Objektivität und Integrität aufgefasst werden. Darin unterscheidet sich das Parlament wesentlich von den anderen Staatsorganen, insbesondere jenen der Justiz und auch der Exekutive (BGE 125 I 289, E. 6.b).

6.4.11 Die Thematik der Unvereinbarkeit von Mandaten in der Gemeindeexekutive und der kantonalen Legislative gibt in den Kantonen immer wieder Anlass zu Diskussionen. Im Kanton Aargau beispielsweise gab es in der Vergangenheit Forderungen nach einem Verbot des gleichzeitigen Einsitzes in Gemeinderat und Kantonsparlament, weil derartige Ämterkumulationen Interessenkonflikte mit sich brächten (siehe Artikel «Kritik an Doppelmandaten: Diese 36 Grossräte sind gleichzeitig Gemeinderäte – das ist in einem anderen Kanton künftig verboten» in der Aargauer Zeitung vom 22. Juli 2020; einsehbar unter: <https://www.aargauerzeitung.ch/aargau/kanton-aargau/kritik-an-doppelmandaten-diese-36-grossrate-sind-gleichzeitig-gemeinderate-das-ist-in-einem-anderen-kanton-künftig-verboten-Id.1240351?nativeApp=false>, zuletzt besucht am 20. Januar 2026). Auch im Wallis ist die «Ämterkumulation» regelmässig Thema politischer Vorstösse. Zuletzt wurde im September 2024 im Grossen Rat über das Gesetz über die Unvereinbarkeiten debattiert, wobei kritisiert wurde, dass das Gemeinderatsmandat unnötig und über Mass eingeschränkt würde (Sit-

zung des Grossen Rats Kanton Wallis vom 10. September 2024; einsehbar unter: <https://vs.recapp.ch/shareparl/de?agendaltemUid=28f65c5d-38d8-47ea-8c79-259d909730c2&scroll=true&autoplay=false>, zuletzt besucht am 19. Januar 2026).

6.4.12 Im Kanton Neuenburg besteht (bereits) ein generelles Verbot von Doppelmandaten zwischen kommunaler Exekutiveebene und kantonaler Legislativebene: Kein Mitglied des Gemeinderats darf im Grossen Rat sitzen (Art. 34a Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte [Loi sur les droits politiques] vom 17. Oktober 1984 [LDP/NE; RSN 141]: «Aucun membre du Conseil communal ne peut siéger au Grand Conseil.»). Der Gesetzestext legt fest, dass Mitglieder einer kommunalen Exekutive (Gemeinderat = Conseil communal) nicht gleichzeitig dem kantonalen Parlament (Grosser Rat = Grand Conseil) angehören dürfen. Obwohl die Kantonsverfassung des Kantons Neuenburg (Constitution de la République et Canton de Neuchâtel vom 24. September 2000; RSN 101) die allgemeinen Prinzipien der Gewaltentrennung und der Organisation der Behörden regelt, wurde das spezifische und umfassende Verbot auf der Ebene des formellen Gesetzes (präzisierend) verankert.

6.4.13 Das Bundesgericht bestätigte im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle die Rechtmässigkeit dieser gesetzlichen Regelung mit Urteil 1C_468/2019 vom 8. Juni 2020 (franz.), nachdem seitens der Beschwerdeführenden eine Verletzung der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV; kommunale Gemeinderätinnen und Gemeinderäte könnten durch diese Bestimmung im Vergleich zur Restbevölkerung nur unter erschwerten Bedingungen in den Grossen Rat gewählt werden) sowie eine Verletzung von Art. 34 Abs. 2 BV geltend gemacht wurde. Das Bundesgericht hielt in seinen Ausführungen fest, dass diese Bestimmung mit der Bundesverfassung vereinbar sei und in die Organisationsautonomie des Kantons falle. Die Kantone seien im Grundsatz frei, Unvereinbarkeitsregeln für politische Ämter festzulegen, wobei eine gesetzliche Grundlage bestehen müsse. Zudem müsse die Regelung im öffentlichen Interesse liegen und das Gleichheits- sowie das Verhältnismässigkeitsprinzip respektieren. Die Rechtfertigung solcher Regelungen könne im Prinzip der Gewaltenteilung oder auch etwa im Unabhängigkeitserfordernis einer politischen Funktion liegen (E. 4.1). Die Regelung im Kanton Neuenburg, welche als einzige in der Schweiz die gleichzeitige Ausübung eines kommunalen Exekutivamts und eines kantonalen Legislativamts verbiete, sei durch verschiedene öffentliche Interessen gerechtfertigt (z. B. Vorbeugung von Interessenkollisionen; Vermeidung, dass der Grosse Rat eine Art «Gemeindekammer» werde; E. 4.3). Bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit merkte das Bundesgericht an, dass die Kantone über Ermessensspielraum beim Erlass von Unvereinbarkeitsregelungen verfügen würden. Je nach Kanton würden diese Regelungen sehr unterschiedliche Formen annehmen. Aus dem der Regelung vorhergehenden Interessenabwägungsprozess durch den Verfassungs- oder Gesetzgeber könne sowohl eine liberale wie auch eine restriktive Regelung resultieren, da es sich um eine eher politische als rechtliche Abwägung handle. Damit gelangte das Bundesgericht zum Schluss, dass der Gesetzgeber des Kantons Neuenburg seinen Ermessensspielraum nicht überschritten habe (E. 4.4.2).

6.4.14 Die hier zu beurteilende Initiative verfolgt dasselbe Ziel wie die vom Bundesgericht beurteilte gesetzlich verankerte Unvereinbarkeitsnorm des Kantons Neuenburg (Art. 34a Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte des Kantons Neuenburg), nämlich Doppelmandate in der kommunalen Exekutive und der kantonalen Legislative zu unterbinden. Den Initiantinnen und Initianten kann vor diesem Hintergrund sicherlich nicht vorgeworfen werden, eine Unvereinbarkeit einführen zu wollen, die nicht auf ernsthaften und objektiven Gründen beruht und die die politischen Rechte der Bürger in unzulässiger Weise einschränkt. Die entsprechende Forderung berührt die Thematik der Gewaltenteilung und entspricht der im Kanton Neuenburg bereits bestehenden – und durch das Bundesgericht im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle bestätigten – Gesetzeslage. Im Sinne des Bundesgerichts ist die mit der Initiative geforderte Verschärfung der Unvereinbarkeiten als mit dem Bundesrecht vereinbar zu erachten.

6.5 Im Übrigen entspricht die geforderte Unvereinbarkeit eines Gemeinderatsmandats mit der Mitgliedschaft im Landrat auch kantonalem Verfassungsrecht.

6.5.1 Die Verfassung des Kantons Basel-Landschaft enthält in § 51 Abs. 1 eine Regelung zu den Unvereinbarkeiten zwischen den obersten Behörden (Landrat, Regierungsrat, Ombudsperson, Kantonsgericht = horizontale Gewaltenteilung). Zudem dürfen Richterinnen und Richter sowie Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber der erstinstanzlichen Gerichte, Mitglieder von Behörden selbständiger kantonalen Betriebe sowie höhere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Staatsverwaltung dem Landrat nicht angehören (§ 51 Abs. 2 KV). In Absatz 3 ist der Auftrag an den Gesetzgeber zum Erlass der «näheren Bestimmungen» sowie zur Festlegung weiterer Unvereinbarkeiten für andere Behörden verankert. In Ausführung dieses Auftrags sind am 23. Juni 1999 sowohl das Gesetz über die Gewaltentrennung als auch das dazugehörige Landratsdekret beschlossen worden; diese Erlasse sehen weitere Unvereinbarkeiten mit der Mitgliedschaft im Landrat vor. Für die Gemeinden hat der Gesetzgeber ebenfalls von dieser Befugnis Gebrauch gemacht, indem er im Gemeindegesetz diverse Unvereinbarkeitsregelungen verankert hat (vgl. die §§ 9 und 114 dieses Gesetzes). Ausserdem sieht § 72 Abs. 2 KV eine Unvereinbarkeit zwischen der gleichzeitigen Ausübung eines Regierungsratsmandats und eines eidgenössischen Parlamentsmandats vor («Die Mitglieder des Regierungsrats können nicht gleichzeitig der Bundesversammlung angehören.»). Was für die Kantonsregierung gilt, soll den Initiantinnen und Initianten zufolge neu auch für die Gemeinderegierungen gelten.

6.5.2 Gleich wie die Bundesverfassung garantiert auch die Kantonsverfassung das aktive und passive Wahlrecht in Kanton und Gemeinden (§ 22 Abs. 1 Bst. b KV) als Ausfluss des Demokratieprinzips. Nach dem Demokratieprinzip sollen sowohl das aktive als auch das passive Stimmrecht möglichst uneingeschränkt allen Stimmberechtigten zustehen (§§ 2, 21, 22 KV). Für Eingriffe in das Wahlrecht gelten auf Kantonsebene die gleichen Vorbehalte wie auf Bundesebene, weshalb

dieses Recht nur durch die Verfassung selbst oder aber durch ein formelles Gesetz eingeschränkt werden darf (vgl. dazu das Urteil des Verwaltungsgerichts Basel-Landschaft [heute: Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht] Nr. 79 vom 9. Juli 1997, E. 2). Auch müssen Eingriffe in das Wahlrecht im öffentlichen Interesse und verhältnismässig sein.


6.5.3 Die mit der Initiative geforderte Unvereinbarkeit eines Gemeinderatsmandats mit einem gleichzeitigen Mandat im Landrat schränkt zwar das Wahlrecht ein, basiert aber mit Blick auf die Ausführungen des Bundesgerichts im Urteil 1C_468/2019 vom 8. Juni 2020 auf objektivierbaren Gründen, weshalb sich die geforderte Ausweitung des Doppelmandatsverbot auch im Einklang mit dem kantonalen Verfassungsrecht erweist.

Fazit

7. Zusammenfassend erachten wir aufgrund der vorstehenden Erörterung die formulierte Verfassungsinitiative «Keine Gemeinderäte im Landrat» als *rechtsgültig*. Das Volksbegehren erfüllt die (formellen) Gültigkeitserfordernisse, namentlich die Einheit der Form sowie die Einheit der Materie. Es ist nicht unmöglich und verstösst weder gegen Bundesrecht noch gegen kantonales Verfassungsrecht, da die damit angestrebten Ziele, eine übermässige Machtkonzentration und Interessenkollisionen zu verhindern, von höchstlicher Seite als legitim erachtet werden.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Ausführungen behilflich sein zu können.

Mit freundlichen Grüssen


MLaw Juliette Panxhaj
wiss. Sachbearbeiterin


Dr. iur. Noah Birkhäuser Schucan
Leiter Rechtsdienst

Kopie z. K. RR Kathrin Schweizer