

Bericht der Justiz- und Sicherheitskommission an den Landrat

betreffend Formulierte Verfassungsinitiative «Transparenz- und Mitwirkungsinitiative» 2025/37

vom 8. Oktober 2025

1. Ausgangslage

Die formulierte Verfassungsinitiative mit dem Titel «Transparenz- und Mitwirkungsinitiative» verlangt, dass das Kantonsgericht neu als Verfassungsgericht Beschwerden gegen kantonale Erlasse beurteilen kann, wenn geltend gemacht wird, dass diese gegen übergeordnetes Recht verstossen. Es soll also eine abstrakte Normenkontrolle durchführen können. Heute ist dies bei Gesetzes- und Verfassungsbestimmungen nicht möglich. Weiter macht der Initiativtext spezifische Vorgaben zum Verfahren. Demnach soll ein definierter Kreis von juristischen und natürlichen Personen auf deren Gesuch hin beigelegt werden. Dies betrifft die einzelnen Landrätinnen und Landräte, die Initianten bzw. das Initiativkomitee einer angefochtenen Verfassungs- oder Gesetzesbestimmung sowie im Kanton Basel-Landschaft im Handelsregister eingetragene oder im Kanton Basel-Landschaft tätige juristische Personen, wenn deren Zweck mit der angefochtenen Norm in Berührung steht. Ihnen sollen sämtliche Rechte einer beigelegten Partei zustehen. Wenn eine Regelung schliesslich in einem entsprechenden Verfahren aufgehoben wird, soll der Regierungsrat innert 30 Tagen nach Eintreten der Rechtskraft des Gerichtsentscheids einen Alternativvorschlag unterbreiten, «welcher der aufgehobenen Norm am nächsten kommt und deren Sinn und Zweck entspricht». Bei diesen abstrakten Normenkontrollen soll zudem ein beschleunigtes Verfahren greifen.

Der Regierungsrat hat gegenüber der Initiative «erhebliche Bedenken rechtlicher und praktischer Natur» und beantragt dem Landrat, die Initiative abzulehnen. Dafür macht er drei Überlegungen geltend. Gemäss dem geltenden Recht könnten kantonale Erlasse unterhalb der Verfassungs- und Gesetzesstufe, also Dekrete und Verordnungen, sowie kommunale Erlasse bereits heute per Erlassbeschwerde beim Kantonsgericht angefochten werden. Zudem sei gegen kantonale Erlasse die Erlassbeschwerde beim Bundesgericht zulässig. Besteht schliesslich ein konkreter Anwendungsfall, so seien das Kantonsgericht wie auch die anderen Rechtsmittelinstanzen bereits heute verpflichtet, sämtliche Rechtsnormen einschliesslich der kantonalen Gesetze und Verfassungsbestimmungen auf ihre Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht zu überprüfen (sog. konkrete Normenkontrolle).

Anders als bei der konkreten Normenkontrolle berge die abstrakte Normenkontrolle von Gesetzen und Verfassungsvorschriften die Gefahr, so der Regierungsrat, «dass sich eine im Parlament unterlegene Minderheit auf juristischem Weg vereinfacht gegen Mehrheitsbeschlüsse zur Wehr setzen kann». Das Gericht würde im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle ermächtigt, «demokratisch beschlossene, dem Referendum unterliegende Gesetze und Verfassungsvorschriften nachträglich aufzuheben». Demgegenüber wird ein Gesetz im Rahmen der konkreten Normenkontrolle nicht aufgehoben, sondern lediglich dessen Anwendung im Einzelfall untersagt.

Betreffend die Beiladung der einzelnen Landrätinnen und Landräte ist in der Vorlage festgehalten, dass für eine solche Privilegierung «keine sachlichen Gründe ersichtlich» seien, da diese – wie auch die Urheberinnen und Urheber einer Initiative – von einem Erlass «nicht stärker berührt seien als andere natürliche Personen». Schliesslich würden auch keine sachlichen Gründe vorliegen, um juristischen Personen, deren Zweck mit einer angefochtenen Norm in Berührung steht, unabhängig von einem konkreten schutzwürdigen Interesse einen Rechtsanspruch auf Beiladung einzu-

räumen. Diese Verfahrensbestimmungen führten «potenziell zu langwierigen und ausufernden Verfahren, was ein Zielkonflikt zur ebenfalls in der Initiative geforderten Verfahrensbeschleunigung darstellt».

Moniert werden auch das dringliche Verfahren vor Gericht (ohne dass eine Dringlichkeit gegeben sei) und die Frist für die Erarbeitung eines neuen Erlassvorschlags, welche unrealistisch sei.

Für Details wird auf die [Vorlage](#) verwiesen. Die Geschäftsleitung des Landrats hat sie am 22. Mai 2025 an die Justiz- und Sicherheitskommission überwiesen.

2. Kommissionsberatung

2.1. Organisatorisches

Die Kommission hat die Vorlage an ihren Sitzungen vom 26. Mai, 16. Juni und 15. September 2025 beraten, dies in Anwesenheit von Sicherheitsdirektorin Kathrin Schweizer und Angela Weirich, Generalsekretärin der Sicherheitsdirektion (SID). Raffael Kubalek, stv. Generalsekretär der SID, hat die Vorlage vorgestellt. Die Kommission hat zudem Christoph Buser (Initiativkomitee) und Alexander Heinzelmann (Unterstützungskomitee) angehört.

2.2. Eintreten

Eintreten war unbestritten.

2.3. Detailberatung

Die Kommission hat die Initiative kontrovers diskutiert und sich letztlich knapp für deren Unterstützung ausgesprochen.

Das wohl wichtigste Argument zu Gunsten der Initiative war der verbesserte Rechtsschutz; dies auch vor dem Hintergrund, dass das Bundesgericht für die genannten Erlassbeschwerden sehr strenge Eintretensvoraussetzungen kenne. Die Initiative sei methodisch gedacht richtig, wurde weiter gesagt – sie erinnere den Gesetzgeber an die Grenzen seiner Befugnisse. Dies sei auch gesetzesökonomisch richtig, weil diese «Mahnung» mässigend wirken könne. Und: Während ein Landratsentscheid einen demokratischen Mehrheitsentscheid abbilde, stelle die gerichtliche Überprüfung eines Sachverhalts nötigenfalls den Schutz von Minderheiten sicher.

Weiter wurde angemerkt, dass ein Gerichtsurteil im Falle einer konkreten Normenkontrolle nicht zur Ausserkraftsetzung einer als unrechtmässig erkannten Norm führe. Allenfalls werde sie von der Verwaltung nicht mehr angewendet – eine Aufhebung könne aber nur von der Politik angesprochen werden; dies sei aber nicht garantiert. Bei einer abstrakten Normenkontrolle hingegen bleibe die montierte Bestimmung nicht «hängen», sondern sie werde aufgehoben. Ob die heutigen Möglichkeiten ausreichend seien, sei insofern diskutabel.

Es sei problematisch, so hiess es andererseits, den Gerichten die politischen Entscheide quasi zu «überlassen». Damit würden letztlich die Handlungsspielräume der demokratisch legitimierten Politik beschnitten, welche in der Regel darauf hinarbeite, mehrheitsfähige Kompromisse zu erreichen. Dabei werde auch darauf geachtet, dass das Ergebnis einer Beratung gesetzeskonform ausfalle. Dass unterlegene Kreise nun aber den Rechtsweg einschlagen wollten, sei wohl auch ein Zeichen der Zeit.

Gefragt wurde auch nach der Verhältnismässigkeit der geforderten Bestimmungen – zumal die vom Komitee angeführten Beispiele (Eigenmietwert, Mehrwertabgabe) doch zeigten, dass entsprechende Fälle nur höchst selten vorkommen dürften.

Ein Punkt, der in mehreren Voten zu Kritik an der Initiative führte, betrifft die Verfahrensregeln: Sie seien sehr kompliziert ausgestaltet und nicht praktikabel bzw. sie würden die Verfahren in die Län-

ge ziehen. Diese ausladenden Verfahrensregeln dürften den Zuspruch für das Kernanliegen der Initiative geschmälert haben.

Das Komitee anerkannte in seiner Anhörung, dass der Landrat grundsätzlich in guten Treuen handle und politische Entscheide auch Verlierer kennen würden, was es grundsätzlich zu akzeptieren gelte. Wenn man aber im Mehrheitsentscheid einen Verstoss gegen übergeordnetes Recht erkenne – was wohl eher der Ausnahmefall sein dürfte –, solle der Rechtsweg möglich sein. Der Gang ans Kantonsgericht stelle dabei gegenüber dem Bundesgericht die bessere Alternative dar: Bei Verfahren vor dem «eigenen» Gericht könnten die involvierten Beteiligten gemäss Initiative selber agieren und schneller mit einem Urteil rechnen als vor Bundesgericht. Damit würden längere Perioden der Rechtsunsicherheit verhindert, die letztlich auch dem Vertrauen in die Institutionen abträglich seien. Angefochten würden in der Regel auch nur Einzelbestimmungen. Dass es zudem am Regierungsrat sei, den Kanton in einschlägigen Fällen vor Bundesgericht zu vertreten, zeige einen offensichtlichen Rollenkonflikt.

Die Direktion ihrerseits hatte im Rahmen der Kommissionsberatung betont, dass die Frage der Übereinstimmung von Gesetzesbestimmungen mit dem übergeordneten Recht letztlich eine Auslegungssache ist. Die Initiative würde aber die Gewaltentrennung ritzen, welche der Anhäufung und dem Missbrauch von Macht entgegen wirke. Gesetze, die in einem langwierigen demokratischen Prozess erarbeitet würden, könnten relativ einfach juristisch angefochten werden. Auch der Bund kenne mit [Artikel 190 BV](#) eine solche Trennung der Instanzen. Weiter wurde darauf verwiesen, dass die Kantonsverfassung nicht abstrakt überprüft werden könne – denn diese werde von der Bundesversammlung gewährleistet.

3. Antrag an den Landrat

://: Die Justiz- und Sicherheitskommission beantragt dem Landrat mit 5:5 Stimmen bei 1 Enthaltung und Stichentscheid des Präsidenten, gemäss dem beiliegenden Landratsbeschluss zu beschliessen.

08.10.2025 / tvr

Justiz- und Sicherheitskommission

Dominique Erhart, Präsident

Beilage

- Landratsbeschluss (Entwurf, von der Kommission geändert)

Landratsbeschluss

betreffend Formulierte Verfassungsinitiative «Transparenz- und Mitwirkungsinitiative»

vom Datum wird durch die LKA eingesetzt.

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Der formulierten Verfassungsinitiative «Transparenz- und Mitwirkungsinitiative» wird zugestimmt und sie wird den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet.
2. Den Stimmberechtigten wird empfohlen, die formulierte Gesetzesinitiative «Transparenz- und Mitwirkungsinitiative» anzunehmen.

Liestal, Datum wird durch die LKA eingesetzt.

Im Namen des Landrats

Der Präsident:

Die Landschreiberin: