

Rechtsdienst Regierungsrat & Landrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

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

TIEFBAUAMT BL	
E	0 7. Okt. 2025
Geht an <i>V. G. W.</i>	Korr.-Nr.
Kopie	KI Sekr.
Kopie	GB

Liestal, 25. September 2025

030 25 5 / MH

Prüfung der Rechtsgültigkeit der Initiative «Zukunftsfähige Verkehrsinfrastruktur: Realisierung der Umfahrung Süd»

Sehr geehrte Frau Jutzi
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit E-Mail vom 24. September 2025 haben Sie uns gebeten, die Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative «Zukunftsfähige Verkehrsinfrastruktur: Realisierung der Umfahrung Süd» 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 (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. 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. September 1981 über die politischen Rechte [GpR]). Dies ist vorliegend der Fall (vgl. dazu die entspre-

chende Verfügung der Landeskanzlei vom 16. September 2025, publiziert im Amtsblatt vom 18. September 2025, woraus hervorgeht, dass die Initiative mit 1'534 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.

II. Formelles

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

3.1. § 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 (vgl. § 28 Abs. 2 KV). Mit dem nichtformulierten Begehren wird dem Landrat beantragt, eine Vorlage im Sinne des Begehrens auszuarbeiten (§ 28 Abs. 3 KV, § 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 «Zukunftsfähige Verkehrsinfrastruktur: Realisierung der Umfahrung Süd» wirft hinsichtlich des Erfordernisses der Einheit der Form keine Fragen auf, zumal das Begehren einheitlich in der Form der formulierten Gesetzesinitiative gehalten ist.

3.2. 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.

3.3. Die zu beurteilende Volksinitiative verlangt im Wesentlichen die unverzügliche Planung, Projektierung und das Bauen einer südlich der Autobahnen A2/A3 verlaufenden Umfahrung («Umfahrung Süd») in einem Tunnel, welche die Wirtschaftsräume Liestal und Arlesheim/Reinach verbind-

den soll. Um dieses Vorhaben zu erreichen, soll das Strassengesetz des Kantons Basel-Landschaft vom 24. März 1986 (SGS 430) durch § 43f ergänzt werden, wonach der Kanton die erwähnte Umfahrung unter Berücksichtigung der raumplanerischen Anforderungen der Agglomeration Basel planen, projektieren und bauen soll. Dies soll unverzüglich geschehen. Die errichtete Strasse soll als Teil des kantonalen oder nationalen Strassennetzes (Hochleistungsstrasse, Hauptverkehrsstrasse) betrieben werden können. Diese südliche Umfahrung soll so konzipiert werden, dass sie auch für den öffentlichen Verkehr genutzt und an die geplante Umfahrung Allschwil angebunden werden kann. § 43f soll ausser Kraft treten, sobald der Bau der Umfahrungsstrasse abgeschlossen und diese in Betrieb genommen wurde. Die Finanzierung soll durch den Kanton mittels Investitionskredite sichergestellt werden. Er kann sich gemäss der Bestimmung um Bundesbeiträge oder die Kostenübernahme durch den Bund bemühen.

3.4. Mit Blick auf die dargestellte Regelungsmaterie ist das Gültigkeitserfordernis der Einheit der Materie ohne Weiteres erfüllt, geht es in der Initiative doch einzig um das beförderliche Vorantreiben der Planung, Projektierung und das Bauen einer südlichen Umfahrungsstrasse, welche die Wirtschaftsräume Liestal und Arlesheim/Reinach verbinden soll.

III. Materielles

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

4.1. Ein Volksbegehren ist unmöglich, wenn das damit verfolgte Anliegen tatsächlich nicht durchführbar ist. 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.

4.2. Mit dem qualifizierenden Erfordernis, wonach sich die Ungültigerklärung auf «offensichtlich rechtswidrige» Initiativen beschränken soll (vgl. § 29 Abs. 1 KV), 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 Entscheidungsverfahren 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. Das Ergebnis hängt stark davon ab, wessen Verständnis als Massstab für die Offensichtlichkeit zugrunde gelegt wird. Die Beurteilung dieser Frage richtet sich da-

bei nach dem Verständnis des zur Prüfung zuständigen Organs (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.).

4.3. Verstösst eine Initiative gegen das übergeordnete Recht, so spricht man von der materiellen oder inhaltlichen Rechtswidrigkeit einer Initiative (YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY/NADJA BRAUN BINDER/ANDREAS GLASER, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2023, Rz. 2026). Übergeordnetes Recht ist für eine kantonale Gesetzesinitiative das Bundesrecht, das Völkerrecht, das interkantonale Recht und das Verfassungsrecht des Kantons, für eine Verordnungsinitiative überdies das Gesetzesrecht des Kantons. Das Bundesrecht geht in seiner Gesamtheit dem kantonalen Recht vor. Eine kantonale Gesetzesinitiative darf also auch nicht einer Verordnung des Bundesrates oder eines eidgenössischen Departements widersprechen (HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, a.a.O., Rz. 2031).

4.4. Die Initiativbestimmung tangiert keine offensichtlichen internationalen Belange oder Völkerrecht. Zu prüfen ist, ob der Initiativtext auch mit Bundesrecht und der Kantonsverfassung vereinbar ist.

4.5. Der Bund erlässt Vorschriften über den Strassenverkehr und übt die Oberaufsicht über die Strassen von gesamtschweizerischer Bedeutung aus; er kann bestimmen, welche Durchgangsstrassen für den Verkehr offen bleiben müssen (vgl. Art. 82 Abs. 1 und 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV]). Bund und Kantone sorgen für eine ausreichende Strasseninfrastruktur in allen Landesgegenden (Art. 83 Abs. 1 BV). Der Bund stellt die Errichtung eines Netzes von Nationalstrassen und dessen Benutzbarkeit sicher. Er baut, betreibt und unterhält einzig die Nationalstrassen (vgl. Art. 83 Abs. 2 BV). E contrario ist der Kanton für den Bau, Unterhalt und Betrieb der Kantonsstrassen zuständig (vgl. § 1-4 Strassengesetz) und die Kantonsstrassen stehen unter der Hoheit und im Eigentum des Kantons (vgl. § 8 Strassengesetz). Bund und Kantone sorgen zudem für ein ausreichendes Angebot an öffentlichem Verkehr auf Schiene, Strasse, Wasser und mit Seilbahnen in allen Landesgegenden (vgl. § 81a BV). Kanton und Gemeinden ordnen das Verkehrs- und Strassenwesen. Sie sorgen für eine umweltgerechte, volkswirtschaftlich möglichst günstige Verkehrsordnung. Der Kanton fördert zusammen mit den Gemeinden den öffentlichen Verkehr (§ 120 Abs. 1-3 KV). Die Initiativbestimmung steht nicht offensichtlich gegen diese Verfassungsbestimmungen von Bund und Kanton.

4.6. Laut Initiativtext soll die errichtete Strasse als Teil des kantonalen oder nationalen Strassennetzes (Hochleistungsstrasse, Hauptverkehrsstrasse) betrieben werden. Der Kanton soll die Finanzierung der Gesamtkosten durch Investitionskredite sicherstellen und kann sich um Bundesbeiträge oder die Kostenübernahme durch den Bund bemühen. Es ist zu klären, ob dies mit der übergeordneten Bundesgesetzgebung vereinbar ist.

4.7. Gemäss Art. 83 Abs. 2 der Bundesverfassung stellt der Bund die Errichtung eines Netzes von Nationalstrassen und dessen Benutzbarkeit sicher. Er baut, betreibt und unterhält die Nationalstrassen. Er trägt die Kosten dafür. Er kann die Aufgabe ganz oder teilweise öffentlichen, privaten oder gemischten Trägerschaften übertragen. Werden bestehende Strassen neu ins Nationalstrassennetz aufgenommen, so geht das Eigentum an ihnen auf den Zeitpunkt der Aufnahme entschädigungslos auf den Bund über (Art. 8a des Bundesgesetzes vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen [NSG]). Liegt für eine neu ins Nationalstrassennetz aufgenommene Strasse ein rechtskräftig bewilligtes kantonales Projekt vor, so entscheidet die Bundesversammlung, ob das Projekt vom Bund übernommen wird. (...) (Art. 8a Abs. 3 NSG). Für die Fertigstellung des beschlossenen Nationalstrassennetzes sind die Kantone zuständig (vgl. Art. 40a Bst. a Strassengesetz), für den Bau neuer und für den Ausbau bestehender Nationalstrassen ist das Bundesamt zuständig (Art. 40a Bst. a NSG). Die Übertragung einer Kantonsstrasse in das Nationalstrassennetz ist somit möglich. Der Initiativtext steht im Ergebnis dem Bundesgesetz über die Nationalstrassen nicht entgegen.

4.8. Aus dem Initiativtext ergibt sich, dass die Planung und Projektierung unter Berücksichtigung der raumplanerischen Anforderungen der Agglomeration Basel zu treffen sei. Insofern soll die Vereinbarkeit mit der bundesrechtlichen und (inter-)kantonalen Raumplanung sichergestellt werden. Die Initiativbestimmung steht somit auch dem übergeordneten Raumplanungsrecht nicht entgegen.

5. Weiter zu prüfen ist, ob die Initiative auch kantonalem Verfassungsrecht entspricht. Der laut der Initiative neu in das Strassengesetz aufzunehmende § 43f sieht die beförderliche Planung, Projektierung und den Bau der Umfahrung Süd vor. In diesem Zusammenhang fragt sich, ob sich das von den Initiantinnen und Initianten Verlangte für die Erlassform des kantonalen Gesetzes eignet bzw. ob der Auftrag an das Gemeinwesen, bestimmte (Bau-)Projekte (prioritär) zu realisieren, Gegenstand eines Gesetzes sein kann. Zu diesem Zweck ist zunächst auf den Gesetzesbegriff einzugehen, wie er sich aus der Kantonsverfassung ergibt.

5.1. Gemäss § 63 Abs. 1 KV erlässt der Landrat alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen in der Form des Gesetzes. Im Unterschied etwa zur alten Staatsverfassung von 1892 liegt der geltenden Kantonsverfassung ein sogenanntes materiales Gesetzesverständnis zu Grunde. Danach beschränkt sich der Gesetzesbegriff nicht auf Rechtssätze (im Sinne generell-abstrakter Anord-

nungen); auch andere Regelungen müssen in der Form des Gesetzes erlassen werden, sofern sie grundlegend und wichtig sind. Dies hat zur Folge, dass beispielsweise auch Planfestsetzungen, Allgemeinverfügungen und andere nicht rechtssatzmässige Anordnungen Gegenstand eines kantonalen Gesetzes sein können, es sei denn, die Kantonsverfassung verlange explizit eine andere Form. Im Weiteren bedeutet die Tatsache, dass die Kantonsverfassung für alle grundlegenden und wichtigen Regelungen die Gesetzesstufe vorschreibt, nicht, dass alle anderen Regelungen nicht auf Gesetzesstufe festgelegt werden dürfen. Auch Regelungen, die nicht grundlegend und wichtig sind, können – etwa aus politischen Gründen – in Gesetzesform erlassen werden und damit auch Gegenstand einer Gesetzesinitiative sein, und zwar unabhängig davon, ob sie rechtssetzenden Charakter haben oder ob es sich um individuell-konkrete Anordnungen handelt (vgl. zum Ganzen: WALTER KÄLIN, Das Gesetz im Staatsrecht der Kantone: Ein Überblick, in: ANDREAS AUER/WALTER KÄLIN [Hrsg.], Das Gesetz im Staatsrecht der Kantone, Band 12, Chur/Zürich 1991, S. 6 ff.; GIOVANNI BIAGGINI, Begriff und Funktion des Gesetzes in der Verfassungsordnung des Kantons Basel-Landschaft, in: AUER/KÄLIN, a.a.O. S. 79 ff.). Insofern darf mit dem Volksrecht der Gesetzesinitiative auch eine «unwichtige» Regelung, die nicht grundlegend ist, initiiert werden (vgl. GIOVANNI BIAGGINI, a.a.O., in: AUER/KÄLIN, a.a.O. S.93). Die Wichtigkeit der vorliegenden formulierten Initiative, die ein derart gewichtiges Projekt betrifft, ist ohnehin augenfällig.

5.2. Mit Blick auf das vorliegende Volksbegehren ergibt sich nach dem Gesagten, dass auch (mehr oder weniger konkrete) Bauprojekte Gegenstand einer Volksinitiative sein können. Als (im vorliegenden Zusammenhang nicht unbedeutendes) Beispiel sei hier die formulierte Gesetzesinitiative «Für den Ausbau der Rheinstrasse» angeführt, die das damalige Verfassungsgericht des Kantons Basel-Landschaft mit Urteil Nrn. 114/115 vom 23. Oktober 1996 als gültig qualifizierte. Aus derselben Überlegung erklärte der Landrat im Jahr 2009 die formulierte Gesetzesinitiative «Für eine Umfahrungsstrasse Allschwil» für gültig; dies, obwohl mit dem – von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern angenommenen – Volksbegehren (bloss) ein Behördenauftrag gesetzlich verankert und noch kein ausführungsfähiges Projekt definiert werden sollte. Es handelt sich auch vorliegend um einen (gesetzlich verankerten) Behördenauftrag, mit welchem angestrebt wird, dass beförderlich eine Umfahrung Süd geplant, projektiert und gebaut wird. So gesehen, besteht (aus der Sicht der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger) kein signifikanter Unterschied zwischen einem Begehren, welches im Falle der Annahme in der Volksabstimmung (unmittelbar) zur Durchführung des ausgereiften Projekts führt, und einem Begehren, mit welchem erreicht werden soll, dass ein konkretes Projekt ausgearbeitet und anschliessend ausgeführt werden soll. In beiden Fällen sprechen sich die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Sache nach über ein Bauvorhaben einschliesslich der damit verbundenen Konsequenzen aus. Zu beachten ist, dass es in der konkreten Umsetzung zu weiteren Landratsbeschlüssen kommen kann, die dem obligatorischen oder Fakultativen Referendum (§ 30, 31 KV) unterliegen (so etwa Ausgabenbeschlüsse oder Planungsbeschlüsse). Dies führt zu der Schlussfolgerung, dass auch ein Auftrag an die Behörden des Kantons, ein Projekt zu planen, näher zu projektieren und anschliessend zu bauen, grundsätzlich

Gegenstand einer Gesetzesinitiative sein kann, selbst wenn das basellandschaftliche Verfassungsrecht keine Verwaltungs- und Planungsinitiative kennt. Zusammengefasst ist festzuhalten, dass die vorliegende Initiative im Einklang mit dem kantonalen Verfassungsrecht ist, insbesondere auch mit § 63 Abs. 1 KV.

5.3. Auch mit Blick auf die Kantonsverfassungsbestimmungen, welche die Kantonsstrassen betreffen (vgl. § 118, § 120 KV) ist festzuhalten, dass die vorliegende Initiative im Einklang mit dem kantonalen Verfassungsrecht ist.

6. Zusammenfassend erachten wir aufgrund der vorstehenden Erörterung die formulierte Gesetzesinitiative «Zukunftsfähige Verkehrsinfrastruktur: Realisierung der Umfahrung Süd» als rechtsgültig. Das Volksbegehren erfüllt die (formellen) Gültigkeitserfordernisse, namentlich die Einheit der Form sowie die Einheit der Materie. Es ist weder unmöglich noch verstösst es gegen Bundesrecht. Es verstösst auch nicht gegen kantonales Verfassungsrecht, da es ein wichtiges Begehren enthält, das in der Gesetzesform erlassen werden kann, selbst wenn das kantonale Verfassungsrecht keine Verwaltungs- oder Planungsinitiative kennt.

Mit freundlichen Grüssen



MLaw Myriam Hidber
Wissenschaftliche Sachbearbeiterin



Dr. iur. Noah Birkhäuser Schucan
Leiter Rechtsdienst

Kopie z. K. RR Kathrin Schweizer

