

Rechtsdienst Regierungsrat & Landrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion  
Generalsekretariat  
z. Hd. Olivier Kungler

*lupine scan*

|                                                     |                                           |
|-----------------------------------------------------|-------------------------------------------|
| Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion VGD      |                                           |
| RR, GS, F&R, CTRL, NIET, RR, DET,<br>RD, KOMM, IT   | KIGA, AGL, StfG,<br>MIV, LEE, ALV,<br>AIG |
| 20. Okt. 2025                                       |                                           |
| <input checked="" type="checkbox"/> zur Information |                                           |
| <input type="checkbox"/> Besprechen mit             |                                           |
| <input type="checkbox"/> Antwort vorbereiten bis    |                                           |
| <input type="checkbox"/> Aktuelles VGD bis          |                                           |
| <input type="checkbox"/> RRB-Befehl, -Antrag bis    |                                           |
| Visum                                               | <i>h</i> <i>AG</i> <i>GS</i>              |

Liestal, 17. Oktober 2025

030 25 15 / NIB

**Prüfung der Rechtsgültigkeit der formulierten Verfassungsinitiative «Fachkräfte aus Drittstaaten: Bedarfsgerechte Zuwanderung ermöglichen»**

Sehr geehrter Herr Kungler

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. September 2025 haben Sie uns gebeten, die Rechtsgültigkeit der formulierten Verfassungsinitiative «Fachkräfte aus Drittstaaten: Bedarfsgerechte Zuwanderung ermöglichen» 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], 83/1982, S. 2 ff.; RENÉ A. RHINOW, Volksrechte, in: KURT EICHENBERGER/KURT JENNY ET AL. [Hrsg.], 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 entsprechende Verfügung der Landeskanzlei vom 16. September 2025, publiziert im Amtsblatt vom 18. September 2025, woraus hervorgeht, dass die Initiative mit 1'514 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). Aus dieser 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**

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 «Fachkräfte aus Drittstaaten: Bedarfsgerechte Zuwanderung ermöglichen» wirft hinsichtlich des Erfordernisses der Einheit der Form keine Fragen auf, zumal das Begehren einheitlich in der Form der formulierten Verfassungsinitiative gehalten ist.

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 Gemäss der zu beurteilenden Volksinitiative soll in der Kantonsverfassung in einem neuen § 121a Abs. 1 festgehalten werden, dass sich die Kantonsbehörden auf Bundesebene dafür einsetzen, dass die zur Behebung des Fachkräftemangels notwendige Zuwanderung gefördert wird. Insbesondere soll mit einer Standesinitiative verlangt werden, dass die eidgenössische Migrationsgesetzgebung so angepasst wird, dass die Zulassungsbeschränkungen von Drittstaatsangehörigen, wie namentlich der Inländervorrang und Höchstzahlen, für Berufsarten mit erheblichem Fachkräftemangel abgebaut werden. Das Hauptziel der Initiative ist also, die Zuwanderung in Branchen, wo Fachkräfte fehlen, zu fördern. Um dieses Ziel zu erreichen, soll die Migrationsgesetzgebung des Bundes dahingehend angepasst werden, dass der Inländervorrang gelockert und die Höchstzahlen erhöht werden. Das Ziel und die Massnahmen stehen in einem inneren Zusammenhang und betreffen einen einheitlichen Regelungsbereich. Somit ist auch das formelle Gültigkeitserfordernis der Einheit der Materie ohne Weiteres erfüllt.

### **III. Materielles**

5. In materieller Hinsicht ist zu prüfen, ob die Volksinitiative unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Inhalte aufweist (§ 29 Abs. 1 KV, § 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 – neben den Normen des Völkerrechts – insbesondere nicht gegen Bundesrecht und interkantonales Recht verstossen. Gesetzesinitiativen dürfen ausserdem nicht gegen kantonales Verfassungsrecht verstossen (ANDREAS AUER, a.a.O., Rz. 1065; YVO HANGARTNER/ ANDREAS KLEY/ NADJA BRAUN BINDER/ ANDREAS GLASER, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023, Rz. 1938).

7.2 Die blosse Rechtswidrigkeit genügt indes im Kanton Basel-Landschaft 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 basellandschaftliche Verfassungsgeber zum Ausdruck gebracht, dass das Recht der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, über Volksbegehren abzustimmen, nur in dem Ausmass beschnitten werden darf, als das politische Entscheidungsverfahren 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.).

7.3 Da die Gültigkeitsprüfung Sache des Landrats ist, ist dabei weder auf das Urteilsvermögen des Durchschnittsbürgers bzw. der Durchschnittsbürgerin noch auf dasjenige einer juristischen Fachperson, sondern grundsätzlich auf das Verständnis der Landrätinnen und Landräte abzustellen (vgl. KGE VV 810 21 110 vom 6. April 2022, E. 10.1 f.). Eine Initiative, die nach dem Urteil einer Fachperson klar und unzweideutig gegen höherrangiges Recht verstösst, ist «offensichtlich rechtswidrig» im Sinne von § 29 Abs. 1 KV und § 78 Abs. 2 GpR, sofern die Schlussfolgerungen der Fachperson auch von den Mitgliedern des Landrates nachvollzogen werden können. Unter diesen Umständen muss die Initiative für ungültig erklärt werden (vgl. KGE VV 810 21 110 vom 6. April 2022, E. 10.2).

8. Die formulierte Verfassungsinitiative «Fachkräfte aus Drittstaaten: Bedarfsgerechte Zuwanderung ermöglichen» tangiert keine offensichtlichen internationalen Belange oder Völkerrecht, zumal die Volksinitiative die Zuwanderung fördern und Zulassungsbeschränkungen abbauen und nicht beschränken will. Auch eine Ungleichbehandlung bzw. Schlechterstellung von Arbeitskräften aus der Europäischen Union ist nicht zu befürchten, da für jene kein Inländervorrang und keine Höchstzahlen gelten.

9. In einem nächsten Schritt ist die Vereinbarkeit der vorliegenden Initiative mit Bundesrecht zu prüfen. Hier gilt es zwischen dem Ziel und den Mitteln zu unterscheiden, wobei zuerst die Vereinbarkeit des Ziels mit Bundesrecht geprüft wird.

9.1 Die Initiative hat zum Ziel, die zur Behebung des Fachkräftemangels notwendige Zuwanderung zu fördern. Insbesondere sollen die Zulassungsbeschränkungen betreffend Drittstaatsangehörige abgebaut werden, namentlich indem auf Gesetzesstufe der Inländervorrang gelockert und die Höchstzahlen angehoben werden.

9.2 Die Gesetzgebung über die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern sowie über die Gewährung von Asyl ist Sache des Bundes (Art. 121 Abs. 1 BV). Die Zahl der Bewilligungen für den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz wird durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente begrenzt (Art. 121a Abs. 2 BV).

Die jährlichen Höchstzahlen und Kontingente für erwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer sind auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz unter Berücksichtigung eines Vorranges für Schweizerinnen und Schweizer auszurichten; die Grenzgängerinnen und Grenzgänger sind einzu-beziehen. Massgebende Kriterien für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen sind insbesonde-re das Gesuch eines Arbeitgebers, die Integrationsfähigkeit und eine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage (Art. 121a Abs. 3 BV).

9.3 Die Volksinitiative zielt auf die Änderung der Gesetzgebung im Migrationsbereich ab und steht nicht im Widerspruch zu den Vorgaben in der Bundesverfassung.

10. Nachfolgend ist zu prüfen, ob auch die in der Initiative vorgesehenen Mittel zur Erreichung des Initiativzwecks mit dem Bundesrecht vereinbar sind.

10.1 Die Initiative verlangt einerseits in allgemeiner Weise, dass sich die Kantonsbehörden auf Bundesebene zur Erreichung des Ziels, der Behebung des Fachkräftemangels durch Zuwande-rung, einsetzen. Andererseits soll konkret mittels einer Standesinitiative die Migrationsgesetzge-bung dahingehend angepasst werden, dass der Inländervorrang gelockert und die Höchstzahlen angehoben werden.

10.2 Das Anliegen der Initiative soll gemäss Initiativtext also insbesondere durch die Einreichung einer Standesinitiative verwirklicht werden. Gemäss Art. 160 Abs. 1 BV steht jedem Kanton das Recht zu, der Bundesversammlung Initiativen zu unterbreiten. Mit der Standesinitiative können von den Kantonen Begehren gestellt werden, die in den Kompetenzbereich der Bundesversammlung fallen, mithin auch die Anpassung der Migrationsgesetzgebung. Das Zustandekommen einer Standesinitiative richtet sich nach kantonalem Recht. In den meisten Kantonen liegt diese Kompe-tenz beim Parlament. Das kantonale Recht kann aber auch verschiedene Formen bzw. Grade der Mitwirkung des Volkes vorsehen, insbesondere ist denkbar, dem Volk die Möglichkeit einer Volks-initiative auf Einreichung einer Standesinitiative einzuräumen, wie dies beispielsweise Art. 23 Bst. d der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 tut (PIERRE TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl. Bern 2021, § 24 Rz. 924; DANIELA THURNHERR, Kommentierung von Art. 160 BV, in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney [Hrsg.], Basler Kommentar Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 160 N 13). Folglich ist es grundsätzlich mit dem Bundesrecht vereinbar, dass mittels kantonaler Volksinitiative die Einreichung einer Standes-initiative verlangt wird.

11. Es fragt sich allerdings, ob die Initiative auch mit dem übergeordneten kantonalen Recht ver-einbart werden kann. Zu klären ist, ob eine kantonale Volksinitiative gemäss dem basellandschaft-lichen Verfassungsrecht ein zulässiges Mittel darstellt, um die Kantonsbehörden anzuhalten, sich



auf Bundesebene für ein politisches Ziel einzusetzen und insbesondere eine Standesinitiative einzureichen.

11.1 Im Kanton Basel-Landschaft werden Standesinitiativen durch den Landrat beschlossen (§ 67 Abs. 1 Bst. b KV). Die Möglichkeit, mit einer Volksinitiative die Einreichung einer Standesinitiative zu verlangen, ist in der basellandschaftlichen Kantonsverfassung nicht vorgesehen. Begehrt werden kann lediglich der Erlass, die Änderung oder die Aufhebung von Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen (§ 28 Abs. 1 KV). Eine Parlamentsbeschluss-Initiative ist nicht vorgesehen.

11.2 Das basellandschaftliche Verwaltungsgericht (heute: KGE VV) führte diesbezüglich aus, dass jede Initiative in den Erlass von Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen münde, sofern sie in der Volksabstimmung angenommen werde. Die vom kantonalen Verfassungs- und Gesetzgebungsrecht garantierten politischen Rechte enthielten somit insbesondere das Recht auf Teilnahme an der Verfassungs- und Gesetzgebung. Das basellandschaftliche Verfassungsrecht kenne weder die Parlamentsinitiative noch die Verwaltungs- und/ oder Planungsinitiative, welche den Landrat bzw. den Regierungsrat verpflichten könnte, bestimmte Einzelfallentscheidungen zu treffen oder sonstige Exekutivbefugnisse in einem bestimmten Sinn wahrzunehmen (KGE VV 810 17 286 vom 24. Januar 2018, E. 5.3; vgl. RENÉ WIEDERKEHR, Der Schutz der politischen Rechte durch das Kantonsgericht Basel-Landschaft, in: Biaggini/ Achermann/ Mathis/ Ott [Hrsg.], Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Landschaft II, Band 25, Liestal 2005, S. 33 ff., S. 42). In einem anderen Fall wies das Gericht ausdrücklich darauf hin, dass die Befugnis zur Einreichung einer Standesinitiative gemäss § 67 Abs. 1 Bst. b KV einzig dem Landrat zustehe. Im Verfassungsrat sei die Einführung eines Initiativrechts auf Ergreifung einer Standesinitiative zwar diskutiert, aber schliesslich mehrheitlich verworfen worden. Deshalb sei es verfassungsrechtlich nicht zulässig, den Landrat mittels Volksinitiative zur Einreichung einer Standesinitiative zu bewegen (VGE 94/122 vom 29. März 1995, E. 6.a).

11.3 Im Kanton St. Gallen qualifizierte das Verwaltungsgericht eine Volksinitiative als ungültig, welche verlangte, dass sich der Kanton dafür einsetzen solle, dass die Produktion, der Handel und der Konsum von gewissen tierischen Produkten bundesweit verboten werden sollten. Zur Begründung führte das Gericht aus, ein Kanton könne lediglich mit einer Standesinitiative den Anstoss zur Änderung von Bundesrecht geben. Gemäss Verfassung des Kantons St. Gallen sei jedoch ausschliesslich der Kantonsrat zur Einreichung einer Standesinitiative befugt, was zur Folge habe, dass das Volk mit einer kantonalen Initiative keine Standesinitiative begehren könne (Entscheidung des Verwaltungsgerichts St. Gallen, B 2012/229 vom 14. Februar 2013, E. 2.2.2 f.; vgl. auch BGE 102 Ia 131, E. 6.b).

11.4 Auch in der Lehre wird die Auffassung vertreten, eine Volksinitiative auf Ergreifung einer Standesinitiative sei in denjenigen Kantonen, welche diese Initiativform nicht in ihren Verfassungen

ausdrücklich nennen, grundsätzlich nicht möglich. Dies sei in diesen Kantonen insbesondere dann zu verneinen, wenn das Standesinitiativrecht – ohne einen Vorbehalt von Volksrechten zu statuieren – ausschliesslich an das Parlament übertragen worden sei (EVREN SOMER, Gegenstände der Volksinitiative in den Kantonen, Zürich 2022, S. 216 ff.; ALFRED KÖLZ, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts Darstellung und kritische Betrachtung, ZBI 83/1982 S. 2 ff., S. 12).

11.5 Im vorliegenden Fall lautet die formulierte Volksinitiative zwar rein formal gesehen auf den Erlass einer Verfassungsbestimmung. Sie verlangt damit aber die Ergreifung einer Standesinitiative. Dieses Mitwirkungsrecht wollte der Verfassungsgeber gemäss den Materialien dem Volk bewusst nicht einräumen (siehe Ziff. 11.2). Vielmehr wurde in § 28 Abs. 1 KV nur die Verfassungs- und Gesetzesinitiative verankert und die Einreichung einer Standesinitiative dem Landrat als ausschliessliche Kompetenz zugewiesen (§ 67 Abs. 1 lit. a KV). Die zu beurteilende Initiative verstösst deshalb gegen § 28 Abs. 1 KV sowie § 67 Abs. 1 Bst. b KV. Zwar könnte das Volk mittels Verfassungsinitiative die Verankerung des Initiativrechts auf Ergreifung einer Standesinitiative verlangen (BGE 117 Ia 147, E. 5.c). Das vorliegende Vorgehen der Initiantinnen und Initianten, mittels Verfassungsinitiative nicht nur den Erlass einer neuen Verfassungsbestimmung, sondern im gleichen Zug auch die Einreichung einer Standesinitiative zu bewirken, stellt jedoch eine Umgehung der bestehenden verfassungsrechtlichen Regelung dar. Satz 2 der zu beurteilenden Initiative, welcher die Einreichung einer Standesinitiative gemäss Art. 160 Abs. 1 BV verlangt, verstösst deshalb gegen § 28 Abs. 1 KV sowie § 67 Abs. 1 Bst. b KV.

11.6 Dieser Verstoss gegen Art. 28 Abs. 1 KV und § 67 Abs. 1 Bst. b KV kann unter Berücksichtigung der obigen Ausführungen auch aus der Warte der Landrätinnen und Landräte als nachvollziehbar im Sinne der Erwägungen in Ziffer 7.3 beurteilt werden. Der gemäss der Initiative neu in der Verfassung einzuführende § 121a Satz 2 ist daher als offensichtlich rechtswidrig zu qualifizieren.

12. Zu beurteilen bleibt der in der Initiative vorgesehene § 121a Abs. 1 Satz 1, wonach sich die Kantonsbehörden auf Bundesebene dafür einsetzen, dass die zur Behebung des Fachkräftemangels notwendige Zuwanderung gefördert wird.

12.1 Die Initiative hält die Kantonsbehörden in allgemeiner Weise dazu an, sich auf Bundesebene für die Förderung der Zuwanderung in denjenigen Bereichen, wo Fachkräfte fehlen, einzusetzen. Im Initiativtext und in der Begründung finden sich keine Angaben darüber, welche konkreten Mittel die Initiantinnen und Initianten – nebst der Standesinitiative – für die Verwirklichung des Initiativzwecks in Betracht ziehen. Allgemein wird in der begleitenden Broschüre der Wirtschaftskammer darauf hingewiesen, dass in Berufsbereichen mit massivem Fachkräftemangel bürokratische Hürden abgebaut und Anreize geschaffen werden sollten, um talentierte Menschen aus dem Ausland

zu gewinnen. Als denkbare Massnahmen der Kantonsbehörden im Sinne des Initiativbegehrens kommen beispielsweise die Ermunterung von basellandschaftlichen Parlamentarierinnen und Parlamentariern zu entsprechenden Vorstössen, das Verfassen kantonaler Stellungnahmen und Vernehmlassungen im Sinne der Initiative oder eine entsprechende Einflussnahme im Rahmen der formellen und informellen Kontakte zwischen Kantons- und Bundesbehörden in Frage (vgl. BGE 117 Ia 147, E. 5.c).

12.2 Soweit mit der Initiative verlangt werden sollte, Einfluss auf Parlamentarierinnen und Parlamentarier zu nehmen, ist darauf hinzuweisen, dass sowohl die Bundesverfassung wie auch die Kantonsverfassung ein Instruktionsverbot gegenüber Parlamentarierinnen und Parlamentariern vorsehen (Art. 161 Abs. 1 BV, § 62 Abs. 1 KV). Sollte in der Initiative eine solche implizite Aufforderung gelesen werden, wäre dies demnach ein klarer Verstoss gegen höherrangiges Recht (so auch BGE 117 Ia 147, E. 5.c).

12.3 Das basellandschaftliche Verwaltungsgericht erklärte eine formulierte Verfassungsinitiative insofern für verfassungswidrig, als darin ein Auftrag an den Regierungsrat zur Führung von Gesprächen mit Bundesbehörden enthalten gewesen wäre. Die basellandschaftliche Verfassung kenne keine Verwaltungsinitiative, mit welcher der Regierungsrat verpflichtet werden könne, gewisse Einzelfallentscheidungen zu treffen oder sonstige Exekutivbefugnisse in einem bestimmten Sinn wahrzunehmen (VGE 94/122 vom 29. März 1995, E. 6.a). Das Initiativrecht des Volkes ist im Kanton Basel-Landschaft auf rechtsetzende Erlasse beschränkt (vgl. AUER, a.a.O., Rz. 1047). Hinzu kam jedoch, dass das Ziel der zu beurteilenden Initiative ohnehin nicht mit Bundesrecht zu vereinbaren war, da sie den Kanton dazu verpflichten wollte, dem Bundesrecht zuwiderlaufend zu handeln. In einem anderen Fall liess das Bundesgericht offen, ob eine nichtformulierte Gesetzesinitiative gegen übergeordnetes Recht verstiesse, soweit sie den Kanton Basel-Landschaft dazu veranlassen wollte, im Rahmen seiner informellen Kontakte mit anderen Kantonen und mit Bundesbehörden oder im Rahmen von Vernehmlassungen den Wunsch zu äussern, die bestehende Bundesgesetzgebung im Sinne des Initiativbegehrens zu ändern (BGE 117 Ia 147, E. 5.c).

12.4 Das Ziel der vorliegenden Initiative, die zur Behebung des Fachkräftemangels notwendige Zuwanderung zu fördern, ist nicht bundesrechtswidrig. Das vorgesehene Mittel, dass sich die Kantonsbehörden auf Bundesebene dafür einsetzen sollen, ist relativ unbestimmt gefasst und enthält keine eigentlichen konkreten Handlungsverpflichtungen bzw. betrifft keine Einzelfallentscheidungen. Insofern, als die Initiative darauf abzielt, die kantonalen Behörden dazu zu veranlassen, im Rahmen ihrer informellen Kontakte mit anderen kantonalen Behörden und mit Bundesbehörden oder im Rahmen von Vernehmlassungen den Wunsch zu äussern, die bestehende Bundesgesetzgebung im Sinne des Initiativbegehrens zu ändern bzw. andere Massnahmen im Sinne des Begehrens zu ergreifen, kann sie nicht als rechtswidrig bezeichnet, jedenfalls aber nicht als offensichtlich rechtswidrig bezeichnet werden.



13. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gebietet es, eine Initiative nicht als Ganzes für ungültig zu erklären, wenn nur ein Teil davon rechtswidrig ist und vernünftigerweise anzunehmen ist, die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner der Initiative hätten den gültigen Teil auch unterzeichnet, wenn er ihnen allein unterbreitet worden wäre. Dies ist dann der Fall, wenn der verbleibende Teil der Initiative nicht von untergeordneter Bedeutung ist, sondern noch ein sinnvolles Ganzes im Sinne der ursprünglichen Stossrichtung ergibt, so dass die Initiative nicht ihres wesentlichen Gehaltes beraubt worden ist (BGE 139 I 292, E. 7.2.3; BGE 121 I 334, E. 2.a; BGE 119 Ia 154, E. 9.a). In Anwendung des Grundsatzes *in dubio pro populo* gibt es vorliegend keinen Grund anzunehmen, dass die Initiative nicht auch ohne den offensichtlich rechtswidrigen Teil betreffend die Standesinitiative von einer genügenden Anzahl Stimmbürgerinnen und Stimmbürger unterzeichnet worden wäre.

#### **IV. Fazit**

Die formulierte Verfassungsinitiative «Fachkräfte aus Drittstaaten: Bedarfsgerechte Zuwanderung ermöglichen» erfüllt die formalen Kriterien der Einheit der Form und der Einheit der Materie. Die in Satz 2 der Initiative vorgesehene Ergreifung einer Standesinitiative nach Art. 160 Abs. 1 BV verstösst jedoch offensichtlich gegen das basellandschaftliche Verfassungsrecht. Die Einreichung einer Standesinitiative fällt in die ausschliessliche Kompetenz des Landrates und kann aus diesem Grunde nicht Gegenstand eines Volksbegehrens sein. Satz 1 der Initiative ist indes im Zweifel als gültig zu betrachten. Ausserdem kann nicht von vornherein gesagt werden, dass dieser gültig verbleibende Teil der Initiative von derart untergeordneter Bedeutung ist, dass keine teilweise Ungültigerklärung in Betracht kommen könnte. Wir kommen daher zum Schluss, dass die formulierte Verfassungsinitiative «Fachkräfte aus Drittstaaten: Bedarfsgerechte Zuwanderung ermöglichen» lediglich teilweise als rechtsungültig zu erachten ist.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Ausführungen dienen zu können.

Mit freundlichen Grüssen



Dr. iur. Nina Blum  
Wiss. Sachbearbeiterin



Dr. iur. Noah Birkhäuser Schucan  
Leiter Rechtsdienst

**Kopie:** RR Kathrin Schweizer

