Bericht der Justiz- und Sicherheitskommission an den Landrat

betreffend Formulierte Verfassungsinitiative «Fachkräfte aus Drittstaaten: Bedarfsgerechte Zuwanderung ermöglichen»; Rechtsgültigkeit
2025/595

vom 2. September 2026

Das Wichtigste in Kürze	
Inhalt der Vorlage	Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die formulierte Verfassungsinitiative «Fachkräfte aus Drittstaaten: Bedarfsgerechte Zuwanderung ermöglichen» teilweise für rechtsungültig zu erklären. Umstritten ist insbesondere die Forderung, dass der Kanton mittels einer Standesinitiative auf Bundesebene im Sinne des Anliegens tätig werden soll. Der Rechtsdienst von Regierungsrat und Landrat beurteilt diesen Teil als offensichtlich rechtswidrig, da die Zuständigkeit für Standesinitiativen beim Landrat liege.
Beratung Kommission	Die Haltung des Regierungsrats war in der Kommission teilweise bestritten. Für eine teilweise Rechtsgültigkeit wurde vorgebracht, dass die Initiative mit der Kantonsverfassung nicht vereinbar sei, da die Zuständigkeit für Standesinitiativen ausschliesslich beim Landrat liege. Demgegenüber wurde argumentiert, dass die Initiative den Landrat nicht in seiner Entscheidungsfreiheit einschränke und deshalb rechtsgültig sei. Ein von der Kommission bestelltes Kurzgutachten kam letztendlich zum Schluss, dass eine Verfassungsinitiative grundsätzlich auch eine Änderung bestehender Bestimmungen der Kantonsverfassung verlangen könne und die Initiative nicht offensichtlich rechtswidrig sei. Die Kommission folgte mehrheitlich dieser Einschätzung und beantragt dem Landrat, die Initiative als vollständig rechtsgültig zu erklären. Für Details wird auf das Kapitel Kommissionsberatung verwiesen.
Antrag an den Landrat	Die Kommission beantragt dem Landrat mit 7:5 Stimmen bei 1 Enthaltung Zustimmung zum von ihr geänderten Landratsbeschluss.

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die formulierte Verfassungsinitiative «Fachkräfte aus Drittstaaten: Bedarfsgerechte Zuwanderung ermöglichen» teilweise für rechtsungültig zu erklären. Der Antrag stützt sich auf ein Gutachten des Rechtsdiensts von Regierungsrat und Landrat.

Die Initiative verlangt, dass sich die Kantonsbehörden auf Bundesebene dafür einsetzen, die zur Behebung des Fachkräftemangels notwendige Zuwanderung zu fördern. Insbesondere soll die eidgenössische Migrationsgesetzgebung so angepasst werden, dass Zulassungsbeschränkungen für Drittstaatsangehörige – namentlich der Inländervorrang und Höchstzahlen – für Berufsarten mit erheblichem Fachkräftemangel abgebaut werden. Im Weiteren sollen sich die Kantonsbehörden im gleichen Sinne auf Bundesebene einsetzen, indem mittels einer Standesinitiative eine analoge Anpassung des eidgenössischen Rechts verlangt wird.

Der Rechtsdienst von Regierungsrat und Landrat kommt in seinem Gutachten zum Schluss, dass die Initiative teilweise rechtsungültig sei. Die Vorgabe, wonach mittels einer Standesinitiative eine Anpassung der eidgenössischen Migrationsgesetzgebung verlangt werden soll, sei nicht mit der Baselbieter Kantonsverfassung vereinbar. Gemäss § 28 Abs. 1 der Kantonsverfassung sind als Formen der Volksinitiative die Verfassungs- und die Gesetzesinitiative vorgesehen. Die Möglichkeit, mit einer Volksinitiative die Einreichung einer Standesinitiative zu verlangen, kenne die Kantonsverfassung hingegen nicht. Zudem liege die Zuständigkeit zur Einreichung einer Standesinitiative gemäss § 67 Abs. 1 Bst. b der Kantonsverfassung ausschliesslich beim Landrat. Dieser könne nicht mittels Volksinitiative zur Einreichung einer Standesinitiative verpflichtet werden. Der entsprechende Teil der Initiative sei deshalb als offensichtlich rechtswidrig zu qualifizieren.

Im Übrigen sei die Initiative rechtsgültig, schreibt der Rechtsdienst weiter. Das Hauptziel, die Zuwanderung zur Behebung des Fachkräftemangels zu fördern, und die vorgeschlagenen Massnahmen stünden in einem sachlichen Zusammenhang. Die Initiative verstosse zudem weder gegen die Bundesverfassung noch gegen internationale Verpflichtungen. Die Vorgabe, dass sich die Kantonsbehörden auf Bundesebene für eine entsprechende Förderung der Zuwanderung einsetzen sollen, sei zwar relativ unbestimmt formuliert, aber nicht offensichtlich rechtswidrig.

Für Details wird auf die Vorlage verwiesen.

2. Kommissionsberatung

2.1. Organisatorisches

Die Justiz- und Sicherheitskommission hat die Vorlage in ihren Sitzungen am 15. Juni 2026 und am 17. August 2026 beraten, dies in Anwesenheit von Sicherheitsdirektorin Kathrin Schweizer und Angela Weirich, Generalsekretärin der Sicherheitsdirektion. Das Initiativkomitee und der Rechtsdienst von Regierungsrat und Landrat verzichteten auf eine Anhörung, weil die Argumente bei den betreffend Standesinitiativen ähnlich gelagerten Vorlagen 2025/561 und 2025/528 bereits dargelegt wurden. In der Sitzung vom 15. Juni 2026 präsentierte Thomas P. Müller das Kurzgutachten. Die Beratungen am 15. Juni und 17. August umfassten die aktuelle Vorlage, aber auch die Vorlagen 2025/561 und 2025/528. Daher haben auch die Kommissionberichte teils identische Passagen.

2.2. Eintreten

Eintreten war unbestritten.

2.3. Detailberatung

Die Kommission hat die Vorlage zur Rechtsgültigkeit der Initiative sehr umfassend diskutiert. Am Ende hat sich die Kommission für die vollständige Rechtsgültigkeit der Initiative entschieden. Sie folgte damit nicht dem Antrag des Regierungsrats. Entscheidend dafür war, dass es sich um eine

Verfassungsinitiative handelt, die eine Änderung auf Stufe der Verfassung fordert: Die Kantonsverfassung könne keine Schranke für die Initiative bilden, und diese stehe gleichzeitig der Kompetenz des Landrates nicht im Weg. Zudem sei die Initiative nicht *offensichtlich* ungültig.

Ein wichtiger Teil der Beratung dreht sich um die Frage, ob mittels einer Volksinitiative eine Standesinitiative in Auftrag gegeben werden könne. Heute steht das Recht zur Einreichung einer Standesinitiative ausschliesslich dem Landrat zu. Die Vertreter des Rechtsdienst von Regierungsrat und Landrat erklärten, dass der Landrat mit der Annahme der Initiative und dem Festschreiben der einschlägigen Bestimmungen in der Verfassung keinen Spielraum mehr habe, ob er eine Standesinitiative einreiche oder nicht. Deshalb widerspreche der Passus mit der Standesinitiative der Kantonsverfassung. Gleichzeitig hätten die Verfassungsgeber ausdrücklich nur den Landrat ermächtigt, eine Standesinitiative auf Bundesebene einzureichen.

Die Vertreter des Initiativkomitees hingegen erklärten, dass die Parlamentarierinnen und Parlamentarier nicht gezwungen werden können, für eine Standesinitiative zu stimmen – jeder einzelne wäre jederzeit frei, Nein zu stimmen. Das Instruktionsverbot werde von der Initiative nicht in Frage gestellt und der Landrat bleibe frei, den konkreten Inhalt einer Standesinitiative festzulegen und diese einzureichen. Die Initiative sei als rechtsgültig zu bewerten, da sie nicht gegen die Kantonsverfassung verstosse. Die Initianten erklärten, dass es in der Verfassung explizit vorgesehen sei, dass das Volk im Einzelfall einen Auftrag an den Landrat erteilen könne. Ein Kommissionsmitglied bemerkte hingegen, dass ja drei Initiativen mit dem gleichlautenden Passus eingereicht worden seien, weshalb man nicht von einem Einzelfall sprechen könne. Die Initianten waren hingegen der Meinung, dass die Initiativen drei unterschiedliche Thematiken ansprechen und man sehr wohl von Einzelfällen sprechen könne.

Es wurden auch Diskussionen darüber geführt, wieso in den letzten Monaten mehrere Initiativen vom Regierungsrat als rechtsungültig taxiert wurden. Ein Kommissionsmitglied wünschte sich, dass die Initianten ihre Initiativen besser vorbereiten würden, weil ansonsten viele Ressourcen von Parlament und Verwaltung gebunden seien, um über Rechtsgültigkeiten zu diskutieren.

Angesichts dieser divergierenden Beurteilungen dieser Initiative hat die Kommission verschiedene Vorgehensmöglichkeiten besprochen. In diesem Sinne wurde etwa die Anregung eingebracht, dass die Initianten eine Initiative einreichen könnten, um in der Verfassung die Möglichkeit von Standesinitiativen durch das Volk zu schaffen. Eine solche Möglichkeit existiert beispielsweise im Kanton Zürich. Die Initianten hingegen hatten dies nicht im Sinn, sondern sprachen davon, dass es sich um Einzelfälle handle und es ihnen nicht darum ginge, das Mittel der Standesinitiativen generell einzuführen. Vom Vertreter des Regierungsrats wurde angemerkt, dass Parlamentarierinnen und Parlamentarier auf Bundesebene einen Vorstoss einbringen könnten oder dass man auf Bundesebene eine Initiative zum Thema der (Standes-)Initiative einbringen könnte. Es wurde in der Kommission ebenfalls besprochen, ob es aus Sicht der Initianten nicht sinnvoller wäre, auf den Punkt der Standesinitiative zu verzichten. Mehrere Kommissionsmitglieder wiesen in der Beratung darauf hin, dass es sich um ein sehr schwaches Instrument handle, weil Standesinitiativen in Bern kaum Beachtung fänden. Die Vertreter des Initiativkomitees wünschten aber, dass die Standesinitiative als Teil der Initiative erhalten bleibe, weil diese Forderung nicht offensichtlich rechtswidrig sei.

Die Kommission war sich in der Beratung uneinig und beschloss deswegen am 19. Januar 2026 mit 8:4 Stimmen und 1 Enthaltung, ein Kurzgutachten zur Frage der Rechtsgültigkeit von Standesinitiativen per Volksinitiative zu bestellen. Dieses Gutachten wurde der Kommission am 6. Juni 2026 zugestellt (siehe Beilage zum Kommissionsbericht).

– *Kurzgutachten*

Der Autor des Kurzgutachtens, Thomas P. Müller, kommt zu einem anderen Ergebnis als der Rechtsdienst von Regierungsrat und Landrat. Nach seiner Auffassung können die bestehenden Bestimmungen der Kantonsverfassung den Inhalt einer Verfassungsinitiative grundsätzlich nicht

begrenzen. Entscheidend ist dabei der Unterschied zwischen einer Verfassungsinitiative und einer Gesetzesinitiative. Eine Verfassungsinitiative zielt darauf ab, die bestehende Kantonsverfassung zu ändern. Deshalb kann eine Initiative nicht allein deshalb ungültig sein, weil ihr Inhalt von einer heute geltenden Bestimmung der Kantonsverfassung abweicht.

Das Gutachten stützt sich dabei insbesondere auf Artikel 51 der Bundesverfassung. Dieser schreibt vor, dass die Kantonsverfassungen jederzeit geändert werden können müssen, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten dies verlangt. Daraus wird in der herrschenden Rechtslehre abgeleitet, dass die Kantone keine eigenen, dauerhaften inhaltlichen Schranken für Änderungen ihrer Verfassung schaffen dürfen. Eine heute geltende Bestimmung der Kantonsverfassung kann nicht verhindern, dass das Volk mit einer späteren Verfassungsinitiative eine andere Regelung verlangt. Einschränkungen bestehen nur dort, wo übergeordnetes Recht, insbesondere Bundesrecht oder zwingendes Völkerrecht, verletzt würde.

Auf die Initiative übertragen bedeutet dies, dass der Umstand, dass die geltende Baselbieter Kantonsverfassung dem Landrat die Zuständigkeit für Standesinitiativen zuweist, nicht automatisch zur Ungültigkeit der Initiative führt. Eine Verfassungsinitiative darf nach Auffassung des Gutachtens auch eine Änderung ausdrücklich indirekt fordern. Dass eine Initiative gleichzeitig eine neue Verfassungsregelung schaffen und deren konkrete Anwendung verlangen würde, macht sie deshalb noch nicht rechtswidrig.

Auch das Bundesrecht steht der Initiative nach Einschätzung des Gutachtens nicht entgegen. Der Bund schreibt den Kantonen nicht vor, wie sie ihr innerkantonales Verfahren zur Einreichung einer Standesinitiative ausgestalten müssen. Einige Kantone kennen bereits die Möglichkeit, dass das Volk über eine Initiative die Einreichung einer Standesinitiative verlangen kann. Dies spricht ebenfalls dafür, dass eine solche Regelung grundsätzlich zulässig ist.

Das Gutachten widerspricht den rechtlichen Begründungen des Rechtsdiensts von Regierungsrat und Landrat. Die dort angeführten Gerichtsentscheide beträfen teilweise Gesetzesinitiativen oder andere Formen von Initiativen und seien deshalb nur eingeschränkt mit der vorliegenden Verfassungsinitiative vergleichbar. Gerade bei einer Verfassungsinitiative müsse berücksichtigt werden, dass sie auf eine Änderung der Kantonsverfassung abzielt. Zudem sei die entscheidende Frage, ob bestehende Bestimmungen der Kantonsverfassung überhaupt als Schranke für eine Verfassungsänderung dienen können, in den bisherigen Beurteilungen nicht ausreichend untersucht worden.

Zusammenfassend kommt das Kurzgutachten zum Schluss, dass die Verfassungsinitiative rechtlich zulässig ist. Insbesondere die vorgesehene Verpflichtung der Kantonsbehörden, sich auf Bundesebene für die jeweiligen Anliegen einzusetzen und gegebenenfalls eine Standesinitiative einzureichen, ist nach dieser Einschätzung kein Grund für eine Ungültigerklärung. Selbst wenn man in dieser Frage zu einer anderen rechtlichen Beurteilung gelangen würde, wäre eine Ungültigerklärung nach Ansicht des Gutachtens nicht zulässig, weil die behauptete Rechtswidrigkeit nicht «offensichtlich» ist. Der Landrat solle die Initiative deshalb weder vollständig noch teilweise für ungültig erklären.

Die Kommission interessierte sich dafür, ob es problematisch sei, wenn widersprüchliche Aussagen in einer Verfassung stünden. Aus Sicht des Gutachters sei das kein Problem, das ergebe sich bei einer Demokratie mit weitreichenden Volks- und Initiativrechten fast zwangsläufig. Gefragt wurde, ob eine Standesinitiative im Fall der Annahme so lange und wiederholt beim Bund eingereicht werden müsste, bis sie umgesetzt wäre. Der Gutachter widersprach dieser Annahme und erklärte, dass nach seiner Einschätzung eine einmalige Eingabe ausreichen würde. Als Parlamentsmitglied sei man doch gezwungen, diese Standesinitiative einzureichen, bemängelte ein Kommissionsmitglied. Der Gutachter erklärte, dass es auch bei nichtformulierten Verfassungs- oder Gesetzesinitiativen einen Auftrag an den Landrat gebe – ob dieser das will oder nicht. Falls der Landrat einen solchen Auftrag nicht umsetze, werde dieser letztendlich wahrscheinlich auf dem Rechtsweg durchgesetzt werden.

– *Abschliessende Beratung*

In der Kommission wurden die Einschätzungen des Kurzgutachtens nochmals diskutiert – insbesondere die Frage, ob die Initiative das Instruktionsverbot unterlaufe. Ein Kommissionsmitglied erklärte, dass man damit als Parlamentarier oder Parlamentarierin gezwungen sei zu entscheiden, ob man auf sein Gewissen hören will oder der Kantonsverfassung treu sein möchte. Ein anderes Kommissionsmitglied führte hingegen an, dass in der Bundesverfassung stehe, dass Parlamentsmitglieder ohne Instruktionen abstimmen dürfen. Diskutiert wurde, ob die Initiative der Einheit der Materie widerspreche, weil über zwei Punkte abgestimmt würde, die sich widersprechen könnten. Wenn jemand der Meinung ist, dass Standesinitiativen nur durch den Landrat eingebracht werden sollten, aber sich gleichzeitig auf Bundesebene dafür einsetzen möchte, die zur Behebung des Fachkräftemangels notwendige Zuwanderung zu fördern, dann könne er keine Entscheidung treffen. Mehrere Kommissionsmitglieder widersprachen dieser Annahme und wiesen darauf hin, dass die Einheit der Materie nie zur Diskussion gestanden habe. Die Befürworterinnen und Befürworter der Rechtsgültigkeit betonten, dass das Kurzgutachten aufgezeigt habe, dass die Kantonsverfassung keine Schranke bilden könne für diese Initiative, die Initiative der Kompetenz des Landrates nicht im Weg stehe – und dass sie nicht als offensichtlich teilungültig gelten könne.

3. Antrag an den Landrat

Die Kommission beantragt dem Landrat mit 7:5 Stimmen bei 1 Enthaltung, die formulierte Verfassungsinitiative «Fachkräfte aus Drittstaaten: Bedarfsgerechte Zuwanderung ermöglichen» als rechtsgültig zu erklären.

02.09.2026 / tvr

Justiz- und Sicherheitskommission

Dominique Erhart, Präsident

Beilage

– Kurzgutachten Dr. Thomas P. Müller

walderwyss rechtsanwälte

Walder Wyss AG
Seefeldstrasse 123
Postfach
8034 Zürich
Schweiz

Telefon +41 58 658 58 58
Telefax +41 58 658 59 59
www.walderwyss.com

Kurzgutachten vom 6. Juni 2026

Thomas P. Müller
Partner
Dr. iur.
Rechtsanwalt
Fachanwalt SAV Bau- und Immobilienrecht
thomas.p.mueller@walderwyss.com

zu Handen **Justiz- und Sicherheitskommission des Landrats des Kantons Basel-Landschaft**

betreffend

Rechtsgültigkeit der formulierten Verfassungsinitiativen

– «Arbeiten im Rentenalter soll sich lohnen»
– «Wirksame und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung durch Private»
– «Fachkräfte aus Drittstaaten: Bedarfsgerechte Zuwanderung ermöglichen»

Zusammenfassung

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat gestützt auf ein Rechtsgutachten des Rechtsdienst von Regierungsrat und Landrat für jede der drei formulierten Initiativvorlagen:

– «Arbeiten im Rentenalter soll sich lohnen»
– «Wirksame und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung durch Private»
– «Fachkräfte aus Drittstaaten: Bedarfsgerechte Zuwanderung ermöglichen»

zu beschliessen, dass diese für teilweise rechtsungültig erklärt werden. Begründet wird dies mit der im jeweiligen Initiativtext vorgesehenen Ergreifung einer Standesinitiative nach Art. 160 Abs. 1 BV, welche «offensichtlich» gegen das basellandschaftliche Verfassungsrecht (konkret § 28 Abs. 1 und § 67 Abs. 1 Bst. b KV) verstosse.

Diese Beurteilung übersieht, dass Kantonsverfassungen für ihre Revision keine autonomen Schranken aufstellen dürfen und ein (allfälliger) Widerspruch zu den genannten Bestimmungen keine Rechtswidrigkeit, schon gar nicht die gemäss § 29 Abs. 1 KV für eine Ungültigerklärung vorausgesetzte «offensichtliche» Rechtswidrigkeit begründen kann.

1. Ausgangslage und Fragestellung

1 Gegenstand des vorliegenden Kurzgutachtens bilden die drei formulierten Verfassungsinitiativen:

(a) «Arbeiten im Rentenalter soll sich lohnen»[1] ;

(b) «Fachkräfte aus Drittstaaten: Bedarfsgerechte Zuwanderung ermöglichen»[2]; und

(c) «Wirksame und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung durch Private»[3];

2 Alle drei Initiativvorlagen sind analog aufgebaut, indem sie vorab die «Kantonsbehörden» verpflichten, dass sie auf Bundesebene für das jeweilige Ziel der Initiativvorlage einsetzen[4], und dabei jeweils explizit verlangen, dass hierfür insbesondere das Instrument einer Standesinitiative nach Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung eingesetzt wird.

3 In der Folge erarbeitete der Regierungsrat gemäss § 78a Abs. 1 GpR eine Vorlage zur Rechtmässigkeit der drei Initiativvorlagen und beauftragte den Rechtsdienst von Regierungsrat und Landrat (der **Rechtsdienst**) gestützt 12a Abs. 2 Bst. a Vo GpR[5] auf mit der Abklärung der Abklärung zur Rechtsgültigkeit der Initiativvorlagen beauftragt.

4 Der Rechtsdienst kam in allen drei Fällen zum Schluss, dass die formulierten Initiativvorlagen die formalen Kriterien der Form und Einheit der Materie erfüllten, aber die im Initiativtext vorgesehene Ergreifung einer

---

1 Eingereicht am 3. Juli 2025 mit 1'567 gültigen Unterschriften, gültiges Zustandekommen von der Landeskanzlei festgestellt mit Verfügung vom 15. September 2025 (publiziert im Kantonalen Amtsblatt vom 18. September 2025) gestützt auf § 73 des Gesetzes vom 7. September 1981 über die politischen Rechte (**GpR**; SGS 120); die **Rentenalterinitiative.**

2 Eingereicht am 8. Juli 2025 mit 1'514 gültigen Unterschriften, gültiges Zustandekommen von der Landeskanzlei festgestellt mit Verfügung vom 15. September 2025 (publiziert im Kantonalen Amtsblatt vom 18. September 2025) gestützt auf § 73 GpR; die **Zuwanderungsinitiative**.

3 Eingereicht am 8. Juli 2025 mit 1'511 gültigen Unterschriften, gültiges Zustandekommen von der Landeskanzlei festgestellt mit Verfügung vom 16. September 2025 (publiziert im Kantonalen Amtsblatt vom 18. September 2025) gestützt auf § 73GpR; die **Aufgabenerfüllungsinitiative**; gemeinsam mit Rentenalterinitiative und der Zuwanderungsinitiative: die **Initiativvorlagen** und je eine **Initiativvorlage**).

4 **Rentenalterinitiative**: «*[1]Die Kantonsbehörden setzen sich auf Bundesebene dafür ein, dass Personen nach Erreichen des Referenzalters für den Bezug einer Altersrente die Erwerbstätigkeit möglichst einfach fortsetzen können.»*
Zuwanderungsinitiative: «*[1] Die Kantonsbehörden setzen sich auf Bundesebene dafür ein, dass die zur Behebung des Fachkräftemangels notwendige Zuwanderung gefördert wird.»*
Aufgabenerfüllungsinitiative: «*[2] Die Kantonsbehörden setzen sich im Sinne von Abs. 1 auf Bundesebene dafür ein, dass die Erfüllung öffentlicher Aufgaben an Private übertragen wird.»*

5 Verordnung vom 17. Dezember 1991 zum Gesetz über die politischen Rechte (**Vo GpR**; SGS 120.11).

Standesinitiative nach Art. 160 Abs. 1 BV[6] «offensichtlich» gegen das basellandschaftliche Verfassungsrecht verstosse[7]:

«Denn gemäss § 28 Abs. 1 KV können Volksinitiativen im Kanton Basel-Landschaft lediglich Begehren auf Erlass, Änderung oder Aufhebung von Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen zum Gegenstand haben. Eine Volksinitiative auf Ergreifung einer Standesinitiative kennt die Verfassung des Kantons Basel-Landschaft nicht, vielmehr überträgt sie die Zuständigkeit zur Einreichung von Standesinitiativen mit § 67 Abs. 1 Bst. b KV dem Landrat.»[8]

5 Für alle drei Initiativvorlagen erachtet der Rechtsdienst diese Teilbestimmung als ungültig, qualifiziert jedoch den verbleibenden Teil der Initiativvorlage als gültig.

6 Der Regierungsrat schliesst sich dieser Einschätzung an und beantragt dem Landrat für jede der drei formulierten Initiativvorlagen zu beschliessen, dass diese im Sinne der Erwägungen des Regierungsrates für teilweise rechtsungültig erklärt wird[9].

---

6 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (**BV**; SR 100).

7 Vgl. zum folgenden die jeweiligen Gutachten des Rechtsdiensts zur Rechtsgültigkeit der drei fraglichen Verfassungsinitiativen, jeweils als Beilage zur regierungsrätlichen Vorlage:
- Gutachten des Rechtsdiensts 030 25 13 vom 16. Oktober 2025 (abrufbar unter: https://basel-land.talus.ch/de/dokumente/geschaeft/62507ebe206a4decb01a491d4d403197-332; zuletzt besucht am 18. Mai 2025; das **Gutachten RD Rentenalterinitiative**);
- Gutachten des Rechtsdiensts 030 25 15 vom 17. Oktober 2025 (abrufbar unter: https://basel-land.talus.ch/de/dokumente/geschaeft/fdad0d80f158429fa4e5c7219bb7308f-332; zuletzt besucht am 18. Mai 2025; das **Gutachten RD Zuwanderungsinitiative**);
- Gutachten des Rechtsdiensts 030 25 7 vom 15. Oktober 2025 (abrufbar unter: https://basel-land.talus.ch/de/dokumente/geschaeft/8f76c432ded54dafafac20b0f64b85a5-332; zuletzt besucht am 18. Mai 2025; das **Gutachten RD Aufgabenerfüllungsinitiative**, gemeinsam mit dem Gutachten RD Rentenalterinitiative und dem Gutachten RD Zuwanderungsinitiative: die **Gutachten Rechtsdienst** und je ein **Gutachten Rechtsdienst**).

8 So wörtlich in den Gutachten RD Rentenalterinitiative und Zuwanderungsinitiative, S. 9f.

9 So jeweils der Antrag in der Vorlage des Regierungsrats an den Landrat:
- 2025/528 vom 25. November 2025 (abrufbar unter: https://baselland.talus.ch/de/dokumente/geschaeft/cc043828eef24539bae7a4fa9883874f-332; zuletzt besucht am 18. Mai 2025; die **Vorlage RR Rentenalterinitiative**), Ziffer 2.1.;
- 2025/595 vom 16. Dezember 2025 (abrufbar unter: https://baselland.talus.ch/de/dokumente/geschaeft/350e6d837f2e4ad08266a389b37b00ed-332; zuletzt besucht am 18. Mai 2025; die **Vorlage RR Zuwanderungsinitiative**); Ziffer 2.1.;
- 2025/561 vom 2. Dezember 2025 (abrufbar unter: https://baselland.talus.ch/de/dokumente/geschaeft/40e71a1cb4924de797fae107444ffa1a-332; zuletzt besucht am 18. Mai 2025; die **Vorlage RR Aufgabenerfüllungsinitiative**), Ziffer 4.1.

7 Die Justiz- und Sicherheitskommission des Landrats des Kantons Basel-Landschaft (**JSK**) möchte die Frage, ob es im Kanton Basel-Landschaft verfassungsrechtlich zulässig ist, mittels einer formulierten Verfassungsinitiative eine Verpflichtung der Kantonsbehörden – insbesondere des Landrats – zur Einreichung einer Standesinitiative beim Bund vorzusehen, genauer abklären und hat den Unterzeichneten mit der Ausarbeitung eines Kurzgutachtens zu diesem eng umrissenen Themenbereich beauftragt.

8 Auftragsgemäss beschränken sich die nachfolgenden Ausführungen folglich auf die genannte Fragestellung und äussern sich nicht (respektive nur insoweit es für den Gang der Überlegungen erforderlich ist) zu allgemeinen materiellen oder verfahrensrechtlichen Vorgaben für die Gültigkeit von Volksinitiativen im Kanton Basel-Landschaft.

2. Rechtliche Analyse

2.1. Die nachfolgend relevanten Erwägungen in den Gutachten Rechtsdienst

9 Die nachfolgend relevanten Erwägungen in den Gutachten Rechtsdienst können wie folgt zusammengefasst werden:

(a) Alle drei Verfassungsinitiativen genügen den Anforderungen hinsichtlich der für Verfassungsinitiativen vorgeschriebenen Einheit der Form und der Materie[10].

(b) In materieller Hinsicht sei zu prüfen, ob die Volksinitiative unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Inhalte aufweisen (§ 29 Abs. 1 KV, § 78 Abs. 2 GpR). Die mit den drei Verfassungsinitiativen verfolgten Anliegen sind allesamt tatsächlich durchführbar, so dass diese keinen unmöglichen Inhalt aufweisen[11].

(c) Speziell zu den rechtswidrigen Inhalten als Schranke von Volksinitiativen heisst es in den Rechtsgutachten Rechtsdienst:

(i) Kantonale Initiativen dürften – neben den Normen des Völkerrechts – insbesondere nicht gegen Bundesrecht und interkantonales Recht

[10] Ziffern 3 – 7 (Gutachten RD Rentenalterinitiative), Ziffer 4 (Gutachten RD Zuwanderungsinitiative) respektive Ziffern 3 – 4 (Gutachten RD Aufgabenerfüllungsinitiative).

[11] Ziffern 8 – 9 (Gutachten RD Rentenalterinitiative), Ziffern 5 – 6 (Gutachten RD Zuwanderungsinitiative) respektive Ziffer 5 (Gutachten RD Aufgabenerfüllungsinitiative).

verstossen. «**Gesetzes**initiativen dürfen ausserdem nicht gegen kantonales Verfassungsrecht verstossen[12].

(ii) Blosse Rechtswidrigkeit genüge im Kanton Basel-Landschaft indessen nicht für die Ungültigerklärung von Initiativen. Dafür bedarf es einer augenscheinlichen, sichtbaren und damit sofort erkennbaren Rechtswidrigkeit. Prüfungsmassstab in dieser Frage bildet grundsätzlich das Verständnis der Landrätinnen und Landräte[13].

(d) Die Vereinbarkeit aller drei Verfassungsinitiativen mit dem Bundesrecht sei gegeben[14].

(e) Hingegen verneinen die Rechtsgutachten Rechtsdienst die Vereinbarkeit mit dem übergeordneten kantonalen Recht. Zu fragen sei, «ob eine kantonale Volksinitiative gemäss dem basellandschaftlichen Verfassungsrecht ein zulässiges Mittel darstellt, um die Kantonsbehörden anzuhalten, sich auf Bundesebene für ein politisches Ziel einzusetzen und insbesondere eine Standesinitiative einzureichen»[15]. Die Antwort der Rechtsgutachten Rechtsdienst fallen aus folgenden Gründen abschlägig aus:

(i) lm Kanton Basel-Landschaft würden Standesinitiativen durch den Landrat beschlossen (§ 67 Abs. 1 Bst. b KV). Die Möglichkeit, mit einer Volksinitiative die Einreichung einer Standesinitiative zu verlangen respektive eine Parlamentsbeschluss-Initiative, sei in der basellandschaftlichen Kantonsverfassung nicht vorgesehen[16].

(ii) Zur Untermauerung dieser Erwägung berufen sich die Rechtsgutachten Rechtsdienst auf zwei Entscheide des (heutigen)

---

12 Ziffer 7.1 (Gutachten RD Zuwanderungsinitiative; Hervorhebung dazugefügt)., analog die Ausführungen im Gutachten RD Aufgabenerfüllungsinitiative, Ziffer 6. Im Gutachten RD Rentenalterinitiative heisst es (Ziffer 10 Hervorhebung dazugefügt): «In diesem Sinne dürfen kantonale Verfassungsinitiativen nicht gegen Bundesrecht, interkantonales Recht und **übergeordnetes kantonales Recht** verstossen».

13 Ziffer 11 (Gutachten RD Rentenalterinitiative), Ziffer 7.2 (Gutachten RD Zuwanderungsinitiative) respektive Ziffer 6.1 (Gutachten RD Aufgabenerfüllungsinitiative).

14 Ziffer 13 (Gutachten RD Rentenalterinitiative), Ziffern 9 – 10 (Gutachten RD Zuwanderungsinitiative) respektive Ziffer 6.4 (Gutachten RD Aufgabenerfüllungsinitiative).

15 Ziffer 14.1 (Gutachten RD Rentenalterinitiative), Ziffer 11 (Gutachten RD Zuwanderungsinitiative) respektive Ziffer 6.5.2 (Gutachten RD Aufgabenerfüllungsinitiative).

16 Ziffer 14.1.1 (Gutachten RD Rentenalterinitiative), Ziffer 11.1 (Gutachten RD Zuwanderungsinitiative) respektive Ziffer 6.5.2.1 (Gutachten RD Aufgabenerfüllungsinitiative).

Kantonsgerichts[17], einen Entscheid des Kantonsgerichts St. Gallen[18] sowie die Literatur[19].

(iii) Zentral ist[20]

> *«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 la 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. Satz2 der zu beurteilenden Initiative, welcher die Einreichung einer Standesinitiative gemäss Art. 160 Abs. 1 BV*

---

17 KGE 810 17 286 vom 24. Januar 2018, E. 5.3; VGE 94/122 vom 29. März 1995, E. 6.a; vgl. Ziffer 14.1.2 (Gutachten RD Rentenalterinitiative), Ziffer 11.2 (Gutachten RD Zuwanderungsinitiative) respektive Ziffer 6.5.2.2 (Gutachten RD Aufgabenerfüllungsinitiative).

18 Entscheid des Verwaltungsgerichts St. Gallen, B 20121229 vom 14. Februar 2013, E.2.2.2 f.; vgl. Ziffer 14.1.4 (Gutachten RD Rentenalterinitiative), Ziffer 11.3 (Gutachten RD Zuwanderungsinitiative) respektive Ziffer 6.5.2.4 (Gutachten RD Aufgabenerfüllungsinitiative).

19 EVREN SOMER, Gegenstände der Volksinitiative in den Kantonen, Diss. Zürich 2022, S. 216 ff.; ALFRED KÖLZ, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, Darstellung und kritische Betrachtung, in: ZBl 83/1982, S. 2 ff., S. 12.; vgl. Ziffer 14.1.3 (Gutachten RD Rentenalterinitiative), Ziffer 11.4 (Gutachten RD Zuwanderungsinitiative) respektive Ziffer 6.5.2.3 (Gutachten RD Aufgabenerfüllungsinitiative).

20 Zitiert wird nachfolgend Ziffer 11.5 des Gutachtens RD Zuwanderungsinitiative (interne Verweise weggelassen). Inhaltlich gleich lautende Ausführungen finden sich in Ziffer 14.1.5 (Gutachten RD Rentenalterinitiative) und 6.5.2.5 (Gutachten RD Aufgabenerfüllungsinitiative).

verlangt, verstösst deshalb gegen § 28 Abs. 1 KV sowie § 67 Abs. 1 Bst. b KV.»

(iv) Dieser Verstoss gegen § 28 Abs. 1 und § 67 Abs. 1 Bst. b KV sei auch aus der Warte der Landrätinnen und Landräte als nachvollziehbar zu beurteilen und damit als offensichtlich rechtswidrig zu qualifizieren[21].

(f) Die in allen drei Verfassungsinitiativen vorgesehene allgemeine Verpflichtung der Kantonsbehörden, sich für das jeweilige Ziel jeder Verfassungsinitiative einzusetzen, betrachten die Rechtsgutachten Rechtsdienst demgegenüber als zulässigen Inhalt einer Verfassungsinitiative[22].

(g) In Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips gelangen die Rechtsgutachten Rechtsdienst schliesslich zum Ergebnis, dass die Verfassungsinitiativen auch ohne den als rechtswidrig qualifizierten Teil der Einreichung einer Standesinitiative noch ein sinnvolles Ganzes im Sinne der ursprünglichen Stossrichtung ergäben, so dass die Initiativen nicht ihres wesentlichen Gehaltes beraubt worden seien und als teilgültig erklärt werden könnten[23].

2.2. Konkretisierung der Fragestellung

10 Gegenstand des vorliegenden Kurzgutachtens sind drei Verfassungsinitiativen. Die Überprüfungspflicht gemäss § 29 Abs. 1 KV und § 78 Abs. 2 GpR bezieht sich auf «Volksbegehren» und damit unterschiedslos auf Gesetzes- und Verfassungsinitiativen. Genau gleich wie Gesetzesinitiativen dürfen auch die vorliegenden Verfassungsinitiativen folglich keinen unmöglichen oder offensichtlich rechtswidrigen Inhalt aufweisen.

2.2.1. Prämisse: Die Initiativvorlagen sind mit dem höherrangigen Recht auf Bundesebene und Stufe Staatsverträge vereinbar

11 Wie aufgezeigt bestätigt der Rechtsdienst die Vereinbarkeit der drei Initiativvorlagen mit dem höherrangigen Recht auf Bundesebene und Stufe Staatsverträge. Den Widerspruch mit höherrangigem Recht sehen die Gutachten Rechtsdienst ausschliesslich in § 28 Abs. 1 und § 67 Abs. 1 Bst. b KV, welche die Zuständigkeit zur Einreichung von Standesinitiativen

---

21 Ziffer 14.1.6 (Gutachten RD Rentenalterinitiative), Ziffer 11.6 (Gutachten RD Zuwanderungsinitiative) respektive Ziffer 6.5.2.6 (Gutachten RD Aufgabenerfüllungsinitiative).

22 Ziffer 14.2 (Gutachten RD Rentenalterinitiative), Ziffer 12 (Gutachten RD Zuwanderungsinitiative) respektive Ziffer 6.5.3 (Gutachten RD Aufgabenerfüllungsinitiative).

23 Ziffer 15 (Gutachten RD Rentenalterinitiative), Ziffer 13 (Gutachten RD Zuwanderungsinitiative) respektive Ziffer 7 (Gutachten RD Aufgabenerfüllungsinitiative).

gemäss Art. 160 BV dem Landrat zuweisen und eine (selbständige) Initiative auf Einreichung einer Standesinitiative ausschliessen.

2.2.2. Kann eine Kantonsverfassung dem Inhalt von kantonalen Verfassungsinitiativen Schranken auferlegen?

12 Wie erwähnt stehen die Initiativvorlagen nach Beurteilung der Rechtsgutachten Rechtsdienst im Widerspruch zu § 28 Abs. 1 und § 67 Abs. 1 Bst. b KV.

13 Die Initiativvorlagen sind indessen als Verfassungsinitiativen ausgestaltet. Die Frage, ob ein solcher Widerspruch tatsächlich besteht, kann daher nur dann von Belang sein, wenn die Rechtmässigkeit von Verfassungsinitiativen (i.e. die Initiativvorlagen) überhaupt an bestehenden Normen der Kantonsverfassung (i.e. § 28 Abs. 1 und § 67 Abs. 1 Bst. b KV) gemessen werden kann.

14 Mit anderen Worten müssen wir zunächst fragen, ob (und wenn ja: in welchem Umfang) die geltende Kantonsverfassung dem Inhalt von **Verfassungs**initiativen Schranken setzen kann.

2.3. Zu den materiellen Schranken der Verfassungsrevision

15 Die Erörterung über die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit von Verfassungsinitiativen ist ein Ausschnitt aus der periodisch aufflammenden Frage, ob es sog. «materielle Schranken der Verfassungsrevision» gebe. Dieser geläufige Begriff fragt danach, ob der Verfassungsgeber allenfalls eingeschränkt wäre, wenn er (neues) Verfassungsrecht schafft oder bisheriges Verfassungsrecht aufhebt, ändert, ergänzt[24].

2.3.1. Auf Bundesebene

16 HANS NEF hat 1942 für die schweizerische Bundesverfassung Unterscheidung von heteronomen und autonomen Schranken das Bundesverfassungsrecht vorgeschlagen, die KURT EICHENBERGER im erwähnten Rechtsgutachten aufgegriffen hat[25]:

---

[24] KURT EICHENBERGER, Rechtsgutachten und über Fragen der Zulässigkeit von Volksinitiativen im Bund (im Zusammenhang mit der Initiative "40 Waffenplätze sind genug -- Umweltschutz auch beim Militär") (Auszug), in: ZBl 93/1992, S. 405 ff., 414.

[25] Die nachfolgende Darstellung orientiert sich an den Ausführungen, die EICHENBERGER (Fn. 24), S. 414 ff., im Anschluss an und unter Verweis auf Hans Nef (Materielle Schranken der Verfassungsrevision, in ZSR 1942 I, S. 108 ff.) 1992 machte. Die Unterscheidung von autonomen und heteronomen Schranken der Verfassungsrevision ist in der Zwischenzeit in Lehre und Rechtsprechung etabliert; vgl. etwa GIORGIO MALINVERNI / MICHEL HOTTELIER / MAYA HERTIG RANDALL / ALEXANDRE FLÜCKIGER, Droit constitutionnel suisse, Volume I: L'Etat, 4. Aufl., Bern 2021, S. 532 f.

(a) Als **heteronom** werden jene Begrenzungen bezeichnet, die aus Recht fliessen, welches über der Verfassung steht; sie sind meist ungeschrieben und müssen durch das für eine Schrankenziehung zuständige Handlungsorgan (Verfassungsgeber, Verfassungsrichter, andere «Hüter der Verfassung») «erkannt» oder «kreativ gefunden» werden; Beispiel ist Naturrecht (sofern eben solches als vorhanden und als geltendes Recht anerkannt wird).

(b) Wenn Begrenzungen demgegenüber als geschriebenes Recht in der Verfassung selbst aufgeführt sind, spricht man von **autonomen** Schranken. Beispiele hierfür sind die erwähnten Gebote der Einheit der Form und der Materie. Gemäss EICHENBERGER sind andere geschriebene autonome Normen nach wohl übereinstimmender Auffassung in der Bundesverfassung nicht nachweisbar.

17 Die Schwierigkeit, autonome Schranken -- auch im geschriebenen Verfassungsrecht -- aufzuziehen und vor Beseitigung zu bewahren, hat EICHENBERGER prägnant herausgearbeitet: Sie liegt vor allem darin, dass nach bisherigem schweizerischem Verständnis die Norm der Verfassung, welche die Schranken gebietet bzw. gewisse Revisionen verbietet, ihrerseits geändert werden kann. Die Blockierungsnorm selbst ist ihrerseits nur eine Verfassungsnorm und nichts Höheres und lässt sich daher rechtslogisch nicht vor Änderungen bewahren, auch wenn die Doktrin für gewisse ausländische Verfassungen, die solche Regeln haben, mitunter versucht, die Blockierungsnorm als ewig und unantastbar zu bezeichnen[26]. ALFRED KÖLZ verneinte in einem parallelen Rechtsgutachten[27] materielle Schranken der Verfassungsrevision mit Hinweis auf die Beschneidung der Volkssouveränität, die andernfalls resultierte.

18 In der jüngeren Diskussion lassen sich zwei Strömungen ausmachen:

(a) Ein Teil der Lehre[28] und das Bundesamt für Justiz[29] sehen neben den erwähnten Geboten der Einheit der Form und der Materie und dem Verbot von unmöglichen Normen allein in den zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts, die mit der Totalrevision der Bundesverfassung von 1999 als Schranke ausdrücklich kodifiziert wurden (Art. 193 Abs. 4 und 194 Abs. 2 BV);

---

26 EICHENBERGER (Fn. 24), S. 416.

27 ALFRED KÖLZ, Rechtsgutachten und über die Gültigkeit der Volksinitiative «40 Waffenplätze sind genug -- Umweltschutz auch beim Militär» (Auszug), ZBl 93/1992, S. 420 ff., 425 f.

28 Vgl. die Übersicht bei BSK-EPINEY/FREI/DIEZIG, N 48 zu Art. 139 BV.

29 Bundesamt für Justiz, Voraussetzungen für die Gültigkeit von Volksinitiativen und die materiellen Schranken der Verfassungsrevision, in: VPB 2012, S. 55 ff., S. 69.

(b) Andere Stimmen leiten aus gewissen Fundamentalnormen der BV zusätzliche autonome, der BV inhärente Schranken ab. Im Vordergrund stehen die Kerngehalte der Grundrechte, vor- und überstaatliche Institutionen der Menschenrechte, der Demokratie und des Willkürverbots, rechtsstaatliche Grundprinzipien[30].

2.3.2. Auf kantonaler Ebene

19 Die Unterscheidung zwischen autonomen und heteronomen Schranken der Verfassungsrevision macht auch auf kantonaler Ebene Sinn.

20 Naturgemäss sind die heteronomen Begrenzungen der Revision von Kantonsverfassungen gewichtiger, weil neben den auch für die Bundesverfassung massgeblichen Schranken (je nach Sichtweise: zwingendes Völkerrecht, Kerngehalt der Grundrechte, naturrechtliche Postulate)[31] der Vorrang bundesrechtlicher Bestimmungen zu beachten ist.

21 Bei den autonomen Schranken der Revision von Kantonsverfassungen ist zunächst nach der Bedeutung von Art. 51 Abs. 1 BV zu fragen. Diese Bestimmung verlangt die jederzeitige Revidierbarkeit der Kantonsverfassungen[32]. Die herrschende Lehre schliesst daraus, dass es den Kantonen selbst untersagt ist, materielle Schranken der Verfassungsrevision aufzustellen[33].

22 Soweit ersichtlich relativieren einzig BELSER/MASSÜGER das von der herrschenden Lehre aus Art. 51 Abs. 1 BV abgeleitete Verbot von materiellen Schranken der Verfassungsrevision[34]. Nach der Ansicht dieser Autorinnen sollen sogenannte «Ewigkeitsklauseln» – d.h. Bestimmungen, die die Kantonsverfassung als unabänderlich erklärt – für Teilrevisionen (nicht aber für Totalrevisionen) zulässig sein.

---

30 Vgl. die Übersicht bei KASPAR EHRENZELLER / BERNHARD EHRENZELLER, in: BERNHARD EHRENZELLER / PATRICIA EGLI / PETER HETTICH / PETER HONGLER / BENJAMIN SCHINDLER / STEFAN G. SCHMID / RAINER J. SCHWEIZER (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., St. Gallen 2023, N 52 zu Vorbemerkungen zur Verfassungsrevision.

31 Oben Ziffer 2.3.1.

32 Wörtlich lautet Art. 51 Abs. 1 BV: «Jeder Kanton gibt sich eine demokratische Verfassung. Diese bedarf der Zustimmung des Volkes und muss revidiert werden können, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten es verlangt.»

33 Vgl. PATRICIA EGLI / ALEXANDER RUCH, in: BERNHARD EHRENZELLER / PATRICIA EGLI / PETER HETTICH / PETER HONGLER / BENJAMIN SCHINDLER / STEFAN G. SCHMID / RAINER J. SCHWEIZER (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., St. Gallen 2023, N 23 zu Art. 51 BV) m.w.H.

34 BSK-BELSER/MASSÜGER, N. 41 zu Art. 51 BV: «Inhaltliche Schranken für die Teilrevision der Verfassung (bspw. eine Vorschrift, welche die Zweisprachigkeit eines Kantons oder die Trennung von Kirche und Staat für unabänderlich erklärt) müssen u.E. folglich nicht notwendigerweise zur Verweigerung der Gewährleistung führen.»

2.3.3. Zwischenergebnis: Autonome Schranken der Revision von Kantonsverfassungen sind abzulehnen

23 Der Erlass und die Revision von Kantonsverfassungen unterliegen in weitaus stärkerem Masse heteronomen Schranken, als dies beim Erlass und der Revision der Bundesverfassung der Fall ist. Was auf Bundesebene als materielle Schranken der Verfassungsrevision ausdrücklich stipuliert ist (Gebote der Einheit der Form und der Materie, das Verbot von unmöglichen Normen sowie die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts) gilt für die Kantonsverfassungen ebenso qua Bundesrecht wie die weiteren materiellen Schranken, welche Teile der Lehre fordern (Kerngehalt der Grundrechte, wesentliche Strukturprinzipien wie Demokratie)[35].

24 Für zusätzliche autonome Schranken für den Erlass und die Revision von Kantonsverfassungen besteht demgegenüber nach der hier vertretenen Auffassung kein Raum: Art. 51 BV gebietet die jederzeitige Revidierbarkeit der Kantonsverfassungen. Aus dieser Bestimmung ist mit der herrschenden Lehre ist ein generelles Verbot autonomer Schranken für die Revision von Kantonsverfassungen abzuleiten[36].

25 Aber auch unabhängig von Art. 51 BV sind – wie die Diskussion betreffend materielle Schranken der Revision der Bundesverfassung zeigt – über die ohnehin von Bundesrechts wegen geltenden (heteronomen) Schranken hinaus aus den bereits von EICHENBERGER und KÖLZ genannten Gründen ausgeschlossen[37]:

(a) Eine Blockierungs- oder Ewigkeitsnorm selbst wäre ihrerseits nur eine Verfassungsnorm und nichts Höheres und lässt sich daher rechtslogisch nicht vor Änderungen bewahren;

(b) Blockierungs- oder Ewigkeitsnormen würden die Volkssouveränität der heutigen Generation zu Lasten jener früherer Generationen einschränken, was sich allenfalls für fundamentale Grundentscheidungen diskutieren liesse (Demokratie, Gewaltenteilung, Kerngehalte der Grundrechte), die aber nach der hier vertretenen Auffassung ohnehin bundesrechtlich und somit heteronom vorgegeben sind.

---

35 Dazu oben Rz. 18.

36 Oben Rz. 21 f.

37 Oben Rz. 17.

2.4. Beurteilung der Initiativvorlagen

2.4.1. § 28 Abs. 1 und § 67 Abs. 1 Bst. b KV bilden keine (autonomen) Schranken für die Revision der KV

26 Gemäss den Rechtsgutachten Rechtsdienst verletzen die Initiativvorlagen (§ 28 Abs. 1 und § 67 Abs. 1 Bst. b KV, sind deshalb als (offensichtlich) rechtswidrig zu qualifizieren und teilweise für ungültig zu erklären.

27 Wie aufgezeigt schliessen indes Art. 51 BV und die herrschende Lehre zu den materiellen Schranken der Verfassungsrevision autonome Schranken für die Revision von Kantonsverfassungen aus[38]. Folglich können bestehende Normen des kantonalen Verfassungsrechts den Inhalt kantonaler Verfassungsinitiativen nicht begrenzen. Grenze bildet hier einzig das übergeordnete Recht (im Sinne von heteronomen Schranken).

28 Dies muss auch dann gelten, wenn eine Verfassungsinitiative einen Widerspruch zur bestehenden Kompetenzordnung darstellt. Dies gilt zumindest dann, wenn die Abänderung nicht fundamentale Prinzipien der Staatsorganisation in Frage stellt. Diese dürften indessen ohnehin durch das übergeordnete Recht (und damit heteronom) gewährleistet sein.

29 Hingegen kann es nach der hier vertretenen Auffassung nicht von Belang sein, ob eine Verfassungsinitiative ausdrücklich die Abänderung einer Bestimmung der Kantonsverfassung verlangt oder ob dies nur punktuell und implizit erfolgt. Es ist nachgerade ein Kennzeichen der schweizerischen Verfassungskultur, dass Verfassungen keine Einheit bilden, sondern oft eine historisch gewachsene Struktur punktueller, nicht immer bewusst verbundener und aufeinander abgestimmter Prinzipien, Garantien und Aufträge[39].

30 Wenn also die Initiativvorlagen in Abweichung von § 28 Abs. 1 und § 67 Abs. 1 Bst. b KV für bestimmte Fragestellungen implizit die Ergreifung einer Standesinitiative gemäss Art. 160 BV fordern, muss dies zulässig sein[40].

---

38 Oben Ziffer 2.3.3.

39 BGE 139 I 16 E. 4.2.1 S. 24.

40 So explizit auch der in den Rechtsgutachten Rechtsdienst zitierte EVREN SOMER (Fn. 19), S. 258: «Solange die Verfassung, wie dies in allen Kantonen der Fall ist, den Verfassungsbegriff formell nicht umschreibt, können neben grundsätzlichen Rechtssätzen auch konkrete Anordnungen als Gegenstand der Verfassungsinitiative in Betracht kommen. Um eine solche Umgehung zu verunmöglichen, müsste die Kantonsverfassung selber einen allein auf Rechtssätze beschränkten Verfassungsbegriff vorsehen. In so einem Fall ist jedoch davon auszugehen, dass die entsprechende materielle Schranke mit Art. 51 Abs. 1 Satz 2 BV, der die jederzeitige Revidierbarkeit von sämtlichen Verfassungsbestimmungen verlangt, in Konflikt stünde.»

31 Die Rechtsgutachten Rechtsdienst setzen sich mit dieser Schrankenproblematik gar nicht auseinander. Aus diesem Grund übersehen sie, dass ihre Einschätzung, dass die Initiativvorlagen geltendem Recht der Kantonsverfassung (§ 28 Abs. 1 und § 67 Abs. 1 Bst. b KV) widerspricht, letztlich irrelevant ist, weil die geltenden Bestimmungen der Kantonsverfassung die inhaltliche Rechtmässigkeit der Initiativvorlagen nicht begrenzen können.

32 Bezeichnenderweise erweisen sich die in den Rechtsgutachten Rechtsdienst angeführten Präjudizien denn auch fast durchgängig als nicht einschlägig, weil ihr Gegenstand nicht Initiativen gleicher Stufe (d.h. Initiativen auf Revision der Kantonsverfassung), sondern solche tieferer Normstufe (Gesetzesinitiativen, Gemeindeinitiativen) bildeten, bei denen sich die Frage nach den autonomen Schranken gerade nicht stellt[41]. Auch die in den Rechtsgutachten Rechtsdienst zitierte Lehre lehnt soweit ersichtlich materielle Schranken der Revision von Kantonsverfassungen durchwegs ab[42].

33 Einzig im zitierten Entscheid des Verfassungsgerichts des Kantons Basel-Landschaft vom 29. März 1995 (BLVGE 1995, S. 13 ff.) ging es um die Rechtmässigkeit einer Verfassungsinitiative (Ergänzung von § 115 KV «Stopp den Atommülltransporten durch Basel-Landschaft»). Die fragliche Verfassungsinitiative wurde einerseits wegen Bundesrechtswidrigkeit ungültig erklärt, andererseits aber auch wegen Unvereinbarkeit des Initiativtextes mit dem kantonalen Recht, weil das basellandschaftliche Verfassungsrecht keine Verwaltungsinitiative kenne, welche den Regierungsrat verpflichten könnte, bestimmte Einzelfallentscheide zu treffen oder sonstige Exekutivbefugnisse in einem bestimmten Sinn wahrzunehmen (E. 6a, S. 18). Nachdem sowohl das Verfassungsgericht und ihm folgend das Bundesgericht die Bundesrechtswidrigkeit der fraglichen Initiative erkannt hatten, kommt den Ausführungen betreffend Widerspruch zum kantonalen Verfassungsrecht nicht mehr als der Charakter eines obiter dictum zu. Vor allem fehlt jegliche inhaltliche Auseinandersetzung mit den fehlenden

---

41 Dies ist der Fall bei folgenden, in den Rechtsgutachten Rechtsdienst als Beleg angeführten Entscheiden (in der Reihenfolge gemäss Ziffer 14.1.2 (S. 6 f.) des Rechtsgutachtens Rentenalterinitiative):
- Entscheid 810 17 286 des Kantonsgerichts vom 24. Januar 2018: Rechtsgültigkeit der formulierten **Gesetzes**initiative «Stopp dem Abbau an den öffentlichen Schulen»
- Entscheid des Verfassungsgerichts vom 23. Oktober 1997 (BLVGE 1996, S.7 37 ff.): Rechtsgültigkeit der formulierten **Gesetzes**initiative «Ausbau der Rheinstrasse»
- Entscheid des Verfassungsgerichts vom 28. November 1990 (BLVGE 1990, S. 18 ff.): Nicht formulierte Initiative betreffend «folgendes, auf dem **Gesetzes**weg zu verwirklichendes Begehren».

Und ebenso beim zitierten Entscheid B 2012/299 des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 14. Februar 2013 (Rechtsgutachten Rentenalterinitiative, Ziffer 14.1.4., S. 7): **Einheits**initiative.

42 EVREN SOMER (Fn. 19), S. 41 und 258.

Schranken der Revision von Kantonsverfassungen und namentlich mit dem erst später in Kraft getretenen Art. 51 Abs. 1 BV, so dass der Entscheid in diesem Punkt nicht zu überzeugen vermag.

2.4.2. Keine bundesrechtlichen Schranken betreffend kantonale Volksrechte im Zusammenhang mit Standesinitiativen

34 Weil die Rechtsgutachten Rechtsdienst die Zulässigkeit von Initiativen auf Lancierung einer Standesinitiative als im Widerspruch zum geltenden Verfassungsrecht (§ 28 Abs. 1 und § 67 Abs. 1 Bst. b KV) qualifizieren, untersuchen sie sich naturgemäss nicht, ob das Bundesrecht diesbezüglich Vorgaben macht, mithin heteronome Schranken setzt.

35 Dies ist indessen nicht der Fall. Der Bund lässt den Kantonen Freiheit mit Bezug auf das einer Standesinitiative vorausgehende kantonale Verfahren. Etliche Kantone sehen denn auch Volksinitiativen auf Einreichung einer Standesinitiative vor (Graubünden, Solothurn, Zürich)[43].

36 Die Initiativvorlagen sind demnach auch unter diesem Aspekt als bundesrechtskonform zu qualifizieren.

2.4.3. Ergebnis: Die Initiativvorlagen sind gültig und dürfen vom Landrat nicht (teil)ungültig erklärt werden

37 Nach dem Gesagten steht unseres Erachtens fest, dass die Initiativvorlagen auch in dem Umfang, in dem sie (möglicherweise) § 28 Abs. 1 und § 67 Abs. 1 Bst. b KV rechtmässig sind, weil die genannten Bestimmungen der KV keine autonomen Schranken für Verfassungsinitiativen aufstellen.

38 Im Lichte der herrschenden Lehre und Praxis wäre eine andere Beurteilung zumindest nicht «offensichtlich» im Sinne von § 29 Abs. 1 KV, so dass eine Ungültigerklärung in jedem Fall ausser Betracht fällt.

39 Mit anderen Worten: Die Initiativvorlagen sind gültig und dürfen vom Landrat nicht (teil)ungültig erklärt werden.

* * * * *

[43] BSK-THURNHERR, N 13 zu Art. 160 BV.