



Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

Titel: **Rechtsgültigkeit der formulierten Verfassungsinitiative "Für eine starke Region (Regio-Stärkungsinitiative)"**

Datum: 3. März 2015

Nummer: 2015-092

Bemerkungen: [Verlauf dieses Geschäfts](#)

Links:

- [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
- [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
- [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
- [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)



Vorlage an den Landrat

vom 03. März 2015

Rechtsgültigkeit der formulierten Verfassungsinitiative "Für eine starke Region (Regio-Stärkungsinitiative)"

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat unterbreitet dem Landrat gemäss § 78a des Gesetzes über die politischen Rechte (GpR¹) die Vorlage über die Rechtsgültigkeit der formulierten Verfassungsinitiative "Für eine starke Region (Regio-Stärkungsinitiative)".

Die Regio-Stärkungsinitiative wurde im November 2014 mit 2'311 gültigen Unterschriften bei der Landeskanzlei eingereicht² und hat folgenden Wortlaut³:

I.

Die Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 wird wie folgt geändert:

§ 1 Stellung des Kantons

¹ *Der Kanton Basel-Landschaft ist ein eigenständiger Kanton der Schweizerischen Eidgenossenschaft.*

² *Der Kanton Basel-Landschaft*

- a. wirkt unter Wahrung seiner Interessen an der Gestaltung des Bundes mit,*
- b. unterstützt den Bund in der Erfüllung seiner Aufgaben,*
- c. übernimmt die ihm vom Bund übertragenen Aufgaben.*

³ *Um die Vertretung der gemeinsamen Interessen der Region und der Nordwestschweiz innerhalb der Eidgenossenschaft zu stärken, wirken die Behörden des Kantons Basel-Landschaft – wenn möglich zusammen mit den Behörden des Kantons Basel-Stadt, des Kantons Aargau, des Kantons Solothurn und des Kantons Jura – darauf hin, dass die Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt je eine ganze Standesstimme erhalten und je zwei Abgeordnete in den Ständerat wählen können.*

⁴ *Um die Stärkung der gemeinsamen Interessen gemäss Absatz 3 zu erreichen, ist der Regierungsrat ermächtigt, – in Ergänzung zu anderen zielführenden Massnahmen – die organisatorischen und finanziellen Voraussetzungen für die Lancierung einer eidgenössischen Volksinitiative zu schaffen.*

II.

Diese Verfassungsänderung bedarf der Gewährleistung durch den Bund.

III.

Diese Verfassungsänderung tritt nach Annahme durch das Volk und nach Gewährleistung durch den Bund am ersten Tag des auf die Gewährleistung folgenden Kalendermonats in Kraft.

¹ SGS 120

² Verfügung vom 24.11.2014 der Landeskanzlei (Amtsblatt Nr. 48 vom 27.11.2014)

³ Der Initiativtext ist im Amtsblatt Nr. 33 vom 16.12.2012 publiziert.

2. Formelle Gültigkeit der Initiative

Mit Verfügung vom 24. November 2014⁴ stellte die Landeskantlei fest, dass die formulierte Verfassungsinitiative "Für eine starke Region (Regio-Stärkungsinitiative)" mit 2'311 gültigen Unterschriften die von der Kantonsverfassung⁵ verlangten Unterschriften aufweist. Damit ist die Regio-Stärkungsinitiative formell gültig zu Stande gekommen.

3. Materielle Gültigkeit der Initiative

Neben den formellen Voraussetzungen einer Verfassungsinitiative ist deren Rechtsgültigkeit auch in materieller Hinsicht zu prüfen. Diese Prüfung nimmt in der Regel der Rechtsdienst des Regierungsrats vor⁶.

Mit Schreiben vom 4. Februar 2015 teilte der Rechtsdienst des Regierungsrats das Ergebnis seiner Abklärung zur Rechtsgültigkeit der Regio-Stärkungsinitiative mit⁷. In seinem Gutachten kommt er zum Schluss, dass die formulierte Verfassungsinitiative "Für eine starke Region (Regio-Stärkungsinitiative)"

- die formalen Erfordernisse der Einheit der Form und der Einheit der Materie erfüllt und
- inhaltlich kein übergeordnetes Recht verletzt.

Gestützt auf diesen Befund beurteilt der Rechtsdienst des Regierungsrats die Regio-Stärkungsinitiative als rechtmässig und führt in seinem Gutachten im Wesentlichen folgende Gründe dafür an:

3.1 Einheit der Form⁸ und Einheit der Materie⁹

3.1.1 Nach dem Grundsatz der Einheit der Form kann eine Volksinitiative (nur) entweder als formuliertes Begehren oder als nichtformuliertes Begehren eingereicht werden. Mischformen sind ausgeschlossen. Die formulierte Volksinitiative enthält einen ausgearbeiteten Entwurf auf Erlass, Änderung oder Aufhebung von Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen. Mit der nichtformulierten Volksinitiative wird dem Landrat beantragt, eine Vorlage im Sinne des Begehrens auszuarbeiten.

Die Regio-Stärkungsinitiative hat einen neu gefassten § 1 der Kantonsverfassung zum Inhalt und stellt ohne Zweifel eine formulierte Verfassungsinitiative dar. Das Erfordernis der Einheit der Form ist also erfüllt.

3.1.2 Der Grundsatz der Einheit der Materie untersagt es, dass in einer einzigen Vorlage über mehrere Fragen abgestimmt wird, die ohne inneren Zusammenhang sind. Die Stimmberechtigten sollen nicht zu Gunsten oder zu Lasten einzelner Abstimmungsfragen die ganze Vorlage annehmen oder ablehnen müssen.

Inhaltlich will die Regio-Stärkungsinitiative eine neue Fassung von § 1 der Kantonsverfassung einführen, wobei der Titel sowie Absatz 1 der heutigen Verfassungsbestimmung¹⁰ unverän-

⁴ Amtsblatt Nr. 48 vom 27. November 2014

⁵ § 31 Absatz 1 Kantonsverfassung (SGS 100)

⁶ § 12a Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung zum Gesetz über die politischen Rechte (SGS 120.11)

⁷ Siehe Beilage 2.

⁸ § 28 Absatz 1 Kantonsverfassung in Verbindung mit §§ 64 und 65 Gesetz über die politischen Rechte (GpR; SGS 120)

⁹ § 67 GpR

¹⁰ Titel: "Stellung des Kantons" / Absatz 1: "Der Kanton Basel-Landschaft ist ein eigenständiger Kanton der Schweizerischen Eidgenossenschaft."

dert beibehalten werden sollen. Absatz 2 des Initiativtextes umschreibt die Zusammenarbeit mit dem Bund neu, ohne inhaltlich etwas an der bisherigen Ordnung¹¹ zu ändern. Schon heute hält die Kantonsverfassung¹² die Behörden des Kantons Basel-Landschaft an, darauf hinzuwirken, dass der Kanton zu einem Vollkanton mit einer ganzen Standesstimme und zwei Ständeratsmitgliedern wird. Die Initiative nimmt dieses Anliegen auf und verlangt neu auch die Stärkung der Stimmkraft für den Kanton Basel-Stadt¹³. Ausserdem soll der Regierungsrat ermächtigt werden, im Hinblick auf dieses Anliegen die organisatorischen und finanziellen Voraussetzungen für die Lancierung einer eidgenössischen Volksinitiative zu schaffen¹⁴.

Mit den erwähnten Verfassungsbestimmungen des Initiativtextes – die teilweise heute geltendes Verfassungsrecht übernehmen – soll auf Bundesebene die Stimmkraft der Kantone beider Basel erhöht werden, um die Vertretung der gemeinsamen Interessen der Region und der Nordwestschweiz innerhalb der Eidgenossenschaft zu stärken. Die Stärkung der Stimmkraft soll das Mittel zum Erreichen des Zwecks sein, der Region Basel und der Nordwestschweiz innerhalb des Bundes mehr politisches Gewicht zu verleihen. Die einzelnen Begehren weisen unter dem übergreifenden Titel "Regio-Stärkungsinitiative" einen engen sachlichen Zusammenhang auf. Es kann ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass jene Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, welche die mit der formulierten Verfassungsinitiative angestrebte Erhöhung der Stimmkraft der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt unterstützen, mit der verfolgten Zielsetzung (mehr Einfluss auf Bundesebene) ohne weiteres einverstanden sind. Damit erfüllt die Regio-Stärkungsinitiative auch das Erfordernis der Einheit der Materie.

3.2 Keine unmöglichen oder offensichtlich rechtswidrigen Inhalte¹⁵

Eine Volksinitiative darf, um rechtsgültig zu sein, weder unmögliche noch offensichtlich rechtswidrige Inhalte aufweisen.

3.2.1 Unmöglich ist ein Volksbegehren, wenn sein Anliegen tatsächlich nicht durchführbar ist¹⁶.

Das trifft bei der Regio-Stärkungsinitiative zweifelsfrei nicht zu.

3.2.2 Offensichtlich rechtswidrig ist ein Volksbegehren, wenn sein Anliegen gegen höherrangiges Recht – also Bundesrecht – verstösst.

Keinen Widerspruch zum Bundesrecht schafft die Regio-Stärkungsinitiative hinsichtlich der Zusammenarbeit mit dem Bund und der politischen Aufwertung des Kantons Basel-Landschaft¹⁷. Hier lehnt sich die Initiative eng an die heute geltende, von der Bundesversammlung gewährleistete Verfassungsbestimmung an. Lediglich beim Auftrag an die kantonalen Behörden, auch auf eine Stärkung der Stimmkraft des Nachbarkantons Basel-Stadt hinzuwirken¹⁸, lässt sich fragen, ob dies allenfalls föderalen Grundpflichten der Kantone gemäss Bundesverfassung – namentlich der Bundestreue und der Bestandegarantie – widersprechen könnte.

¹¹ § 1 Absatz 2 geltende Kantonsverfassung

¹² § 1 Absatz 3 geltende Kantonsverfassung

¹³ § 1 Absatz 3 Initiativtext

¹⁴ § 1 Absatz 4 Initiativtext

¹⁵ § 29 Absatz 1 Kantonsverfassung: "*Der Landrat erklärt unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren für ungültig.*"

¹⁶ Unmöglich wäre beispielsweise ein Begehren, das – etwa aus verfahrenstechnischen Gründen – nicht innert des von der Initiative selbst vorgegebenen Zeitrahmens umgesetzt werden kann (und in einem späteren Zeitpunkt sinnlos oder hinfällig wäre) oder die ursprüngliche Zielsetzung (aus welchen Gründen auch immer) nicht erreichbar ist.

¹⁷ § 1 Absatz 2 Initiativtext

¹⁸ § 1 Absatz 3 Initiativtext

a) Bundestreue: Die Bundesverfassung¹⁹ verpflichtet die Kantone, gegenseitig Rücksicht zu nehmen²⁰, ihre Kompetenzbereiche zu respektieren und sich loyal zu verhalten (= ungeschriebener Verfassungsgrundsatz der Bundestreue²¹). Das Anliegen der Initiative, dass die Behörden des Kantons Basel-Landschaft auch auf eine Statusänderung des Kantons Basel-Stadt zum Vollkanton hinzuwirken haben, bedeutet keine Verletzung der gegenseitigen Treuepflicht. Das Prinzip der Bundestreue untersagt einem Kanton nicht, Vorschläge auf Änderungen von Bundesverfassungsbestimmungen vorzubereiten, die den Status eines Kantons betreffen²². Folglich kann nicht angenommen werden, der Kanton Basel-Landschaft mische sich im Rahmen von Bestrebungen zur Änderung der Bundesverfassung in die inneren Angelegenheiten des Kantons Basel-Stadt ein. Somit widerspricht die Regio-Stärkungsinitiative dem Verfassungsgrundsatz der Bundestreue nicht.

b) Bestandesgarantie: Nach der Bundesverfassung²³ schützt der Bund Bestand und Gebiet der Kantone; Änderungen im Bestand der Kantone benötigen die Zustimmung der betroffenen Bevölkerung, der betroffenen Kantone sowie von Volk und Ständen. Da die Aufwertung eines Halbkantons (1/2 Standesstimme und 1 Ständeratsmitglied) zum Vollkanton (1 Standesstimme und 2 Ständeratsmitglieder) einer Bestandesänderung gleich kommt²⁴, tangiert zwar die Regio-Stärkungsinitiative die bundesrechtliche Bestandesgarantie. Allerdings untersagt die Bundesverfassung einem kantonalen Verfassungsgeber nicht, seine Behörden zu beauftragen, auf eine Änderung der Bundesverfassung hinzuwirken²⁵. Massgebend ist, dass das in der Bundesverfassung vorgegebene Verfahren eingehalten wird. Dem steht die Regio-Stärkungsinitiative nicht entgegen. Daher steht das Anliegen der Regio-Stärkungsinitiative, dass die basellandschaftlichen Behörden auch auf eine Statusänderung des Kantons Basel-Stadt hinwirken sollen, nicht in Widerspruch zur Bestandesgarantie der Bundesverfassung.

Bereits die geltende Kantonsverfassung²⁶ verpflichtet die kantonalen Behörden, darauf hinzuwirken, dass der Kanton Basel-Landschaft zu einem Vollkanton mit einer ganzen Standesstimme und mit zwei Mitgliedern des Ständerats wird. Diese Verfassungsbestimmung wurde von der Bundesversammlung gewährleistet, obwohl damit beabsichtigt wird, das bestehende Bestandesgefüge in der Bundesverfassung zu ändern. Dass sich die Bemühungen um eine Statusänderung neu auch auf den Kanton Basel-Stadt erstrecken sollen, ändert nichts am Recht des Kantons Basel-Landschaft, auf Bundesebene eine Änderung der Stimmkraftverhältnisse der Kantone vorzuschlagen²⁷. Daraus folgt, dass die Regio-Stärkungsinitiative auch nicht in Widerspruch zur Bestandesgarantie der Bundesverfassung steht.

¹⁹ Artikel 44 Absatz 1 Bundesverfassung

²⁰ Beispielsweise darf ein Kanton nicht in die inneren Angelegenheiten eines anderen Kantons eingreifen.

²¹ Nach dem Bundesgericht verlangt die Bundestreue unter anderem, dass die Kantone in der Ausübung ihrer Kompetenzen das Gebiet, die bundesverfassungsrechtlich garantierte Souveränität und die im kantonalen Recht vorgeordnete verfassungsmässige Ordnung der anderen Kantone wahren.

²² Prof. Bernhard Waldmann, Gutachten vom Mai 2013 über die Gültigkeit der «Zusammenarbeitsinitiative» und der «Regio-Stärkungsinitiative» (Seite 21)

²³ Artikel 53 Absätze 1 und 2 Bundesverfassung

²⁴ Gutachten Waldmann, Randziffer 54 ff.

²⁵ Gutachten Waldmann, Randziffer 64

²⁶ § 1 Absatz 3 Kantonsverfassung

²⁷ Gutachten Waldmann, Randziffer 64: *"Die Initiative gibt lediglich ein Handlungsziel vor, ohne das Ergebnis (der Statusänderung) in einseitiger Weise vorwegzunehmen. Es kann somit festgehalten werden, dass § 1 Absätze 3 und 4 E-KV [der Initiative] mit der Bestandesgarantie im Sinne von Artikel 53 BV im Einklang stehen."*

4. Fazit

Die mit der erforderlichen Anzahl gültiger Unterschriften zu Stande gekommene Regio-Stärkungsinitiative erfüllt einerseits die formalen Erfordernisse der Einheit der Form und der Einheit der Materie und weist andererseits weder unmögliche noch offensichtlich rechtswidrige Inhalte auf. Namentlich verstösst sie nicht gegen die die bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben bezüglich Bundestreue und Bestandesgarantie.

Folglich erweist sich die "Regio-Stärkungsinitiative" als rechtsgültig.

5. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die formulierte Verfassungsinitiative "Für eine starke Region (Regio-Stärkungsinitiative)" gemäss beiliegendem Landratsbeschluss als rechtsgültig zu erklären.

Liestal, 03. März 2015

Im Namen des Regierungsrats:
Der Präsident:

Isaac Reber

Der Landschreiber:

Peter Vetter

Beilagen

1. Entwurf Landratsbeschluss
2. Gutachten Rechtsdienst des Regierungsrats

Formulierte Verfassungsinitiative "Für eine starke Region (Regio-Stärkungsinitiative)"

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

://: Die formulierte Verfassungsinitiative "Für eine starke Region (Regio-Stärkungsinitiative)" wird als rechtsgültig erklärt.

Liestal,

IM NAMEN DES LANDRATS

Die Präsidentin:

Der Landschreiber:



P. Siggberg,
CoL Rockholz
GS SL

6.7.2015

Herrn
lic. iur. Stephan Mathis
Generalsekretär SID

Interne Post

Liestal, 04. Februar 2015 DR

030 15 4

Prüfung der Rechtsgültigkeit der formulierten Verfassungsinitiative "für eine starke Region (Regio-Stärkungsinitiative)" / Gutachten

Sehr geehrter Herr Mathis

Im Auftrag der Sicherheitsdirektion (SID) unterbreiten wir Ihnen gerne unsere Ausführungen zur Frage der Rechtsgültigkeit der Regio-Stärkungsinitiative. Um das Ergebnis gleich vorwegzunehmen, wir teilen vollumfänglich die Auffassung, zu welcher Prof. Dr. Bernhard Waldmann und MLaw Emanuel Borter in ihrem Gutachten vom Mai 2013 (Gutachten Waldmann) – verfasst im Auftrag der SID – gekommen sind, und halten die Regio-Stärkungsinitiative für rechtsgültig.

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 [ZBI], Band 83, Seite 1 ff.; René A. Rhinow, Völkrechte, in: Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 1984, Seite 144 ff.).



2. Zuständig zur 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 24. November 2014, publiziert im Amtsblatt Nr. 48 vom 27. November 2014). Unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren erklärt der Landrat dagegen auf Antrag des Regierungsrates für ungültig (§ 29 Absatz 1 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 [KV]; § 78 Absätze 2 und 1 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.

3. § 28 Absatz 1 KV unterscheidet zwischen der formulierten Volksinitiative und dem in der Form der allgemeinen Anregung gehaltenen (d.h. nichtformulierten) Volksbegehren. Ein Volksbegehren gilt als formulierte Initiative, wenn es einen ausgearbeiteten Entwurf zum Erlass, zur Änderung oder Aufhebung von Bestimmungen der Verfassung oder eines Gesetzes enthält. Mit dem nichtformulierten Begehren wird dem Landrat beantragt, eine Vorlage im Sinne des Begehrens auszuarbeiten (§ 65 Absatz 1 GpR). Weiter bestimmt § 65 Absatz 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.

4. Der Grundsatz der Einheit der Materie ist im Recht des Kantons Basel-Landschaft in § 67 GpR ausdrücklich verankert. Gemäss dieser Vorschrift haben sich Volksbegehren auf einen einheitlichen Regelungsbereich zu beschränken. Der Grundsatz der Einheit der Materie verbietet es, dass in einer einzigen Vorlage über mehrere Fragen, die ohne inneren Zusammenhang sind, abgestimmt wird, damit die Stimmberechtigten nicht zu Gunsten oder zu Lasten einzelner Abstimmungsfragen die ganze Vorlage annehmen oder ablehnen müssen.

5.a) Die hier zur Diskussion stehende "Regio-Stärkungsinitiative" wirft hinsichtlich der formalen Gültigkeitserfordernisse, nämlich der Einheit der Form sowie der Einheit der Materie, keine besonderen Probleme auf. So ist das Volksbegehren ohne Zweifel in der Form der formulierten Verfassungsinitiative gehalten. Inhaltlich setzt sich die Initiative die Einführung einer neuen Fassung des bestehenden § 1 KV zum Ziel, wobei dessen Überschrift „Stellung des Kantons“ unverändert belassen werden soll. § 1 Absatz 1 E-KV ist mit dem geltenden § 1 Absatz 1 KV identisch. § 1 Absatz 2 E-KV umschreibt die Zusammenarbeit mit dem Bund neu, ohne inhaltlich etwas an der geltenden Ordnung gemäss § 1 Absatz 2 KV zu ändern. Bereits heute haben die Behörden des Kantons Basel-Landschaft darauf hinzuwirken, dass der Kanton zu einem Vollkanton mit einer ganzen Standesstimme und zwei Mitgliedern im Ständerat wird (§ 1 Absatz 3 KV). Die Initi-

ative nimmt dieses Anliegen auf und verlangt neu ebenfalls die Stärkung der Stimmkraft für den Kanton Basel-Stadt (§ 1 Absatz 3 E-KV). Ausserdem ermächtigt § 1 Absatz 4 E-KV den Regierungsrat, im Hinblick auf dieses Anliegen die organisatorischen und finanziellen Voraussetzungen für die Lancierung einer eidgenössischen Volksinitiative zu schaffen.

b) Die eben dargestellten, teilweise geltendes Recht übernehmenden Verfassungsbestimmungen zielen auf eine Erhöhung der Stimmkraft auf eidgenössischer Ebene für die beiden Basler Kantone ab, um die Vertretung der gemeinsamen Interessen der Region und der Nordwestschweiz innerhalb der Eidgenossenschaft zu stärken. Die Stärkung der Stimmkraft soll das Mittel zum Erreichen des Zwecks sein, welcher darin liegen soll, der Region Basel und der Nordwestschweiz innerhalb des Bundes mehr politisches Gewicht zu verleihen. Anders als bei der Zusammenarbeitsinitiative geht es weniger um die Stärkung der Zusammenarbeit innerhalb der Nordwestschweiz, sprich im horizontalen Bereich, sondern um eine Erhöhung des politischen Einflusses auf Bundesebene durch Erhöhung der Stimmkraft mittels Anstreben zweier Vollkantone. In Anbetracht dessen weisen die einzelnen Begehren unter dem übergreifenden Titel „Regio-Stärkungsinitiative“ einen engen sachlichen Zusammenhang auf, so dass das Erfordernis der Einheit der Materie erfüllt ist. Es kann ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass diejenigen Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, welche die mit der Initiative angestrebte der Stimmkraft der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt unterstützen, mit der damit verfolgten Zielsetzung (mehr Einfluss in Bern) ohne weiteres einverstanden sind.

6. In materieller Hinsicht ist zu prüfen, ob die Volksinitiative unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Inhalte aufweist.

a) Ein Volksbegehren ist unmöglich, wenn das/die damit verfolgte/n Anliegen tatsächlich nicht durchführbar ist/sind (vgl. dazu Ulrich Häfelin / Walter Haller / Helen Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Auflage 2012, Rz. 1758). Unmöglich in diesem Sinne wäre, um ein Beispiel zu nennen, ein Begehren, welches (etwa aus verfahrenstechnischen Gründen) nicht innert des von der Initiative selbst vorgegebenen Zeitrahmens umgesetzt werden kann (und in einem späteren Zeitpunkt sinnlos oder hinfällig wäre) oder die ursprüngliche Zielsetzung (aus welchen Gründen auch immer) nicht erreichbar ist. Eine derartige Unmöglichkeit ist im Falle der vorliegenden Verfassungsinitiative offenkundig nicht gegeben.

b) Mit dem qualifizierenden Erfordernis, wonach sich die Ungültigerklärung auf "offensichtlich rechtswidrige" Initiativen beschränken soll, hat der Verfassungsgeber zum Ausdruck gebracht, dass das Recht des Stimmbürgers und der Stimmbürgerin, über Volksbegehren abzustimmen, nur in dem Ausmass beschnitten werden darf, als es das politische Entscheidungsverfahren offensichtlich mit sich bringt, einen gegen höherrangiges Recht verstossenden Erlass entstehen zu lassen. Das Verfassungsgericht hat deshalb den Begriff der offensichtlichen Rechtswidrigkeit mit

einer "augenscheinlichen, sichtbaren und damit sofort erkennbaren Rechtswidrigkeit" gleichgesetzt (Urteil des Verwaltungsgerichtes [heute: Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht] Nr. 123 vom 15. Oktober 1997). Damit fragt sich mit Blick auf die vorliegende Verfassungsinitiative, ob diese mit höherrangigem (Bundes-)Recht vereinbar ist.

c) Die Regio-Stärkungsinitiative ist in weiten Teilen unproblematisch, da sie sich bezüglich der Zusammenarbeit mit dem Bund und mit der politischen Aufwertung des Kantons Basel-Landschaft eng an die bestehende von der Bundesversammlung gewährleistete Verfassungsbestimmung anlehnt. Fragen hinsichtlich der Rechtsgültigkeit der Initiative wirft einzig der Auftrag an die kantonalen Behörden auf, auch auf eine Stärkung der Stimmkraft des Kantons Basel-Stadt hinzuwirken. Insbesondere fragt sich, ob dies mit den föderalen Grundpflichten der Bundesverfassung, namentlich mit der *Bundestreue* und mit der *Bestandesgarantie* vereinbar ist.

7.a) Die Bundestreue stellt einen ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz dar. Ausdruck hiervon bildet Artikel 44 Absatz 1 der Schweizerischen Bundesverfassung (BV), wonach Bund und Kantone zusammenzuarbeiten und sich bei der Erfüllung ihrer Aufgaben gegenseitig zu unterstützen haben. Sie umfasst die Verpflichtung zur gegenseitigen Rücksichtnahme, zur Respektierung der Kompetenzsphären und zum loyalen Verhalten. Dabei bedeutet die Pflicht zur Rücksichtnahme beispielsweise, dass ein Kanton nicht in die inneren Angelegenheiten eines anderen Kantons eingreifen darf (Knapp/Schweizer, in: Ehrenzeller und andere, SG-Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, 2008, Artikel 44 Rz. 22). Gemäss dem Bundesgericht bedingt die Bundestreue (unter anderem), dass die Kantone in der Ausübung ihrer Kompetenzen das Gebiet, die bundesverfassungsrechtlich garantierte Souveränität und die im kantonalen Recht vorgesehene verfassungsmässige Ordnung der anderen Kantone wahren (Bundesgerichtsentscheid 118 Ia 195, Erwägung 5.a).

b) Soweit nun die Initiative verlangt, dass die Behörden des Kantons Basel-Landschaft auf eine Statusänderung des Kantons Basel-Stadt (als Vollkanton) hinzuwirken haben, kann keine Verletzung der gegenseitigen Treuepflicht erkannt werden. Wie im Gutachten Waldmann zutreffend ausgeführt (Seite 21), verbietet die Bundestreue einem Kanton nicht, Vorschläge auf Änderungen von Bundesverfassungsbestimmungen vorzubereiten, welche den Status eines Kantons betreffen (bspw. Artikel 1, 142 und 150 Absatz 2 BV). Vor diesem Hintergrund kann somit nicht gesagt werden, der Kanton Basel-Landschaft würde sich im Rahmen von Bestrebungen für eine Änderung der Bundesverfassung in bundestreuwidriger Absicht in die inneren Angelegenheiten des Kantons Basel-Stadt einmischen. Ein Verstoss gegen die Bundestreue ist somit bei der Regio-Stärkungsinitiative nicht erkennbar.

8.a) Gemäss Artikel 53 Absatz 1 BV schützt der Bund Bestand und Gebiet der Kantone. Änderungen im Bestand der Kantone bedürfen der Zustimmung der betroffenen Bevölkerung, der be-



troffenen Kantone sowie von Volk und Ständen (Artikel 53 Absatz 2 BV). Die herrschende Lehre geht davon aus, dass die Aufwertung eines Halbkantons, sprich ein Kanton mit nur einer halben Standesstimme und einem Ständerat, zu einem Vollkanton (mit ganzer Standesstimme und zwei Ständeräten) einer Bestandesänderung gleichkommt (siehe die dazu erwähnte Literatur im Gutachten Waldmann, Rz. 54 ff.). Insofern lässt sich festhalten, dass die Regio-Stärkungsinitiative die Bestandesgarantie tangiert. Eine Erhöhung der Stimmkraft der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt auf eidgenössischer Ebene ist somit nur unter den Voraussetzungen von Artikel 53 Absatz 2 BV zulässig. Die Einhaltung dieses verfassungsrechtlich vorgegebenen Verfahrens wird durch die Initiative jedoch nicht verunmöglicht. Wie im Gutachten Waldmann zutreffend ausgeführt (Rz. 64) ist es von Bundesverfassungsrechts wegen nicht unzulässig, wenn ein kantonaler Verfassungsgeber seinen Behörden den Auftrag erteilt, auf eine Änderung der Bundesverfassung hinzuwirken, sofern dies in dem von der Bundesverfassung vorgesehenen Rahmen geschieht, was vorliegend der Fall ist. Es liegt somit kein einseitiger Angriff auf den Bestand eines anderen Kantons vor, wenn mit der Initiative die basellandschaftlichen Behörden dazu angehalten werden, auch auf eine Statusänderung des Kantons Basel-Stadt hinzuwirken, solange das in Artikel 53 Absatz 2 BV verankerte Verfahren respektiert wird.

b) Bereits unter der heutigen Kantonsverfassung sind die kantonalen Behörden verpflichtet, darauf hinzuwirken, dass der Kanton Basel-Landschaft mit einer ganzen Standesstimme und mit zwei Mitgliedern des Ständerates zu einem Vollkanton wird (§ 1 Absatz 3 KV). Diese Bestimmung wurde von der Bundesversammlung gewährleistet, obwohl damit beabsichtigt wird, das bestehende Bestandesgefüge in der Bundesverfassung zu ändern. Dass die Bemühungen um eine Statusänderung sich neu auch auf den Kanton Basel-Stadt erstrecken sollen, ändert am Recht des Kantons Basel-Landschaft nichts, eine Änderung der Stimmkraftverhältnisse der Kantone auf Bundesebene vorzuschlagen. Zutreffend wird es im Gutachten Waldmann folgendermassen auf den Punkt gebracht (Rz. 66): *„Die Initiative gibt lediglich ein Handlungsziel vor, ohne das Ergebnis (der Statusänderung) in einseitiger Weise vorwegzunehmen. Es kann somit festgehalten werden, dass § 1 Absätze 3 und 4 E-KV mit der Bestandesgarantie im Sinne von Artikel 53 BV im Einklang stehen.“*

9. Da die vorliegend zur Diskussion stehende Volksinitiative die formalen Erfordernisse der Einheit der Form und der Einheit der Materie erfüllt und inhaltlich kein übergeordnetes Recht verletzt, namentlich die bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben bezüglich der Bundestreue und der Bestandesgarantie eingehalten werden, erachten wir die formulierte Verfassungsinitiative „für eine starke Region“ als rechtsgültig.



Mit freundlichen Grüßen

RECHTSDIENST DES
REGIERUNGSRATES

lic. iur. Daniel Roth
Stv. Leiter