

## Vorlage an den Landrat

### Bericht zum Postulat 2020/623 «Demokratie in den Gemeinden: Instrumente» 2020/623

vom 14. Februar 2023

#### 1. Text des Postulats

Am 19. November 2020 reichte Laura Grazioli das Postulat 2020/623 «Demokratie in den Gemeinden: Instrumente» ein, welches vom Landrat am 18. November 2021 mit folgendem Wortlaut überwiesen wurde:

*Im Sinne des in § 47a der Kantonsverfassung festgeschriebenen Grundsatzes der Gemeindeautonomie überlässt der Kanton Basel-Landschaft den Gemeinden zu weiten Teilen, ob und in welcher Form sie bestimmte Fragestellungen auf ihrem Gebiet regeln wollen. Entsprechend übernehmen die Gemeinden auf eigenen Wunsch seit einigen Jahren laufend mehr Verantwortung gegenüber der Bevölkerung – sei dies allein oder in Regionen organisiert. Konsequenterweise geht damit auch ein Abbau der Kontrollen des Kantons über die Gemeinden einher.*

*Nun stellt sich die Frage, ob die demokratischen Organe in den Gemeinden diesem Zuwachs an Autonomie gewachsen sind. Zentral ist dabei insbesondere, inwiefern die aktuellen Instrumente der Gemeindepolitik den rechtsstaatlichen Grundsätzen nach schweizerischem Verständnis genügen. Potenziell müssen Massnahmen eingeleitet werden, welche der gewachsenen Gemeindeautonomie auch strukturell Rechnung tragen.*

*In diesem Zusammenhang wären insbesondere folgende Massnahmen prüfenswert:*

- *Stärkung der Rolle der Gemeindekommissionen, beispielsweise mittels Einführung eines Antragsrechts gegenüber dem Gemeinderat*
- *Obligatorisches Initiativrecht auf Gemeindeebene*
- *Obligatorische Urnenabstimmungen zu bestimmten Themen unter bestimmten Umständen*
- *Ausbau der öffentlichen Konsultationsverfahren bei strategisch wichtigen Vorhaben*
- *Abholen eines Mandats von der Gemeindeversammlung für strategisch wichtige Vorhaben (z.B. Verträge mit anderen Gemeinden, langfristige Verpflichtungen gegenüber Privaten, Quartierpläne)*
- *Mehr Flexibilität der Gemeinden bei der Festlegung ihrer Gemeindeorganisation (z.B. betreffend Kompetenzzuteilung, Vorschlagsrecht, Rechenschaftspflichten), damit die Organisation der Grösse und den Bedürfnissen der Gemeinde angemessen Rechnung tragen kann*

*Der Regierungsrat wird aufgefordert zu prüfen und zu berichten, ob die Gemeindedemokratie mit zunehmender Autonomie den rechtsstaatlichen Grundsätzen genügt und ob zusätzliche demokratische Instrumente einen entsprechenden Mehrwert bieten können.*

## 2. Stellungnahme des Regierungsrats

### 2.1. Allgemeines

Die Kantone sind in der Ausgestaltung ihres politischen Systems und der Wahl- und Abstimmungsverfahren weitgehend frei und regeln – entsprechend ihrer Organisationsautonomie und unter Vorbehalt der bundesverfassungsrechtlichen Mindestgarantien – die Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten selber (BGE 140 I 394 E. 8, 136 I 352 E. 2, 131 I 74 E. 3.2). In der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 (KV BL; [SGS 100](#)) ist vorgesehen, dass die Einwohnergemeinden ihre Organisation im Rahmen von Verfassung und Gesetz in einer Gemeindeordnung festlegen (§ 47 Absatz 1). In der ordentlichen Gemeindeorganisation werden die Volksrechte an der Urne und in der Gemeindeversammlung, in der ausserordentlichen Gemeindeorganisation an der Urne und durch den Einwohnerrat ausgeübt (§ 47 Absatz 2).

Die Erlassgeber gewähren nach § 47a Absatz 2 den Gemeinden grösstmögliche Regelungs- und Vollzugsfreiheit (Gemeindeautonomie) und können für sie unterschiedliche Regelungen vorsehen (Variabilität). Den Gemeinden sind bei der Regelung und dem Vollzug ihrer Aufgaben diejenigen Handlungsspielräume einzuräumen, welche sie aufgrund ihrer individuellen Gegebenheiten haben müssen. Der Gesetz- und der Verordnungsgeber haben deshalb darauf zu achten, dass auch den Gemeinden zugestanden wird, dort unterschiedliche Regelungen erlassen zu dürfen, wo es keiner strikten Einheitlichkeit zwischen den Gemeinden bedarf (vgl. Vorlage an den Landrat Nr. [2016/028](#) vom 2. Februar 2016 betreffend Änderung der Kantonsverfassung, Gesetz über die regionale Zusammenarbeit der Gemeinden [Gemeinderegionengesetz], S. 15 f.).

Die Autonomie der Gemeinden besteht dabei innerhalb der Schranken und unter Vorbehalt des höherstufigen Rechts. Aus ihrer Doppelstellung als innerkantonale aber doch autonome Gebietskörperschaften folgt, dass die Gemeinden sich zwar grundsätzlich selbst verwalten, aber doch in die übergeordneten Verbände integriert sind. Diese Eingliederung in den Kanton wird durch die Aufsicht des Kantons über die Gemeinden sichergestellt. Der Kanton hat dabei zu gewährleisten, dass das eidgenössische und das kantonale Recht von den Gemeinden beachtet wird (vgl. RICCARDO JAGMETTI, Die Stellung der Gemeinden, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht 1972, S. 354, Rz. 227). Zweck der Aufsicht über die Gemeinden ist es hierbei nicht nur, die Interessen des Kantons als Gesamtheit seiner Bevölkerung und seiner Gemeinden durchzusetzen, sondern auch zu gewährleisten, dass die Gemeinden ihre Aufgaben tatsächlich erfüllen können und dass der Einzelne auch und vor allem vor den Behörden der Gemeinden stets auf das grundlegende verfassungsrechtliche Prinzip der Rechtstaatlichkeit vertrauen kann (vgl. WILLY FRAEFEL, Die Aufsicht des Kantons über die Gemeinden nach basellandschaftlichem Recht, Diss. Basel, Uzwil 1977, S. 97 f.; MARKUS BÜRGIN, Die Gemeindeautonomie im Kanton Basel-Landschaft, Diss. Basel, Liestal 1968, S. 30 f.).

Die Aufsicht des Kantons über die Gemeinden gemäss § 3 Absatz 1 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 28. Mai 1970 (GemG; [SGS 180](#)) ist, im Rahmen der verschiedenen Rechtsbereiche, unterschiedlich weitgehend: In Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden beschränkt sich die Aufsicht des Kantons auf die Rechtskontrolle mit dem Zweck, Rechtsverletzungen, Rechtsverzögerungen und Willkürentscheide der Gemeindeorgane zu verhüten (§ 3 Absatz 2 GemG). Dem eigenen Wirkungskreis gleichgestellt ist derjenige Teil des übertragenen Wirkungskreises, bei dem das kantonale Recht den Gemeinden eine erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt (§ 3 Absatz 3 GemG). Bei der Aufsicht im Rahmen des förmlichen Verwaltungsbeschwerdeverfahrens äussert sich diese Einschränkung dahingehend, als zwar die Rechtsverletzung einschliesslich Überschreitung, Unterschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts, nicht aber die Unangemessenheit einer Entscheidung einer Gemeindebehörde gerügt werden kann (§ 32 Absätze 1 und 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Basel-Landschaft vom 13. Juni 1988 [VwVG BL; [SGS 175](#)]). Die Überprüfung des kommunalen Handelns auf die fortwährende Einhaltung rechtsstaatlicher Grundsätze, insbesondere der Gewaltentrennung, des Legalitätsprinzips und des Verhältnismässigkeitsprinzips, wird hingegen zu keinem Zeitpunkt eingeschränkt: Als verfassungsrechtlich

verankerte Prämissen des Staates an den Einzelnen hat der Kanton die Pflicht, im Rahmen seiner Aufsichtsfunktion und unabhängig des Ausmasses der Autonomie der Gemeinden in der jeweiligen Angelegenheit auf die Achtung und Befolgung der rechtsstaatlichen Grundsätze zu beharren.

Neben der Aufsicht des Kantons über die Gemeinden steht die Oberaufsicht über alle Gemeindebehörden und Verwaltungszweige, welche von der Gemeindeversammlung oder dem Einwohnerrat im Rahmen ihrer nicht übertragbaren Befugnisse wahrgenommen wird (§ 47 Absatz 1 Ziffer 16 GemG in Verbindung mit § 115 Absatz 1 GemG). Diese Oberaufsicht wird dabei für die Gemeindeversammlung respektive für den Einwohnerrat durch die Geschäftsprüfungskommission durchgeführt (§ 102 Absatz 1 GemG in Verbindung mit § 125 Absatz 2 GemG). Sie prüft einerseits die Tätigkeit der gemeindeeigenen Behörden und Angestellten und andererseits die Tätigkeit der interkommunalen Amtsstellen, Kommissionen und Behörden, der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden sowie der Zweckverbände und Anstalten und deren Angestellten, soweit die Gemeinde an diesen beteiligt ist (§ 102 Absatz 2 GemG). Sie prüft, ob die Rechtsnormen generell richtig angewendet und die Gemeindeversammlungs- oder Einwohnerratsbeschlüsse ordnungsgemäss vollzogen worden sind (§ 102 Absatz 3 Satz 1 GemG). Sie prüft hingegen nicht die individuelle Richtigkeit der Anwendung von Rechtsnormen: eine Prüfung von Einzelfällen würde die Geschäftsprüfungskommission von einer Oberaufsichtsinstanz zu einer Aufsichtsinstanz werden lassen, was vom Gesetzgeber so nicht gewollt wurde (§ 102 Absatz 3 Satz 2 GemG; vgl. auch PETER MEIER-FLAMMER, Die Kontrollorgane der Gemeinde, in: Ruth C. Voggensperger/Walter Ziltener [Hrsg.], Handbuch zum Gemeinderecht, Liestal 2018, S. 227).

## **2.2. Stärkung der Gemeindekommissionen**

### **a) Einleitung**

Die Postulantin fordert erstens die Prüfung einer Stärkung der Rolle der Gemeindekommissionen, etwa mittels Einführung eines Antragsrechts gegenüber dem Gemeinderat. Der Regierungsrat geht davon aus, dass unter den von der Postulantin verwendeten Begriff die Gemeindekommission im engeren Sinne nach § 88 ff. GemG, die ständigen respektive nichtständigen beratenden Ausschüsse und Kommissionen nach § 104 GemG sowie die besonderen Baukommissionen nach § 105 GemG, nicht jedoch die Rechnungsprüfungskommission nach § 98 ff. GemG und die Geschäftsprüfungskommission nach § 101 ff. GemG fallen.

### **b) Die Gemeindekommission**

Durch die Gemeindeordnung können die Einwohnergemeinden mit der ordentlichen Gemeindeorganisation eine Gemeindekommission einführen (§ 88 Absatz 1 GemG). Diese Gemeindekommission berät die Geschäfte der Gemeindeversammlung und stellt ihr Antrag (§ 88 Absatz 2 GemG). Die Gemeindekommission kann entweder für sich allein oder in Verbindung mit dem Gemeinderat oder anderen Gemeindebehörden als Wahlbehörde für die nicht durch das Volk zu wählenden Behörden sowie für die Gemeindeangestellten eingesetzt werden (§ 88 Absatz 3 GemG). Die Gemeindeordnung kann der Gemeindekommission eine weitergehende Finanzkompetenz als dem Gemeinderat übertragen. Von dieser darf jedoch die Kommission nur bei Geschäften Gebrauch machen, die ihr vom Gemeinderat vorgelegt werden (§ 88 Absatz 4 GemG). Aufsichtsinstanz über die Gemeindekommission ist die Gemeindeversammlung (§ 90 GemG).

Ist eine Vorlage von der Gemeindekommission vorberaten worden, so kann anschliessend deren Präsidentin oder Präsident oder ein anderes Mitglied den Kommissionsantrag vor der Gemeindeversammlung vertreten. Liegt ein Minderheitsantrag vor, so soll dieser unmittelbar nach dem Mehrheitsantrag begründet werden (§ 62 Absatz 2 in Verbindung mit § 88 Absatz 2 GemG). Die Gemeindekommission ist demnach der Gemeindeversammlung – und nur ihr – verpflichtet, auch wenn sie die Geschäfte, welche sie zuhanden der Gemeindeversammlung beraten und vertreten soll, vom Gemeinderat zugewiesen erhält.

**c) Die ständigen und nichtständigen beratenden Ausschüsse und Kommissionen**

Durch Gemeindereglement können die Einwohnergemeinden für einzelne Verwaltungszweige ständige Ausschüsse oder Kommissionen mit ausschliesslich beratender Aufgabe einsetzen (§ 104 Absatz 1 GemG). Die Gemeindeversammlung oder der Gemeinderat können für besondere Aufgaben nichtständige, beratende Ausschüsse und Kommissionen einsetzen. Nach einer Dauer von 4 Jahren ist eine Neuwahl vorzunehmen (§ 104 Absatz 1<sup>bis</sup> GemG). Während ständige Ausschüsse und Kommissionen somit alle in ihr Sachgebiet fallenden Geschäfte vorbereiten, werden nichtständige Ausschüsse und Kommissionen zur Bearbeitung einzelner spezieller Geschäfte gebildet und hernach wieder aufgelöst. Aufsichtsinstanz über die beratenden Ausschüsse und Kommissionen ist der Gemeinderat, sofern nicht durch Gemeindereglement oder durch Gemeindeversammlungsbeschluss diese Aufgabe einer anderen Instanz zugewiesen wird (§ 104 Absatz 3 GemG). Ebenso kann der Einwohnerrat für die Vorbereitung einzelner Geschäfte weitere Kommissionen bilden (§ 126 GemG).

Ist eine Vorlage von einer ständigen oder nichtständigen beratenden Kommission beraten worden, so kann sie entsprechend dem Wortlaut des Gemeindereglements oder des Einsetzungsbeschlusses der Gemeindeversammlung oder dem Gemeinderat gegenüber den Kommissionsantrag sowie allfällige Minderheitsanträge vertreten (§ 62 Absatz 2 in Verbindung mit § 104 Absätze 1 und 1<sup>bis</sup> GemG). Die ständigen und nichtständigen beratenden Ausschüsse und Kommissionen sind demnach entweder der Gemeindeversammlung oder dem Gemeinderat verpflichtet. Dies ist im jeweiligen Gemeindereglement respektive Beschluss (der Gemeindeversammlung oder des Gemeinderats) gesondert vorzusehen. Im Unterschied zur Gemeindekommission besteht diesbezüglich eine entsprechende Regelungsfreiheit.

**d) Die besonderen Baukommissionen**

Die Gemeindeversammlung oder der Gemeinderat kann für die Ausführung bestimmter Gemeindebauten Baukommissionen bestellen und diesen die Befugnis einräumen, über die bei der Projektgenehmigung noch nicht festgelegten Einzelheiten der Bauausführung zu entscheiden und die Unternehmer zu bestimmen, denen die Bauaufträge zu vergeben sind (§ 105 Absatz 1 GemG). Aufsichtsinstanz über die besonderen Baukommissionen ist der Gemeinderat, sofern nicht durch Gemeindereglement oder durch Gemeindeversammlungsbeschluss diese Aufgabe einer anderen Instanz zugewiesen wird (§ 105 Absatz 2 in Verbindung mit § 104 Absatz 3 GemG).

Ist eine Vorlage von einer besonderen Baukommission beraten worden, und ist dieser besonderen Baukommission nicht bereits die Befugnis zum selbständigen Entscheid in der Angelegenheit eingeräumt worden, so kann sie entsprechend dem Wortlaut des Einsetzungsbeschlusses der Gemeindeversammlung oder dem Gemeinderat gegenüber den Kommissionsantrag sowie allfällige Minderheitsanträge vertreten (§ 62 Absatz 2 in Verbindung mit § 105 Absatz 1 GemG). Die besonderen Baukommissionen sind demnach entweder der Gemeindeversammlung oder dem Gemeinderat verpflichtet. Dies ist im jeweiligen Gemeindereglement oder Beschluss (der Gemeindeversammlung oder des Gemeinderats) gesondert vorzusehen. Im Unterschied zur Gemeindekommission besteht diesbezüglich somit ebenfalls eine entsprechende Regelungsfreiheit.

**e) Haltung des Regierungsrats**

Der Regierungsrat anerkennt die Wichtigkeit der vorberatenden Kommissionen als Instrument der Gewährleistung einer adäquaten Wahrnehmung der legislativen und exekutiven Aufgaben auf Gemeindeebene. Die Gemeindekommission im engeren Sinne hat im Wesentlichen den Zweck der Vorberatung von Geschäften zu Handen der legislativ tätigen Gemeindeversammlung, da diese dem exekutiv tätigen Gemeinderat gegenübersteht, welcher über einen ausgebauten Verwaltungsapparat zu seiner Unterstützung verfügt. Damit stellt die Gemeindekommission im engeren Sinne gleichsam das Pendant zu den ständigen Kommissionen des Landrats dar, welche die durch den Regierungsrat dem Landrat vorgelegten Geschäfte vorberaten. Genauso wenig wie die ständigen Kommissionen des Landrats dem Regierungsrat beratend zur Seite stehen, wäre es – auch im Hinblick auf die Gewaltenteilung – nicht angezeigt, wenn die Gemeindekommission im engeren

Sinne neben der Gemeindeversammlung auch den Gemeinderat beraten würde. Hinsichtlich der weiteren in den Gemeinden bestehenden Kommissionen, namentlich der ständigen oder nichtständigen beratenden Ausschüsse und Kommissionen, ist festzustellen, dass diese den Auftrag zur Beratung der Gemeindeversammlung *oder* des Gemeinderats aus dem entsprechenden Gemeindeglement oder dem entsprechenden Einsetzungsbeschluss erhalten, weshalb die Gemeinden diesbezüglich bereits die Möglichkeit haben, diesen Kommissionen eine Beratung durch Antrag zuzugestehen. Selbiges gilt im Übrigen auch für die besonderen Baukommissionen, soweit diesen nicht ohnehin bereits die Befugnis zum selbständigen Entscheid in der Angelegenheit eingeräumt wurden. Weil die Gemeindekommission aufgrund des Prinzips der Gewaltenteilung nicht gleichzeitig Geschäfte für die Legislative (Gemeindeversammlung) und die Exekutive (Gemeinderat) vorberaten kann, sowie aufgrund der Tatsache, dass die übrigen ständigen oder nichtständigen Ausschüsse und Kommissionen bei entsprechender Reglementierung bereits heute dem Gemeinderat unterstützend zur Seite gestellt werden und ihn somit entlasten können, erachtet der Regierungsrat eine Revision der Rechtsgrundlagen betreffend die Kommissionen der Gemeinden als nicht notwendig und zielführend und lehnt eine solche ab.

## **2.3. Obligatorisches Initiativrecht auf Gemeindeebene**

### **a) Einleitung**

Die Postulantin fordert zweitens die Prüfung eines obligatorischen Initiativrechts auf Gemeindeebene. Unter dem Initiativrecht – zum Teil in Anlehnung an die bundesrechtliche Terminologie auch Volksinitiative genannt – versteht man die Möglichkeit eines Teils der stimmberechtigten Bevölkerung, eine materielle Vorlage einzubringen, über welche die Gesamtheit derselben stimmberechtigten Bevölkerung an der Urne abzustimmen hat. Es handelt sich mithin um einen Antrag aus dem Volk an das Volk (BGE 25 I 64 E. 5; vgl. auch CORINA FUHRER, Die Umsetzung kantonaler Volksinitiativen, Diss. Zürich, Zürich/St. Gallen 2019, S. 7).

### **b) Gemeinden mit ausserordentlicher Gemeindeorganisation**

In Einwohnergemeinden mit ausserordentlicher Gemeindeorganisation ist das Initiativrecht durch § 122 ff. GemG seit der Totalrevision des Gemeindegesetzes vom 28. Mai 1970 gewährleistet. Danach können 10 % der Stimmberechtigten das formulierte oder nichtformulierte Begehren auf Erlass, Änderung oder Aufhebung von Gemeindeordnungs- oder von Gemeindeglementsbestimmungen oder das nichtformulierte Begehren auf einen Beschluss des Einwohnerrats stellen, sofern der Gegenstand in dessen Zuständigkeit fällt und referendumsfähig ist (§ 122 Absatz 1 GemG). Formulierte und nichtformulierte Begehren unterliegen nicht der Urnenabstimmung (vorbehältlich obligatorischer und fakultativer Referenden), wenn ihnen der Einwohnerrat Folge gibt (§ 123 Absatz 1 GemG). Begehren, die der Einwohnerrat in der Sache ablehnt, sind innert einem Jahr seit Einreichung der Urnenabstimmung zu unterstellen. Der Einwohnerrat kann jedem Begehren einen Gegenvorschlag gegenüberstellen (§ 123 Absatz 2 GemG).

### **c) Gemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation**

Die Einwohnergemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation können durch die Gemeindeordnung das Initiativrecht einführen (§ 47a Absatz 1 GemG). Ein erstes (Teil-)Initiativrecht wurde im Rahmen der Teilrevision des Gemeindegesetzes vom 12. Juni 1995 eingeführt, als die Initiative zur Einführung der ausserordentlichen Gemeindeorganisation – seinerzeit in Erfüllung des Postulats Nr. [1980/163](#) «Einführung des Initiativrechts in der ordentlichen Gemeindeorganisation» – in alt-§ 49a Absatz 1 GemG verankert wurde. Mit der Umsetzung der Motion Nr. [2014/146](#) «Initiativrecht auch in Gemeinden ohne Einwohnerrat» im Rahmen der Überarbeitung der gemeinderechtlichen Bestimmungen im Jahr 2017 (vgl. Vorlage an den Landrat Nr. [2016/136](#) vom 17. Mai 2016 betreffend Teilrevision des Gemeindegesetzes, S. 6 ff.) wurde ein allgemeines, also nicht auf die Einführung der ausserordentlichen Gemeindeorganisation beschränktes, Initiativrecht in den Einwohnergemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation beschlossen. Danach können 10 % der

Stimmberechtigten das formulierte oder nicht formulierte Begehren auf Einführung des Initiativrechts stellen (§ 49a Absatz 1 Buchstabe a GemG). Das formulierte Begehren enthält einen ausgearbeiteten Vorschlag zur Änderung der Gemeindeordnung (§ 49a Absatz 3 GemG). Mit dem nicht formulierten Begehren wird der Gemeindeversammlung beantragt, die Gemeindeordnung im Sinne des Begehrens zu ändern (§ 49a Absatz 4 GemG). Der Gemeinderat erstattet sodann der Gemeindeversammlung zu einer gültig zustande gekommenen Einführungsinitiative innert eines halben Jahres seit Einreichung Bericht und stellt Antrag (§ 49b Absatz 1 GemG). Die Urnenabstimmung über eine Einführungsinitiative und gegebenenfalls über einen Gegenvorschlag hat innert eineinhalb Jahren seit Einreichung der Einführungsinitiative zu erfolgen. Soweit die Einführungsinitiative an der Urne angenommen wird, gelten für das Initiativrecht in Gemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation die §§ 122 und 123 mit Ausnahme von § 122 Absatz 2bis (§ 47a Absatz 2 GemG). Zuständig anstelle des Einwohnerrats ist die Gemeindeversammlung (§ 47a Absatz 3 GemG).

#### **d) Haltung des Regierungsrats**

Der Regierungsrat anerkennt den grossen Wert des Initiativrechts auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene zur Gewährleistung der direktdemokratischen Partizipation der stimmberechtigten Bevölkerung in der Schweiz und seinen Gemeinwesen. In den Einwohnergemeinden mit ausserordentlicher Gemeindeorganisation ist das Initiativrecht bereits heute von Gesetzes wegen obligatorisch verankert. In den Einwohnergemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation können die Stimmberechtigten die Einführung eines gleichwertigen Initiativrechts verlangen.

Dass das Initiativrecht in den Einwohnergemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation nicht von Gesetzes wegen obligatorisch verankert wurde, war ein bewusster Entscheid des Gesetzgebers: Der Landrat hatte sich 2017 bei der vom Regierungsrat vorgelegten Verankerung des Initiativrechts in Gemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation ausdrücklich dafür ausgesprochen, dass den Gemeinden die Wahl zwischen der Einführung des Initiativrechts und dem Verzicht hierauf gelassen werden sollte (vgl. Vorlage an den Landrat Nr. [2016/136](#) vom 17. Mai 2016 betreffend Teilrevision des Gemeindegesetzes, S. 6). Würde das Initiativrecht auch in den Einwohnergemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation von Gesetzes wegen obligatorisch verankert werden, würde dies dementsprechend einen Einschnitt in die vom Landrat gewährte Variabilität in diesem Bereich bedeuten. Insbesondere wurde argumentiert, dass es der stimmberechtigten Bevölkerung an der Urne auch erlaubt sein solle, sich *gegen* die Einführung des Initiativrechts auf Gemeindeebene auszusprechen, wie dies beispielsweise in Muttenz am 23. September 2018 der Fall war (siehe hierzu LUCIENNE RENAUD/CAROLINE RIETSCHI, Demokratische Willensbildung in Gemeindeversammlung, Gemeindeparlament und Gemeinderat, in: Ruth C. Voggensperger/Walter Ziltener [Hrsg.], Handbuch zum Gemeinderecht, Liestal 2018, S. 110).

Bisher haben seit der Verankerung der Möglichkeit zur Einführung des Initiativrechts auf Gemeindeebene einzig die Einwohnergemeinden Birsfelden (per 1. Juli 2020) und Arlesheim (per 15. Mai 2022) davon Gebrauch gemacht. In der Einwohnergemeinde Sissach wird derzeit aufgrund eines selbständigen Antrags einer Stimmberechtigten (§ 68 Absatz 1 GemG) anlässlich der Gemeindeversammlung vom 5. Dezember 2022 vom Gemeinderat eine entsprechende Vorlage ausgearbeitet. Indessen ist darauf hinzuweisen, dass den stimmberechtigten Personen mit dem selbständigen Antrag nach § 68 Absatz 1 GemG bereits ein niederschwelliges Initiativrecht zur Verfügung steht. Dieses richtet sich zwar an die Gesamtheit der Stimmberechtigten in Form der Gemeindeversammlung und nicht in Form der Urnenabstimmung (§ 4 Absätze 1 und 2 GemG). Allerdings können auch mit diesem Instrument formulierte oder nichtformulierte Begehren auf Erlass, Änderung oder Aufhebung von Gemeindeordnungs- oder Gemeindereglementsbestimmungen respektive auf Beschlüsse, welche in die Befugnisse der Gemeindeversammlung fallen, formuliert werden. Da mithin ein griffiges Instrument besteht, bei welchem im Gegensatz zum Unterschriftenerfordernis für die Einreichung der Initiative bereits eine einzelne Stimme zur Vorlage reicht, ist deshalb nachvollziehbar, dass in vielen Einwohnergemeinden (noch) kein Bedürfnis für ein Initiativrecht besteht.

Anlässlich der jüngsten Teilrevision des Gemeindegesetzes im Herbst 2022 (vgl. Vorlage an den Landrat Nr. [2022/588](#) vom 25. Oktober 2022) wurde von der Mehrheit der involvierten Gemeindevertretenden und Gemeindeverbänden hinsichtlich der Umsetzung der Motion Nr. [2018/785](#) «Ablehnungsbeschlüsse der Gemeindeversammlung dem fakultativen Referendum unterstellen» vorgebracht, dass sie keine Lösung im Sinne der Variabilität wünschen würden, soweit es um die politischen Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten gehe. Der Umfang der politischen Rechte dürfe nicht vom Wohnort der Stimmberechtigten abhängig sein, weshalb diese Rechte höher zu gewichten seien als die Variabilität. Diese Haltung zeigte sich einerseits in der Vernehmlassung und hat sich andererseits auch in der Beratung der landrätlichen Kommission durchgesetzt (vgl. Bericht der Justiz- und Sicherheitskommission Nr. [2022/588](#) vom 18. Januar 2023, S. 2). Im Übrigen wurde von Gemeindevertretenden auch moniert, dass das Verfahren der Einführungsinitiative gemäss § 49b ff. GemG – also eine Initiative zur Ermöglichung der Initiative – aufwändig sei.

Der Regierungsrat steht der Tatsache, dass der Umfang der politischen Mitwirkungsrechte im Bereich der Initiative derzeit davon abhängt, in welcher Einwohnergemeinde eine stimmberechtigte Person wohnt, kritisch gegenüber. Gleichzeitig anerkennt er den erst 2017 ergangenen, bewussten Entscheid des Gesetzgebers, in diesem Bereich eine variable Lösung zu bevorzugen. Er ist sich darüber hinaus im Klaren, dass in der Mehrheit der Einwohnergemeinden bisher kein Bedürfnis hinsichtlich einer Einführung des Initiativrechts angemeldet wurde. Die Frage, ob an dieser im Jahre 2017 getroffenen variablen Lösung festgehalten werden soll, oder ob eine einheitliche Regelung verankert werden soll, ist letztendlich ein politischer Entscheid des Gesetzgebers. Der Regierungsrat ist vor diesem Hintergrund offen für eine Anpassung im Gemeindegesetz – auch im Hinblick auf die erwähnten Voten der Gemeindevertretenden und Verbänden anlässlich der jüngsten Teilrevision. Gleichzeitig ist es zumindest fragwürdig, inwiefern eine obligatorische Verankerung des Initiativrechts in Einwohnergemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation dazu führen würde, dass der gewachsenen Gemeindeautonomie strukturell besser Rechnung getragen werden könnte als mit der bereits vorhandenen variablen Ausgestaltung.

## **2.4. Obligatorische Urnenabstimmungen zu bestimmten Themen**

### ***a) Einleitung***

Die Postulantin fordert drittens die Prüfung von obligatorischen Urnenabstimmungen zu bestimmten Themen unter bestimmten Umständen. Der Begriff der obligatorischen Urnenabstimmung ist synonym mit jenem des obligatorischen Referendums, bei welchem das hiervon erfasste Geschäft ohne die Notwendigkeit eines Ordnungsantrags der stimmberechtigten Bevölkerung zum Endentscheid in Form einer Abstimmung vorgelegt wird. Demgegenüber steht das sogenannte fakultative Referendum, bei welchem es eines Antrags eines bestimmten Anteils des antragsberechtigten Bevölkerungsteils bedarf (vgl. zum Ganzen CORSIN BISAZ, Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk», Habil. Zürich, Zürich/St. Gallen 2020, S. 194 ff., Rz. 364 ff.).

### ***b) Gemeinden mit ausserordentlicher Gemeindeorganisation***

Für Einwohnergemeinden mit ausserordentlicher Gemeindeorganisation finden sich die rechtlichen Grundlagen des obligatorischen und des fakultativen Referendums in § 120 f. GemG. Danach unterliegen im Sinne des obligatorischen Referendums gemäss § 120 Absatz 1 in Verbindung mit § 48 Absatz 1 GemG nach dem Beschluss des Einwohnerrats die Gemeindeordnung sowie deren Änderungen (Buchstabe a), der Vertrag über eine gemeinsame Behörde (Buchstabe a<sup>bis</sup>), der Vertrag über den Zusammenschluss mit einer anderen Einwohnergemeinde (Buchstabe b), die Aufteilung oder die Erweiterung der Einwohnergemeinde (Buchstabe c), die Vereinigung der Bürgergemeinde mit der Einwohnergemeinde (Buchstabe d), die Grenzänderungen (Buchstabe e) sowie die Änderung des Gemeindepens (Buchstabe f) der Urnenabstimmung. Die Gemeindeordnung kann indes weitere Beschlüsse des Einwohnerrats dem obligatorischen Referendum unterstellen, soweit diese nicht bereits vom fakultativen Referendum ausgenommen sind. So unterstellt beispielsweise die Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Reinach vom 3. März 2013 weitere,

nämlich ausgewählte finanzrechtliche Beschlüsse dem obligatorischen Referendum. Im Sinne des fakultativen Referendums wird ein nicht unter § 120 Absatz 1 GemG fallender Beschluss des Gemeinderats nach § 121 Absatz 1 GemG nach erfolgter Schlussabstimmung der Urnenabstimmung unterstellt, wenn dies verlangt wird von einem Drittel der anwesenden Mitglieder des Einwohnerrats (Behördenreferendum) oder von 10 % der Stimmberechtigten; bei mehr als 5'000 Stimmberechtigten genügen 500 Unterschriften. Die Gemeinden können gemäss § 121 Absatz 2 GemG den Prozentsatz von 10 % bis auf 3 % der Stimmberechtigten herabsetzen. Vom fakultativen Referendum sind nach § 121 Absatz 4 GemG die Beschlüsse über Budget, Nachtragskredite zum Budget, Rechnung und Steuerfuss (Buchstabe a), die Wahlen (Buchstabe b), die Gemeindebegehren gemäss § 49 Absatz 1 KV BL (Buchstabe c), die Beschlüsse, die sich aus der Oberaufsicht der Verwaltung ergeben (Buchstabe d), die dringlichen Beschlüsse, sofern mindestens zwei Drittel der anwesenden, jedenfalls aber die Hälfte sämtlicher Mitglieder des Einwohnerrates dem Referendumsausschluss zustimmen (Buchstabe e), die Ablehnungsbeschlüsse (Buchstabe f) sowie die Verfahrensbeschlüsse wie Protokollgenehmigung, Traktandenliste, Eintreten, Überweisung, Rückweisung, Kenntnisnahme, Erheblicherklärung und dergleichen (Buchstabe g) ausgenommen.

### **c) Gemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation**

Für Einwohnergemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation sind die rechtlichen Grundlagen des obligatorischen und des fakultativen Referendums in § 48 f. GemG festgelegt. Im Sinne des obligatorischen Referendums unterliegen gemäss § 48 Absatz 1 GemG nach dem Beschluss der Gemeindeversammlung die Gemeindeordnung sowie deren Änderungen (Buchstabe a), der Vertrag über eine gemeinsame Behörde (Buchstabe a<sup>bis</sup>), der Vertrag über den Zusammenschluss mit einer anderen Einwohnergemeinde (Buchstabe b), die Aufteilung oder die Erweiterung der Einwohnergemeinde (Buchstabe c), die Vereinigung der Bürgergemeinde mit der Einwohnergemeinde (Buchstabe d), die Grenzänderungen (Buchstabe e) sowie die Änderung des Gemeindegamens (Buchstabe f) der Urnenabstimmung. Im Sinne des fakultativen Referendums wird ein nicht unter § 48 Absatz 1 GemG fallender Beschluss der Gemeindeversammlung nach § 49 Absatz 1 GemG der Urnenabstimmung unterstellt, wenn dies 10 % der Stimmberechtigten verlangen. Bei mehr als 5'000 Stimmberechtigten genügen 500 Unterschriften. Vom fakultativen Referendum sind gemäss § 49 Absatz 3 GemG die Beschlüsse über Budget, Nachtragskredite zum Budget, Rechnung und Steuerfuss (Buchstabe a), die Wahlen (Buchstabe b), die Gemeindebegehren nach § 49 Absatz 1 KV BL (Buchstabe c), Ablehnungsbeschlüsse (Buchstabe d) und Verfahrensbeschlüsse wie Protokollgenehmigung, Behandlungsreihenfolge, Eintreten, Rückweisung, Kenntnisnahme, Erheblicherklärung und dergleichen (Buchstabe e) ausgenommen. Schliesslich kann die Gemeindeordnung nach § 67a GemG vorsehen, dass ein Drittel der anwesenden Stimmberechtigten beschliessen kann, dass die Schlussabstimmung über eine Vorlage des Gemeinderats an der Urne stattfindet.

Wie erwähnt, legte der Regierungsrat in Erfüllung der Motion Nr. [2018/785](#) «Ablehnungsbeschlüsse der Gemeindeversammlung dem fakultativen Referendum unterstellen» dem Landrat kürzlich einen Vorschlag für eine Revision von § 49 GemG vor, um die Urnenabstimmung über Ablehnungsbeschlüsse der Gemeindeversammlung künftig zu ermöglichen (vgl. Vorlage an den Landrat Nr. [2022/588](#) vom 25. Oktober 2022 betreffend Teilrevision des Gemeindegesetzes, S. 19 ff.). Damit kehrt er – in Präzisierung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung – ausdrücklich von der zehn Jahre zuvor eingenommenen Position ab, wonach eine allgemeine Unterstellung von Ablehnungsbeschlüssen der Gemeindeversammlung wohl problematisch wäre (vgl. Vorlage an den Landrat Nr. [2011/047](#) vom 22. Februar 2011 betreffend Teilrevision des Gemeindegesetzes, S. 15). Die getroffene Regelung wurde von der landrätlichen Kommission wohlwollend aufgenommen und gab zu keinen grösseren Debatten Anlass (vgl. Bericht der Justiz- und Sicherheitskommission Nr. [2022/588](#) vom 18. Januar 2023, S. 2).

#### **d) Haltung des Regierungsrats**

Der Regierungsrat anerkennt den hohen Stellenwert obligatorischer Urnenabstimmungen zu besonders wichtigen Geschäften in der direktdemokratischen Staatsordnung des Kantons Basel-Landschaft. Sowohl in den Gemeinden mit ausserordentlicher wie auch in den Gemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation unterstehen bereits heute eine Vielzahl an Beschlüssen des Einwohnerrats respektive der Gemeindeversammlung dem obligatorischen Referendum. Es handelt sich mithin um jene Beschlüsse, welche die Gemeinde in ihrem Kern – namentlich ihrer grundsätzlichen politischen Ordnung und ihrem geografischen Bestand – betreffen. Die Gemeinden mit ausserordentlicher Gemeindeorganisation können diesen Katalog überdies in genereller Weise noch erweitern, während die Gemeindeversammlungen situativ weitere Beschlüsse einer Schlussabstimmung an der Urne und damit faktisch einem obligatorischen Referendum unterstellen können. Zusammen mit der Möglichkeit eines Zehntels der stimmberechtigten Bevölkerung, maximal aber 500 Personen, gegen weitere Beschlüsse das fakultative Referendum zu ergreifen, bestehen bereits heute weitreichende Aufsichts- und Kontrollmöglichkeiten durch das Stimmvolk. Es erscheinen zum jetzigen Zeitpunkt keine nicht bereits namentlich aufgezählten Beschlüsse des Einwohnerrats respektive der Gemeindeversammlung derart fundamental, dass sie ebenfalls dem obligatorischen Referendum zugeführt werden müssten. Überdies ist zu beachten, dass mit jedem Beschluss, welcher dem obligatorischen Referendum unterstellt wird, zugleich der Gemeindeversammlung als Vollversammlung der stimmberechtigten Bevölkerung die Kompetenz abgesprochen wird, ein Geschäft sachgerecht abschliessend zu behandeln. Der Regierungsrat lehnt deshalb eine Revision des Referendumsrechts auf Gemeindeebene, welche über bereits vorgelegte Landratsvorlagen hinausgehen würde, ab.

### **2.5. Ausbau der öffentlichen Konsultationsvorhaben**

#### **a) Einleitung**

Die Postulantin fordert viertens die Prüfung des Ausbaus der öffentlichen Konsultationsverfahren bei strategisch wichtigen Vorhaben. Bei öffentlichen Konsultationsverfahren handelt es sich dabei um informelle und formelle Möglichkeiten der Bevölkerung, mit der Legislative wie auch der Exekutive in Kontakt zu treten. Hierdurch können namentlich die Stimmberechtigten Einfluss auf den Entscheidungsprozess nehmen und Verantwortung in der Mitgestaltung des Staatswesens übernehmen. Dies führt zu einer Zunahme der Transparenz staatlichen Handelns und fördert letztendlich das Vertrauen der Rechtsunterworfenen in den Rechtsstaat (vgl. Bericht der Bundeskanzlei an den Bundesrat vom 9. Juni 2011 betreffend «[E-Demokratie und E-Partizipation](#)», S. 9).

#### **b) Informelle Beteiligungsmöglichkeiten der Bevölkerung**

«Demokratie ist mehr als formelle Mitentscheidung durch das Volk.» Hinter diesem Votum der seinerzeitigen Prospektivkommission für die Totalrevision der Staatsverfassung steht der Regierungsrat auch heute noch. Die demokratische Verantwortung der Behörden realisiert sich in vielfältigen Formen; ebenso sind die Einflussmöglichkeiten der Stimmberechtigten und der breiteren Bevölkerung auf den staatlichen Entscheidungsprozess, die Berücksichtigung der in der Bevölkerung vorhandenen Vorstellungen, Bestrebungen und Interessen auch auf andere Weise gewährleistet als durch Wahlen, Initiativen und Referenden. Zu erwähnen sind hier insbesondere die Direktkontakte der Bevölkerung mit Mitgliedern von Landrat, Regierungsrat und Verwaltung, der Einfluss über die Parteien und Interessenorganisationen, über die Gemeinden, über die Medien und weitere Kanäle (siehe hierzu Zweiter Bericht der vom Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft eingesetzten Prospektivkommission für die Totalrevision der Staats-Verfassung des Kantons Basel-Landschaft Nr. [1975/454b](#) vom 30. März 1977 betreffend Demokratiereform, S. 84, Rz. 261).

Die Einwohnergemeinden verfügen bereits heute über verschiedene (rechtlich nicht normierte) informelle Beteiligungsmöglichkeiten der Bevölkerung. Einerseits können sie Orientierungsveranstaltungen durchführen, an welchen die jeweiligen Behörden über Absichten und Probleme künftiger und gegenwärtiger Politik unter Beizug diverser Hilfsmittel wie Ausstellungen, Besichtigungen oder

Podiumsgesprächen unterrichten können. Eng damit verbunden und teilweise überschneidend ist die Durchführung von öffentlichen Versammlungen, an welchen Anregungen und Impulse aus der Bevölkerung entgegengenommen oder Projekte zur Diskussion gestellt werden können. Hierbei muss auch nicht zwingend eine Behörde als Träger der Veranstaltung auftreten; denkbar sind beispielsweise auch Parteien, Wirtschaftsverbände oder sonstige private Organisationen. Diese Gefässe dienen der eigentlichen Aussprache in Rede und Gegenrede, die Schaffung von direkten Kommunikationsmöglichkeiten zwischen Behörden und Bürgern ausserhalb der förmlichen Gemeindeversammlung. Nicht zuletzt steht es den Behörden zudem auch offen, durch Umfragen Aufschluss über effektive Zustände und Meinungsbilder in der Gesellschaft zu erhalten sowie auch die Ansichten jener Bevölkerungsschichten zu erfassen, welche kein Stimmrecht besitzen (vgl. Zweiter Bericht der vom Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft eingesetzten Prospektivkommission für die Totalrevision der Staats-Verfassung des Kantons Basel-Landschaft Nr. [1975/454b](#) vom 30. März 1977 betreffend Demokratiereform, S. 86 ff., Rz. 262.3, 264 und 265).

### **c) Formelle Beteiligungsmöglichkeiten der Bevölkerung**

Neben den informellen Beteiligungsmöglichkeiten stehen der Bevölkerung auf Gemeindeebene auch eine Reihe formeller Beteiligungsmöglichkeiten zur Verfügung: Dies sind, neben dem oben bereits ausführlich besprochenen Initiativrecht, namentlich der selbständige Antrag, die Petition, die Vernehmlassung, die Grundsatzabstimmung sowie die Planaufgabe.

Das Instrument des selbständigen Antrags ermächtigt die Stimmberechtigten einer Gemeinde, Begehren zu Gegenständen, welche in die Befugnisse der Gemeindeversammlung gemäss § 47 Absätze 1 oder 2 GemG fallen, einzubringen (§ 68 Absatz 1 GemG). Der Gemeinderat hat daraufhin eine Vorlage über diesen selbständigen Antrag auszuarbeiten und der Gemeindeversammlung innerhalb eines halben Jahres zur Beschlussfassung zu unterbreiten (§ 68 Absätze 4 und 5 GemG). Der selbständige Antrag stellt mithin das Pendant zum Initiativrecht mit dem Unterschied dar, dass dieses an der Urne, jener hingegen an der Gemeindeversammlung zur Abstimmung kommt. Dabei ist der selbständige Antrag vereinfacht einzureichen, da dieser weder der Schriftlichkeit noch eines Quorums bedarf (siehe hierzu DANIEL SCHWÖRER, Die Gemeindeversammlung: Stellung, Zuständigkeiten und Durchführung, in: Giovanni Biaggini/Alex Achermann/Stephan Mathis/Lukas Ott [Hrsg.], Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Landschaft II, Liestal 2005, S. 252). Solche Anträge können durch den Gemeinderat aus Gründen der Verfahrensökonomie zunächst der Erheblicherklärung durch die Gemeindeversammlung gemäss § 68 Absatz 4 GemG unterstellt werden, bevor er zu diesen eine Vorlage inhaltlich ausarbeitet (vgl. BENNO BUCHER, Die Stellung des Gemeinderates im basellandschaftlichen Gemeindeorganisationsrecht, Diss. Basel, Liestal 1983, S. 176).

Weiter kann jede Person gemäss § 10 Absatz 1 KV BL ohne Nachteil Petitionen an die kantonalen und kommunalen Behörden richten. Diese Bestimmung war bereits in alten Staatsverfassung des Kantons als das «freie Petitionsrecht an alle Behörden» gewährleistet. Dieses Petitionsrecht hat durch § 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Basel-Landschaft vom 13. Juni 1988 (VwVG BL; [SGS 175](#)) auch Geltung auf Gemeindeebene erlangt: Danach kann jedermann einer Behörde in einer Eingabe Anregungen unterbreiten, sie um die Erteilung einer Auskunft ersuchen oder ihr ein rechtliches Begehren stellen; hierauf hat die Behörde innert angemessener Frist zu antworten. Diese Eingaben müssen nicht zwingend ein rechtlich relevantes Handeln einer Behörde bedingen; vielmehr sollen gerade auch unverbindliche und informelle Anfragen vorgebracht werden können (vgl. Vorlage an den Landrat Nr. [1986/119a](#) vom 24. Juni 1986 betreffend Erlass eines neuen Verwaltungsverfahrensgesetzes, S. 13 f.). Insbesondere kann durch die Petition die Gefühlslage eines Teils der Bevölkerung ausgedrückt und nähergebracht werden (vgl. REGULA MESCHBERGER, Politische Rechte, in: Ruth C. Voggensperger/Walter Ziltener [Hrsg.], Handbuch zum Gemeinderecht, Liestal 2018, S. 207). Je nach Zuständigkeitsbereich fällt die Beantwortung hernach in die Befugnisse der Gemeindeversammlung (§ 47 GemG), des Einwohnerrats (§ 115 in Verbindung mit § 47 GemG) oder des Gemeinderats (§ 70 Absatz 2 GemG). Diese können, soweit sie es möchten, wiederum vorbereitende respektive beratende Kommissionen gemäss dem Vorbild der Petitionskommission des Landrats vorsehen. Das Ersuchen um Auskunft und das Stellen von Fragen durch die

Stimmberechtigten an den Gemeinderat ist darüber hinaus auch in Form der Anfrage anlässlich der Gemeindeversammlung zulässig (§ 69 GemG).

Weiter steht es den Einwohnergemeinden grundsätzlich offen, Bestimmungen über die Möglichkeit oder gar Pflicht des Gemeinderats zu erlassen, die politischen Parteien, interessierte Organisationen und weitere Akteure der Gemeindepolitik zur Vernehmlassung einzuladen. Hierzu bedarf es keiner expliziten Ermächtigung der Einwohnergemeinden im kantonalen Verfassungs- oder Gesetzesrecht, da sich eine solche implizit aus der verfassungsrechtlich gewährleisteten Organisationsautonomie ableiten lässt. Allfällige Bestimmungen auf Gemeindeebene betreffend Vernehmlassungen sind allerdings stets in Übereinstimmung mit dem höherrangigen Recht, insbesondere bestimmten Fristen im Gemeindegesetz (beispielsweise § 68 Absatz 5 GemG) zu erlassen. Anzuführen ist schliesslich, dass eine Ausdehnung von Vernehmlassungen auf die interessierte Stimmberechtigten unter der besonderen Berücksichtigung einer massvollen und adressatengerechten Handhabung stehen müsste (vgl. Zweiter Bericht der vom Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft eingesetzten Prospektivkommission für die Totalrevision der Staats-Verfassung des Kantons Basel-Landschaft Nr. [1975/454b](#) vom 30. März 1977 betreffend Demokratiereform, S. 87, Rz. 263).

Weiter können die Einwohnergemeinden sogenannte Grundsatzabstimmungen oder Grundsatzbeschlüsse durchführen. Die Grundsatzabstimmung bezeichnet dabei einen Entscheid an der Urne, während der Grundsatzbeschluss einen Entscheid an der und durch die Gemeindeversammlung beschreibt. Die herkömmlichen Formen der Rechtsetzung tragen dem berechtigten Anliegen der stimmberechtigten Bevölkerung, über die langfristige staatspolitische Strategie in grundsätzlicher Weise rechtzeitig und verbindlich bestimmen zu können, zuweilen nicht genügend Rechnung. Die Grundsatzabstimmung oder der Grundsatzbeschluss betreffen einen Entscheid, welcher seinem Zweck nach notwendigerweise einem oder mehreren Detailbeschlüssen vorangeht; somit wird eine Sache lediglich der Zielsetzung nach, «im Grundsatz» entschieden. Dieser Entscheid ist rechtlich verbindlich und verpflichtet die Behörden, welche die erwähnten Detailbeschlüsse ausarbeiten, auf die gewählte Stossrichtung (siehe hierzu ausführlich Zweiter Bericht der vom Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft eingesetzten Prospektivkommission für die Totalrevision der Staats-Verfassung des Kantons Basel-Landschaft Nr. [1975/454b](#) vom 30. März 1977 betreffend Demokratiereform, S. 70 ff., Rz. 246 ff.). Im Gesetz finden sich als Grundsatzabstimmungen etwa jene über die Einführung des Initiativrechts (§ 49a Absatz 1 Buchstabe a GemG), jene über die Einführung der ausserordentlichen Gemeindeorganisation (§ 49 Absatz 1 Buchstabe b GemG) und jene über die (Wieder-)Gründung einer Bürgergemeinde (§ 49f GemG). In der Konzeption als Grundsatzbeschluss findet sich beispielsweise der Entscheid über das Führungsmodell der kommunalen Schulen wieder (§ 82<sup>bis</sup> Absatz 1 in Verbindung mit § 111b Absatz 1 des Bildungsgesetzes vom 6. Juni 2002 [[SGS 640](#)]). Daneben werden Grundsatzbeschlüsse regelmässig bei sensiblen Angelegenheiten wie etwa der Initiierung von Vereinungsverhandlungen von Einwohnergemeinden mit Bürgergemeinden oder anderen Einwohnergemeinden (§ 47 Absatz 1 Ziffer 17<sup>bis</sup> GemG) bemüht.

Eine allgemeine Ein- und Durchführung von Konsultativabstimmungen, wie sie bereits im Postulat Nr. [1974/644](#) «Einführung der konsultativen Volksbefragung» angebeht worden ist, ist hingegen aus staatsrechtlichen Gründen abzulehnen. Die Konsultativabstimmung hat grundsätzlich keine rechtlich verbindliche Wirkung; vielmehr soll sie der die Abstimmung ansetzenden Behörde ein Meinungsbild abliefern und sozusagen Rat geben. Der Referendumsdemokratie ist aber gerade eine solche Vorstellung fremd, dem Volk an der Urne eine bloss «beratende» Tätigkeit zuzuweisen. Die Urnenabstimmung schliesst einen öffentlichen Meinungsbildungsprozess ab; mit ihr soll eine entscheidungsbedürftige Frage definitiv und verbindlich beantwortet werden. Sie verkörpert mithin das «letztinstanzlich» entscheidende Stimmvolk. Dort wo das Volk die Befugnis zum definitiven Entscheid hat, kann es sich nicht selbst beraten; dort wo ihm diese Befugnis aber fehlt und den Behörden übertragen wurde, führt das Ergebnis einer Konsultativabstimmung faktisch zu einem Auftrag an den Erlassgeber und nicht zur blossen Beratung desselben (vgl. Zweiter Bericht der vom Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft eingesetzten Prospektivkommission für die

Totalrevision der Staats-Verfassung des Kantons Basel-Landschaft Nr. [1975/454b](#) vom 30. März 1977 betreffend Demokratiereform, S. 90 ff., Rz. 267 ff.; vgl. auch BGE 104 Ia 226 E. 1a). Zu diesem Zweck bestehen jedoch bereits das vorerwähnte Initiativrecht sowie die ebenfalls erwähnte Möglichkeit zur Durchführung von Grundsatzabstimmungen oder Grundsatzbeschlüssen. Auch die rechtswissenschaftliche Lehre tendiert überwiegend dazu, die Zulässigkeit von Konsultativabstimmungen ohne verfassungsrechtliche Verankerung abzulehnen (vgl. die Diskussion bei ALEXANDER RUCH, Volksabstimmungen als Entscheidungshilfen für die Behörden, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 1979, S. 347 ff.; siehe zudem die Hinweise im Urteil des Bundesgerichts vom 25. März 2014, 1C\_51/2014, E. 2.3).

Im Bereich des Raumplanungs- und Baurechts ist im Übrigen das Planaufgabeverfahren zu erwähnen: Nach § 31 des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 8. Januar 1998 (RBG; [SGS 400](#)) sind von der Gemeindeversammlung beziehungsweise dem Einwohnerrat erlassene Zonenpläne oder Zonenreglemente während dreissig Tagen öffentlich aufzulegen. Während dieser Auflagefrist können beim Gemeinderat schriftlich und begründet Einsprachen gegen diese Zonenvorschriften erhoben werden. Ähnliches gilt auch für die Sondernutzungs- respektive Quartierpläne (§ 41 in Verbindung mit § 31 RBG), die Umlegungssperimeter und Neuzuteilungspläne bei Baulandumlegungen (§§ 59 und 69 RBG) sowie die Baubewilligungsvorhaben (§ 126 ff. RBG). Darüber hinaus werden bei geplanten Grossinvestitionen häufig Vorfinanzierungen getätigt. Dadurch kann das Mittragen von grösseren Investitionen in der politisch interessierten Öffentlichkeit einer Gemeinde gesichert werden. Entsprechend ist eine geplante Investition nicht nur aus dem Finanzplan ersichtlich, sondern wird über den Vorfinanzierungsentscheid bereits viel stärker legitimiert (vgl. Vorlage an den Landrat Nr. [2020/627](#) vom 25. Mai 2021, Stellungnahme des Regierungsrats zur Motion «Demokratie in den Gemeinden: Transparenz», S. 2).

#### **d) Haltung des Regierungsrats**

Der Regierungsrat ist sich der grundlegenden Bedeutung öffentlicher Konsultationsvorhaben bei strategisch wichtigen Vorhaben bewusst. Die stimmberechtigten wie auch die nicht stimmberechtigten Teile der Bevölkerung verfügen bereits heute über weitreichende formelle und informelle Beteiligungsmöglichkeiten im politischen Prozess. Während die informellen Beteiligungsmöglichkeiten grundsätzlich keiner gesetzlichen Verankerung bedürfen und eine solche Formalisierung lediglich ihre Anwendung einschränken würde, reichen die formellen Beteiligungsmöglichkeiten nach dem Dafürhalten des Regierungsrats ohne Weiteres aus, um die Tätigkeit der Gemeindeorgane einer rechtstaatlichen Grundlage zu unterwerfen. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern eine Verankerung weiterer formeller Instrumente zur Beteiligung der Bevölkerung am Entscheidungsprozess dazu beitragen würde, dass der gewachsenen Gemeindeautonomie strukturell besser Rechnung getragen werden könnte als bis anhin. Vielmehr würde die Überführung informeller Beteiligungsmöglichkeiten in formalisierte Strukturen allenfalls zu einer unerwünschten Einschränkung einer variablen Handhabung dieser Instrumente und damit letztlich zu einer Einschränkung der politischen Rechte und der Gemeindeautonomie führen. Der Regierungsrat lehnt deshalb einen Ausbau der öffentlichen Konsultationsvorhaben, wie er von der Postulantin stipuliert wird, ab.

## **2.6. Mandatierung durch die Gemeindeversammlung bei wichtigen Vorhaben**

### **a) Einleitung**

Die Postulantin fordert fünftens die Prüfung des Abholens eines Mandats durch den Gemeinderat von der Gemeindeversammlung für strategisch wichtige Vorhaben (zum Beispiel Verträge mit anderen Gemeinden, langfristige Verpflichtungen gegenüber Privaten, Quartierpläne).

### **b) Mandatierung betreffend Gemeindegemeinschaften**

Vorrangig ist zu erwähnen, dass der Gemeindeversammlung die Befugnis gemäss § 47 Absatz 1 Ziffer 17<sup>bis</sup> GemG zusteht, dem Gemeinderat einen Auftrag zur Aufnahme von Verhandlungen über

den Zusammenschluss mit einer anderen Einwohnergemeinde aufzunehmen. Es handelt sich mithin um die Mandatierung zur Einleitung eines Gemeindegemeinschafts, welcher sich bei einer positiven Abklärung in der Folge in Form eines öffentlich-rechtlichen Vertrags zu vollziehen hätte (§ 36a Absatz 1 in Verbindung mit § 47 Absatz 1 Ziffer 18 GemG). Diese ausdrückliche Verankerung der Beauftragung des Gemeinderats durch die Gemeindeversammlung liegt in der sensiblen Natur der Thematik begründet: Die Initiierung eines solchen Verfahrens sollte nicht einzig in der Kompetenz des Gemeinderats liegen, sondern auch dem einzelnen Stimmberechtigten mit dem Instrument des selbständigen Antrags nach § 68 GemG in die Hand gegeben werden (vgl. Vorlage an den Landrat Nr. [2011/047](#) vom 22. Februar 2011 betreffend Teilrevision der Kantonsverfassung und des Gemeindegesetzes, S. 8).

### **c) Mandatierung betreffend sonstige Verträge mit anderen Gemeinden**

Betreffend des von der Postulantin ausdrücklich genannten Beispiels des Abholens eines Mandats durch den Gemeinderat von der Gemeindeversammlung für sonstige Verträge mit anderen Gemeinden ist vorliegend auf den Katalog der Befugnisse der Gemeindeversammlung nach § 47 Absatz 1 GemG hinzuweisen: Im Gegensatz zu Ziffer 17<sup>bis</sup>, welche den *Auftrag* an den Gemeinderat zu einer Aufnahme von Verhandlungen über den Zusammenschluss mit einer anderen Einwohnergemeinde ausdrücklich statuiert, sehen die Ziffern 14<sup>bis</sup> und 14<sup>ter</sup> lediglich die *Genehmigung* der in diesen Ziffern genannten Verträge vor. In der kantonsgerichtlichen Praxis ist dies so zu verstehen, dass die Gemeindeversammlung lediglich eine «reaktive» Befugnis innehat: Diese ermächtigt die Gemeindeversammlung zur Erteilung respektive Verweigerung einer Genehmigung und zum nachträglichen Widerruf einer bereits erteilten Genehmigung. Hingegen kann die Gemeindeversammlung den Gemeinderat nicht gestützt auf diese Befugnis gemäss den Ziffern 14<sup>bis</sup> und 14<sup>ter</sup> veranlassen, Vertragsverhandlungen aufzunehmen oder einen bestimmten Vertrag abzuschliessen (vgl. Urteile des Verwaltungsgerichts Basel-Landschaft vom 2. Februar 1983 [in Sachen Bürgerinitiative Pratteln], E. 4.c, abgedruckt in: Basellandschaftliche Verwaltungsentscheide 1983/84, S. 35 f. und vom 2. Februar 1983 [in Sachen Bürgerinitiative Reinach], E. 5.c, abgedruckt in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 1984, S. 549). Im Sinne des Grundsatzes der Variabilität steht es den Gemeinden jedoch offen, eine solche Befugnis der Gemeindeversammlung zur Erteilung eines Auftrages an den Gemeinderat zur Aufnahme von Verhandlungen für Verträge nach den vorerwähnten Ziffern 14<sup>bis</sup> und 14<sup>ter</sup> durch Gemeindegemeinschaft im Sinne von § 47 Absatz 2 GemG einzuräumen. Im Übrigen ist vorliegend darauf hinzuweisen, dass sich die Gemeindeversammlung zur *Kündigung* von Verträgen mit anderen Gemeinden im Einzelfall zuständig erklären kann (§ 70a Absatz 2 GemG).

### **d) Mandatierung betreffend langfristige Verpflichtungen gegenüber Privaten**

Hinsichtlich des von der Postulantin ebenfalls ausdrücklich genannten Beispiels des Abholens eines Mandats durch den Gemeinderat von der Gemeindeversammlung für langfristige Verpflichtungen gegenüber Privaten ist auf den mittlerweile aufgehobenen § 47 Absatz 1 Ziffer 14 GemG zu verweisen, welcher als Vorgängerbestimmung der Ziffern 14<sup>bis</sup> und 14<sup>ter</sup> fungierte: Dieser sah vor, dass in die Befugnis der Gemeindeversammlung unter anderem die Genehmigung von Vereinbarungen und Verträgen fiel, welche für die Gemeinde *dauernde Verpflichtungen* zur Folge haben oder welche Rechtssätze enthalten, deren Erlass in die Kompetenz der Gemeindeversammlung fällt. Der Terminus der dauernden Verpflichtungen dürfte sich wohl mit dem von der Postulantin verwendeten Begriff der langfristigen Verpflichtungen decken und gilt für Verpflichtungen gegenüber Gemeinwesen wie auch gegenüber Privaten. Diese Verpflichtungen stellen nun aber einen Anwendungsfall der Verträge mit reglementswesentlichem Inhalt dar, weshalb diesbezüglich das gleiche gilt wie für die bereits erwähnten Verträge mit anderen Gemeinden: Diese Befugnis zu ihrer Genehmigung schliesst nicht die Befugnis zur Beauftragung des Gemeinderats zur Aufnahme der Verhandlungen oder zur Vorgabe des Inhalts ein. Die Befugnis zur Erteilung von solchen Aufträgen kann jedoch durch Gemeindegemeinschaft im Sinne von § 47 Absatz 2 GemG eingeräumt werden. Im Übrigen ist vorliegend darauf hinzuweisen, dass sich die Gemeindeversammlung zur Kündigung von Verträgen mit Privaten nicht gestützt auf § 70a Absatz 2 GemG zuständig erklären

kann (vgl. Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht vom 27. Januar 2016, 810 15 182, E. 4.4.2), sondern diese Befugnis ebenfalls zunächst durch Gemeindefragment eingeräumt werden müsste.

**e) Mandatierung betreffend Quartierpläne**

Bezüglich des von der Postulantin schliesslich ebenso ausdrücklich genannten Beispiels des Abholens eines Mandats durch den Gemeinderat von der Gemeindeversammlung für Quartierpläne gilt zunächst, dass diese nicht durch das Gemeindegesetz, sondern vielmehr durch das bereits erwähnte RBG definiert werden. Diese Quartierpläne legen für neu zu überbauende oder überbaute Quartiere die Vorschriften für die Nutzung und Überbauung beziehungsweise für die Erneuerung und Erhaltung fest (§ 38 Absatz 1 RBG). Die Erstellung eines solchen Quartierplans kann dabei von den beteiligten Grundeigentümerinnen respektive Grundeigentümern oder von der Gemeinde veranlasst werden (§ 37 Absatz 2 RBG). Die Gemeindeversammlung respektive der Einwohnerrat erlässt nach dem Verfahren über die Aufstellung der Zonenvorschriften Quartierpläne innerhalb von Zonen mit Quartierplanpflicht, für welche die Zonenvorschriften keine Bestimmungen über die quartierplanmässige Nutzung und Gestaltung enthalten (§ 41 Absatz 1 Buchstabe a RBG) sowie Quartierpläne ausserhalb von Zonen mit Quartierplanpflicht (§ 41 Absatz 1 Buchstabe b RBG). Der Gemeinderat erlässt den Quartierplan, sofern die Zonenvorschriften Bestimmungen über Art und Mass der quartierplanmässigen Nutzung und Gestaltung sowie über die verkehrsmässige Erschliessung enthalten (§ 42 Absatz 2 RBG). Mit dem Begriff des Erlasses verbunden ist nach der erwähnten kantonsgerichtlichen Rechtsprechung auch die inhaltliche Beschlussfassung über den Quartierplan. Damit kann die Gemeindeversammlung bereits unter dem geltenden Recht einerseits inhaltlich auf den Quartierplan Einfluss nehmen und andererseits den Gemeinderat mit der Ausarbeitung eines solchen Quartierplans beauftragen. Eine solche Einflussnahme hat in der Regel mit dem Instrument des selbständigen Antrags nach § 68 GemG zu erfolgen.

**f) Mandatierung betreffend Grossinvestitionen**

Unter die von der Postulantin erwähnten strategisch wichtigen Vorhaben dürften regelmässig auch Projekte zu subsumieren sein, bei welchen die Gemeinden mit grossen Investitionen beteiligt sein werden. Wie bereits ausgeführt, werden bei solchen geplanten Grossinvestitionen häufig Vorfinanzierungen getätigt, welche bei Überschreiten der entsprechenden Finanzkompetenzen in Form von Sondervorlagen nach § 159 GemG durch die Gemeindeversammlung beschlossen werden. Soweit die Gemeindeversammlung deshalb über eine Sondervorlage zur Vorfinanzierung einer Grossprojekts beschliesst, erteilt sie damit dem Gemeinderat die Möglichkeit und auch die Instruktion zu einer (Weiter-)Verfolgung des Projekts und gewährt dem Vorprojekt gleichermassen eine demokratische Grundlegitimation. Diese demokratische Legitimation wird in der Beschlussfassung über die Sondervorlage zur eigentlichen Grossinvestition in der Folge sodann erneuert und bestätigt. In dieser Verpflichtung des Gemeinderats auf den durch die Sondervorlage gewährten Betrag ist damit gleichsam ein Auftrag zur sorgfältigen Realisierung des Projektgegenstands enthalten.

**g) Mandatierung betreffend Einführungsinitiativen**

Das Gemeindegesetz sieht schliesslich an einer weiteren Stelle ausdrücklich die Erteilung eines Auftrags an den Gemeinderat vor: Die Gemeindeversammlung kann, nachdem eine Initiative auf Einführung des Initiativrechts oder auf Einführung der ausserordentlichen Gemeindeorganisation gültig zustande gekommen ist, die Beratung dieser Einführungsinitiative ausstellen und den Gemeinderat beauftragen, ihr innert eines halben Jahres einen Gegenvorschlag zur Einführungsinitiative zur Beschlussfassung zu unterbreiten (§ 49c Absatz 1 GemG). Dieser Gegenvorschlag muss formuliert sein und enthält einen ausgearbeiteten Vorschlag zur Änderung der Gemeindeordnung (§ 49c Absatz 2 GemG). Der Gemeinderat kann hingegen auch von sich aus und aus eigenem Antrieb der Gemeindeversammlung einen Gegenvorschlag zur Einführungsinitiative zur Beschlussfassung unterbreiten (§ 49c Absatz 3 GemG). In diesem Sinne dient der Auftrag zur Ausarbeitung des Gegenvorschlages durch den Gemeinderat in erster Linie dem Bedürfnis der Gemeindeversammlung, bei derart weitreichenden Entscheidungen auf verschiedene vorberatene Varianten zurückgreifen zu können.

### ***h) Haltung des Regierungsrats***

Der Gemeinderat als verwaltende und vollziehende Behörde der Einwohnergemeinde arbeitet im Dienste der Allgemeinheit der Stimmberechtigten. Als solcher ist er auch an einer demokratischen Legitimierung seiner Handlungen interessiert. Das Gemeindegesetz bietet bereits heute in vielen Bereichen die Möglichkeit zum Abholen eines solchen legitimierenden Mandats. Dass diese Möglichkeiten nicht ausschliesslich mit den Worten «Auftrag» oder «Mandat» in Erscheinung treten, schmälert ihren Gehalt nicht. Mit den vom Gesetzgeber gewählten Regelungen ist zudem insbesondere im Bereich der Verträge mit reglementswesentlichem Inhalt dem Grundsatz der Variabilität Rechnung getragen. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern eine Verankerung weiterer Instrumente zur Mandatierung des Gemeinderats durch die Gemeindeversammlung zu einer verstärkten Gewährleistung rechtsstaatlicher Grundsätze in der Gemeindepolitik beitragen würden. Der Regierungsrat lehnt deshalb weitergehende Regelungen über eine Mandatierung des Gemeinderats durch die Gemeindeversammlung, wie von der Postulantin gefordert, ab.

## **2.7. Ausbau der Flexibilität der Gemeinden bei ihrer Gemeindeorganisation**

### ***a) Einleitung***

Die Postulantin fordert sechstens die Prüfung von mehr Flexibilität der Gemeinden bei der Festlegung ihrer Gemeindeorganisation (zum Beispiel betreffend Kompetenzzuteilung, Vorschlagsrecht, Rechenschaftspflichten), damit die Organisation der Grösse und den Bedürfnissen der Gemeinde angemessen Rechnung tragen kann. Der Regierungsrat erachtet es vor dem Hintergrund dieses Punktes als angezeigt, die bisher ergriffenen Massnahmen aufzuzeigen, welche sich in einer flexibleren und variableren Gemeindeorganisation und -struktur im Kanton Basel-Landschaft niederschlagen haben.

### ***b) Totalrevision des Gemeindegesetzes vom 28. Mai 1970***

Das heutige Gemeindegesetz und die Struktur der Organisation der Gemeinden des Kantons Basel-Landschaft stammen aus dem Jahre 1970, als das bisherige Gemeindegesetz vom 14. März 1881 einer Totalrevision unterzogen wurde. Bereits früh in diesem Prozess wurde angestossen, dass dieses neue Gemeindegesetz vor allem ein Rahmengesetz für die Organisation der Gemeinden unter sich und zum Kanton sein solle. Damit wären die Gemeinden freier, sich innerhalb des Gesetzes die für sie zweckmässige Ordnung zu geben, was der in Zukunft zunehmenden Unterschiedlichkeit der Gemeinden zum Vorteil gereichen würde (vgl. Bericht der Kommission für die Revision des Gemeindegesetzes vom 17. Juni 1960, S. 2). Das neue Gemeindegesetz sollte insbesondere die Bedeutung der Gemeinden als Selbstverwaltungskörper besser würdigen und auch sonst einen freiheitlicheren Geist atmen. Aus diesem Grund war bei der Abfassung des Entwurfs die Stärkung der Gemeindeautonomie der grundlegende Leitgedanke (vgl. Vorlage an den Landrat Nr. [1967/642a](#) vom 13. Juni 1967 über den Entwurf zu einem neuen Gemeindegesetz, S. 5). Wichtigste Neuerungen waren die Ermöglichung der ausserordentlichen Gemeindeorganisation in grösseren Gemeinden, die Einführung des obligatorischen und des fakultativen Referendums, die Einführung neuer Behörden zur Entlastung des Gemeinderats, die zusätzliche Möglichkeit zur Delegation von Kompetenzen des Gemeinderats an Departementsvorsteher und andere Gemeindebeamte sowie die Einführung der Geschäftsprüfungskommission. Daneben wurden auch einige «alte Zöpfe» wie etwa der Amtszwang und die Genehmigungspflicht des Rücktritts von Ämtern abgeschnitten (vgl. Bericht der Kommission betreffend Revision des Gemeindegesetzes Nr. [1967/642b](#) vom 14. März 1969 über den Entwurf zu einem neuen Gemeindegesetz, S. 2). Einzig in einem Bereich empfahl der Regierungsrat eine Beschneidung der Gemeindeautonomie: in der Frage, ob die Gemeinden das Frauenstimmrecht einführen wollten oder nicht, sollten richtigerweise keine Unterschiede zwischen den verschiedenen Gemeinden herrschen (vgl. Votum ERNST LÖLIGER, Protokoll der 13. Sitzung der Kommission betreffend Revision des Gemeindegesetzes vom 5. Dezember 1968, S. 319).

**c) Teilrevision des Gemeindegesetzes vom 12. Juni 1995**

Während der Gesetzgeber bis zur Totalrevision des Gemeindegesetzes vom 28. Mai 1970 der Ansicht war, dass die Gemeinden in organisatorischer und verwaltungsmässiger Hinsicht einer relativ straffen kantonalen Führung bedürften, nahm er mit der Totalrevision und umso mehr gegen Ende des vorigen Jahrhunderts zunehmend hiervon Abstand. Vielmehr sollten die Einwohnergemeinden in einem weitaus weiteren gesetzlichen Rahmen frei sein, sich nach ihren Bedürfnissen und Erkenntnissen selbst zu organisieren. In Erfüllung des Postulats Nr. [1991/120](#) «Totalrevision des Gemeindegesetzes» wurde in der Folge den Gemeinden ermöglicht, geeignetere Organisationsformen und Zuständigkeiten sowie effizientere Arbeits- und Verfahrensabläufe vorzunehmen und somit die Handlungsräume ihrer kommunalen Behörden zu erweitern. Dabei wurden verschiedene Änderungen des Gemeindegesetzes vollzogen: So wurden etwa die Obligatorien der Bestellung einer Gemeindekommission in Einwohnergemeinden mit über 5'000 Einwohnern und der Übernahme der Aufgaben der Geschäftsprüfungskommission durch selbige Gemeindekommission aufgehoben. Ebenso wurde die Grenze, wonach Einwohnergemeinden erst ab 2'000 Einwohnern die ausserordentliche Gemeindeorganisation sowie eine separate Vormundschaftsbehörde einführen dürfen, ebenfalls aufgehoben. Auch die Vorgabe der Minimal- und Maximalzahlen der Mitglieder des Gemeinderats, des Bürgerrats, des Einwohnerrats, der Gemeindekommission, der Bürgerkommission, der Rechnungsprüfungskommission, der Geschäftsprüfungskommission, der Ortschaftspflege, der Fürsorgebehörde, der Vormundschaftsbehörde und der Baubewilligungsbehörde wurde aufgehoben. Ausserdem wurde der Ausschluss der Wahl von Verwandten in dieselbe Gemeindebehörde, namentlich von Ehepaaren und Konkubinatspaaren, ebenfalls aufgehoben. Weiter wurde die Möglichkeit zur Einführung eines separaten Versammlungspräsidiums nach dem Vorbild der frisch beigetretenen Gemeinden im Bezirk Laufental neu aufgenommen. Schliesslich wurde auch das Obligatorium zur Verbeamtung der Gemeindeangestellten aufgehoben und durch die Wahlmöglichkeit zwischen der Wahl auf Amtsdauer, der Anstellung mit öffentlich-rechtlichem Vertrag und der Anstellung mit privatrechtlichem Vertrag ersetzt (vgl. Vorlage an den Landrat Nr. [1994/142a](#) vom 21. Juni 1994 betreffend Teilrevision des Gemeindegesetzes, S. 15 ff.).

**d) Teilrevision des Gemeindegesetzes vom 19. Juni 2003**

Nachdem die Teilrevision vor der Jahrtausendwende sich auf die Liberalisierung der inneren Gemeinde- und Behördenorganisation beschränkte, wurde in der darauffolgenden Teilrevision das Zusammenwirken der Gemeinden konkretisiert und erweitert. Hauptgrund hierfür war, dass das interkommunale Zusammenwirken der Gemeinden tragfähiger Formen bedurfte. Wesentliche Bestandteile der Teilrevision beschäftigten sich mit den öffentlich-rechtlichen Verträgen mit und ohne reglementswesentlichem Inhalt, den privatrechtlichen Verträgen, den gemeinsamen Amtsstellen, den gemeinsamen Kommissionen, den gemeinsamen Behörden, den Zweckverbänden und den interkommunalen Anstalten. Darüber hinaus wurde die Zusammensetzung des Bussenausschusses offener gestaltet (vgl. Vorlage an den Landrat Nr. [2003/084](#) vom 1. April 2003 betreffend Teilrevision des Gemeindegesetzes, S. 8 ff. und 16 f.).

**e) Teilrevision des Gemeindegesetzes vom 22. September 2011**

Die nächste Teilrevision des Gemeindegesetzes behandelte zwar schwerpunktmässig die Konkretisierung der Verfahren bei Gemeindefusionen, beinhaltete allerdings ebenso Aspekte der Organisationsautonomie. So wurde die Möglichkeit zur Wahrnehmung der Aufgaben der Rechnungsprüfungskommission durch die Gemeindekommission analog zur bereits bestehenden Befugnis der Wahrnehmung der Aufgaben der Geschäftsprüfungskommission durch die Gemeindekommission gewährt, womit die Motion Nr. [2007/313](#) «Änderung von § 98 Gemeindegesetz, Rechnungsprüfungskommission» erfüllt wurde. Gleichzeitig wurde die einzelfallweise Bewilligung zur Ausnahme von der Unvereinbarkeit von Wahrnehmung eines Nebenamts und Einsitz in Gemeindebehörden durch den Regierungsrat zugelassen. Demgegenüber wurde allerdings die Einsetzung von Kommissions-Spezialexekutiven aufgrund rechtsformeller Probleme im Bereich der Verfügungen und zur Unterbindung einer Zersplitterung der Exekutivgewalt auf den Schulrat, die Sozialhilfebehörden und die Vormundschaftsbehörden beschränkt (vgl. Vorlage an den Landrat Nr. [2011/047](#) vom

22. Februar 2011 betreffend Teilrevision der Kantonsverfassung und des Gemeindegesetzes, S. 10, 18 und 20).

**f) Teilrevision des Gemeindegesetzes vom 1. Juni 2017**

Bei einer weiteren Teilrevision des Gemeindegesetzes wurde dem von der Freisinnig-demokratischen Partei eingebrachten und im Jahre 2011 noch in der Kommissionssitzung abgelehnten Anliegen (vgl. Bericht der Justiz- und Sicherheitskommission Nr. [2011/047](#) vom 30. Juni 2011 betreffend Teilrevision der Kantonsverfassung und des Gemeindegesetzes, S. 2 f.) Rechnung getragen: Die bisherige Ausnahme, wonach die Lehrkräfte des Kindergartens, der Primarschule und der Musikschule entgegen der allgemeinen Unvereinbarkeitsnorm in den Gemeinderat und weitere Gemeindebehörden wählbar waren, wurde aufgehoben (vgl. Vorlage an den Landrat Nr. [2015/068](#) vom 10. Februar 2015 betreffend Teilrevision des Gemeindegesetzes, S. 10). Um diese Regelung im Sinne der Variabilität jedoch sogleich wieder zu öffnen, wurde den Gemeinden offen gestellt, die Vereinbarkeit für Lehrkräfte in ihrer Gemeindeordnung vorzusehen (vgl. Zusatzbericht der Justiz- und Sicherheitskommission Nr. [2015/068a](#) und [2016/136a](#) vom 23. Mai 2017 betreffend Teilrevision des Gemeindegesetzes, S. 1 f.).

**g) Teil- und Totalrevisionen anderer Rechtsgrundlagen**

Unter den Teil- und Totalrevisionen anderer Rechtsgrundlagen sind zunächst einmal zwei Teilrevisionen der Kantonsverfassung gesondert zu betrachten: So wurde einerseits im Nachgang zu der auf die Stärkung der Gemeinden ausgerichteten Teilrevision des Gemeindegesetzes von 1995 der Ruf in Form der Motion Nr. [1995/157](#) «Gemeindeautonomie für Amtszeitbeschränkung von Gemeindebehörden» laut, die Gangbarkeit der titulierten Amtszeitbeschränkung neu zu beurteilen. Der bisherige Wortlaut der Kantonsverfassung hatte den Gemeinden in den Augen des Kantonsgerichts keinen Raum zur eigenmächtigen Einführung einer Amtszeitbeschränkung für die Mitglieder seiner Behörden gelassen (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts Basel-Landschaft vom 29. Januar 1974 [in Sachen A.M.], E. 3.a/bb, abgedruckt in: Basler Juristische Mitteilungen 1974, S. 310 und Urteil des Verfassungsgerichts Basel-Landschaft vom 9. Juli 1997 [in Sachen Einwohnergemeinde Laufen], E. 3 f., abgedruckt in: Basellandschaftliche Verwaltungsentscheide 1997, S. 19 ff.). Der Landrat folgte daraufhin dem Antrag des Regierungsrats für eine Lösung im Sinne der Variabilität, indem es den Gemeinden freigestellt wurde, in ihren Gemeindeordnungen derartige Amtszeitbeschränkungen vorzusehen (vgl. Vorlage an den Landrat Nr. [1998/103a](#) vom 19. Mai 1998 über die Amtszeitbeschränkung für Gemeindebehörden, S. 10 ff.). Andererseits ist die Teilrevision vom 9. Februar 2017 zu erwähnen, in welcher die Grundsätze der Gemeindeautonomie, der Subsidiarität, der Variabilität und der fiskalischen Äquivalenz in die verfassungsrechtliche Norm des § 47a KV BL gegossen wurden. Diese Grundsätze leiten Gesetzgeber wie auch Verordnungsgeber bei ihrer Rechtsetzungstätigkeit an und gewährleisten einen möglichst weiten und flexiblen Handlungsspielraum der Gemeinden bei der Regelung und dem Vollzug ihrer Aufgaben (vgl. Vorlage an den Landrat Nr. [2016/028](#) vom 2. Februar 2016 betreffend Änderung der Kantonsverfassung, Gesetz über die regionale Zusammenarbeit der Gemeinden [Gemeinderegionengesetz], S. 15 ff.).

Weiter ist die Totalrevision des Bildungsgesetzes vom 6. Juni 2002 ([SGS 640](#)) zu erwähnen: Mit dieser wurde den Einwohnergemeinden, anders als im zuvor noch geltenden Schulgesetz, künftig offen gestellt, ob sie für jede ihrer Schulen je eigene Schulräte, gemeinsame Schulräte oder Kreis Schulräte wählen wollten. Darüber hinaus wurde auch die Vorgabe der Minimal- und Maximalzahlen an Mitgliedern in diesen Schulräten aufgehoben respektive an die Bestimmungen im Gemeindegesetz angepasst (vgl. Bericht der Erziehungs- und Kulturkommission Nr. [2001/105a](#) vom 27. Februar 2002 betreffend Vorlage zur neuen Bildungsgesetzgebung, Kommentierte Synopse, S. 83). Mit der Teilrevision des Bildungsgesetzes vom 15. September 2022 wird den Einwohnergemeinden zudem neu freigestellt, ob sie ihre Schulen dem Gemeinderat oder einem Schulrat unterstellen möchten (vgl. Vorlage an den Landrat Nr. [2021/568](#) vom 7. September 2021 betreffend Variable Führungsstrukturen für die kommunalen Schulen, S. 13).

Schliesslich ist anzumerken, dass in der Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte vom 23. März 2006 ([SGS 120](#)) die Minimalzahl der Mitglieder des Wahlbüros von sieben auf fünf gesenkt wurde, um so den Einwohnergemeinden einen weiteren Handlungsspielraum zu gewähren und insbesondere kleineren Gemeinden eine gewisse Erleichterung hinsichtlich der Besetzung des Gremiums zu bringen. Darüber hinaus wurden auch die bisherigen Unvereinbarkeitsvorschriften für Hauptwahlbüros gestrichen, um so die mit der Teilrevision des Gemeindegesetzes von 1995 verabschiedeten Änderungen des Unvereinbarkeitsrechts auch in diesem Bereich der Behördenorganisation nachzuvollziehen (vgl. Vorlage an den Landrat Nr. [2005/312](#) vom 13. Dezember 2005 betreffend Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte, S. 2).

#### ***h) Haltung des Regierungsrats***

Bereits mit der Vorlage eines totalerneuerten Gemeindegesetzes im Jahre 1967 hat sich der Regierungsrat einer Stärkung der Gemeinden einerseits und der Flexibilisierung der Gemeindeorganisationsstrukturen andererseits verschrieben. Unter diesem Leitgedanken standen in der Folge auch die Teilrevisionen der Jahre 1995, 2003, 2011 und 2017. Die Gemeinden verfügen deshalb heute über eine breite Auswahl hinsichtlich ihrer inneren Strukturierung in Behörden sowie Hilfs- und Kontrollorgane wie auch hinsichtlich der verschiedenen Gefässe für die interkommunale Zusammenarbeit. So geniessen sie eine weitgehende Freiheit hinsichtlich der Delegation von Kompetenzen vom Gemeinderat auf die ihm unterstellten Verwaltungsbereiche. Gleichzeitig ist es der Gemeindeversammlung unbenommen, sich durch Gemeindereglement weitere Befugnisse, welche über § 47 Absatz 1 GemG hinausgehen, selbst einzuräumen. Auch die weite Möglichkeit zur Einsetzung beratender Kommissionen und Ausschüsse zu Handen von Gemeindeversammlung oder Gemeinderat ermöglicht eine Vielzahl an organisationalen Strukturen. Auch in der Festlegung der jeweiligen Wahlorgane sind die Gemeinden – unter Vorbehalt von § 26 Absatz 1 KV BL – frei. Den Gemeinden ist es deshalb möglich, in weiten Teilen selbst zu bestimmen, ob und in welcher Form sie bestimmte Fragestellungen auf ihrem Gebiet regeln wollen. Hierzu steht ihnen eine flexible und formbare Organisationsstruktur zur Verfügung, welche in ihrer offenen Ausgestaltung sowohl den Bedürfnissen von Kleinstgemeinden wie auch den Anforderungen von Kleinstädten und Vorstadtmetropolen gerecht wird. Dabei wurde mit jeder Revision der rechtlichen Grundlagen ein Augenmerk daraufgelegt, dass mit der zunehmenden Variabilität auch weiterhin die Instrumente zu Handen der Gesamtheit aller Stimmberechtigten bestehen, um an der Gemeindeversammlung, im Einwohnerrat oder an der Urne Einfluss auf die Gemeindepolitik zu nehmen. Die Gemeinden sind deshalb ohne Weiteres gerüstet, ihren Aufgaben nach rechtsstaatlichen Grundsätzen nachzukommen. Es ist nicht ersichtlich, in welchen Bereichen eine Flexibilisierung respektive Variabilisierung der bisherigen Regelungen dazu führen würde, der angewachsenen Gemeindeautonomie strukturell besser Rechnung tragen zu können. Der Regierungsrat lehnt deshalb auch diesbezüglich eine Teilrevision der bestehenden Grundlagen, wie von der Postulantin gefordert, ab.

## **2.8. Fazit**

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Gemeindedemokratie mit der zunehmenden Gemeindeautonomie durchaus Schritt halten kann und dabei den rechtsstaatlichen Grundsätzen ohne Weiteres genügt. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass die bereits verankerten Instrumente für eine umfassende und gehörige Wahrnehmung der politischen Rechte durch die Stimmberechtigten grundsätzlich genügen. Notwendig ist jedoch, dass die verschiedenen Akteure diese Instrumente kennen und entsprechend in der Lage sind, diese anzuwenden. Hierzu kann es sinnvoll sein, entsprechende Informationsangebote wie Schulungen, Merkblätter oder juristische Kommentare bereitzustellen. Die in der Finanz- und Kirchendirektion angesiedelte Stabsstelle Gemeinden wirkt im Rahmen ihrer personellen Ressourcen auf einen Ausbau dieses Angebots hin. Der Regierungsrat empfiehlt deshalb, die bisherigen Instrumente besser fassbar zu machen, anstatt neue oder veränderte Instrumente zu implementieren, deren Nutzen ebenfalls beschränkt bleibt, solange auch diese in der Öffentlichkeit nicht genügend bekannt sind.

Unbestritten ist, dass es ein delikates Spannungsfeld zwischen den verfassungsrechtlich verankerten Grundsätzen der Variabilität und der Autonomie der Einwohnergemeinden einerseits und dem fundamentalen Gebot einer möglichst gleichen Behandlung der Stimmberechtigten andererseits gibt. Der Entscheid darüber, wie mit diesem Spannungsfeld umzugehen ist, ist politischer Natur und damit dem Gesetzgeber vorbehalten. Der Regierungsrat setzt sich dafür ein, dort die notwendige Variabilität zu schaffen, wo diesem dem und der einzelnen Stimmberechtigten zugutekommt, und zugleich eine einheitliche Regelung in jenen Fällen zu empfehlen, wo die Variabilität keinen Mehrwert für die Einwohnergemeinden bietet. Deshalb hat sich der Landrat auch beispielsweise bei der Einführung des Frauenstimmrechts auf Gemeindeebene gegen die Variabilität und für die noch heute geltende einheitliche Lösung ausgesprochen (vgl. Bericht der Kommission betreffend Revision des Gemeindegesetzes Nr. [1967/642b](#) vom 14. März 1969 über den Entwurf zu einem neuen Gemeindegesetz, S. 3). In diesem Sinne bietet der Regierungsrat gerne Hand, den politischen Entscheid über das Mass der Variabilität in die Form rechtlicher Normen zu giessen.

Die Einwohnergemeinden verfügen heute über eine überaus grosse Flexibilität bei der Festlegung ihrer Gemeindeorganisation und ihres inneren Aufbaus. Mit der fortschreitenden Verankerung der Autonomie der Gemeinden ging dabei stets auch eine Stärkung der Stimmberechtigten in ihren politischen Rechten einher. Aus diesem Grund können sich die Behörden in den basellandschaftlichen Gemeinden nicht nur auf eine starke basisdemokratische Legitimation ihrer Politik stützen, sondern können ihre politische Verantwortung gerade im Hinblick auf die Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten gewissenhaft wahrnehmen. Die kommunalen Erlassgeber ihrerseits sind angehalten, den ihnen vom Gesetzgeber eingeräumten weiten Spielraum in Bezug auf ihre Organisation und ihren inneren Aufbau so umzusetzen, wie es für das Gedeihen ihrer jeweiligen Einwohnergemeinde am dienlichsten erscheint. Mit dem heute bestehenden, griffigen Instrumentarium haben die Stimmberechtigten die Möglichkeit, am politischen Wirken in ihrer jeweiligen Gemeinde in weitem Masse teilzuhaben. Der Regierungsrat bekräftigt deshalb erneut, dass er eine Änderung der derzeitigen rechtlichen Grundlagen in den von der Postulantin angesprochenen Bereichen nicht als zweckmässig oder zielführend ansieht und somit zum heutigen Zeitpunkt keinen ausgewiesenen Bedarf für eine Revision des Gemeindegesetzes verortet.

### **3. Antrag**

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, das Postulat 2020/623 «Demokratie in den Gemeinden: Instrumente» abzuschreiben.

Liestal, 14. Februar 2023

Im Namen des Regierungsrats

Die Präsidentin:

Kathrin Schweizer

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich