

Rechtsdienst Regierungsrat & Landrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Finanz- und Kirchendirektion  
Generalsekretariat

FINANZ- und KIRCHEN-DIR.	Korr. Nr. 19778	
-- Direkte Erledigung	-- RRB	
-- Antwortschreiben Vorsteher	-- Zum erteilten Auftrag	
Eing. 11. Feb. 2025		
Auftrag	Federfg.	z.K.
VGR GS AGS GEM DIR FM FIV KSA PA STA STV ZI		
BBV BLPK SV		
Visa		

Liestal, 6. Februar 2025

030 24 19 / SM

**Abklärung der Rechtsgültigkeit der Gesetzesinitiative «Wählbarkeit von Einwohnenden mit Niederlassung C in die Schulräte und Sozialhilfebehörden der Baselbieter Gemeinden»**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 16. Dezember 2024 haben Sie uns gebeten, die Rechtsgültigkeit der nichtformulierten Initiative «Wählbarkeit von Einwohnenden mit Niederlassung C in die Schulräte und Sozialhilfebehörden der Baselbieter Gemeinden» abzuklären. Gerne kommen wir diesem Auftrag wie folgt nach:

**Allgemeines**

1. Kantonale Volksinitiativen – und wie im vorliegenden Fall – Gemeindeinitiativen im Sinne von § 49 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 (KV) sind ausser auf die formellen Voraussetzungen im engeren Sinn (genügende Anzahl Gemeindebeschlüsse) 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, Volksrechte, in: Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 1984, Seite 144 ff.).

2. Zuständig für die Prüfung der formellen Voraussetzungen im engeren Sinne, das heisst, ob die Gemeindeinitiative 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 28. November 2024, publiziert im Amtsblatt vom

2. Dezember 2024, woraus hervorgeht, dass die Initiative zustande gekommen ist, nachdem ihr insgesamt zwölf Einwohnergemeinden, namentlich Anwil, Biel-Benken, Binningen (Einwohnerrat), Bottmingen, Häfelfingen, Känerkinden, Langenbruck, Lauwil, Oberdorf, Oltingen, Rünenberg und Zeglingen mit entsprechenden Beschlüssen zugestimmt haben). Unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren erklärt der Landrat dagegen auf Antrag des Regierungsrates für ungültig (§ 29 Abs. 1 KV; § 78 Abs. 1 und 2 GpR). Aus der Pflicht des Landrats, unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volks- oder Gemeindebegehren für ungültig zu erklären, ergibt sich der Anspruch der Stimmberechtigten, dass ihnen nur mögliche und nicht offensichtlich rechtswidrige Begehren zur Abstimmung vorgelegt werden.

3.1 Gemäss § 49 Abs. 2 KV richten sich bei Gemeindeinitiativen die Voraussetzungen und Verfahren [analog] nach den Bestimmungen über die Volksbegehren, so dass die Rechtsgültigkeit der vorliegenden Initiative nach Massgabe der §§ 28 ff. KV zu prüfen ist.

3.2 § 28 Abs. 1 KV unterscheidet zwischen der formulierten Volksinitiative und dem in der Form der allgemeinen Anregung gehaltenen (d.h. nichtformulierten) Volksbegehren. Ein Volksbegehren gilt als formulierte Initiative, wenn es einen ausgearbeiteten Entwurf zum Erlass, zur Änderung oder Aufhebung von Bestimmungen der Verfassung oder eines Gesetzes enthält. Mit dem nichtformulierten Begehren wird dem Landrat beantragt, eine Vorlage im Sinne des Begehrens auszuarbeiten (§ 65 Abs. 1 GpR). Weiter bestimmt § 65 Abs. 2 GpR, dass, wenn die Voraussetzungen entsprechend § 64 GpR für eine formulierte Initiative nicht erfüllt sind, das Volks- oder Gemeindebegehren als nichtformulierte Initiative gilt. Eine Initiative darf demnach nur als allgemeine Anregung oder als ausformulierter Entwurf eingereicht werden. Mischformen sind ausgeschlossen.

Die vorliegende Gemeindeinitiative wirft hinsichtlich des Erfordernisses der Einheit der Form keine Fragen auf, zumal das Begehren einheitlich in der Form der nichtformulierten Verfassungsinitiative gehalten ist.

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.

Die zur Diskussion stehende Gemeindeinitiative verlangt eine Änderung der Kantonsverfassung, sodass es den Gemeinden ermöglicht wird, in ihren Gemeindeordnungen vorzusehen, dass Einwohnende mit Niederlassungsbewilligung (Ausweis C), die zudem seit einer von den Gemeinden zu bestimmenden Anzahl Jahre (Mindestaufenthaltsdauer) ihren Wohnsitz in der Gemeinde ha-

ben, in die Sozialhilfebehörde und den Schulrat ihrer Gemeinde gewählt werden können bzw. in den gemeinsamen Schulrat oder die gemeinsame Sozialhilfebehörde, an welchem die Gemeinde beteiligt ist. Da die begehrte Verfassungsänderung eine Änderung hinsichtlich der Kompetenz der Gemeinden betreffend die Wählbarkeit von Personen mit Niederlassungsbewilligung in den Schulrat oder die Sozialhilfebehörde anstrebt, ist das Erfordernis der Einheit der Materie erfüllt.

### **Materielles**

5. In materieller Hinsicht ist zu prüfen, ob die Gemeindeinitiative unmögliche oder aber offensichtlich rechtswidrige Inhalte aufweist. Ein solches Begehren ist unmöglich, wenn das/die damit verfolgte/n Anliegen tatsächlich nicht durchführbar ist/sind. 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 aber hinfällig wäre) oder die ursprüngliche Zielsetzung – aus welchen Gründen auch immer – nicht erreichbar ist. Eine derartige tatsächliche Unmöglichkeit ist im Falle der vorliegenden nichtformulierten Gemeindeinitiative offensichtlich nicht gegeben.

6. Mit dem qualifizierenden Erfordernis, wonach sich die Ungültigerklärung auf «offensichtlich rechtswidrige» Initiativen beschränken soll, hat der Verfassungsgeber zum Ausdruck gebracht, dass das Recht der Stimmbürgerin und des Stimmbürgers, über Volksbegehren abzustimmen, nur in dem Ausmass beschnitten werden darf, als es das politische Entscheidungsverfahren offensichtlich mit sich bringt, einen gegen höherrangiges Recht verstossenden Erlass entstehen zu lassen. Das kantonale Verfassungsgericht hat deshalb den Begriff der offensichtlichen Rechtswidrigkeit mit einer «augenscheinlichen, sichtbaren und damit sofort erkennbaren Rechtswidrigkeit» gleichgesetzt (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Basel-Landschaft [heute: Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht] Nr. 123 vom 15. Oktober 1997, Erwägung 3).

6.1 Eine Initiative kollidiert mit übergeordnetem Recht, wenn sie den gleichen Normbereich betrifft und dabei für das gleiche Problem eine andere Antwort gibt als das höherrangige Recht (YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rz. 2120). In diesem Sinne können nichtformulierte Gemeindeinitiativen auf Änderung der Kantonsverfassung – abgesehen von der hier zweifellos nicht zur Diskussion stehenden Verletzung von Völkerrecht – insbesondere gegen interkantonaies Recht oder aber gegen Bundesrecht verstossen.

6.2 Aus materiell-rechtlicher Sicht ist nicht erkennbar, inwiefern das hier in Frage stehende Gemeindebegehren gegen höherrangiges Recht verstossen sollte. So sind die Kantone aufgrund der

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV) souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist (Art. 3 BV; sogenannte kantonale Organisationsautonomie). Im Weiteren bestimmen die Kantone von Bundesverfassung wegen, welche Aufgaben sie im Rahmen ihrer Zuständigkeiten erfüllen (Art. 43 BV). Art. 39 Abs. 1 BV äussert sich zur Kompetenzverteilung betreffend die Ausübung politischer Rechte. Dem Bund wird die Kompetenz übertragen, die Ausübung der politischen Rechte in eidgenössischen Angelegenheiten zu regeln, während die Kantone für die Stimmrechtsausübung in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten zuständig sind. In kantonalen und kommunalen Angelegenheiten steht es also in der Kompetenz der Kantone – und nach Massgabe des kantonalen Rechts allenfalls der Gemeinden – den Kreis der auf der jeweiligen Stufe Stimmberechtigten festzulegen. Das Stimmrecht umfasst nicht nur das Recht, sich an Abstimmungen zu beteiligen, sondern auch das aktive und passive Wahlrecht, also das Recht, jemanden in ein Amt zu wählen resp. sich für ein solches zur Wahl zu stellen (vgl. ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER/DANIELA THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Auflage, Zürich/Genf 2000, Rz. 1380c). Das hier in Frage stehende Gemeindebegehren bezieht sich ausschliesslich auf das passive Wahlrecht im Hinblick auf die Einsitznahme in die kommunalen Schulräte und Sozialhilfebehörden.

Die basellandschaftliche Kantonsverfassung bestimmt in § 21 Abs. 2, dass stimmberechtigt ist, wer das Schweizerbürgerrecht besitzt, das 18. Altersjahr zurückgelegt hat, im Kanton Basel-Landschaft politischen Wohnsitz hat und nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt ist. Gemäss § 8 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 28. Mai 1980 (Gemeindegesezt) sind in einer Gemeindebehörde unter Vorbehalt besonderer Wahlvoraussetzungen in Gemeindeerlassen, jeder bzw. jede Stimmberechtigte der Gemeinde wählbar.

6.3 Das zu beurteilende Gemeindebegehren zielt im Wesentlichen darauf ab, den Gemeinden von Verfassungen wegen einen Spielraum einzuräumen, Einwohnenden mit Niederlassungsbewilligung das passive Wahlrecht in den Schulrat und die Sozialhilfebehörde ihrer Wohnsitzgemeinde zu ermöglichen. Bisher sehen acht Kantone politische Rechte in kommunalen oder kantonalen Angelegenheiten für ausländische Personen vor. Beispielsweise räumt der Kanton Freiburg ausländischen Personen, die über eine Niederlassungsbewilligung verfügen und seit fünf Jahren im Kanton wohnen, das vollumfängliche Stimmrecht auf kommunaler Ebene ein (vgl. Art. 48 Abs. 1 Bst. b der Verfassung des Kantons Freiburg). Andere Kantone übertragen den Gemeinden die Kompetenz für die Einführung des Ausländerstimmrechts. Beispielsweise können Gemeinden gemäss Art. 105 Abs. 3 der Kantonsverfassung Appenzell-Ausserrhoden das Stimmrecht Ausländerinnen und Ausländern erteilen, die seit zehn Jahren in der Schweiz und davon seit fünf Jahren im Kanton wohnen und ein entsprechendes Begehren stellen. Gewisse Kantone (namentlich Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg und Waadt) haben eine abschliessende Regel getroffen, die für alle Gemeinden des Kantons zwingend ist, während andere (namentlich Appenzell-Ausserrhoden, Basel-Stadt und

Graubünden) es den Gemeinden überlassen, ob sie ein Ausländerstimmrecht einführen wollen. Auch hinsichtlich des Umfangs der politischen Rechte unterscheiden sich die Regelungen in den Kantonen (vgl. CORSIN BISAZ, Das Ausländerstimmrecht in der Schweiz – Formen und Rechtsungleichheiten, in: Glaser [Hrsg.], Zürich 2017, Seite 114 ff.). So räumt beispielsweise der Kanton Genf ausländischen Personen das aktive, nicht aber das passive Wahlrecht ein (vgl. § 48 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Genf), während der Kanton Graubünden es den Gemeinden überlässt, über die Voraussetzungen und den Umfang des Ausländerstimmrechts zu befinden (vgl. Art. 9 Abs. 4 der Verfassung des Kantons Graubünden). Das hier in Frage stehende Gemeindebegehren strebt in vergleichbarer Weise an, die Gemeinden unseres Kantons von Kantonsverfassung wegen zu ermächtigen, Ausländerinnen und Ausländern, die über den qualifizierten Aufenthaltsstatus der Niederlassungsbewilligung verfügen, das passive Wahlrecht hinsichtlich der Mitgliedschaft im Schulrat und der Sozialhilfebehörde einzuräumen. Dagegen ist mit Blick auf die vorstehenden Ausführungen aus rechtlicher Sicht nichts einzuwenden.

7. Aufgrund der vorstehenden Erörterungen erachten wir die als nichtformulierte Verfassungsinitiative ausgestaltete Gemeindeinitiative «Wählbarkeit von Einwohnenden mit Niederlassung C in die Schulräte und Sozialhilfebehörden der Baselbieter Gemeinden» als rechtsgültig. Die Initiative erfüllt die formalen Kriterien der Einheit der Form und der Materie und verstösst nicht gegen übergeordnetes Bundesrecht, zumal die Kantone kompetent sind, Regelungen bezüglich des passiven Wahlrechts in den Gemeinden im Hinblick auf die Einsitznahme in kommunale Behörden zu erlassen. Damit steht der Verankerung einer entsprechenden Grundlage in der Kantonsverfassung aus rechtlicher Sicht nichts entgegen.

In der Hoffnung, Ihnen mit diesen Ausführungen gedient zu haben, verbleiben wir

mit freundlichen Grüssen



Dr. iur. Sylvia Meyer  
jur. Volontärin



lic. iur. René Bolliger  
stv. Leiter

**Kopie z.K.** an Regierungsrätin Kathrin Schweizer