

Vorlage an den Landrat

Beantwortung der Interpellation 2020/261 von Markus Dudler: «Demokratie in den Gemeinden fit für eine ausserordentliche Lage?»

2020/261

vom 15. September 2020

1. Text der Interpellation

Am 28. Mai 2020 reichte Markus Dudler die Interpellation 2020/261 «Demokratie in den Gemeinden fit für eine ausserordentliche Lage» ein. Sie hat folgenden Wortlaut:

Die ausserordentliche Lage in Folge der Corona-Pandemie stellt die demokratischen Prozesse mit den vielen Einschränkungen, wie Versammlungsverbot, Einschränkungen von Vereinsaktivitäten vor riesigen Herausforderungen und Fragestellungen. Durch die Einschränkungen sind zum Beispiel Parteiversammlungen, Parteigeneralversammlungen, Sammeln der Beglaubigungsunterschriften für Wahlen, Standaktionen für Abstimmungen und Wahlen, Podien, Informationsveranstaltungen etc. nicht oder nur eingeschränkt möglich. Behördenversammlungen können nur mit aufwändigen Schutzkonzepten und Gemeindeversammlungen mit zusätzlicher Bewilligung durch den Regierungsrat abgehalten werden und Risikogruppen werden vielmals faktisch vom demokratischen Prozess ausgeschlossen.

Der Regierungsrat wird gebeten folgende Fragen zu beantworten:

- Welche Kompetenzen hat der Gemeinderat in welcher Lage und was sind die gesetzlichen Grundlagen dazu?
- Gibt es in einer ausserordentlichen Lage Pflichten von Seiten des Gemeinderats gegenüber anderen Behörden und Kommissionen, wie werden diese in die Entscheide miteinbezogen?
- Gibt es Vorschriften bezüglich der Zusammensetzung des Krisenstabes der Gemeinden?
- Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Kanton in einer ausserordentlichen Lage?
- Wie kann in einer ausserordentlichen Lage in den Gemeinden mit verschiedenen politischen Systemen ein korrekter demokratischer Prozess garantiert werden?
- Kann der Gemeindekommission in Zeiten, wo Gemeindeversammlungen nicht mehr uneingeschränkt durchführbar sind weiterreichende Kompetenzen übertragen werden, dass sie quasi die Funktion eines Einwohnerrats übernimmt? Welche gesetzlichen Voraussetzungen wären dazu nötig?

- *Sind Wahlen und Abstimmungen in einer Phase von verordneten Einschränkungen der Vereinsaktivitäten gesetzlich zulässig, ist das Resultat anfechtbar?*
- *Sind Gesetze anzupassen, um in einer ausserordentlichen Lage digitale Kanäle nutzen zu können?*
 - o *Onlinemeetings*
 - o *digitale Unterschriftensammlung*
- *Kann der Kanton die entsprechenden digitalen Tools und Lösungen den Vereinen, Parteien und politischen kommunalen Organe zur Verfügung stellen, damit diese auch den gesetzlichen Anforderungen entsprechen?*
- *Wie wird sichergestellt, dass Bürger ohne Zugriff zu digitalen Medien ihre politischen Rechte ausüben können?*
- *Gibt es Lösungen damit «Risikogruppen» ihre politischen Rechte uneingeschränkt, wie der Rest der Bevölkerung wahrnehmen können?*

2. Einleitende Bemerkungen

Der Regierungsrat rief am 15. März 2020 die Notlage für den Kanton Basel-Landschaft aus (RRB 2020-333). Einen Tag später erklärte der Bundesrat, gestützt auf das Epidemien-gesetz, die sog. ausserordentliche Lage für die ganze Schweiz. Der Bundesrat konnte in der Folge – ohne Einbezug des Parlaments, sondern gestützt auf Notrecht – rasch dringliche und in der Situation notwendige Entscheide fällen, welche von Versammlungsverboten über Betriebsschliessungen bis zur Ausweitung der Kurzarbeit reichten.

Auf kantonaler Ebene mussten diese Entscheide nachvollzogen und weitere, individuell auf den Kanton und die Bedürfnisse seiner Bevölkerung ausgerichtete Massnahmen getroffen werden, wovon auch die Gemeinden betroffen waren. Um diese stets zeitnah über die sich verändernde rechtliche Situation auf dem Laufenden zu halten, wandte sich der Direktionsvorsteher der Finanz- und Kirchendirektion am 19. März 2020 ein erstes Mal mit einem Informationsschreiben an die Gemeinden. Darin wurden sie im Wesentlichen darüber in Kenntnis gesetzt, dass Gemeindeversammlungen und Einwohnerratssitzungen aufgrund der Vorgaben des Bundesrats bis auf Weiteres nicht stattfinden können und durch die zuständigen Organe zu verschieben sind. Durch die allmähliche Abflachung der Infektionskurve wurden die angeordneten Massnahmen im Verlauf der Zeit gelockert bzw. aufgehoben.

Um den Druck auf die Gemeinden, welcher mit der anhaltenden Dauer des Verbandsverbots stetig zunahm, zu reduzieren, ihnen ein Minimum an Planungssicherheit zu bieten und ihrem wachsenden Interesse an der Aufrechterhaltung der politischen Prozesse zu entsprechen, entschied sich der Regierungsrat vor dem Hintergrund des Verhältnismässigkeitsgebots dazu, Gemeindeversammlungen und Einwohnerratssitzungen sowie Sitzungen von Legislativorganen der Landeskirchen unter definierten Voraussetzungen und gestützt auf Bundesrecht (Art. 7 [Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus](#) (COVID-19) [COVID-19-Verordnung-2; SR 818.101.24]) ausnahmsweise wieder zuzulassen, wenn überwiegende öffentliche Interessen dies gebieten und ein Schutzkonzept mit definierten Komponenten vorliegt. Mit RRB 2020-583 vom 28. April 2020 definierte er die Zuständigkeiten, das Verfahren sowie die Kriterien, die für die Erteilung einer Ausnahmebewilligung erfüllt sein müssen. Überwiegende Interessen waren gemäss Regierungsrat gegeben bei dringlichen Geschäften, welche keinen zeitlichen Aufschub erduldeten oder bei welchen ein zeitlicher Aufschub nur mit negativen Auswirkungen möglich wäre sowie bei Beschlüssen betreffend Investitionen und im Rahmen von laufenden Projekten.

Mit RRB Nr. 2020-827 vom 9. Juni 2020 hob der Regierungsrat den RRB Nr. 2020-583 vom 28. April 2020 rückwirkend per 5. Juni 2020 auf. Er beschloss im Sinne eines Nachvollzugs von Bundesrecht, dass für Gemeindeversammlungen, Einwohnerratssitzungen und Sitzungen von Legislativorganen der Landeskirchen mit bis zu 300 Teilnehmenden keine Ausnahmebewilligung

mehr beantragt werden müsse. Solche Veranstaltungen waren nun erlaubt, solange die Distanz- und Hygieneregeln einen sicheren Schutz der anwesenden Personen gewährleisteten. Die Veranstalter hatten aber nach wie vor ein Schutzkonzept zu erstellen und umzusetzen und die 2m Abstandsregel musste eingehalten werden. Veranstaltungen mit mehr als 300 Teilnehmenden unterstanden weiterhin der Bewilligungspflicht gemäss Art. 7 COVID-19-Verordnung-2.

An der Sitzung vom 19. Juni 2020 beschloss der Bundesrat aufgrund der Entwicklung der epidemiologischen Lage und anhaltend tiefer Fallzahlen den Ausstieg aus der ausserordentlichen Lage. Seit dem 19. Juni 2020 galt die besondere Lage gemäss Epidemien-gesetz. Die Massnahmen zur Bekämpfung des neuen Coronavirus wurden per 22. Juni 2020 weitgehend aufgehoben. Einzig Grossveranstaltungen blieben vorerst verboten. Für alle öffentlich zugänglichen Einrichtungen und Betriebe sowie Veranstaltungen brauchte es aber weiterhin ein Schutzkonzept. Die Vorgaben wurden jedoch vereinfacht und für verschiedene Lebensbereiche vereinheitlicht.

Mit Verordnung 3 vom 19. Juni 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) [COVID-19-Verordnung-3, SR 818.101.24]) wurde die COVID-19-Verordnung-2 per 22. Juni 2020 aufgehoben. Gleichzeitig trat die [Verordnung vom 19. Juni 2020 über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie](#) (COVID-19-Verordnung besondere Lage, SR 818.101.26) in Kraft. Die im RRB Nr. 2020-827 vom 9. Juni 2020 beschlossene Bewilligungspflicht für Gemeindeversammlungen, Einwohnerratssitzungen und Sitzungen von Legislativorganen der Landeskirchen mit mehr als 300 Teilnehmenden wurde folglich mit Beschluss vom 23. Juni 2020 per 22. Juni 2020 aufgehoben (RRB 2020-969). Es besteht somit seither für sämtliche Veranstaltungen keine Bewilligungspflicht mehr. Für alle öffentlich zugänglichen Einrichtungen und Betriebe sowie Veranstaltungen braucht es aber weiterhin ein Schutzkonzept. Dies gilt namentlich auch für politische Veranstaltungen.

3. Beantwortung der Fragen

1. *Welche Kompetenzen hat der Gemeinderat in welcher Lage und was sind die gesetzlichen Grundlagen dazu?*

Gemäss § 93 der [Verfassung des Kantons Basel-Landschaft](#) (KV; SGS 100) treffen Kanton und Gemeinden Massnahmen zur Katastrophenvorsorge und zur Aufrechterhaltung der wichtigen Staatsfunktionen in Notlagen (§ 93 KV). Nach Artikel 2 der Covid-19-Verordnung besondere Lage behalten die Kantone ihre Zuständigkeiten, soweit die Verordnung nichts anderes bestimmt. Dies betrifft namentlich die Vollzugsaufgaben der Kantone (vgl. Artikel 75 [Epidemiengesetz](#) [EpG]; SR 818.101; Artikel 103 Absatz 2 [Epidemienvorordnung](#) [EpV]; SR 818.101.1). Der Kanton trifft aufgrund der Epidemiengesetzgebung des Bundes die nötigen Massnahmen, um übertragbare Krankheiten des Menschen zu bekämpfen.

Der Regierungsrat erlässt hierzu die Ausführungsbestimmungen (§ 61 [Gesundheitsgesetz](#) [GesG]; SGS 901). Die Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion stellt dabei die Koordination mit den Behörden des Bundes, der Nachbarkantone, der Gemeinden und des grenznahen Auslands bei der Vorbereitung auf und der Bewältigung von Katastrophen und Notlagen sicher (§ 77 GesG). Auf kommunaler Ebene sind die Gemeinden zuständig für Kontrollen und Massnahmen zur Sicherstellung des Gesundheitsschutzes und der Hygiene, soweit die Gesetzgebung nicht den Kanton dafür zuständig erklärt, insbesondere bei öffentlichen Veranstaltungen auf ihrem Gebiet (§ 80 GesG). Im Regelungsbereich des Gesundheitsgesetzes ist in den Gemeinden der Gemeinderat die Vollzugs- und Aufsichtsbehörde, soweit nicht durch ein Gemeindereglement eine andere Behörde für zuständig erklärt wird (§ 4 Absatz 2 GesG).

Der Kanton ist zuständig für die Bewältigung von Katastrophen, Notlagen und schweren Mangellagen, soweit nicht die Gemeinden zuständig sind (§ 5 Absatz 1 des [Gesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz](#) im Kanton Basel-Landschaft [BSZSG]; SGS 731). Gemäss § 5 Absatz 3 Buchstabe e des vorgenannten Gesetzes ist der Kanton insbesondere zuständig für die Übernahme der politischen Führung aufgrund der Auswirkungen einer

Katastrophe, einer Notlage oder einer schweren Mangellage. Als Notlage gilt eine Situation, die sich aus einer gesellschaftlichen Entwicklung oder einem technisch bedingten Ereignis ergeben kann und im Rahmen ordentlicher Abläufe nicht zu bewältigen ist, weil sie die betroffene Gemeinschaft in ihren personellen und materiellen Mitteln überfordert (§ 3 BSZSG). Die Gemeinden sind im eigenen Wirkungskreis zuständig für die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen. Sie sind insbesondere zuständig für das Planen von Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung, das Treffen von Massnahmen zur Begrenzung und Bewältigung von Schadenereignissen sowie das zur Verfügunghalten ihrer Mittel für die überörtliche Hilfe (§ 6 BSZSG). Die Gemeinderäte oder die zuständigen Organe der regionalen Verbände legen die Organisation ihres Führungsstabs fest und wählen die Mitglieder (vgl. § 5 [Verordnung zum Gesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz](#) im Kanton Basel-Landschaft [Vo BSZSG]; SGS 731.11).

Nach § 10 BSZSG nehmen der Regierungsrat und die Gemeinderäte überdies bei Katastrophen, Notlagen und schweren Mangellagen die politische Führung wahr. Bilden die Gemeinden für den Bevölkerungsschutz zudem regionale Verbände, bestimmen sie ein gemeinsames politisches Organ. Gemäss § 11 BSZSG bildet der Regierungsrat einen Stab Regierungsrat und den Kantonalen Krisenstab, die Gemeinden hingegen bilden Gemeindeführungsstäbe. Die Führungsstäbe übernehmen in Katastrophen, Notlagen und schweren Mangellagen die operative Führung. Die Führungsstäbe können durch den zuständigen Einsatzleiter, die zuständige Einsatzleiterin oder den Schadenplatzkommandanten, die Schadenplatzkommandantin sowie die zuständige Behörde aufgeboten werden. Die Gemeindeführungsstäbe oder die regionalen Führungsstäbe können sodann auch durch den Regierungsrat oder den Kantonalen Krisenstab aufgeboten werden (vgl. § 13 BSZSG).

2. *Gibt es in einer ausserordentlichen Lage Pflichten von Seiten des Gemeinderats gegenüber anderen Behörden und Kommissionen, wie werden diese in die Entscheide miteinbezogen?*

In der ausserordentlichen Lage obliegt es dem Bund die notwendigen Massnahmen anzuordnen (vgl. Artikel 7 EpG). Die Kantone und Gemeinden müssen die Weisungen des Bundes auf kantonaler und kommunaler Ebene vollziehen (vgl. § 12 BSZSG). Der Gemeinderat hat einen Gemeindeführungsstab zu bilden und übernimmt die politische Führung. Die Führungsstäbe nehmen insbesondere folgende Aufgaben wahr: Sie erarbeiten Entscheidungsgrundlagen zuhanden der politischen Behörden zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen. Sie vollziehen die Entscheide der politischen Behörden. Sie planen und koordinieren die notwendigen Massnahmen. Dabei ordnen sie die notwendigen Massnahmen selbständig an, sofern diese zum Schutz der Bevölkerung, der Umwelt, der Sach- und der Kulturgüter unverzüglich getroffen werden müssen. Die kantonale Gesetzgebung unterscheidet nicht wie der Bund zwischen besonderer und ausserordentlicher Lage, sondern regelt allgemein die Zusammenarbeit von Kanton, Gemeinden, Partnerorganisationen und Führungsstäben im Bevölkerungsschutz bei Notlagen, Katastrophen und schweren Mangellagen.

In einer Notrechtslage entscheidet die Exekutive gestützt auf die Entscheidungsgrundlagen der Führungsstäbe über Massnahmen, die zeitlich dringlich erforderlich sind und für die keine anderen gesetzlichen Massnahmen zur Verfügung stehen. Die politischen Prozesse (auf sämtlichen Staatsebenen) können nicht wie gewohnt durchlaufen werden. Behörden und Kommissionen werden insofern in Notlagen nicht in Entscheidungsprozesse einbezogen.

In der Praxis zeigte sich das u.a. darin, dass der Bundesrat am 13. März 2020 ein Verbot für öffentliche und private Veranstaltungen – einschliesslich Sportveranstaltungen und Vereinsaktivitäten – angeordnet hatte, um die Ausbreitung des Coronavirus zu verhindern. (Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus). Als Folge sahen sich die eidgenössischen Räte dazu gezwungen, die Frühjahrssession 2020 zu unterbrechen. Auch die Landratssitzung vom 19. März 2020 musste wegen des Lock-Downs abgesagt werden. Bereits am 2. April 2020 tagte die Legislative bereits wieder. Nicht angesetzt wurde die für den 30. April 2020 geplante Sitzung. Ebenso durften Gemeindeversammlungen und Einwohnerratssitzungen zeitweise nicht mehr stattfinden und mussten verschoben werden.

3. *Gibt es Vorschriften bezüglich der Zusammensetzung des Krisenstabes der Gemeinden?*

Ja, in § 5 Vo BSZS ist die Gliederung eines Regional- oder Gemeindeführungsstabs wie folgt definiert:

¹ Die Führungsstäbe der Gemeinden und der regionalen Verbände gliedern sich mindestens in:

- a. die Stabsleitung,
- b. die Führungsunterstützung,
- c. die Dienste,
- d. die Leitung Wirtschaftliche Landesversorgung.

² Die Gemeinderäte oder die zuständigen Organe der regionalen Verbände legen die Organisation ihres Führungsstabs fest und wählen die Mitglieder.

Das kantonale Gesetz über den Bevölkerungs- und Zivilschutz befindet sich aktuell in der Totalrevision und in Zuge dessen werden die Verordnungen neu ausgearbeitet. Es ist davon auszugehen, dass auch die Vorgabe zur Stabsgliederung Anpassungen erfährt. Vor allem die unter Buchstabe d aufgeführte «wirtschaftliche Landesversorgung» ist nicht mehr zeitgemäss, da dies eine Bundesaufgabe ist (Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung BWL).

4. *Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Kanton in einer ausserordentlichen Lage?*

Im Kanton Basel-Landschaft ist für eine Pandemie die Eskalationsstufe «Notlage» definiert, was der ausserordentlichen Lage des Bundes gleichkommt. Die grundlegenden Aufgaben und Zuständigkeiten bei einer Notlage sind im BSZSG in § 5 (Aufgaben des Kantons) und § 6 (Aufgaben der Gemeinden) geregelt. Der Erfahrungswert bei der Zusammenarbeit in einer Notlage begrenzt sich auf die Covid-19 Ereignisbewältigung. Diese war jedoch aus Sicht des Kantons sehr zielführend.

Die Zusammenarbeit mit den Gemeinden erfolgte primär via deren Regional- und Gemeindeführungsstäbe (RFS/GFS). Bei den wöchentlichen Rapporten mit dem Kantonalen Krisenstab (KKS) wurden die relevanten Informationen ausgetauscht, Beschlüsse gefasst und Beauftragungen ausgelöst. Dieses Gefäss half den RFS/GFS sich auch unter den Gemeinden/Regionen bezüglich Massnahmen abzustimmen. Die RFS/GFS erhielten via den KKS sehr zeitnah auch immer die Informationen des Bundes wie zum Beispiel die jeweils aktualisierte Covid-19 Verordnung.

Die intensive auf die Krisenstäbe bezogene Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden wurde zu jeder Zeit durch die – teilweise intensivierete - Zusammenarbeit ergänzt, welche auch in «normalen Zeiten» besteht.

5. *Wie kann in einer ausserordentlichen Lage in den Gemeinden mit verschiedenen politischen Systemen ein korrekter demokratischer Prozess garantiert werden?*

In einer ausserordentlichen Lage muss jeweils situativ entschieden werden, in welcher Form der demokratische Prozess sichergestellt werden kann und welche Massnahmen verhältnismässig sind. Dabei sind jeweils auch die Vorgaben des Bundes zu beachten.

Gemeindeversammlungen/Einwohnerratssitzungen

In einem Informationsschreiben des Direktionsvorstehers der Finanz- und Kirchendirektion vom 19. März 2020 wurde den Gemeinden mitgeteilt, dass aufgrund der Vorgaben des Bundes Gemeindeversammlungen und Einwohnerratssitzungen vorerst nicht stattfinden können und zu verschieben sind. Zu diesem Zeitpunkt überwog der Schutz der öffentlichen Gesundheit das Interesse an der Durchführung von Gemeindeversammlungen/Einwohnerratssitzungen. Damit die Gemeinden handlungsfähig blieben, wurden sie auf die Kompetenzverschiebung aufmerksam gemacht. Gestützt auf Notrecht gemäss § 93 KV in Verbindung mit § 70 Absatz 2 [Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden](#) (Gemeindegesezt; SGS 180) konnten dringliche

Beschlüsse anstatt durch die Gemeindeversammlung durch den Gemeinderat gefasst werden und dringliche Beschlüsse des Einwohnerrates durften auf dem Zirkularweg erfolgen. Der demokratische Prozess, wie er im Gesetzgebungsverfahren normalerweise durchlaufen wird, konnte während der ausserordentlichen Lage nicht eingehalten werden. Da sich jedoch ein Abweichen von diesem «normalen» – vom Interpellanten als «korrekt» bezeichneten – demokratischen Prozess auf Dauer nicht rechtfertigen liess, wurde das umfassende Verbot von Gemeindeversammlungen und Einwohnerratssitzungen per 27. April 2020 (RRB 2020-583 vom 28. April 2020) durch eine Einzelfallbeurteilung gemäss Artikel 7 COVID-19-Verordnung 2 abgelöst. Dabei mussten definierte Kriterien erfüllt werden, um eine Ausnahmegewilligung für das Abhalten einer Gemeindeversammlung/Einwohnerratssitzung zu erhalten. Die Gemeinden mussten ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Durchführung geltend machen. Ein solches war gegeben bei dringlichen Geschäften, welche keinen zeitlichen Aufschub erdulden oder bei welchen ein zeitlicher Aufschub nur mit negativen Auswirkungen möglich wäre, sowie bei Beschlüssen betreffend Investitionen und im Rahmen von laufenden Projekten. Ausserdem mussten die Veranstalter ein Schutzkonzept gemäss Vorgaben des BAG einreichen. Nach und nach wurden diese Massnahmen – im Nachvollzug von Bundesrecht – gelockert und schliesslich am 23. Juni 2020 rückwirkend auf den 22. Juni 2020 aufgehoben (RRB 2020-969).

Insgesamt ist festzuhalten, dass der demokratische Prozess während einer ausserordentlichen Lage nicht mit demjenigen in der «normalen» Lage vergleichbar ist. Das Interesse am Schutz der öffentlichen Gesundheit kann in einer ausserordentlichen Lage überwiegen und eine Abweichung vom «normalen» demokratischen Prozess rechtfertigen. Die Kompetenzübertragung von der Gemeindeversammlung auf den Gemeinderat ist jedoch eine Massnahme, deren Rechtfertigung stets überprüft werden muss und überprüft wurde. Sie fand deshalb auch nur während der sehr akuten Phase der Pandemie Anwendung und wurde rasch durch die Bewilligungspflicht abgelöst, sodass – vor dem Hintergrund des Verhältnismässigkeitsgebots und dem wachsenden Interesse an der Aufrechterhaltung der politischen Prozesse in den Gemeinden – die Gemeindeversammlungen ihre politische Rolle wieder uneingeschränkt wahrnehmen konnten.

Durchführung von Wahlen und Abstimmungen an der Urne:

Die in Artikel 34 Abs. 2 der Schweizerischen [Bundesverfassung](#) (BV; SR 101) garantierte freie Willensbildung verlangt, dass die Stimmberechtigten ihre Meinung zu einer Abstimmungsvorlage oder einer Wahl frei und objektiv bilden können. Entsprechend ist jeweils im Vorfeld einer Abstimmung oder Wahl situativ zu prüfen, ob bestehende Massnahmen zur Eindämmung des Coronavirus, wie z. B. das Versammlungsverbot oder eine verordnete Einschränkung von Vereinsaktivitäten, die Durchführung ordnungsgemässer Wahlen und Abstimmungen verunmöglichen. Die vom Bundesrat im März 2020 angeordneten Massnahmen verunmöglichten eine freie und objektive Meinungsbildung. So konnten in dieser Zeit im Vorfeld des Urnengangs keine Informations- und Publikumsveranstaltungen stattfinden. Auch die Parolenfassung durch die Parteien und andere politische Akteure konnte nicht im üblichen Rahmen erfolgen. Bei Wahlen kommt hinzu, dass den Kandidierenden für die jeweilige Wahl die Möglichkeit gegeben werden muss, einen fairen und öffentlichkeitswirksamen Wahlkampf zu betreiben. Dies war in Zeiten, in denen sich das Leben mehrheitlich zu Hause abspielte, kaum möglich. Die Berichterstattung in sämtlichen Medien fokussierte zudem ausschliesslich auf das Coronavirus, was eine Verlagerung der Debatte in die Medien ausserordentlich erschwerte. Zudem bedeutet die Durchführung von Wahlen und Abstimmungen unter den gegebenen Umständen für die Gemeinden wie auch für die Kandidierenden ein beträchtlicher logistischer, materieller und vor allem personeller zusätzlicher Aufwand. Denn es muss jeweils sichergestellt werden, dass die Verarbeitung der eingegangenen Stimmkuverts und die Auszählung der Stimmzettel am Wahlsonntag durch diverse Personen durchgeführt werden können. Je nach Grösse der einzelnen Gemeinden ist eine beträchtliche Anzahl Personen im Einsatz, was im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie zusätzliche Gesundheitsrisiken mit sich bringt. Der Bundesrat beschloss deshalb am 18. März 2020, die Abstimmung vom 17. Mai 2020 abzusagen. Der Regierungsrat musste ebenfalls die notwendigen Entscheide treffen, um einerseits die vom Bundesrat angeordneten Massnahmen auf kantonalem Gebiet durchzusetzen sowie die Durchführung ordnungsgemässer Wahlen sicherzustellen. Rasches Handeln war zudem gefordert, um einerseits Rechtssicherheit für die am Sonntag,

22. März 2020, angesetzten Nachwahlen der Gemeinderäte zu schaffen. Andererseits sollten mit dem Entscheid unnötige Ausgaben auf Seiten der Gemeinden wie auch der Kandidierenden für die im Mai angesagten Wahlen vermieden werden. Der Regierungsrat entschied schliesslich am 19. März 2020 ebenfalls, dass die Gemeindewahlen vom 17. Mai 2020 und die im Juni stattfindenden Nachwahlen sowie Gemeindeabstimmungen nicht durchgeführt werden. Nicht betroffen von der Massnahme waren die Nachwahlen vom Sonntag, 22. März 2020, da die Zustellung der Unterlagen ordnungsgemäss stattgefunden hatte und die Meinungsbildung bereits stattfinden konnte. Die Sachlage hat sich in der Zwischenzeit geändert. Die Einschränkungen wurden grösstenteils aufgehoben und das gesellschaftliche Leben findet wiederum vermehrt im öffentlichen Raum statt. Eine faire und objektive Meinungsbildung der Stimmberechtigten ist gewährleistet; Wahlen und Abstimmungen können entsprechend durchgeführt werden. Dies führte im Übrigen auch dazu, dass die Landeskanzlei den Gemeinden empfahl, für Sonntag, 28. Juni 2020, Majorzwahlen anzusetzen. Sollten zur Verhinderung einer zweiten Welle erneut massive Einschränkungen des öffentlichen Lebens beschlossen werden, so müsste der Regierungsrat erneut prüfen, ob Massnahmen zur Durchführung von ordnungsgemässen Wahlen und Abstimmungen nötig sind. Im Vordergrund stünde eine verstärkte Informationstätigkeit über die Abstimmungsvorlagen bzw. über die zur Wahl stehenden Kandidierenden über diverse Print- und Online-Plattformen. Auch könnte in Erwägung gezogen werden, dass die Stimmberechtigten zur brieflichen Abstimmung bzw. Wahl aufgefordert würden. Zudem müsste mit geeigneten Massnahmen dafür gesorgt werden, dass die Wahlbüros ihre Arbeit trotz der Lage rechtskonform durchführen können. Sollte das öffentliche Leben jedoch erneut derart eingeschränkt werden, dass eine verfassungskonforme Meinungsbildung und die Ermittlung des Wahl- oder Abstimmungsergebnisses trotz weiterer Massnahmen nicht möglich sind, so müsste in letzter Konsequenz erneut eine Absage bzw. Verschiebung geplanter Urnengänge in Erwägung gezogen werden.

Unterschriftensammlungen für Referenden und Initiativen

a) Referenden

Allfällige Begehren um Vornahme einer Volksabstimmung sind der Landeskanzlei innert acht Wochen nach der amtlichen Publikation des Landratsbeschlusses, welcher dem fakultativen Referendum unterliegt, einzureichen. Das Referendum ist zustande gekommen, wenn es von 1'500 Stimmberechtigten unterschriftlich gestellt wurde. Im Rahmen der vom Bund verfügten ausserordentlichen Lage zur Eindämmung der Pandemie konnten keine Unterschriften für Referenden im öffentlichen Raum ohne Verletzung der Hygienevorschriften gesammelt werden. Dies hätte zudem das vom Bund beschlossene Versammlungsverbot potentiell unterlaufen. Der Regierungsrat musste den Vollzug dieser Massnahmen im Kanton Basel-Landschaft sicherstellen und eine entsprechende Unterschriftensammlung im öffentlichen Raum unterbinden (Artikel 9 der Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus). Die von der Kantonsverfassung vorgesehene Sammlungsfrist konnte in der ausserordentlichen Lage folglich nur sehr limitiert genutzt werden. Aufgrund dessen musste der Regierungsrat darüber befinden, wie mit den derzeit beim Kanton Basel-Landschaft hängigen fakultativen Referendumsfristen umzugehen ist. Analog zu der vom Bund beschlossenen Lösung, beschloss der Regierungsrat, dass Fristen der laufenden fakultativen Referenden nur dann stillstehen, wenn aufgrund einer laufenden Unterschriftensammlung auch ein effektives Interesse an einem Stillstand der Fristen besteht. Entsprechende Begehren konnten der Landeskanzlei ab dem Zeitpunkt der Publikation des Regierungsbeschlusses innert fünf Tagen eingereicht werden. Die Landeskanzlei hätte auf dieser Grundlage einen Fristenstillstand bis am 31. Mai 2020 (Frist analog Bund) verfügt. Innert der Frist bis zum 31. Mai 2020 wurden bei der Landeskanzlei keine entsprechenden Gesuche eingereicht. Sollten zur Verhinderung einer zweiten Welle erneut massive Einschränkungen des öffentlichen Lebens beschlossen werden, so müsste der Regierungsrat wiederum prüfen, ob konkrete Massnahmen zur Wahrnehmung des Referendumsrechts der Stimmberechtigten getroffen werden müssten.

b) Initiativen

Der Bund beschloss bei laufenden Unterschriftensammlungen für Volksbegehren einen Stillstand der Fristen bis Ende Mai 2020. Der Kanton Basel-Landschaft kennt jedoch für die Sammlung von Unterschriften für Initiativen keine Befristung. Die ausserordentliche Lage konnte zwar eine laufende Unterschriftensammlung verzögern, doch bestand keine nachhaltige Einschränkung dieses Rechts. Entsprechend kam im Bereich der kantonalen Initiativen auch kein Fristenstillstand zur Anwendung.

6. *Kann der Gemeindekommission in Zeiten, wo Gemeindeversammlungen nicht mehr uneingeschränkt durchführbar sind weiterreichende Kompetenzen übertragen werden, dass sie quasi die Funktion eines Einwohnerrats übernimmt? Welche gesetzlichen Voraussetzungen wären dazu nötig?*

Aus heutiger Perspektive können der Gemeindekommission keine weiterreichenden Kompetenzen übertragen werden. Dies liegt daran, dass das Gemeindegesetz die Aufgaben der Gemeindekommission klar definiert und deren Kompetenzen abschliessend regelt. Die Aufgabe der Gemeindekommission besteht darin, dass sie die Geschäfte der Gemeindeversammlung vorberät und dieser Anträge stellt (§ 88 Absatz 2 Gemeindegesetz). Die Gemeindekommission bringt die Chance mit sich, dass interessierte Einwohnerinnen und Einwohner in das politische Leben integriert und ihr Fachwissen abgeholt werden kann. Dadurch kann die Qualität der Behandlung von Geschäften gesteigert werden. Ausserdem kann sie entweder alleine, zusammen mit dem Gemeinderat oder anderen Gemeindebehörden als Wahlbehörde eingesetzt werden (Absatz 3). Und schliesslich kann ihr die Gemeindeordnung eine, verglichen mit dem Gemeinderat, weitergehende Finanzkompetenz übertragen. Diese Kompetenz gilt indes nur für Geschäfte, der Gemeinderat der Kommission vorgelegt hat. Das Gesetz regelt die Kompetenzen der Gemeindekommission abschliessend. In erster Linie kommt der Gemeindekommission eine beratende Funktion zu, sekundär kommt ihr eine beschränkte Wahl- und Finanzkompetenz zu. Demgegenüber stellt der Einwohnerrat in der ausserordentlichen Gemeindeorganisation das Gemeindeparlament (Legislative) dar (vgl. § 112 ff. Gemeindegesetz). Dabei hat der Einwohnerrat die Befugnisse, die bei der ordentlichen Gemeindeorganisation der Gemeindeversammlung zustehen. U.a. ist der Einwohnerrat zuständig für den Erlass der Gemeindeordnung, der Gemeindefestsetzungen und der Zonenpläne sowie der zugehörigen Reglemente (§ 47 Gemeindegesetz in Verbindung mit § 115 Gemeindegesetz). Der Einwohnerrat gibt sich zudem ein Geschäftsreglement (§ 117 Gemeindegesetz), in welchem insbesondere seine Organisation, die Rechte und Pflichten sowie die Grundzüge der Beratung – mithin der ganze Ratsbetrieb – festgelegt werden. Der Einwohnerrat verfügt demnach über sehr weitreichende Kompetenzen. Er fungiert in Vertretung der Gesamtbevölkerung als Legislative, während die Gemeindekommission in erster Linie die Geschäfte für die Gemeindeversammlung vorberät. Gemeinsamkeiten ergeben sich betreffend die hohe demokratische Legitimation: Der Einwohnerrat wie auch die Gemeindekommission werden durch das Volk an der Urne gewählt (vgl. § 26 Absatz 1 Buchstabe a der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft).

Um der Gemeindekommission weiterreichende Kompetenzen zu übertragen, müsste eine entsprechende Anpassung im Gemeindegesetz vorgenommen werden. Ob eine solche Kompetenzerweiterung zielführend ist, sei dahingestellt, da gewissermassen über die Hintertür die ausserordentliche Gemeindeorganisation (mit der Gemeindekommission als Legislative) eingeführt würde. Überdies gilt es zu beachten, dass die Bestimmungen der COVID-19-Verordnung-2 auch für die Abhaltung von Einwohnerratssitzungen Geltung hatten und es daher auch für diese «Veranstaltung» einer Ausnahmegewilligung des Regierungsrats bedurfte. Ein Einwohnerrat bzw. eine mit zusätzlichen Kompetenzen ausgestattete Gemeindekommission wäre daher in Zeiten, in denen keine Gemeindeversammlungen stattfinden können, nicht per se handlungsfähiger als eine Gemeindeversammlung.

7. *Sind Wahlen und Abstimmungen in einer Phase von verordneten Einschränkungen der Vereinsaktivitäten gesetzlich zulässig, ist das Resultat anfechtbar?*

Wie oben ausgeführt muss gemäss Artikel 34 Abs. 2 BV für die Durchführung von ordnungsgemässen Wahlen und Abstimmungen die freie Willensbildung garantiert sein. Folglich

ist für jeden geplanten Urnengang spezifisch zu prüfen, ob bestehende Massnahmen, wie z. B. die Einschränkung von Vereinsaktivitäten, die Durchführung von ordnungsgemässen Wahlen und Abstimmungen verunmöglichen. Wird diese Frage positiv beantwortet, so muss der Regierungsrat geeignete Massnahmen treffen, um diesen Mangel zu beheben.

8. *Sind Gesetze anzupassen, um in einer ausserordentlichen Lage digitale Kanäle nutzen zu können?*

- *Onlinemeetings*
- *digitale Unterschriftensammlung*

Das Gemeindegesetz sieht vor, dass Gemeindeversammlungen öffentlich sind und dass die Stimmberechtigten ihre Mitwirkungsrechte grundsätzlich mündlich, persönlich und an der Versammlung selbst auszuüben haben. Aus diesem Grund ist es nicht möglich, eine Gemeindeversammlung beispielweise im Rahmen eines Onlinemeetings abzuhalten.

Die digitale Unterschriftensammlung («E-Collecting») bezeichnet das Sammeln von Unterschriften für Referenden und Volksinitiativen auf elektronischem Weg. Um als Staatsbürgerin oder Staatsbürger an demokratischen Prozessen partizipieren zu dürfen, bedarf es jedoch eines zweifelsfreien Nachweises der Identität. Dieser wird heute nur vom Pass oder von der ID gewährleistet. Ein «E-Collecting» setzt deshalb eine staatlich anerkannte elektronische Identität (E-ID) voraus. Die technische und gesetzliche Möglichkeit für E-Collecting ist im Kanton Basel-Landschaft derzeit nicht gegeben. Technisch muss eine E-ID auf Bundes- oder mindestens auf Kantonsebene vorhanden sein, um eine zweifelsfrei Online-Identifikation gewährleisten zu können.

Seit 2017 steht schweizweit die SwissID im Angebot, mit der man sich im Internet an gewissen Stellen ausweisen kann. Derzeit ist auf Bundesebene eine gesetzliche Grundlage für die erfolgreiche gesamtschweizerische Einführung digitaler Identitäten in Arbeit. Die Bevölkerung wird an der Urne über die Vorlage abstimmen, nachdem das Referendum gegen das Bundesgesetz über die elektronischen Identifizierungsdienste im Februar 2020 zustande gekommen ist. Auch im Kanton Basel-Landschaft ist die Einführung der gesetzlichen Grundlagen für eine elektronische Identität in Vorbereitung (siehe Vorlage Nr. [2020/178](#)). Zusätzlich müssen die konkreten gesetzlichen Grundlagen auf Kantonsebene für die Einführung von «E-Collecting» geschaffen werden. Da in diesem Kontext auch die Anzahl der notwendigen Unterschriften für das Einreichen einer Initiative wie auch eines Referendums zu überprüfen wären, müssten sowohl die Kantonsverfassung wie auch das [Gesetz über die politischen Rechte](#) (GpR, SGS 120) revidiert werden.

9. *Kann der Kanton die entsprechenden digitalen Tools und Lösungen den Vereinen, Parteien und politischen kommunalen Organen zur Verfügung stellen, damit diese auch den gesetzlichen Anforderungen entsprechen?*

Gemäss der [Verordnung über die Informatik](#) (Informatikverordnung; SGS 140.51) sind die Kunden der Zentralen Informatik die kantonale Verwaltung und die Gerichte. Für diese leistet sie einen Beitrag für die durchgängige und organisationsübergreifende elektronische Abwicklung von Geschäftsprozessen. Sie stellt diesen Kunden optimierte Angebote für die Bevölkerung, die Wirtschaft und die Geschäftspartner zur Verfügung. Die Zentrale Informatik ist nicht aufgestellt, um Tools oder Lösungen an Vereine, Parteien oder kommunale Organe zur Verfügung zu stellen. Eine Möglichkeit wäre, dass die Leistungen bei privaten Anbietern bezogen werden, da diese durchaus über die entsprechenden Kompetenzen verfügen und preiswerte und qualitativ hochwertige Lösungen bereitstellen könnten. Die Zentrale Informatik würde zudem unnötigerweise mit der Privatwirtschaft in Konkurrenz treten. Aus den vorgenannten Gründen können daher keine Tools oder Lösungen zur Verfügung gestellt werden.

10. *Wie wird sichergestellt, dass Bürger ohne Zugriff zu digitalen Medien ihre politischen Rechte ausüben können?*

Die Wahl- und Abstimmungsunterlagen werden den Stimmberechtigten per Post zugestellt. Die Unterlagen enthalten einerseits Informationen über vorgeschlagene Kandidatinnen und Kandidaten sowie andererseits das Abstimmungsbüchlein mit allen relevanten Informationen zu

den Abstimmungsvorlagen. Damit wird allen Stimmberechtigten eine verfassungskonforme Meinungsbildung ermöglicht. Da Wahlen oder Abstimmungen entweder brieflich oder direkt an der Urne vorzunehmen sind, besteht heute keine Differenzierung zwischen Bürgerinnen und Bürger mit und denjenigen ohne Zugriff zu digitalen Medien. Damit Auslandschweizerinnen und –schweizer ebenfalls rechtzeitig die Unterlagen zur Ausübung ihres Stimmrechts erhalten, wurden die Gemeinden von der Landeskanzlei aufgefordert, einen frühen Versand sicherzustellen.

In Bezug auf die Gemeindeversammlungen wird nachfolgend detaillierter ausgeführt, dass die Stimmberechtigten ihre Mitwirkungsrechte in der Gemeindeversammlung persönlich, mündlich und an der Versammlung selbst auszuüben haben. Die Einladung zur Gemeindeversammlung wird per Post verschickt und zusätzliche Unterlagen zur Vorbereitung einer Gemeindeversammlung liegen bei der Gemeindeverwaltung auf und können dort eingesehen werden. Für eine Gemeindeversammlung in digitaler Form fehlt eine gesetzliche Grundlage. Eine solche wäre auch mit den verfassungsrechtlich garantierten politischen Rechten kaum vereinbar. Es besteht somit auch in Bezug auf die Wahrnehmung der politischen Rechte an der Gemeindeversammlung keine Differenzierung zwischen Bürgerinnen und Bürgern mit und denjenigen ohne Zugriff zu digitalen Medien.

11. Gibt es Lösungen damit «Risikogruppen» ihre politischen Rechte uneingeschränkt, wie der Rest der Bevölkerung wahrnehmen können?

Ob und inwiefern die politischen Rechte der sog. Risikogruppe eingeschränkt wurde, ist vorliegend insbesondere anhand der Teilnahme von besonders gefährdeten Personen an Gemeindeversammlungen zu beurteilen. Unter dem Begriff «Besonders gefährdete Personen» werden während der COVID-19-Pandemie Personen zusammengefasst, für welche eine Infektion mit dem Virus gefährlich ist und häufig einen schweren Verlauf nimmt. Zu diesen besonders gefährdeten Personen gehören (Stand heute) über 65-Jährige, schwangere Frauen und Personen mit gewissen Vorerkrankungen (siehe [Definition BAG](#)).

Die politischen Rechte umfassen sämtliche verfassungsmässigen Rechte von Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern, bei der politischen Willensbildung mitzubestimmen, m.a.W. das Recht auf freie und unverfälschte Äusserung des politischen Willens. Die wichtigsten politischen Rechte sind das aktive und passive Wahlrecht sowie das Stimmrecht bei Abstimmungen und Wahlen. Hinzu kommt das Initiativ- und Referendumsrecht. Die Stimmberechtigten haben das Recht an den Abstimmungen des Kantons und der Einwohnergemeinden teilzunehmen, Wahlvorschläge einzureichen, sich an Wahlen zu beteiligen und in öffentliche Ämter gewählt zu werden. Überdies steht ihnen das Recht zu, Volksbegehren einzuleiten und zu unterzeichnen. Jede stimmberechtigte Person hat überdies Anspruch darauf, dass bei Wahlen und Abstimmungen der freie Wille der Gesamtheit der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck gelangen kann (vgl. § 22 KV BL). Auf kommunaler Ebene zählt zu den politischen Rechten insbesondere auch die Teilnahme an den Gemeindeversammlungen. Die politischen Rechte müssen in einer Notlage grundsätzlich ebenfalls gewährleistet sein. Die Ausübung der politischen Rechte in einer ausserordentlichen Lage kann jedoch durch das Erfordernis einer physischen Teilnahme an Gemeindeversammlungen für Personen der Risikogruppe (subjektiv) erschwert sein.

Ist es aufgrund einer ausserordentlichen Lage nicht möglich, die politischen Rechte zu gewährleisten, so müssen Wahlen und Abstimmungen sowie Gemeindeversammlungen verschoben oder gar abgesagt werden. Nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip ist dabei immer diejenige Massnahme zu wählen, welche die politischen Rechte am wenigsten einschränkt. Aus diesem Grund wurden während der Corona-Krise Abstimmungen oder Wahlen an der Urne sowie Gemeindeversammlungen abgesagt und auf einen späteren Termin verschoben.

Die Teilnahme besonders gefährdeter Personen an Gemeindeversammlungen wurde nie behördlich verboten. Die Gemeinden wurden jedoch dazu aufgerufen, besonders gefährdete Personen stärker zu schützen (z.B. mit der Zurverfügungstellung von Schutzmasken) und entsprechend zu informieren, dass sie einem erhöhten Risiko ausgesetzt sind und deshalb ganz besonders auf die Einhaltung der BAG-Vorschriften, wie das Abstandhalten und die Hygienemassnahmen, achten sollten. Bei der brieflichen Abgabe der Stimm- oder Wahlzettel sind

die Risikogruppen in ihren politischen Rechten nicht eingeschränkt. Es kam deshalb die Frage auf, ob eine Gemeindeversammlung auch schriftlich durchgeführt werden könnte. Dies ist jedoch nicht möglich. Durch die Durchführung der Gemeindeversammlung wird die direkte Demokratie maximal verwirklicht. Den Bürgerinnen und Bürgern stehen an der Gemeindeversammlung verschiedene Rechte zu, die eine direkte Mitsprache ermöglichen. So zum Beispiel das Recht auf selbständigen Antrag gemäss § 68 Gemeindegesetz, welches man während einer Gemeindeversammlung ausüben kann. Bei einer schriftlichen Gemeindeversammlung wäre dies nicht möglich. § 53a Gemeindegesetz sieht des Weiteren vor, dass bis auf die im Gesetz vorgesehenen Fälle, die Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten persönlich, mündlich und an der Versammlung selbst auszuüben sind. Der Ablauf – und zum Teil auch der Inhalt einer Gemeindeversammlung – sind nicht immer schon im Voraus klar. Die Gemeindeversammlung zeichnet sich gerade dadurch aus, dass die Stimmberechtigten diese persönlich mitgestalten und sich einbringen können. Die Gemeindeversammlung muss einen Diskurs erlauben, welcher schriftlich nicht bzw. nicht in gleichem Mass geführt werden kann.

Werden einzelne Personen oder Personengruppen von der Gemeindeversammlung behördlich ausgeschlossen, stellt dies einen unzulässigen Eingriff in die politischen Rechte dar. Es gilt aber zu betonen, dass zu keinem Zeitpunkt Personen oder Personengruppen von einer Teilnahme an einer Gemeindeversammlung behördlich ausgeschlossen wurden. Ist einer stimmberechtigten Person die Teilnahme an einer Gemeindeversammlung grundsätzlich möglich und verzichtet diese freiwillig auf eine solche, widerspricht die Geltendmachung einer Einschränkung oder gar Verletzung der politischen Rechte dem Grundsatz von Treu und Glauben. Ein selbstverantwortlich getroffener Entscheid, auf die Teilnahme an einer Gemeindeversammlung aus Angst vor einer Ansteckung zu verzichten, stellt keine Einschränkung der politischen Rechte dar. Auch Personen der Risikogruppe können ihre politischen Rechte an der Gemeindeversammlung uneingeschränkt wahrnehmen. Eine Teilnahme ist ihnen, genauso wie dem Rest der Bevölkerung, unter Einhaltung der Schutzmassnahmen zumutbar.

Liestal, 15. September 2020

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Dr. Anton Lauber

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich