

Vorlage an den Landrat

Beantwortung der Interpellation 2026/4687 von Dario Rigo: «Gemeindeautonomie: Ist die generelle Genehmigungspflicht für Gemeindeerlasse in dieser Form noch zeitgemäss?» 2026/4687

vom 23. Juni 2026

1. Text der Interpellation

Am 12. März 2026 reichte Dario Rigo die Interpellation [2026/4687](#) «Gemeindeautonomie: Ist die generelle Genehmigungspflicht für Gemeindeerlasse in dieser Form noch zeitgemäss?» ein. Sie hat folgenden Wortlaut:

Im Baselbiet unterliegen Gemeindeerlasse grundsätzlich der Genehmigung durch den Kanton. Nachbarkantone zeigen, dass sich die kantonale Prüfung zielgerichteter ausgestalten lässt: Statt einer generellen Genehmigungspflicht müssen dort nur einzelne wesentliche Erlasse dem Kanton vorgelegt werden. Dies entspricht der bewährten Logik des schweizerischen Föderalismus, nach der auch Kantone dem Bund nur ausgewählte Erlasse zur Genehmigung vorlegen müssen.

Faktisch führt der Genehmigungsvorbehalt bereits im Vorfeld zu einem strukturellen Ungleichgewicht. In informellen Vorabklärungen ist für Milizbehörden oft nicht trennscharf erkennbar, wo zwingende Rechtsvorgaben aufhören und blosser Gestaltungswünsche der kantonalen Verwaltung beginnen. Es genügt bereits die vorläufige Einschätzung, ein Vorhaben sei wahrscheinlich so nicht genehmigungsfähig, um die lokale Willensbildung im Milizsystem direkt zu beeinflussen – selbst dann, wenn die rechtliche Auslegung unter Fachleuten umstritten bleibt.

Dieser Einfluss beeinträchtigt das Milizsystem im Kern. Wenn die Willensbildung durch ausgelagerte Entscheidungsprozesse beim Kanton ausgehöhlt wird, verliert das lokale politische Engagement an Substanz. Ohne echte Eigenverantwortung büsst das Milizamt seine Anziehungskraft ein. Um die Attraktivität der Gemeindepolitik langfristig zu sichern, braucht es das Vertrauen in die Mündigkeit der Gemeinden und eine Rückbesinnung auf den subsidiären Staatsaufbau.

Der Regierungsrat wird gebeten, folgende Fragen zu beantworten:

1. In welchen Bereichen ist die kantonale Genehmigung von Gemeindeerlassen aufgrund von Bundesrecht zwingend vorgeschrieben?
2. In welchen Bereichen besteht bei der Genehmigung von Gemeindeerlassen ein kantonaler Gestaltungsspielraum?
3. Wo erscheint ein Abbau der Genehmigungspflicht zugunsten der Gemeindeautonomie aus Sicht des Regierungsrats möglich und sinnvoll?

2. Einleitende Bemerkungen

2.1. Die Rechtsetzung durch die Gemeinden

Alles staatliche Handeln bedarf einer gesetzlichen Grundlage, weshalb alle drei Staatsebenen auf den Erlass von Rechtsnormen angewiesen sind. Aus diesem Grund sind die Gemeinden im Rahmen von Verfassung und Gesetz befugt, sich selbst zu organisieren.¹ Zu diesem Zweck erlassen sie erstens eine Gemeindeordnung, welche die grundlegende Organisation der Gemeinde regelt. Zweitens erlassen sie die für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen oder zweckdienlichen Reglemente, welche alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen enthalten. Drittens ist der Gemeinderat befugt, Verordnungen mit ausführenden Bestimmungen zu erlassen. Schliesslich können die Gemeinden für die gemeinsame Aufgabenerfüllung mit anderen Gemeinden interkommunale Verträge und Statuten von Zweckverbänden und Anstalten vereinbaren.²

Das kantonale Verfassungsrecht hält fest, dass den Gemeinden als Ausdruck ihrer Autonomie die grösstmögliche Regelungs- und Vollzugsfreiheit zu gewähren ist.³ Die Gemeinden sind dann in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht.⁴ Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung setzt die Gemeindeautonomie aber zugleich auch voraus, dass zumindest eine gewisse Aufsicht des Kantons über die Gemeinden besteht.⁵ Insofern unterscheidet sich die kommunale *Autonomie* nach Art. 50 BV von der kantonalen *Souveränität* nach Art. 3 BV.⁶

2.2. Die Rechtsetzungsaufsicht des Kantons

Die Gemeinden unterstehen von Verfassungs wegen der Aufsicht des Kantons, welche vorrangig durch den Regierungsrat ausgeübt wird. Dieser kann verschiedene Aufsichtsmassnahmen ergreifen, wenn er Rechtswidrigkeiten oder eine nicht ordnungsgemässe Führung der Verwaltung durch die Gemeinde feststellt.⁷ Die Vorschriften der Gemeindeaufsicht dienen dem öffentlichen Anliegen eines rechtmässigen und geordneten Gangs der kommunalen Verwaltungstätigkeiten.⁸ Es liegt im berechtigten Interesse des Kantons, wenn die Gemeinden ihre öffentlichen Aufgaben bestmöglich erfüllen können. Damit dies gewährleistet werden kann, statuiert das Gemeindegesetz unter anderem die sogenannte Rechtsetzungsaufsicht. Diese Rechtsetzungsaufsicht besagt, dass dem jeweiligen kantonalen Aufsichtsorgan insbesondere die Gemeindeordnung, die meisten Gemeindereglemente, die Verträge mit reglementswesentlichem Inhalt und die Statuten von Zweckverbänden und Anstalten zur Genehmigung vorgelegt werden. Nicht vorzulegen sind hingegen die Gebührenreglemente und die Geschäftsreglemente der Einwohnerräte, die Verordnungen der Gemeinden und Zweckverbände sowie die Verträge ohne reglementswesentlichen Inhalt.⁹

Die Genehmigungspflicht für kommunale Erlasse ist ein Instrument der präventiven Aufsicht des Kantons über die Gemeinden. Mit ihr wird der Erlass summarisch geprüft, noch bevor ein Rechtsmittel gegen den Erlass selbst (als sogenannt abstrakte Normenkontrolle) oder gegen eine darauf basierende Verfügung (als sogenannt konkrete Normenkontrolle) ergriffen wurde. Damit wirkt die Genehmigungspflicht gewissermassen vorbeugend. Die Bürgerinnen und Bürger müssen die Prüfung der

¹ § 45 Abs. 1 KV in Verbindung mit § 2 Abs. 1 GemG.

² § 47 Abs. 1 KV in Verbindung mit § 45 Abs. 1 und § 137 Abs. 2 GemG; § 46 Abs. 1 und 2 sowie § 137 Abs. 1 GemG; § 70a Abs. 1 und 2 sowie § 76 Abs. 1 GemG; § 34 Abs. 1 GemG.

³ § 47a Abs. 2 GemG.

⁴ BGE [147 I 433](#) E. 4.1; Urteil des Bundesgerichts vom 21. Februar 2022, [2C 553/2021](#), E. 5.2.1.

⁵ Urteil des Bundesgerichts vom 3. Juli 2003, [2C.4/2000](#), E. 6.1.1.

⁶ KILIAN MEYER, Gemeindeautonomie im Wandel, Diss. St. Gallen 2011, S. 314.

⁷ § 45 Abs. 3 KV in Verbindung mit § 3 Abs. 1 GemG und § 166 Abs. 1 GemG.

⁸ Urteil des Bundesgerichts vom 3. Juli 2003, [2C.4/2000](#), E. 6.4; KURT NUSPLIGER, Die Aufsicht des Kantons über die Gemeinden, Rechtsgutachten zu Handen des Staatsrats des Kantons Wallis vom 31. Mai 2019, S. 15.

⁹ § 168 Abs. 1 GemG.

Rechtmässigkeit des kommunalen Erlasses nicht beantragen; sie wird vielmehr von Amtes wegen durchgeführt. Ein kommunaler Erlass wird deshalb auch erst mit der Erteilung dieser kantonalen Genehmigung zu gesetztem Recht; das Genehmigungsverfahren schliesst die Rechtsetzung ab, weshalb dem Genehmigungsakt eine konstitutive Wirkung zukommt.¹⁰ Inhalt des Genehmigungsverfahrens ist die Überprüfung der Gemeindeerlasse auf ihre Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht. Zweck dieser Kontrolle ist die Sicherstellung der Widerspruchslosigkeit der verschiedenen Rechtsordnungen. Mit der Genehmigungspflicht für bestimmte kommunale Erlasse wird somit sichergestellt, dass sich die kommunale Rechtsetzung und somit das Handeln der Gemeinden am Gesetzmässigkeitsprinzip orientiert.¹¹

Durch die Genehmigungspflicht für kommunale Erlasse sollen drei verschiedene Gruppen geschützt werden: Der Kanton, die Gemeinde sowie die Einwohnerinnen und Einwohner. Sie alle ziehen Vorteile aus der vorläufigen summarischen Prüfung der kommunalen Erlasse. Der Kanton erlangt durch die Erlassgenehmigung wertvolle Informationen über die Tätigkeiten und Entwicklung der Gemeinden. Die Gemeinden hingegen erhalten durch die Erlassgenehmigung eine (rechts)sichere Grundlage ihrer Gemeindetätigkeit. Gerade die kleineren Gemeinden ohne eigenen Rechtsdienst profitieren davon, dass ihre Erlasse auf ihre Rechtmässigkeit geprüft werden. Damit wird das Risiko vermindert, dass die Gemeinde aufgrund eines allenfalls rechtswidrigen Erlasses in einem späteren Rechtsmittelverfahren haftet. Die Einwohnerinnen und Einwohner werden schliesslich dahingehend geschützt, dass die in den kommunalen Erlassen normierten Rechte und Pflichten auf ihre Rechtskonformität geprüft werden, ohne dass ein langwieriges und allenfalls kostspieliges Rechtsmittelverfahren durchlaufen werden müsste. Damit einher geht auch eine gesteigerte Rechtssicherheit für Dritte, indem das Verwaltungshandeln der Gemeindebehörden voraussehbar wird. Zudem wird sichergestellt, dass die demokratischen Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten im kommunalen Rechtsetzungsverfahren eingehalten werden.¹²

2.3. Umsetzung der Rechtsetzungsaufsicht durch die kantonalen Behörden

Die Rechtsetzungsaufsicht des Kantons vollzieht sich nicht in einem Vakuum: Vielmehr sind auch die mit den Aufsichtsaufgaben betrauten kantonalen Behörden an Verfassung und Gesetz gebunden.¹³ Für die Autonomie der Gemeinden ist wesentlich, dass sich die Aufsichtsbehörde bei der Erteilung oder Verweigerung der Genehmigung auf eine reine Rechtskontrolle beschränkt, soweit das Recht nicht ausdrücklich eine Zweckmässigkeitsprüfung verlangt. Dies entspricht auch dem verfassungsrechtlichen Auftrag an die kantonalen Organe, die Selbständigkeit der Gemeinden zu achten und zu schützen.¹⁴

Im (fakultative) Vorprüfungsverfahren nimmt die zuständige Direktion eine erste Einschätzung der Genehmigungsfähigkeit des eingereichten kommunalen Erlasses vor. Dabei wird in erster Linie die Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht geprüft. Wo eine Bestimmung dem höheren Recht widerspricht, wird die Gemeinde angehalten, diese vor der Verabschiedung rechtskonform auszugestalten. Darüber hinaus werden Empfehlungen abgegeben, wenn offensichtlich ist, dass eine Regelung eine erhebliche Beschwerdeanfälligkeit für die Gemeinde aufweist. Demgegenüber geben die Direktionen grundsätzlich keine politischen Empfehlungen oder Gestaltungswünsche ab.

Im (obligatorischen) Genehmigungsverfahren prüft der Regierungsrat oder die zuständige Direktion¹⁵ allein die Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht. Nur wenn eine Bestimmung auch unter günstiger Auslegung klar gegen das übergeordnete Recht verstösst, wird ihr die Genehmigung versagt. Wenn Regelungen zwar nicht optimal formuliert oder auslegungsbedürftig sind, aber keine offensichtliche Verletzung höheren Rechts vorliegt, wird die Genehmigung trotzdem erteilt.

¹⁰ KGE VV vom 5. April 1961 in Sachen A. AG, E. 3, in: BJM 1962, S. 293.

¹¹ KGE VV vom 31. Januar 2024, [810 23 118](#), E. 6.2.2 und vom 25. August 2021, [810 20 281](#), E. 4.3.

¹² Urteil des Bundesgerichts vom 3. Juli 2003, [2C.4/2000](#), E. 6.4.

¹³ § 4 Abs. 1 KV.

¹⁴ § 45 Abs. 2 KV.

¹⁵ Soweit die Zuständigkeit zur Genehmigung nach § 168 Abs. 2 GemG übertragen wurde.

2.4. Genehmigung von kantonalen Erlassen durch den Bund

Die Interpellation spricht die Genehmigung kantonalen Erlasses durch den Bund an. Die Genehmigung kantonalen Erlasses gehört zur Bundesaufsicht. Als Kontrollinstrument mit präventiver Wirkung ermöglicht sie dem Bund, die Übereinstimmung eines kantonalen Erlasses mit dem Bundesrecht zu prüfen. Sie wurde mit der ersten Bundesverfassung im Jahr 1848 eingeführt und in der Folge mit der fortschreitenden Zunahme der Bundesaufgaben ausgedehnt.¹⁶

Heute haben die Kantone dem Bund ihre kantonalen Gesetze und Verordnungen dann zur Genehmigung zu unterbreiten, wenn und soweit dies ein Bundesgesetz vorsieht. Die Genehmigung ist dabei Voraussetzung der Gültigkeit. Dies gilt nicht nur für den erstmaligen Erlass, sondern auch für jede spätere materielle Änderung. Prominentestes Beispiel der Genehmigungspflicht kantonalen Erlasses ist die Gewährleistung der Kantonsverfassungen und ihrer jeweiligen Änderungen durch die Bundesversammlung. Des Weiteren bedürfen beispielsweise auch gewisse kantonale Ausführungsbestimmungen zu den politischen Rechten, zu den Abfällen, zur Bewirtschaftung des Waldes, zu den Ergänzungsleistungen oder zum Zivilstandswesen sowie die kantonalen Richtpläne einer Genehmigung durch den Bundesrat oder durch das sachlich zuständige Bundesamt.¹⁷

3. Beantwortung der Fragen

1. In welchen Bereichen ist die kantonale Genehmigung von Gemeindeerlassen aufgrund von Bundesrecht zwingend vorgeschrieben?

Das Bundesrecht verpflichtet die Kantone, ein Genehmigungsverfahren für kommunale Nutzungspläne und deren Anpassungen vorzusehen. Die kantonale Behörde prüft die Nutzungspläne dabei auf ihre Übereinstimmung mit den vom Bundesrat genehmigten kantonalen Richtplänen. Mit dieser Genehmigung durch die kantonale Behörde werden die Nutzungspläne verbindlich.¹⁸ Das bedeutet, dass diese Genehmigung konstitutiv wirkt und der jeweilige Nutzungsplan erst angewendet werden darf, wenn der Genehmigungsbeschluss rechtskräftig geworden ist.¹⁹ Anders als bei der Beurteilung der weiteren Erlasse der Gemeinden ist der Regierungsrat hier nicht nur auf die Prüfung der Rechtmässigkeit beschränkt: Er hat auch – soweit kantonale Anliegen betroffen sind – eine Ermessens- respektive Zweckmässigkeitskontrolle vorzunehmen.²⁰ Der Kanton Basel-Landschaft hat die Genehmigungspflicht für kommunale Nutzungspläne spezialgesetzlich geregelt.²¹

Das Bundesrecht verpflichtet die Kantone implizit, ein Genehmigungsverfahren für kommunale Entwässerungspläne und deren Anpassungen vorzusehen.²² Auch hier hat der Regierungsrat nicht nur die Rechtmässigkeit zu prüfen, sondern auch die Zweckmässigkeit der Planung.²³ Der Kanton Basel-Landschaft hat die Genehmigungspflicht für kommunale Entwässerungspläne ebenfalls spezialgesetzlich geregelt.²⁴

2. In welchen Bereichen besteht bei der Genehmigung von Gemeindeerlassen ein kantonaler Gestaltungsspielraum?

Der Kanton hat in sämtlichen Bereichen, in welchen die kantonale Genehmigung von Gemeindeerlassen nicht vom Bundesrecht zwingend vorgeschrieben wird, einen Gestaltungsspielraum.

¹⁶ Botschaft des Bundesrats Nr. 88.039 vom 25. Mai 1988, [BBl 1988 II 1333](#), S. 1358; BGE [103 Ia 130](#) E. 3.a.

¹⁷ Siehe für eine Übersicht [Liste der Bundeskanzlei über die genehmigungspflichtigen kantonalen Erlasse](#).

¹⁸ Art. 26 Abs. 1 bis 3 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG; [SR 700](#)).

¹⁹ BGE [135 II 22](#) E. 1.2.1; KGE VV vom 15. Mai 2019, [810 18 176](#), E. 1.3.3.

²⁰ KGE VV vom 29. Januar 2025, [810 24 125](#), E. 4.1.1, vom 5. Juni 2024, [810 23 37](#), E. 4.1.

²¹ § 31 Abs. 1 des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 8. Januar 1998 (RBG; [SGS 400](#)).

²² Art. 7 Abs. 2 und 3 des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer vom 24. Januar 1991 (GSchG; [SR 814.20](#)) e contrario.

²³ Art. 5 Abs. 1 der Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV; [SR 814.201](#)) *implicit*.

²⁴ § 3 Abs. 4 des Gesetzes über den Gewässerschutz vom 5. Juni 2003 (GSchG BL; [SGS 782](#)).

3. *Wo erscheint ein Abbau der Genehmigungspflicht zugunsten der Gemeindeautonomie aus Sicht des Regierungsrats möglich und sinnvoll?*

Grundsätzlich ist die Aufhebung der Genehmigungspflicht in sämtlichen Bereichen, in welchen die kantonale Genehmigung von Gemeindeerlassen nicht vom Bundesrecht zwingend vorgeschrieben wird, *möglich*. Sie bedingt lediglich die Anpassung von § 168 Abs. 1 GemG und (Teilen) der zugehörigen Ausführungsbestimmungen des Regierungsrats.²⁵

Ob eine Aufhebung der Genehmigungspflicht hingegen *sinnvoll* ist, ist ein politischer Ermessensentscheid. Dieser Entscheid hängt insbesondere davon ab, wie wichtig die Schutzfunktion dieser Erlassgenehmigung eingestuft wird. Mit anderen Worten hätte der Gesetzgeber bei einem beabsichtigten Abbau der Genehmigungspflicht zu beurteilen, wie stark er den mit dieser Prüfung gewährleisteten Schutz der Gemeinden und ihrer Einwohnerinnen und Einwohner gewichtet. Denn diese profitieren, wie erwähnt, von einer summarischen vorgängigen Prüfung der Erlasse im Hinblick auf die Rechtskonformität und Vorhersehbarkeit staatlichen Handelns.

Gewisse Kantone beschränken die Genehmigungspflicht auf diejenigen Gemeindereglemente, die vom kantonalen Recht vorgeschrieben werden, oder auf solche Gemeindereglemente, welche (mindestens teilweise) Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises der Gemeinden betreffen. Ob eine Beschränkung der Genehmigungspflicht nach diesen Vorbildern sinnvoll wäre, müsste einer vertieften Abklärung unterzogen werden. In diesem Zusammenhang müsste etwa geprüft werden, ob der Kreis der nach basellandschaftlichem Recht vorgeschriebenen Reglemente noch angemessen ist, oder ob dieser vorab noch verkleinert oder gar vergrössert werden müsste.

Der Regierungsrat sieht im jetzigen Zeitpunkt keine Notwendigkeit für einen Abbau der Genehmigungspflicht. Diejenigen Gemeinden, welche die fakultative Vorprüfung in Anspruch nehmen, sind in der Regel froh um eine erste rechtliche Einschätzung durch die kantonale Verwaltung und diese Dienstleistung wird grundsätzlich geschätzt. Dies zeigt sich auch daran, dass die kantonale Verwaltung im Jahr 2025 mehr als 200 fakultative Erlassvorprüfungen zugunsten der Baselbieter Gemeinden vornehmen durfte. Mit der obligatorischen Genehmigung wird zudem einem berechtigten Schutzbedürfnis der Einwohnerinnen und Einwohner Rechnung getragen. Im Sinne einer bürger- und gemeindefreundlichen Tätigkeit der kantonalen Verwaltung erscheint ein Beibehalten der Genehmigungspflicht im bisherigen Rahmen deshalb angezeigt.

Der Regierungsrat wird als Konsequenz aus dieser Interpellation die mit Vorprüfungen betrauten Dienststellen wieder vermehrt anhalten, jeweils klar sichtbar zu machen, ob Bestimmungen wegen Verstössen gegen höherrangiges Recht nicht genehmigungsfähig und damit zwingend zu ändern sind, oder ob sie lediglich ein erhöhtes Beschwerderisiko mit sich tragen und eine Änderungsempfehlung ausgesprochen wird. Grundsätzlich ist jedoch festzuhalten, dass die kantonale Verwaltung bereits heute darauf achtet, dass sie den Gemeinden sowohl im Vorprüfungs- als auch im Genehmigungsverfahren weitestmögliche Regelungsfreiheit im Sinne der Variabilität und der Gemeindeautonomie gewährt.

Liestal, 23. Juni 2026
 Im Namen des Regierungsrats
 Der Präsident:
 Dr. Anton Lauber
 Die Landschreiberin:
 Elisabeth Heer Dietrich

²⁵ Verordnung über die Zuständigkeit für die Genehmigung von Gemeindenormen vom 24. Oktober 2017 ([SGS 140.25](#)).