

## Vorlage an den Landrat

**Sammelvorlage zum Postulat 2017/400 «Möglichkeit einer Untersuchungskommission / PUK auf Gemeindeebene», zum Postulat 2018/777 «Änderung § 55 GemG, SGS 180 – Einladung 30 Tage vor Gemeindeversammlung» und zur Motion 2018/785 «Ablehnungsbeschlüsse der Gemeindeversammlung dem fakultativen Referendum unterstellen»:**

**Teilrevision des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 28. Mai 1970 (SGS 180)**  
2022/588

vom 25. Oktober 2022



## 1. Übersicht

### 1.1. Zusammenfassung

Der Regierungsrat berichtet mit dieser Vorlage über die Ergebnisse der Prüfung der Anliegen der Postulate [2017/400](#) «Möglichkeit einer Untersuchungskommission / PUK auf Gemeindeebene» und [2018/777](#) «Änderung § 55 GemG, SGS 180 – Einladung 30 Tage vor Gemeindeversammlung». Des Weiteren wird die Motion [2018/785](#) «Ablehnungsbeschlüsse der Gemeindeversammlung dem fakultativen Referendum unterstellen» umgesetzt, indem eine entsprechende Anpassung des Gemeindegesetzes vom 28. Mai 1970 ([SGS 180](#); nachfolgend: GemG) vorgeschlagen wird.

Das Gemeindegesetz wird insgesamt in fünf Bestimmungen sowie im Titel revidiert, was einerseits auf die genannten Vorstösse zurückzuführen ist, andererseits Bedürfnissen aus der Praxis entspricht sowie der Lückenfüllung dient.

#### **«Möglichkeit einer Untersuchungskommission / PUK auf Gemeindeebene»**

Das Postulat «Möglichkeit einer Untersuchungskommission / PUK auf Gemeindeebene» ist geprüft. Die nachfolgende Auseinandersetzung nimmt sich der Frage an, ob den Gemeinden die Möglichkeit der Einsetzung einer Untersuchungskommission offenstehen soll oder ob diese für die Beurteilung komplexer Sachverhalte oder Fragen zumindest die Möglichkeit haben sollen, sich das Wissen extern einzuholen, analog der Regelung betreffend die Rechnungsprüfungskommission (RPK; § 100 Abs. 1 GemG). Auch wird geprüft, ob die Geschäftsprüfungskommission (GPK) im Einzelfall mit Extrakompetenzen analog einer Untersuchungskommission ausgestattet werden könnte. Es wird eine Gesetzesänderung vorgeschlagen.

Mit den Kompetenzen der GPK und dem Instrument, mit einer aufsichtsrechtlichen Anzeige an den Regierungsrat zu gelangen, sind grundsätzlich substantielle Aufsichtsmöglichkeiten vorhanden. Unter Berücksichtigung dieser umfangreichen Kompetenzen sollen die kommunalen GPK für die Beurteilung komplexer Sachverhalte oder Fragen befugt werden, sich das im Einzelfall benötigte Wissen extern einzuholen, analog der Regelung betreffend die RPK (§ 100 Abs. 1 GemG). Gleichzeitig sollen die Mitglieder kommunaler GPK, in Anlehnung an das [Postulat 2020/450](#), nach Bedarf durch regelmässige Schulungen sowie ein noch zu erstellendes Handbuch das zur Amtsführung nötige Know-how erhalten.

#### **«Änderung von § 55 GemG, SGS 180 – Einladung 30 Tage vor Gemeindeversammlung»**

Über das Postulat «Änderung von § 55 GemG, SGS 180 – Einladung 30 Tage vor Gemeindeversammlung» wird berichtet. Dabei wird von einer Anpassung des § 55 abgesehen. Bei der bestehenden Vorschrift im Gemeindegesetz betreffend die Publikation der Einladung zur Gemeindeversammlung handelt es sich um eine Minimalfrist, von welcher die Gemeinden – je nach Bedarf – in ihren Reglementen abweichen und somit durchaus heute schon längere Publikationsfristen vorsehen können. Ein Änderungsbedarf im Sinne einer obligatorisch längeren Frist für alle Gemeinden wird auch vor dem Hintergrund der verfassungsmässig garantierten Grundsätze der Gemeindeautonomie und der Variabilität nicht erkannt.

#### **«Ablehnungsbeschlüsse der Gemeindeversammlung dem fakultativen Referendum unterstellen»**

Die Unterstellung ablehnender Beschlüsse unter das fakultative Referendum wird für Gemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation (Gemeindeversammlung) ermöglicht, indem die entsprechenden Bestimmungen ergänzt und der Referendumsausschluss für Ablehnungsbeschlüsse gestrichen wird. Dabei wurde ein besonderes Augenmerk auf die in der damaligen Diskussion im Landrat eingebrachten Bedenken gegen eine solche Lösung sowie die präzisierte bundesgerichtliche Rechtsprechung gelegt. Dies um einerseits eine rechtlich korrekte, andererseits aber auch eine für die Gemeinden praktikable und klare Bestimmung zu schaffen.

## **Weitere Ergänzungen des Gemeindegesetzes**

Das Gemeindegesetz wird hinsichtlich der Bestimmung über die Unvereinbarkeit verschiedener Ämter und Funktionen geändert. Dies aufgrund von Praxiserfahrungen, welche deutlich machen, dass die momentan geltende Regelung zu streng ist. Deshalb soll es künftig nebenbeschäftigten Gemeindeangestellten mit Bewilligung des Regierungsrats möglich sein, nicht nur dem Gemeinderat, sondern auch den übrigen Gemeindebehörden gemäss den §§ 91–95 GemG, also dem Schulrat, der Sozialhilfe- resp. der Baubewilligungsbehörde anzugehören.

Immer wieder zu Fragen führt der Beginn des Fristenlaufs bei der Unterschriftensammlung gegen referendumsfähige Gemeindeversammlungsbeschlüsse. Deshalb soll die bestehende Regelung in § 49 GemG dahingehend präzisiert werden, als dass für die Berechnung der Fristen und den Beginn des Fristenlaufs explizit auf das Gesetz über die politischen Rechte vom 7. September 1981 (GpR; [SGS 120](#)) verwiesen wird, obwohl dessen § 82 bereits die sinngemässe Geltung von § 91 GpR für kommunale Referenden und Volksinitiativen statuiert.

Schliesslich ist § 148 GemG, welcher die Kontrollorgane der Bürgergemeinde regelt, anzupassen. Auch in der Bürgergemeinde kann die RPK mit den Aufgaben der GPK beauftragt werden. Insofern handelt es sich dabei um ein zusammengelegtes Kontrollorgan, wie in § 103a GemG statuiert. Der Verweis auf § 103a fehlte jedoch und wird vorliegend ergänzt.

Im Zuge all dieser Anpassungen soll für das Gemeindegesetz eine offizielle Abkürzung (GemG) eingeführt werden. Dies, um das Zitieren zu erleichtern und einem Bedürfnis aus der Praxis zu entsprechen.

Gestützt auf die nachfolgenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, die zwei Postulate sowie die Motion als erfüllt abzuschreiben.

**1.2. Inhaltsverzeichnis**

1.	Übersicht .....	2
1.1.	Zusammenfassung	2
1.2.	Inhaltsverzeichnis	4
2.	Bericht .....	5
2.1.	Ausgangslage	5
2.2.	Ziel der Vorlage	8
2.3.	Erläuterungen zu den einzelnen Vorstössen	10
2.3.1.	«Möglichkeit einer Untersuchungskommission / PUK auf Gemeindeebene»	10
2.3.2.	«Änderung von § 55 GemG: Einladung 30 Tage vor der Gemeindeversammlung»	17
2.3.3.	«Ablehnungsbeschlüsse der Gemeindeversammlung dem fakultativen Referendum unterstellen»	19
2.3.4.	Weitere Änderungen aufgrund von Praxiserfahrungen	26
2.4.	Strategische Verankerung / Bezug zum Regierungsprogramm (Referenz-Nr.) oder zur Langfristplanung	27
2.5.	Rechtsgrundlagen; Finanz- oder Planungsreferendum	27
2.6.	Finanzielle Auswirkungen	27
2.7.	Finanzrechtliche Prüfung	27
2.8.	Regulierungsfolgenabschätzung	27
2.9.	Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	27
2.10.	Vorstösse des Landrats	34
3.	Anträge .....	35
3.1.	Beschluss	35
3.2.	Abschreibung von Vorstössen des Landrats	35
4.	Anhang .....	35

## **2. Bericht**

### **2.1. Ausgangslage**

#### *2.1.1 Organisatorisches*

Die vorliegenden Umsetzungsvorschläge betreffend die drei politischen Vorstösse sowie die weiteren angeregten Anpassungen des Gemeindegesetzes wurden in einem VAGS-Projekt unter der Leitung von Regula Meschberger, Präsidentin des Verbands Basellandschaftlicher Gemeinden (VBLG), und Miriam Bucher, Leiterin Stabsstelle Gemeinden (FKD), in insgesamt vier Sitzungen mit dem Projektteam erarbeitet. Aufgrund von rechtlichen Fragestellungen betreffend die Umsetzung der Motion Hiltmann wurde zusätzlich eine Sitzung mit Juristinnen und Juristen aus Gemeinden und Kanton abgehalten.

Das Projektteam setzte sich wie folgt zusammen:

Désirée Jaun, Landrätin und Gemeinderätin Birsfelden  
 Caroline Rietschi, Gemeinderätin Binningen und Präsidentin Gemeindefachverband (GFV)  
 Daniel Spinnler, Stadtpräsident Liestal  
 Robert Bösiger, Gemeinderat Sissach  
 Peter Tschudin, Gemeinderat Duggingen  
 Pascal Steinemann, SID  
 Michael Bertschi; FKD

Die Arbeitsgruppe für die Umsetzung der Motion Hiltmann bestand aus:

Miriam Bucher, Leiterin Stabsstelle Gemeinden  
 Regula Meschberger, Präsidentin VBLG  
 Caroline Rietschi, Gemeinderätin Binningen und Präsidentin GFV  
 Tony Schütz, Leiter Recht und Zentrale Dienste Gemeinde Aesch  
 Myriam Hidber, Rechtsdienst von Regierungsrat und Landrat  
 Emmanuel Häfelfinger, Stabsstelle Gemeinden  
 Jana Lang, Volontärin Stabsstelle Gemeinden

#### *2.1.2. Inhaltliches*

Die Aufgaben und Kompetenzen der kommunalen GPK sind im Gemeindegesetz geregelt (vgl. §§ 102 und 103). Die GPK übt für die Gemeindeversammlung die Oberaufsicht über alle Gemeindebehörden und Verwaltungszweige aus. Ihre Aufgabe besteht in der Prüfung der Tätigkeit der Gemeindebehörden und der Gemeindeangestellten sowie derjenigen der interkommunalen Amtsstellen, Kommissionen und Behörden, an denen die Gemeinde beteiligt ist. Sie prüft die richtige Anwendung von Rechtsnormen und den ordnungsgemässen Vollzug der Gemeindeversammlungsbeschlüsse. Über ihre Feststellungen im Rahmen dieser Prüfungen erstattet sie der Gemeindeversammlung, bei Feststellung schwerer Pflichtverletzung der zuständigen Aufsichtsinstanz, dem Regierungsrat, Bericht. Um diesem Prüfauftrag nachkommen zu können und soweit für die Erfüllung des gesetzlichen Auftrags notwendig, kann die GPK grundsätzlich in die Akten sämtlicher Organe und Verwaltungszweige Einsicht nehmen. Zudem sind die Mitglieder der Organe und der Verwaltungsstellen verpflichtet, der GPK Auskunft zu erteilen. Die GPK prüft und berichtet. Sie untersucht nicht. Die Ausstattung der GPK mit erweiterten Kompetenzen analog einer Untersuchungskommission im Einzelfall ist gesetzlich nicht vorgesehen und somit nicht möglich.

Wird zu einer Gemeindeversammlung eingeladen, sind den Stimmberechtigten die entsprechenden Unterlagen so frühzeitig zur Verfügung zu stellen, dass sie sich für die Versammlung vorbereiten und sich eine Meinung zu den traktandierten Geschäften sowie den Anträgen des Gemeinderats bilden können. Das Gemeindegesetz sieht in § 55 Absatz 1 vor, dass die Einladung zur Gemeindeversammlung mindestens 10 Tage vor der Versammlung publiziert sein muss. Dabei hat

die Publikation in dem von der Gemeinde bestimmten amtlichen Publikationsorgan zu erfolgen. Bei der im Gesetz genannten Frist handelt es sich derweil um eine Minimalfrist, welche nicht unterschritten werden darf. Es steht den Gemeinden jedoch frei, Einladungen zur Gemeindeversammlung früher zu publizieren respektive gesetzlich verbindlich eine längere Frist vorzusehen. Von dieser Variabilität machen bereits heute diverse Gemeinden Gebrauch.

Das Gemeindegesetz unterscheidet in den §§ 48 und 49 bzw. in den §§ 120 und 121 zwischen obligatorischem und fakultativem Referendum. Ein Beschluss der Gemeindeversammlung oder des Einwohnerrats ist zwingend der Volksabstimmung zu unterbreiten, wenn er die grundlegende kommunale Rechtsordnung oder den Bestand der Gemeinde betrifft. Demgegenüber kann durch die Stimmberechtigten mittels fakultativen Referendums eine Volksabstimmung über einen Beschluss der Gemeindeversammlung oder des Einwohnerrats verlangt werden. Ein fakultatives Referendum ist aber nicht gegen sämtliche Beschlüsse der Gemeindeversammlung oder des Einwohnerrats möglich. Das Gemeindegesetz enthält diesbezüglich einen Vorbehalt und zählt auf, gegen welche Beschlüsse das Referendum ausgeschlossen ist. Ausdrücklich vom Referendum ausgenommen ist sowohl in Gemeinden mit ordentlicher, als auch solchen mit ausserordentlicher Gemeindeorganisation der sog. Ablehnungsbeschluss. Lehnen die Gemeindeversammlung oder der Einwohner ein Geschäft in der Schlussabstimmung ab, so ist dieser Entscheid endgültig. Dadurch entsteht eine «Ungleichbehandlung» zwischen zustimmenden und ablehnenden Beschlüssen, welche immer wieder Anlass zu Diskussionen gibt und auch schon höchstrichterlich beurteilt wurde. Allerdings hat sich die Rechtsprechung des Bundesgerichts anlässlich eines Urteils aus dem Jahr 2017 ([1C\\_26/2017 vom 19. Oktober 2017](#)) konkretisiert. Der Grundsatz, nachdem gegen ablehnende Beschlüsse das Referendum nicht ergriffen werden kann, gilt seither nicht mehr absolut.

Die vorliegende Teilrevision des Gemeindegesetzes nimmt die vorgenannten Themen auf.

**Die Vorstösse im Wortlaut:**

**Am 22. März 2018 hat der Landrat die Motion «Möglichkeit einer Untersuchungskommission / PUK auf Gemeindeebene» von Adil Koller ([2017/400](#)) mit 40:39 Stimmen mit Stichentscheid der Präsidentin als Postulat überwiesen.**

Das Postulat lautet:

*Der Landrat kann gemäss Landratsgesetz eine Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) einsetzen, um besondere Vorkommnisse abzuklären. Den Gemeinden fehlt diese Option. Sie besitzen zwar eine Geschäftsprüfungskommission (GPK), diese kann aber nur prüfen und nicht untersuchen.*

*Im Zuge einer personalrechtlichen Auseinandersetzung einer Betreuerin im Reinacher Asylheim und dem Reinacher Gemeinderat hat der Einwohnerrat Reinach beschlossen, die Angelegenheit umfassend untersuchen zu wollen. Gemäss Basler Zeitung vom 30. August 2017 erinnerte Regierungsrat Anton Lauber die lokalen PolitikerInnen daran, dass die GPK nur prüfen, aber nicht untersuchen könne. Eine PUK, welche weiterreichende Kompetenzen hätte, sähe das Gemeindegesetz aber nicht vor. So ist einer GPK die Einsicht in Personalakten zur Prüfung von möglichen Missständen nicht möglich.*

*Der Regierungsrat wird beauftragt, eine Gesetzesänderung vorzuschlagen, mit der es Gemeinden in Zukunft möglich sein wird, zur Untersuchung besonderer Vorkommnisse eine temporäre Untersuchungskommission zu bilden. Diese Möglichkeit soll Gemeinden mit und ohne Parlament offenstehen.*

**Am 21. März 2019 hat der Landrat die Motion «Änderung § 55 GemG, SGS 180 – Einladung 30 Tage vor Gemeindeversammlung» von Markus Dudler ([2018/777](#)) mit 45:23 Stimmen als Postulat überwiesen.**

Das Postulat lautet:

*In den Baselbieter Gemeinden behandeln üblicherweise die Gemeindekommissionen die Vorlagen zu den Gemeindeversammlungen jeweils in zwei Lesungen. Parteien sowie Vereine organisieren zur Parolenfassung Mitgliederversammlung vor den Gemeindeversammlungen und publizieren ihre Meinungen online und in den lokalen Medien. Die Mitgliederversammlungen sind vorzugsweise vor der 2. Lesung der Gemeindekommission, damit Mitglieder der Gemeindekommission mit einem Auftrag und allfälligen Fragen von Seite ihre Partei in diese Gemeindekommissionssitzung gehen können. Die im aktuellen Gemeindegesetz festgeschriebene Frist zur Publikation der Unterlagen 10 Tagen vor Gemeindeversammlung lässt diesen wichtigen demokratischen Meinungsbildungsprozess bei allen Stimmberechtigten nicht zu. Bürger und Parteien haben keine Chancen rechtzeitig zur Vorbereitung der Mitgliederversammlungen die Unterlagen der Gemeindeversammlung zu studieren. Nach meiner Meinung sollten deshalb die Unterlagen mindestens 30 Tage vor der jeweiligen Gemeindeversammlung für alle Einwohner vollständig vorliegen. Diese Änderung fördert die politische Partizipation einer breiteren Bevölkerungsschicht, beugt Verletzungen des Kommissionsgeheimnisses vor und stärkt damit die Demokratie.*

*Antrag: Der Absatz 1 des Paragraphen 55 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesetz) soll wie folgt geändert werden:*

**§ 55 Einladung**

<sup>1</sup> *Zu jeder Gemeindeversammlung ist mindestens 30 Tage vorher in der durch Gemeindereglement vorgesehenen Form einzuladen. Die Einladung zur Gemeindeversammlung muss mindestens 30 Kalendertage vorher publiziert sein.*

**Am 21. März 2019 hat der Landrat die Motion «Ablehnungsbeschlüsse der Gemeindeversammlung dem fakultativen Referendum unterstellen» ([2018/785](#)) von Christof Hiltmann mit 45:33 Stimmen als Motion überwiesen.**

Die Motion lautet:

*Das Baselbieter Gemeindegesetz beinhaltet eine Vielzahl an Regelungen zur Organisation und Kompetenz der Gemeindeversammlung. Ein zentraler Bestandteil bilden dabei die Regelungen zum fakultativen Referendum bei Gemeindeversammlungsbeschlüssen. Grundsätzlich unterliegen diese Beschlüsse entweder dem obligatorischen oder fakultativen Referendum. Davon ausgenommen sind gewisse Beschlüsse, welche aus naheliegenden Gründen definitiv sind (u.a. Budgetbeschlüsse).*

*Innerhalb dieser Ausnahmen stellt eine Beschlusskategorie ein Kuriosum dar: die der Ablehnungsbeschlüsse. Während bei praktisch jedem Zustimmungsbeschluss der Gemeindeversammlung das Referendum ergriffen werden kann, ist dies gemäss geltendem Recht bei Ablehnungsbeschlüssen nicht möglich. Nachvollziehbar ist diese Ungleichbehandlung nicht. Sollte als Argument gelten, dass die Unterstellung der Ablehnungsbeschlüsse unter das Referendumsrecht zu einer Schwächung der Institution 'Gemeindeversammlung' führt, dann müssten konsequenterweise auch die Zustimmungsentscheide von der Referendumsfähigkeit ausgeschlossen werden. Es gilt also, diese Diskrepanz zwischen den beiden Entscheidkategorien zu eliminieren. In Zeiten, in denen die Teilnehmerzahl an Gemeindeversammlungen durchschnittlich unter 2% der Stimmbevölkerung beträgt, gilt es, die Volksabstimmung auch im Falle eines Ablehnungsentscheids durch die Gemeindeversammlung zu ermöglichen.*

*Die Regierung wird darum beauftragt, dem Landrat eine Änderung des Gemeindegesetzes zu unterbreiten. Diese Änderung soll ermöglichen, dass Ablehnungsentscheide referendumsfähig sind. Dazu ist die Streichung von § 49, Absatz 3d des Gemeindegesetzes notwendig. Allenfalls sind weitere Anpassungen im Gesetz, welche von dieser Streichung tangiert werden, anzubringen.*

## **2.2. Ziel der Vorlage**

Gemäss des in der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 (KV BL; [SGS 100](#)) in § 47a Absatz 2 verankerten Grundsatzes der Gemeindeautonomie hat der Gesetzgeber den Gemeinden grösstmögliche Regelungs- und Vollzugsfreiheit zu gewähren und kann für sie unterschiedliche Regelungen vorsehen (Variabilität). Der Regierungsrat gewichtet diese Grundsätze hoch und dementsprechend hat er sie bei der Erarbeitung der Umsetzungsvorschläge zu den jeweiligen Vorstössen umfassend berücksichtigt.

Mit der Einführung der Möglichkeit, dass die kommunalen GPK für die Beurteilung komplexer Sachverhalte oder Fragen befugt werden, im Einzelfall externe Fachpersonen zuzuziehen und sich somit punktuell Wissen einkaufen können, soll nicht nur eine Analogie zur Regelung betreffend die RPK geschaffen, sondern die GPK auch in ihrer Handlungsfähigkeit – unter Berücksichtigung der bereits vorhandenen, umfassenden Befugnisse – gestärkt werden.

Weil keine Änderungen betreffend die zwingende Minimalfrist für die Publikation der Einladung zur Gemeindeversammlung vorgenommen werden, soll den Gemeinden die grösstmögliche Regelungsfreiheit belassen werden, indem sie die für sie geeignete Publikationsfrist definieren können. Dabei gilt nach wie vor die gesetzlich normierte Minimalfrist von 10 Tagen.

Mit der Umsetzung der Motion «Ablehnungsbeschlüsse der Gemeindeversammlung dem fakultativen Referendum unterstellen» soll eine der aktuellen bundesgerichtlichen Rechtsprechung entsprechende Regelung implementiert werden, welche für die Gemeinden ausreichend klar und in der Praxis umsetzbar ist.

Weiter sollen kleinere Anpassungen des Gemeindegesetzes, welche vor allem einem Bedürfnis aus der Praxis entspringen, vorgenommen werden.



## Übersicht über die geplanten Änderungen des Gemeindegesetzes

Kapitel LRV	Parlamentarischer Vorstoss / Praxis / Lückenfüllung	Anpassungen im Gemeindegesetz	Vorgesehene Änderung inkl. Varianten
2.3.1	Postulat: Möglichkeit einer Untersuchungskommission / PUK auf Gemeindeebene ( <a href="#">2017/400</a> )	§ 103 Abs. 1 <sup>bis</sup> (neu)	Kann-Bestimmung, um der GPK die Möglichkeit einzuräumen, für komplexe Sachverhalte und Fragen aussenstehende Fachpersonen zuzuziehen (Analogie zur Bestimmung betreffend RPK).
2.3.2	Postulat: Änderung von § 55 GemG: Einladung 30 Tage vor der Gemeindeversammlung ( <a href="#">2018/777</a> )		Keine Anpassungen.
2.3.3	Motion: Ablehnungsbeschlüsse der Gemeindeversammlung dem fakultativen Referendum unterstellen ( <a href="#">2018/785</a> )	§ 49 Abs. 2 <sup>bis</sup> (neu), Abs. 3 Bst. d (gestrichen)	Aufhebung des Referendumsausschlusses für Ablehnungsbeschlüsse sowie Präzisierung der bestehenden Bestimmung für Gemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation (§ 49).
2.3.4	Praxis	§ 9 Abs. 2 (geändert)	Ergänzung, dass nebenbeschäftigte Gemeindeangestellte mit Bewilligung des Regierungsrats auch dem Schulrat, der Sozialhilfebehörde und der Baubewilligungsbehörde (§§ 91 bis 95) angehören dürfen.
2.3.4	Lückenfüllung	§ 49 Abs. 2 <sup>bis</sup> (neu)	Ergänzung, dass für die Berechnung der Frist sinngemäss das Gesetz über die politischen Rechte gilt.
2.3.4	Ergänzung	§ 148 Abs. 3 (geändert)	Ergänzung der Bestimmung über die Kontrollorgane der Bürgergemeinde: Verweis auf § 103a.
	Praxis	Titel	Abkürzung GemG

## 2.3. Erläuterungen zu den einzelnen Vorstössen

### 2.3.1. «Möglichkeit einer Untersuchungskommission / PUK auf Gemeindeebene»

#### a) Allgemeines

Im Kanton Basel-Landschaft stellt die Gemeindeversammlung in der ordentlichen Gemeindeorganisation die Legislative dar. Sie übt die Oberaufsicht über alle Gemeindebehörden und Verwaltungszweige aus (vgl. § 47 Abs. 1 GemG). Die Oberaufsicht ist ein Element der Staatsleitung, mit welcher die Gemeindeversammlung die politische Kontrolle über die Organe der Gemeinde wahrnimmt. Durch die Oberaufsicht wird die Gemeindeversammlung befähigt, das behördliche Handeln mit den Mitteln der Beobachtung, der Feststellung, der Bewertung und dem Publizieren auf ihre Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirtschaftlichkeit sowie Wirksamkeit zu überprüfen. Es handelt sich dabei insbesondere nicht um eine «Aufsicht über die Aufsicht» respektive nicht um ein Führungsmittel. Die Oberaufsicht verschafft somit keine Befugnis, anstelle der beaufsichtigten Organe zu handeln oder sogar als gerichtliche Instanz deren Entscheide aufzuheben. Die Gemeindeversammlung kann somit «lediglich» ihre Genugtuung oder Kritik äussern, Empfehlungen abgeben und mit den ordentlichen politischen Instrumenten der Gemeindeebene Einfluss auf die Exekutive ausüben. Dies dient nicht zuletzt dem am Prinzip der Gewaltenteilung orientierten Gleichgewicht zwischen der notwendigen Kontrolle der Exekutive durch die Legislative und der unzulässigen Einmischung der einen Staatsgewalt in die Belange der anderen.

Es versteht sich von selbst, dass nicht die Gemeindeversammlung als Gesamtheit die mit der Oberaufsicht verbundenen Handlungen wie etwa die Prüfung der Bücher der Gemeindeverwaltung wahrnehmen kann. Zu diesem Zweck stehen der Gemeindeversammlung die beiden Kontrollorgane, die RPK sowie die GPK, zur Verfügung. Während die RPK gemäss § 99 Absatz 1 GemG sowie ihrem Namen entsprechend mit der Prüfung der Rechnungslegung und des Rechnungswesens beauftragt ist, hat die GPK zu prüfen, ob die einschlägigen Rechtsnormen durch die Gemeindebehörden im Allgemeinen richtig angewendet und die Gemeindeversammlungsbeschlüsse ordnungsgemäss vollzogen worden sind (vgl. § 102 Abs. 3 Satz 1 GemG). Dies ist eine reine Rechtskontrolle; eine Ermessenskontrolle findet hingegen nicht statt (vgl. Votum SCHAUB sowie Abstimmungsergebnis, Protokoll der 24. Sitzung der Kommission betreffend Revision des Gemeindegesetzes vom 19. Februar 1970, S. 555 und 560). Eine Prüfung der richtigen Anwendung von Rechtsnormen im Einzelfall ist Sache der Aufsichts- und Rechtsmittelinstanzen, weshalb diese der GPK versagt ist (vgl. § 102 Abs. 3 Satz 2 GemG sowie Vorlage an den Landrat Nr. [2003-084](#) vom 1. April 2003, S. 20; vgl. auch Voten RUDIN und PLATTNER, [Protokoll](#) der Landratssitzung vom 19. Juni 2003, S. 2267; DANIEL SCHWÖRER, Die Gemeindeversammlung: Stellung, Zuständigkeiten und Durchführung, in: Biaggini/Achermann/Mathis/Ott [Hrsg.], Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Landschaft II, Liestal 2005, S. 236; NICOLA INGLESE, Stellung, Funktionsweise und Aufgaben der Gemeindeorgane, in: Voggensperger/Ziltener [Hrsg.]; Handbuch zum Gemeinde-recht, Liestal 2018, S. 95). Nach herrschender Lehre sind die GPK der Gemeinden auch dann nicht zur Untersuchung eines Einzelfalles befugt, wenn dies auf Beschluss der jeweiligen Gemeindeversammlung hin geschieht (vgl. PETER MEIER-FLAMMER, Die Kontrollorgane der Gemeinde, in: Voggensperger/Ziltener [Hrsg.], Handbuch zum Gemeinderecht, Liestal 2018, S. 227).

Um den ihr durch das Gesetz zugewiesenen Aufgaben nachzukommen, kann die GPK in die Akten sämtlicher Organe und Verwaltungszweige Einsicht nehmen, soweit sie diese zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags benötigt. Soweit es zur Wahrung schutzwürdiger privater Interessen, zum Schutz der Persönlichkeit oder aus Rücksicht auf ein hängiges Verfahren unerlässlich ist, können die Organe und Verwaltungsstellen anstelle der Herausgabe von Akten einen besonderen Bericht erstatten (§ 103 Abs. 1 GemG).

Über ihre Feststellungen erstattet die GPK der Gemeindeversammlung jährlich im 1. Halbjahr über ihre Feststellungen im vergangenen Jahr Bericht (§ 102a Abs. 1 GemG), wobei sie Feststellungen schwerer Pflichtverletzungen unverzüglich der zuständigen Aufsichtsinstanz anzuzeigen hat (§ 102a Abs. 2 GemG). Kassatorische Kompetenzen hat die GPK hingegen nicht (vgl. Votum

LAUBSCHER, Protokoll der 24. Sitzung der Kommission betreffend Revision des Gemeindegesetzes vom 19. Februar 1970, S. 557).

## **b) Aufgaben und Befugnisse der kommunalen GPK; Einsatz einer Untersuchungskommission**

Während § 102 GemG die Aufgaben der kommunalen GPK in Gemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation umschreibt, definiert § 103 die Befugnisse der GPK, insbesondere die Einsichtnahme in Akten (vgl. Ausführungen unter a), 3. Absatz). Für Gemeinden mit ausserordentlicher Gemeindeorganisation sind die GPK und die RPK in § 125 GemG geregelt, welcher bezüglich der Aufgaben und Kompetenzen der GPK auf die Bestimmungen für die GPK der Gemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation verweist und diese als sinngemäss anwendbar definiert.

Auf kantonaler wie auch auf Bundesebene, jedoch nicht auf kommunaler Ebene, existiert nebst der Oberaufsicht in Form der GPK das Instrument der Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK):

Der Landrat kann im Rahmen seines Oberaufsichtsrechts für die Abklärung spezieller Vorkommnisse nach Anhören des Regierungsrats beziehungsweise des Kantonsgerichts und der GPK eine PUK einsetzen oder die bestehende GPK mit den Befugnissen der PUK ausstatten (§ 64 Abs. 1 Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats vom 21. November 1994 [Landratsgesetz; [SGS 131](#)]). Die Bundesversammlung kann im Rahmen der Oberaufsicht zur Ermittlung der Sachverhalte und zur Beschaffung weiterer Beurteilungsgrundlagen eine gemeinsame PUK beider Räte einsetzen, wenn Vorkommnisse von grosser Tragweite der Klärung bedürfen. Die Einsetzung erfolgt nach Anhörung des Bundesrats durch einfachen Bundesbeschluss (Art. 163 Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 [Parlamentsgesetz; [SR 171.10](#)]). Der Entscheid darüber, was ein Vorkommnis von grosser Tragweite ist, ist ein politischer Ermessensentscheid.

Gemäss Landratsgesetz (§ 64 ff.) hat die PUK weitreichende Befugnisse. Unter anderem ist sie zur Einholung von mündlichen oder schriftlichen Auskünften von diversen Personen und Behörden, zur Einvernahme von Zeuginnen und Zeugen sowie zur Durchführung von Augenscheinen befugt. Auf kantonaler Ebene kann die PUK statt in Akten bloss Einsicht zu nehmen, sämtliche Unterlagen herausverlangen sowie neben den Behördenmitgliedern auch Privatpersonen befragen.

Einer PUK müssen alle Dokumente offengelegt werden. Damit hat sie weitergehende Rechte und Kompetenzen als die GPK. Das zeigt sich insbesondere auch betreffend den Akten-Herausgabeanspruch, das Befragungsrecht, den Beizug von Experten oder die Durchführung von Augenscheinen. Ein weiterer Unterschied besteht bei den Auskunftsrechten: Im Gegensatz zur GPK kann eine PUK Personen als Zeugen vorladen. Ein Zeuge bzw. eine Zeugin muss einer Vorladung der PUK Folge leisten. Ausserdem sind die befragten Personen verpflichtet, der PUK über Wahrnehmungen, die sie kraft ihres Amtes oder in Ausübung ihres Dienstes gemacht haben, vollständig Auskunft zu erteilen und ihr alle Akten zu nennen, die den Gegenstand der Untersuchung betreffen. Für die Einvernahme von Zeuginnen bzw. Zeugen gelten gar die Vorschriften der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 ([SR 312.0](#)) sinngemäss. Eine PUK ist aber kein Gericht. Sie würdigt ein Verhalten nur unter politischen Gesichtspunkten. Sie ist jedoch das schärfste Mittel der parlamentarischen Oberaufsicht und kann eine politische Dynamik erzeugen, die personelle Folgen und Gesetzesänderungen bewirken kann.

Im Kanton Basel-Landschaft wurde mit Landratsbeschluss vom 23. Mai 2002 eine PUK eingesetzt. Diese sollte die Evaluation, Implementierung und Finanzierung von EDV-Projekten der Kantonsverwaltung, insbesondere des Projekts Neues Rechnungswesen (NRW) und der Software für die Personal- und Lohnadministration untersuchen.

Auf kommunaler Ebene hingegen ist es aufgrund der geltenden gesetzlichen Bestimmungen weder möglich, die GPK mit erweiterten Kompetenzen auszustatten, noch eine Untersuchungskommission einzusetzen. Dies gilt sowohl für Gemeinden mit ordentlicher, als auch für solche mit ausserordentlicher Gemeindeorganisation (vgl. § 102 Abs. 3 i.V.m. § 125 Abs. 2 GemG).

### **c) Aufsicht über die Gemeinden**

Gemäss § 3 Abs. 1 GemG unterstehen die Gemeinden der Aufsicht des Kantons. Der Kanton übt die Aufsicht über die Gemeinden, soweit aus der Gesetzgebung nichts Anderes hervorgeht, durch den Regierungsrat aus (§ 167 Abs. 1 GemG i.V.m. § 45 Abs. 3 KV BL). Der Kanton hat zu prüfen, ob die Gemeindetätigkeit mit dem kantonalen Recht, aber auch mit dem Recht des Bundes übereinstimmt und ob die Gemeinden den ihnen übertragenen Aufgaben gehörig nachkommen (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 1947 f.). In Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden beschränkt sich die Aufsicht des Kantons gemäss § 3 Absatz 2 GemG auf die Rechtskontrolle mit dem Zweck, Rechtsverletzungen, Rechtsverzögerungen und Willkürentscheide der Gemeindeorgane zu verhüten (siehe Bericht des Regierungsrats Nr. 642 vom 13. Juni 1967 über den Entwurf zu einem neuen Gemeindegesetz, S. 6; vgl. auch STEFAN SCHULTHESS/RENÉ WIEDERKEHR, Aufsicht und Legalitätsprinzip, in: ZBI 2009, S. 199). Nach § 15 Absatz 1 GemG untersteht jede Gemeindebehörde in disziplinarrechtlicher Hinsicht einer Aufsichtsinstanz. Aufsichtsinstanz über die GPK ist der Regierungsrat (vgl. § 101 Abs. 4 GemG).

Die Aufsicht des Kantons über die Gemeinden dient dabei einerseits dem Schutz Dritter (Privaten und anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften) vor der Hoheitsgewalt des Gemeinwesens (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 24. April 2015, 2C\_959/2014, E. 3.4.3 implizit). Andererseits dient die Gemeindeaufsicht auch dem Schutz der Gemeinde selber (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 21. November 2018, 2C\_245/2018, E. 6.6.2). Die korrekte Wahrnehmung der Aufsichtspflicht durch den Kanton wirkt nicht zuletzt vertrauenserhaltend, indem sie das für die Aufrechterhaltung des Staatswesens nötige Vertrauen in die rechtstaatliche Amtsausübung gewährleisten soll. Der Kanton nimmt mithin eine Garantenstellung ein und verbürgt sich dafür, dass die seiner Aufsicht unterstellten Gemeindeorgane innerhalb des ihnen zustehenden Ermessens rechtmässig handeln. Der Kanton nimmt seine Aufsicht dabei sowohl präventiv (zur vorgängigen Verhinderung von Missständen), als auch repressiv (zur Behebung und Ahndung eingetretener Missstände) wahr (vgl. TOBIAS JAAG, Die Gemeindeaufsicht im Kanton Zürich, in: ZBI 1993, S. 531). Grundsätzlich nimmt der Kanton diese Aufsichtspflicht dabei im Rahmen seiner Rechtsetzungsaufsicht (§ 168 GemG), seiner Finanzaufsicht (§ 168a GemG) sowie seiner Aufsicht als ordentliche Rechtsmittelinstanz (§ 174 Abs. 1 Ziffer 3 GemG) wahr. Darüber hinaus wird der Kanton auch von Amtes wegen tätig, wenn ihm rechtswidriges Verhalten der Gemeinden durch Beschwerde, eigene Wahrnehmungen oder aber durch aufsichtsrechtliche Anzeigen zur Kenntnis gebracht wird (§ 15 Abs. 2 GemG).

Gemäss § 43 Absatz 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Basel-Landschaft vom 13. Juni 1988 (VwVG BL; [SGS 175](#)) kann jede Person Tatsachen, die ein Einschreiten gegen eine Behörde erforderlich erscheinen lassen, der Aufsichtsbehörde anzeigen. Die anzeigende Person kann im Rahmen der aufsichtsrechtlichen Anzeige jede Massnahme anregen, welche die Aufsichtsbehörde auch von Amtes wegen anordnen kann (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, a.a.O., Rz. 1205). Der Regierungsrat kann einerseits Disziplinar massnahmen gemäss § 15 GemG und andererseits Aufsichtsmassnahmen gemäss § 166 GemG verhängen. Disziplinar massnahmen richten sich dabei gegen einzelne Behördenmitglieder oder das Gesamtkollegium einer dem Regierungsrat unterstellten Behörde. Aufsichtsmassnahmen richten sich hingegen gegen die Gemeinde, den Zweckverband oder die Burgerkorporation als öffentlich-rechtliche Körperschaft. Nach § 166 Absatz 1 i.V.m. § 167 Absatz 1 GemG überprüft der Regierungsrat die ordnungsgemässe Führung der Verwaltung der Gemeinde und übt bei festgestellten Rechtswidrigkeiten die Aufsicht über die Gemeinde betreffend deren eigenen Wirkungskreis und dem diesem gleichgestellten Teil des übertragenen Wirkungskreises aus. In dem nicht in den Autonomiebereich fallenden Teil des übertragenen Wirkungskreises steht den zuständigen Organen des Kantons gemäss § 166 Absatz

2 GemG das allgemeine Weisungsrecht zu. Die Aufsichtsmassnahmen sind in § 166 Absatz 1 abschliessend aufgezählt und umfassen die Nichtgenehmigung bzw. Aufhebung von Beschlüssen und Verfügungen (Ziffer 1), die Erteilung verbindlicher Weisungen (Ziffer 2), die Beschränkung oder Aufhebung der Selbstverwaltung (Ziffer 3) sowie die Kürzung oder Verweigerung des Finanzausgleiches (Ziffer 4).

Mit den Kompetenzen der GPK und dem Instrument, mit einer aufsichtsrechtlichen Anzeige an den Regierungsrat zu gelangen, sind grundsätzlich substantielle Möglichkeiten vorhanden, die Aufsicht in und über die Gemeinden und ihre Behörden wahrzunehmen.

#### **d) Vergleich kommunale und kantonale GPK betreffend Aufgaben und Befugnisse**

Die GPK beider Staatsebenen verfügen über Prüfungsbefugnisse betreffend die ihrer jeweiligen Staatsebene zugehörigen Verwaltung(en) und Behörden. Die kantonale GPK ist eine vom Landrat gebildete ständige Kommission, welche in dessen Auftrag die Oberaufsicht ausübt. Die kommunalen GPK führen für die Gemeindeversammlung die Oberaufsicht aus. Die Prüfungsbefugnis der kommunalen GPK geht insofern etwas weiter als die der kantonalen GPK, als dass sie (ausser bei der Überprüfung der Tätigkeit der KESB) auch auf die Tätigkeit der Angestellten ausgedehnt ist. Dies ist auf kantonaler Ebene nicht der Fall. Dort beschränkt sich die Prüfungsbefugnis grundsätzlich auf die Organe.

Betreffend die Aufgaben fällt auf, dass die kantonale GPK, gestützt auf das Landratsgesetz, nebst der Prüfungsbefugnis auch über das Recht verfügt, Untersuchungen (§ 61 Absatz 1 Buchstabe c) und Kontrollen (§ 61 Absatz 1 Buchstabe a) durchzuführen, während sich die kommunalen GPK auf ihr Prüfungsrecht zu beschränken haben (und keine Untersuchungen durchführen können). Es ist demnach festzuhalten, dass den kommunalen GPK weitestgehend dieselben Aufgaben zukommen wie der kantonalen GPK mit dem einzigen Unterschied, dass die kantonale GPK – im Gegensatz zu den kommunalen – auch Untersuchungen durchführen darf (allerdings nicht mit den gleich weitreichenden Kompetenzen, über die eine PUK verfügt).

Was die Einsichtnahme in Akten und die Anforderung von Berichten angeht, verfügen die GPK auf beiden Staatsebenen über etwa dieselben Befugnisse. Ein Unterschied besteht zugunsten der kantonalen GPK insofern, als der Landrat ihr weitere Aufgaben übertragen kann (§ 61 Abs. 2 Landratsgesetz). Das ist auf kommunaler Ebene nicht vorgesehen. Hingegen sind die kommunalen GPK explizit befugt, nicht nur Auskünfte bei Behörden und Amtsstellen einzuholen, sondern auch bei deren Mitgliedern, welche verpflichtet sind, der GPK Auskunft zu erteilen (vgl. § 103 Abs. 2 GemG). Die GPK hat somit das Recht, neben den Mitgliedern der Organe (z.B. Gemeinderatsmitglieder) auch Gemeindeangestellte zu Befragungen anzubieten.

#### **Zwischenfazit:**

Es bestehen nur geringfügige Unterschiede betreffend Aufgaben und Kompetenzen kantonalen und kommunalen GPK. Der grösste Unterschied wird betreffend Befugnisse sichtbar: Der kantonalen GPK können durch den Landrat weitere Aufgaben übertragen werden. Ebenso kann der Landrat die kantonale GPK mit den Befugnissen der PUK ausstatten, um besondere Vorkommnisse untersuchen zu lassen.

Auf der anderen Seite sind die kommunalen GPK explizit befugt, nicht nur Auskünfte bei Behörden und Amtsstellen einzuholen, sondern auch bei deren Mitgliedern, welche verpflichtet sind, der GPK Auskunft zu erteilen.

#### **e) Rechtsvergleich mit anderen Kantonen**

Die Kantone *Basel-Stadt*, *Bern*, *Schwyz*, *Solothurn* und *Uri* haben darauf verzichtet, GPK auf Gemeindeebene als obligatorisch zu erklären oder diese näher zu regeln. Im gleichen Sinne enthalten sie sich auch einer Regelung betreffend Untersuchungskommissionen auf Gemeindeebene.

Sowohl der *Kanton Aargau* in seinem Gesetz über die Einwohnergemeinden vom 19. Dezember 1978 (GG AG; [SAR 171.100](#)), als auch der *Kanton Luzern* in seinem Gemeindegesetz vom 4. Mai 2004 (GG LU; [SRL 150](#)) erlauben die Einsetzung einer GPK respektive einer Controlling-Kommission. Sie sehen jedoch kein Obligatorium hierfür vor und regeln die Aufgaben und Befugnisse nur rudimentär (§ 18 Abs. 2 Bst. a respektive § 68 Abs. 1, je in Verbindung mit § 47 f. GG AG; § 10 Abs. 1 Bst. a Ziff. 3 GG LU). Eine Untersuchungskommission wird nicht erwähnt.

Der Kanton *Glarus* in seinem Gemeindegesetz vom 3. Mai 1992 (nachfolgend: GemG GL; [GS II E/2](#)) und der Kanton *St. Gallen* in seinem Gemeindegesetz vom 21. April 2009 (GG SG; [sGS 151.2](#)) sehen die zwingende Einsetzung einer GPK vor, wobei diese hauptsächlich die Aufgaben der RPK übernehmen (Art. 99a GemG GL; Art. 53 ff. respektive 62 GG SG). Der Kanton *Nidwalden* hat in seinem Gesetz über die Organisation und Verwaltung der Gemeinden (GemG NW; [NG 171.1](#)) hingegen die Finanzkommission mit den Aufgaben der GPK betraut (Art. 105 Abs. 2 GemG NW). Eine Untersuchungskommission wird nicht erwähnt.

Der Kanton *Graubünden* sieht in seinem Gemeindegesetz vom 17. Oktober (GG GR; [BR 175.050](#)) zwingend die Einsetzung einer GPK vor (Art. 10 Abs. 1 GG GR) und regelt deren Zusammensetzung, Aufgaben und Befugnisse rudimentär (Art. 41 ff. GG GR). Eine Regelung betreffend eine Untersuchungskommission findet sich nicht; allerdings kann die GPK für die Vornahme ausserordentlicher Prüfungen Sachverständige beiziehen (Art. 43 Abs. 1 GG GR).

Der Kanton *Wallis* sieht in seinem Gemeindegesetz vom 5. Februar 2004 (GemG VS; [SGS 175.1](#)) vor, dass Gemeinden mit Gemeindeparlament eine GPK einsetzen müssen (Art. 30 GemG VS). Eine Regelung für Gemeinden ohne Gemeindeparlament fehlt. Eine Untersuchungskommission wird nicht erwähnt.

Der Kanton *Zürich* sieht in seinem Gemeindegesetz vom 20. April 2015 (GG ZH; [OS 131.1](#)) vor, dass Gemeinden mit Gemeindeparlament eine GPK haben müssen, während Gemeinden ohne Gemeindeparlament eine solche vorsehen können (§ 60 Abs. 1 und 3 GG ZH). Hinsichtlich der Einsetzung einer Untersuchungskommission stellt das GG ZH einzig fest, dass die Rechte und das Verfahren der parlamentarischen Untersuchungskommission im Erlass der Gemeinden über ihr Gemeindeparlament zu regeln sind (§ 31 Abs. 2 Bst. c GG ZH). Die weitere Umschreibung der Kompetenzen, Befugnisse und Aufgaben der PUK wurden durch Lehre und Rechtsprechung (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 2. Dezember 2015, [VB.2015.00649](#)) vorgenommen. Mangels positivrechtlicher Verankerung im Gemeindegesetz ist deshalb im Umkehrschluss anzunehmen, dass keine solche Untersuchungskommission in Gemeinden ohne Gemeindeparlament zulässig ist.

Im Kanton *Freiburg* wurde aufgrund einer geplanten Motion ebenfalls darüber diskutiert, den Einsatz einer PUK auf Gemeindeebene einzuführen. Der Vorstoss hat sich jedoch nicht durchgesetzt und das Gesetz über die Gemeinden des Kantons Freiburg wurde nicht entsprechend angepasst.

Der Kanton *Zug* sieht in § 107 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden des Kantons Zug vom 4. September 1980 (GG ZG; [BGS 171.1](#)) vor, dass zur Ausübung der Oberaufsicht über den Gemeinderat entweder eine ständige GPK oder besondere Untersuchungskommissionen eingesetzt werden können. Diese Kommissionen werden vom Grossen Gemeinderat eingesetzt, welchem gemäss § 105 GG ZG die Befugnisse der Gemeindeversammlung zustehen und der von den Stimmberechtigten an der Urne gewählt wird. Der Grosse Gemeinderat ist demnach mit dem Einwohnerrat, wie ihn das Gemeindegesetz des Kantons Basel-Landschaft kennt, vergleichbar. Für die Rechte der GPK sowie der Untersuchungskommissionen verweist § 108 Absatz 1 GG ZG auf die Rechte der RPK (§ 95 GG ZG). Hinzukommt das Einsichtsrecht in Protokolle der RPK (§ 108 Abs. 1 GG ZG). Die Rechte einer Untersuchungskommission, wie sie der Kanton Zug auf der Gemeindeebene kennt, sind jedoch keineswegs so weitreichend wie die Befugnisse einer PUK auf kantonaler Ebene im Kanton Basel-Landschaft. Vielmehr handelt es sich um die Kompetenzen, welche auch im Baselbiet den kommunalen GPK und RPK zukommen.

**Fazit:**

In den untersuchten Kantonen sehen die gesetzlichen Regelungen grundsätzlich keine Untersuchungskommission auf Gemeindeebene vor, sondern begnügen sich mit dem Instrument der GPK. Teilweise ist eine solche nicht einmal zwingend oder ausschliesslich für Einwohnerratsgemeinden.

Die Einsetzung einer Untersuchungskommission führt zu vielen Fragen und ist für die Gemeinden organisatorisch und finanziell aufwändig. Die Arbeit in und die Leitung einer Untersuchungskommission ist anspruchsvoll und die Auswahl des Untersuchungsorgans resp. deren Zusammensetzung muss sorgfältig erfolgen. Auch dürfte die Formulierung des Auftrags bzw. Untersuchungsgegenstands, der Kompetenzen, organisatorischen Rahmenbedingungen und der Art und Weise der Berichterstattung herausfordernd sein. Gerade für mittlere und kleine Gemeinden ist ein solches Instrument kaum geeignet. Darauf weist auch der Umstand hin, dass man das Instrument Untersuchungskommission auf kommunaler Ebene schweizweit nicht kennt. Vielmehr sollten die GPK in ihrer Handlungsfähigkeit – unter Einbezug der bereits vorhandenen, umfassenden Befugnisse – gestärkt werden. Für komplexe Sachverhalte oder Fragen soll es jedoch möglich sein, dass sich eine kommunale GPK das Wissen extern einkauft, analog der Regelung betreffend RPK (§ 100 Abs. 1 GemG).

**- Varianten**

Folgende Varianten wurden in der Arbeitsgruppe diskutiert:

1.	Untersuchungskommission als Kann-Vorschrift im Sinne der Gemeindeautonomie und Variabilität.	verworfen
2.	GPK mit erweiterten Kompetenzen analog einer Untersuchungskommission als Kann-Vorschrift (Stärkung der GPK).	verworfen
3.	Untersuchungskommission und Möglichkeit der GPK mit erweiterten Kompetenzen als Kann-Vorschrift (Kombination Variante 1. und 2.).	verworfen
4.	Möglichkeit zum Beizug aussenstehender Fachpersonen analog RPK, § 100 Abs. 1 GemG.	übernommen

**- Umsetzungsvorschlag und Begründung**

Umsetzungsvorschlag:

Möglichkeit zum Beizug aussenstehender Fachpersonen analog RPK, § 100 Absatz 1 GemG

Begründung:

Wie bereits ausgeführt ist die Einsetzung einer Untersuchungskommission organisatorisch sehr aufwändig und führt zu zahlreichen Fragen, vor allem in Gemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation. Auch ist der Einsatz einer Untersuchungskommission für die Gemeinden finanziell aufwändig. Gerade für mittlere und kleine Gemeinden ist ein solches Instrument zudem kaum geeignet, weil es schwierig sein dürfte, unabhängige und fachlich kompetente Personen zu finden, welche eine solche Untersuchung leiten und durchführen können, müssen diese doch die erforderlichen persönlichen, beruflichen und fachlichen Voraussetzungen für die Aufgabe erfüllen. Das notwendige Know-how einzukaufen kostet schnell viel. Auch der Umstand, dass man das Instrument der Untersuchungskommission auf kommunaler Ebene in der Schweiz nicht kennt, weist darauf hin, dass es sich wohl um ein in der Praxis schwer umzusetzendes Instrument handelt.

Beim vorliegenden Umsetzungsvorschlag spielt die Gemeindegrösse indes keine Rolle. Er ist geeignet, punktuelle Schwierigkeiten im Laiengremium der GPK anzugehen und zu lösen, indem die kommunalen GPK für komplexe Sachverhalte oder Fragen die Möglichkeit haben, sich das benötigte Fachwissen extern einzukaufen, analog der Regelung betreffend RPK (§ 100 Abs. 1 GemG). Die dadurch verbundene Ausgabe (Honorar) tätigt die GPK aufgrund ihrer diesbezüglichen, ungeschriebenen Finanzkompetenz. Die Ausgabe ist analog zur RPK mithin eine gebundene, und ihre allfällige Aufnahme im Budget ist orientierend und nicht rechtsgrundlagegebend (vgl. hierzu betreffend RPK das Kapitel 19.2.6 des [Finanzhandbuchs](#) für die Baselbieter Einwohnergemeinden). Wie aufgezeigt verfügen auch die kommunalen GPK über umfassende Befugnisse. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass diese ausreichen, um die Aufgabe zu erfüllen. Mit den Kompetenzen der GPK und dem Instrument, mit einer aufsichtsrechtlichen Anzeige an den Regierungsrat zu gelangen, sind substantielle Möglichkeiten in den Gemeinden vorhanden, die Aufsicht wahrzunehmen. Deshalb sollte das Augenmerk vielmehr auf die bereits bestehenden, umfangreichen Möglichkeiten der kommunalen GPK gerichtet und die Gemeinden diesbezüglich geschult werden. In diesem Zusammenhang sei auch auf das Postulat von Markus Dudler verwiesen («Oberaufsicht in den Gemeinden stärken»; [2020/450](#)), im Zuge dessen Beantwortung von Seiten des Kantons die Erstellung eines Handbuchs für die kommunalen GPK in Aussicht gestellt wird.

- **Konkrete Umsetzung:**

Die Umsetzung erfolgt mittels Einfügen eines neuen Absatzes 1<sup>bis</sup> in den bestehenden § 103 GemG, welcher die Befugnisse der GPK in Gemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation regelt. Eine Anpassung von § 125 GemG (Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission in Gemeinden mit ausserordentlicher Gemeindeorganisation) ist nicht notwendig, verweist dieser doch in Absatz 2 darauf, dass betreffend die Aufgaben und Befugnisse sinngemäss die Bestimmungen über die Kontrollorgane bei der ordentlichen Gemeindeorganisation gelten.

**§ 103 Befugnisse; Abs. 1<sup>bis</sup> (neu)**

<sup>1</sup>Die Geschäftsprüfungskommission kann in die Akten sämtlicher Organe und Verwaltungszweige Einsicht nehmen, soweit sie diese zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags benötigt. Soweit es zur Wahrung schutzwürdiger privater Interessen, zum Schutz der Persönlichkeit oder aus Rücksicht auf ein hängiges Verfahren unerlässlich ist, können die Organe und Verwaltungsstellen anstelle der Herausgabe von Akten einen besonderen Bericht erstatten.

**<sup>1bis</sup> (neu) Die Geschäftsprüfungskommission kann für komplexe Sachverhalte und Fragen ausenstehende Fachpersonen zuziehen.**

<sup>2</sup>Die Mitglieder der Organe und der Verwaltungsstellen sind verpflichtet, der Geschäftsprüfungskommission Auskunft zu erteilen.



2.3.2. «Änderung von § 55 GemG: Einladung 30 Tage vor der Gemeindeversammlung»

**a) Allgemeines**

Wird eine Gemeindeversammlung einberufen, sind den Stimmberechtigten die Einladung dazu sowie die entsprechenden Unterlagen so frühzeitig zur Verfügung zu stellen, dass sie sich für die Versammlung vorbereiten und sich eine Meinung zu den traktandierten Geschäften und den Anträgen des Gemeinderats bilden können. Das Gesetz bestimmt diesbezüglich eine Minimalfrist. Ausserdem hat die Einladung das Geschäftsverzeichnis, also die Traktandenliste, zu enthalten und die Stelle anzugeben, wo zugehörige Unterlagen eingesehen werden können. Nebst der gesetzlich vorgeschriebenen amtlichen Publikation steht es den Gemeinden frei, die Einladung sowie die dazugehörigen Unterlagen auch auf anderen Kanälen, wie auf ihrer Homepage, zu veröffentlichen oder sie den Stimmberechtigten per Post zukommen zu lassen. Das Ziel der – wie auch immer sichergestellten – frühzeitigen Kenntnis der relevanten Unterlagen ist in jedem Fall, dass sich die Stimmberechtigten eine Meinung zu den traktandierten Geschäften und den Anträgen des Gemeinderats bilden können. Über Geschäfte, die nicht gemäss § 55 GemG publiziert worden sind, dürfen keine Beschlüsse gefasst werden (§ 57 GemG).

**b) Ausgangslage heute**

Das Gemeindegesetz verlangt in § 55 Absatz 1, dass die Einladung zur Gemeindeversammlung mindestens 10 Tage vor deren Stattfinden publiziert werden muss. Diese Frist soll gemäss Postulat auf 30 Tage ausgedehnt werden.

Schon heute regeln die Gemeinden in ihren Reglementen nicht bloss die Einladungsfrist, sondern auch weitere Details zu § 55 GemG. Sie bestimmen beispielsweise das Publikationsorgan oder legen fest, ob auch die Anträge des Gemeinderats Bestandteil der Einladung sind. Die Regelungen sind entsprechend der Vielfalt der Gemeinden sehr heterogen. So gibt es Gemeinden, welche den Stimmberechtigten die Einladung nebst amtlicher Publikation zusätzlich noch per Post zustellen, die Einladung auf der gemeindeeigenen Homepage aufschalten (was mittlerweile eine Mehrheit der Gemeinden macht) oder die Einladung mit einem QR-Code versehen, welcher zu den auf der Homepage aufgeschalteten, ausführlichen Unterlagen führt.

In § 55 GemG ist die Rede von «mindestens» 10 Tagen. Es handelt sich demnach um eine Minimalfrist, die nicht unterschritten werden darf. Jeder Gemeinde ist es jedoch unbenommen, in einer kommunalen Rechtsgrundlage eine längere Frist vorzusehen. So normiert beispielsweise die Gemeinde Oberwil in ihrem Organisations- und Verwaltungsreglement ([OVR](#)) eine Frist von 14 Tagen. Es ist gemäss der heute geltenden Bestimmung im Gemeindegesetz also bereits möglich, dass die Gemeinden diejenige Regelung treffen, die ihren Bedürfnissen entspricht und sie dabei von der in § 55 genannten Minimalfrist abweichen. Dabei spielt mitunter auch eine Rolle, wie die Gemeinde organisiert ist (z.B. mit Gemeindegemeinschaft).

**- Varianten**

Folgende Varianten wurden in der Arbeitsgruppe diskutiert:

1.	Zwingend längere Frist für alle Gemeinden.	verworfen
2.	Berücksichtigung der Variabilität: Kann-Vorschrift / Konkretisierung der bestehenden Vorschrift, damit klar wird, dass es sich bei den 10 Tagen um eine Minimalfrist handelt, welche von den Gemeinden verlängert werden kann (Autonomie).	verworfen
3.	Keine Änderung am Gesetzestext.	übernommen

- **Umsetzungsvorschlag und Begründung:**

Umsetzungsvorschlag:

Keine Anpassung des bestehenden § 55 GemG.

Begründung:

Die Forderung des Postulats nach einer mindestens 30-tägigen Einladungsfrist scheint nicht sachgerecht. Eine solche Frist auf Gesetzesstufe niederzuschreiben und somit für alle Gemeinden verbindlich zu regeln, widerspricht den durch die Kantonsverfassung garantierten Grundsätzen der Gemeindeautonomie und der Variabilität. Viele Gemeinden haben bereits eine für sie passende Lösung im Sinne einer längeren Frist gefunden und entsprechend in einem kommunalen Erlass (Reglement) normiert. Diese Regelungsfreiheit soll den Gemeinden nicht genommen werden. Ausserdem wird die Bestimmung als hinreichend klar erachtet, womit auch eine Präzisierung dahingehend, dass es sich um eine Minimalfrist handelt, welche von der einzelnen Gemeinde individuell verlängert werden kann, weder zielführend noch notwendig scheint.

§ 55 (unverändert)

<sup>1</sup>Die Einladung zur Gemeindeversammlung muss mindestens 10 Kalendertage vorher publiziert sein.

<sup>2</sup> Sie umfasst das Geschäftsverzeichnis und gibt die Stelle an, wo zugehörige Unterlagen eingesehen werden können.

2.3.3. «Ablehnungsbeschlüsse der Gemeindeversammlung dem fakultativen Referendum unterstellen»

**a) Allgemeines**

Im Schweizerischen Recht und so auch im Gemeindegesetz wird unterschieden zwischen obligatorischem und fakultativem Referendum. Ein Beschluss der Gemeindeversammlung oder des Einwohnerrats ist zwingend der Volksabstimmung zu unterbreiten, wenn er die grundlegende kommunale Rechtsordnung oder den Bestand der Gemeinde betrifft. Demgegenüber kann durch die Stimmberechtigten mittels fakultativen Referendums eine Volksabstimmung über einen Beschluss der Gemeindeversammlung oder des Einwohnerrats erzwungen werden. Der Zwang ist dahingehend zu verstehen, als dass der Gemeinde keine Wahl bleibt, die Volksabstimmung durchzuführen, sobald das Referendum mit den dafür notwendigen Unterschriften gültig zustande gekommen ist.

Das Gemeindegesetz definiert in § 48, welche Beschlüsse der Gemeindeversammlung dem obligatorischen Referendum unterliegen, also zwingend noch an der Urne zur Abstimmung kommen müssen. Es handelt sich dabei um Gemeindeversammlungsbeschlüsse, welche die Gemeindeordnung und den Bestand der Gemeinde in geografischer, politischer oder namenstechnischer Veränderung betreffen.

Zehn Prozent der Stimmberechtigten – bzw. 500 Stimmberechtigte in Gemeinden mit über 5'000 Stimmberechtigten – können zudem verlangen, dass ein Gemeindeversammlungsbeschluss an die Urne gelangt (fakultatives Referendum, vgl. § 49 GemG). Das Begehren ist innert 30 Tagen seit der Beschlussfassung einzureichen. Ein fakultatives Referendum ist aber nicht gegen sämtliche Beschlüsse der Gemeindeversammlung möglich. Das Gemeindegesetz enthält diesbezüglich in § 49 Absatz 3 einen Vorbehalt und zählt auf, gegen welche Beschlüsse das Referendum ausgeschlossen ist. Ausdrücklich vom Referendum ausgenommen sind nebst Beschlüssen über Budget, Nachtragskredite zum Budget, Rechnung und Steuerfuss, Wahlen, Gemeindebegehren gemäss § 49 Absatz 1 KV BL, Verfahrensbeschlüsse (Protokollgenehmigung, Behandlungsreihenfolge, Eintreten, Rückweisung, Kenntnisnahme, Erheblicherklärung und dgl.) auch sogenannte Ablehnungsbeschlüsse.

Für Gemeinden mit ausserordentlicher Gemeindeorganisation finden sich die Bestimmungen über das fakultative Referendum in § 121 GemG. Die Bestimmung enthält in deren Absatz 4 ebenfalls einen Katalog an Referendumsausschlüssen, darunter Ablehnungsbeschlüsse (Bst. f). Für das obligatorische Referendum gelten die Bestimmungen für Gemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation sinngemäss, weshalb § 120 GemG auf § 48 GemG verweist. Die Gemeinde mit ausserordentlicher Gemeindeorganisation (und nur sie) kann in ihrer Gemeindeordnung jedoch weitere Beschlüsse dem obligatorischen Referendum unterstellen (vgl. § 120 Abs. 2 GemG). So hat beispielsweise die Gemeinde Reinach in § 4 ihrer [Gemeindeordnung](#) vom 3. März 2013 vorgesehen, dass in Ergänzung zu den kantonalen Bestimmungen weitere Beschlüsse, wie z.B. Beschlüsse über ungebundene einmalige Ausgaben von mehr als 5.5 Millionen Franken oder über ungebundene jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als 1.1 Million Franken, dem obligatorischen Referendum unterstehen. Zudem besteht in Gemeinden mit ausserordentlicher Gemeindeorganisation die Möglichkeit eines Behördenreferendums (vgl. § 121 Abs. 1 Bst. a GemG). Ein Drittel der anwesenden Einwohnerratsmitglieder kann verlangen, dass über einen Beschluss des Einwohnerrats an der Urne abgestimmt wird. Dieses Begehren muss sofort beschlossen werden und ist nicht widerrufbar.

**b) Referendumsfähigkeit von Ablehnungsbeschlüssen**

Auf Bundesebene ist das fakultative Referendum in Art. 141 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; [SR 101](#)) verankert. In Absatz 1 wird aufgezählt, was durch das fakultative Referendum dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden kann. Auf kantonaler Ebene wird in § 31 Absatz 1 KV BL festgehalten, über welche Geschäfte mit dem

fakultativen Referendum eine Volksabstimmung verlangt werden kann. Da die Geschäfte bzw. Beschlüsse auf Bundes- sowie auf kantonaler Ebene abschliessend aufgezählt werden, kann über ablehnende Beschlüsse kein Referendum ergriffen werden.

Bis zur Teilrevision des Gemeindegesetzes vom 12. Juni 1995 wurde in § 49 GemG lediglich festgehalten, dass Voranschläge, Steuerfuss, Rechnungen und Wahlen dem Referendum nicht unterstellt sind. Anlässlich der Teilrevision des Gemeindegesetzes vom 12. Juni 1995 wurde § 49 GemG dahingehend geändert, dass alle Beschlussarten, gegen die das Referendum nicht zulässig ist, explizit erwähnt werden. Neu werden auch Gemeindebegehren gemäss § 49 Absatz 1 der KV BL, Verfahrensbeschlüsse und Ablehnungsbeschlüsse aufgezählt. Damit wurde dem Urteil des Bundesgerichts i.S. Bischoff gegen Gemeinde Muttenz, Regierungsrat und Verwaltungsgericht des Kantons Basel-Landschaft vom 3. Dezember 1975 (BGE 101 Ia 378) Folge geleistet, in welchem dieses festgehalten hat, dass das Referendum nur gegen positive, nicht auch gegen negative Beschlüsse ergriffen werden könne. Anstelle des Referendums, welches einen negativen Charakter habe, stehe den Stimmberechtigten die Initiative zur Verfügung, wenn sie positiv etwas Neues schaffen wollen. Gemäss Bundesgericht hat «das Referendumsbegehren [...] zumindest insofern negativen Charakter, als es den Eintritt der unbedingten normativen Geltung von Vorlagen bis auf weiteres verhindern und deren rechtliches Schicksal der Volksabstimmung anheimstellen will» (Verweis auf GIACOMETTI, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, S. 438). Es interpretiert die einschlägigen Bestimmungen des Gemeindegesetzes dahingehend, dass « [...] nach dem Sinn des Gemeindegesetzes im Zusammenhang mit dem Referendum unter einem "Beschluss" nur eine positive Entschliessung zu verstehen» sein könne. Auch könne diesbezüglich keine Unterscheidung zwischen Gemeinden mit ordentlicher und solchen mit ausserordentlicher Gemeindeorganisation gemacht werden.

### **c) Praxisänderung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung 2017**

Das Bundesgericht musste sich 1973 im Urteil 99 Ia 524 mit der Frage auseinandersetzen, ob das damalige Gemeindegesetz Basel-Landschaft das Referendum gegen ablehnende Beschlüsse zulasse. Dies wurde verneint. Damals stützte das Bundesgericht seine Argumentation auf die Ausführungen des Schweizer Staatsrechtlers Zaccaria Giacometti. In der schweizerischen Rechtslehre werde allgemein von der Annahme ausgegangen, dass sich das Referendum nur auf positive Beschlüsse beziehen kann. Gemäss Giacomettis Ausführungen hat das Referendum einen negativen Charakter. Wird das fakultative Referendum nicht ergriffen, so wird die bedingte Rechtsverbindlichkeit der vom Parlament angenommenen Vorlage zu einer unbedingten. Im Umkehrschluss heisst das, das Referendum hätte positiven Charakter, wenn es auch für negative Beschlüsse zulässig wäre. Das entspreche aber nicht dem Wesen des Referendums. Stimmberechtigte haben mit dem Referendum und dem Recht auf Initiative die Möglichkeit, am demokratischen Prozess teilzuhaben. Mit dem Referendum soll es möglich sein, einen vom Parlament gefassten Beschluss abzulehnen. Mit der Initiative hingegen könne Neues geschaffen werden.

Das Bundesgericht führte im genannten Entscheid weiter aus, aus dem Gemeindegesetz Basel-Landschaft müsse klar hervorgehen, dass der Begriff des Referendums weiter gefasst werde. Damit hätte man ein Instrument geschaffen, welches nach allgemeiner Ansicht nicht mehr als Referendum zu verstehen wäre. Unter der Anwendung der teleologischen Auslegung stellte sich das Bundesgericht im genannten Urteil die Frage, über was man bei einem solchen Referendum überhaupt abstimmen würde. Das Bundesgericht kam zum Schluss, jede Formulierung der Abstimmungsfrage hätte ihre schwerwiegenden Nachteile.

Im Jahr 2017 kam es durch das Bundesgerichtsurteil 1C\_26/2017 vom 19. Oktober 2017 zu einer Praxisänderung. Im genannten Entscheid ging es darum, ob die neue Regelung im Flughafengesetz des Kantons Zürich zulässig sei. Das Flughafengesetz hielt fest, dass der Kantonsrat die Weisung des Regierungsrats zur Änderung der Lage und Länge der Pisten genehmigen müsse. Dieser Beschluss unterstehe dem fakultativen Referendum unabhängig davon, ob der Kantonsrat die Weisung genehmige oder nicht. Lehnten die Stimmberechtigten den ablehnenden Beschluss des Kantonsrats ab, gelte die Weisung des Regierungsrats als genehmigt.

Das Bundesgericht hielt fest, dass die Unzulässigkeit eines negativen Referendums nicht absolut gelte. Wenn sich aus dem kantonalen Recht klarerweise ergebe, dass der Begriff des Referendums in einem weiteren Sinne verstanden werde als gemeinhin in der Schweiz, könne auch ein Referendum gegen ablehnende Beschlüsse zulässig sein (E. 2.2.). Im vorliegenden Fall sei die Einführung des Referendums gegen negative Beschlüsse zulässig, da durch die Regelung klar definiert werde, worüber die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger abzustimmen haben. Sieht das kantonale Recht es ausdrücklich vor, erweist sich ein Referendum gegen ablehnende Parlamentsbeschlüsse jedenfalls in denjenigen Konstellationen als zulässig, in denen klar definiert ist, worüber die Bürgerinnen und Bürger abstimmen.

In der Urteilsbesprechung im Schweizerischen Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 119/2018 macht GIOVANNI BIAGGINI geltend (S. 133), dass geprüft werden müsse, ob durch das Einführen der Möglichkeit eines Referendums gegen negative Beschlüsse Bundesrecht, insbesondere Art. 34 Absatz 2 BV, verletzt sei. Der Anspruch auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe beinhalte, dass für die Stimmberechtigten klar sein müsse, was die Unterschrift bzw. die Stimmabgabe in Form eines «Ja» bzw. «Nein» bedeutet.

#### **d) Parlamentarische Beratung, Beschluss des Landrats vom 21. März 2019**

##### Debatte im Landrat:

Anlässlich der Debatte um die Überweisung der Motion im Landrat wurden von verschiedener Seite Bedenken gegen die Einführung des fakultativen Referendums gegen Ablehnungsbeschlüsse der Gemeindeversammlung geäussert. Dies beispielsweise deshalb, weil befürchtet wurde, damit eine in der Praxis zu Problemen führende Bestimmung zu schaffen, weil nicht klar wäre, worüber an der Urne überhaupt abgestimmt werden müsste. Gerade in Fällen, in denen zu einem Geschäft keine Detailberatung stattfand oder die Vorlage zurückgewiesen wurde, wäre dies problematisch. Auch wurde die Frage aufgeworfen, ob im Fall, dass eine Vorlage in der Schlussabstimmung scheitert, nachdem sie aufgrund von erfolgreichen Anträgen abgeändert wurde, über ihre ursprüngliche Version, wie der Gemeinderat sie zur Diskussion gestellt hat, oder über diejenige Fassung abgestimmt würde, welche in der Schlussabstimmung scheiterte. Weiter wurde die Verzichtbarkeit einer solchen Regelung unter anderem damit begründet, dass mit der Möglichkeit, an der Gemeindeversammlung zu beschliessen, eine Schlussabstimmung an der Urne durchzuführen sowie dem Initiativrecht in den Gemeinden, bereits heute negative Gemeindeversammlungsbeschlüsse an die Urne gebracht werden können. Schliesslich wurde auch eine Schwächung der Gemeindeversammlung befürchtet, sollte jeder Beschluss – ob positiv oder negativ – mittels Referendums einer Urnenabstimmung zuführbar sein.

##### Vergleich zu § 67a GemG:

Die Möglichkeit der Schlussabstimmung an der Urne besteht nur, wenn die Gemeindeordnung dies vorsieht, also nur in denjenigen Gemeinden, welche diese Möglichkeit eingeführt haben (z.B. [Gemeinde Arlesheim](#)). Wird anlässlich der Gemeindeversammlung mit dem entsprechenden Mehrheitsentscheid die Abstimmung an der Urne beschlossen, so wird in der Versammlung selber die Schlussabstimmung zugunsten der Urnenabstimmung ausgesetzt. Demgemäss ist es nicht möglich, mit dem Instrument der Urnen- anstelle der Schlussabstimmung in der Gemeindeversammlung einen negativen Versammlungsbeschluss der Abstimmung zu unterstellen.

##### Initiativrecht in den Gemeinden, § 49a GemG:

Für Gemeinden mit ausserordentlicher Gemeindeorganisation ist das Initiativrecht gesetzlich verankert (§ 122 GemG). In Gemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation hingegen muss das Initiativrecht zunächst eingeführt werden. Dabei können 10% der Stimmberechtigten das formulierte oder nichtformulierte Begehren auf Einführung des Initiativrechts verlangen (§ 49a Abs. 1 Bst. a GemG). Das bedeutet, dass den Stimmberechtigten das Initiativrecht einzig in denjenigen Gemeinden, welche dieses in ihrer Gemeindeordnung verankert haben, zur Verfügung steht. Bis heute haben nur wenige Gemeinden von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht (z.B. [Gemeinde Birsfelden](#)). Das Initiativrecht eröffnet den Stimmberechtigten die Möglichkeit, ein Vorhaben anzu-

stossen und sich aktiv in gestalterischer Weise in den politischen Prozess einzubringen, währenddem das Referendum den Stimmberechtigten die Möglichkeit gibt, an der Urne über ein Geschäft abzustimmen, das bereits an der Gemeindeversammlung bzw. an der Einwohnerratssitzung behandelt wurde. Es handelt sich demnach um eine Art Korrektiv in der Hand des Stimmbürgers.

#### Schwächung Gemeindeversammlung:

Es kann durchaus geschehen, dass die Gemeindeversammlung ein Geschäft ablehnt, weil sie grundlegend nicht damit einverstanden ist. Würde die Vorlage danach an der Urne angenommen, hat die Gemeindeversammlung keine Möglichkeit mehr, Details der Vorlage zu ändern. Eventuell hätte sie das aber getan, wäre klar gewesen, dass das Geschäft im Endeffekt angenommen wird. Auch verliert die Gemeindeversammlung bei der Beschlussfassung insgesamt an Gewicht, da selbst ablehnende Entscheide, welche bis anhin definitiv waren, durch die Stimmberechtigten anlässlich einer Urnenabstimmung umgestossen werden können. Dies hat zur Folge, dass noch mehr Beschlüsse der Gemeindeversammlung suspensiv bedingt sind. Ob dies nun eine Schwächung der Gemeindeversammlung darstellt, ist an dieser Stelle offen zu lassen.

#### Fazit:

Insgesamt ist festzuhalten, dass es heute keine Möglichkeiten gibt, einen negativen Beschluss der Gemeindeversammlung direkt der Urnenabstimmung zu unterstellen. Beim Beschluss der Gemeindeversammlung, die Schlussabstimmung an die Urne zu verlegen, handelt es sich um ein Instrument, bei welchem gerade keine Schlussabstimmung an der Versammlung stattfindet. Und auch das Initiativrecht, ist es denn überhaupt eingeführt, bietet nicht die Möglichkeit, direkt auf einen negativen Beschluss zu reagieren, dagegen Unterschriften zu sammeln und eine Urnenabstimmung zu erwirken.

Ausserdem stellt sich jeweils auch beim Referendum gegen positive Beschlüsse der Gemeindeversammlung die Frage nach der Formulierung der Abstimmungsfrage. Und auch beim «positiven» Referendum wird über den Beschluss gemäss der Schlussabstimmung in der Gemeindeversammlung befunden. Schliesslich ist die Bevölkerung an der Urne mit derselben Frage konfrontiert, mit welcher die Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung zuvor anlässlich der Schlussabstimmung konfrontiert waren.

Gemäss der bereits ausgeführten präzisierten bundesgerichtlichen Rechtsprechung aus dem Jahr 2017 ist – nebst einer entsprechend weit gefassten gesetzlichen Grundlage – die wesentliche Voraussetzung für die Einführung der Referendumsmöglichkeit gegen ablehnende Beschlüsse, dass klar definiert und für die Stimmberechtigten ersichtlich ist, worüber abgestimmt wird. Um diese Klarheit zu erlangen, kann es sich bei referendumsfähigen Beschlüssen – ob negative oder positive – nur um solche handeln, welche in der Schlussabstimmung gefasst wurden. Nie aber können Zwischenentscheide oder gar Verfahrensbeschlüsse an die Urne gelangen. Beides wird beim vorliegenden Umsetzungsvorschlag berücksichtigt (vgl. Absatz «Umsetzungsvorschlag und Begründung»).

#### **e) Vergleich mit anderen Kantonen; Rechtsvergleich**

Im *Kanton Aargau* wird der Referendumsbegriff weit gefasst. Das Gesetz über die Einwohnergemeinden (GG AG) regelt in § 31 Absatz 1 ausdrücklich, dass sowohl positive als auch negative Beschlüsse der Gemeindeversammlung der Urnenabstimmung zu unterstellen sind, «wenn dies von einem Zehntel der Stimmberechtigten innert 30 Tagen, gerechnet ab Veröffentlichung, schriftlich verlangt wird». Im Unterschied zum Kanton Zürich sind auch negative Beschlüsse des Gemeindeparlamentes referendumsfähig (vgl. § 58 Abs. 1 GG AG), unter der Voraussetzung, dass «von einem Zehntel der Stimmberechtigten innert 30 Tagen, von der Veröffentlichung an gerechnet, das Referendum ergriffen werden, soweit der Einwohnerrat nicht eine endgültige Entscheidungsbefugnis besitzt».

Nach Auskunft der [Gemeindeabteilung](#) des Departements Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Aargau hat die Regelung bis anhin zu keinen Problemen in der Praxis geführt.

Der *Kanton Bern* gewährt den Gemeinden grösstmögliche Autonomie betreffend die Regelung des Referendums auf kommunaler Ebene. Gemäss Art. 14 des Gemeindegesetzes des Kantons Bern ([GG BE](#)) sind die Gemeinden frei, ob sie überhaupt ein fakultatives Referendum einführen wollen und gegen welche Beschlüsse welcher Organe dieses zur Verfügung stehen soll. Im Rahmen der Festlegung, gegen welche Beschlüsse das fakultative Referendum möglich ist, können die Gemeinden ein solches auch gegen negative bzw. ablehnende Beschlüsse vorsehen. Voraussetzung ist eine entsprechende Regelung im Organisationsreglement der Gemeinde, welches durch das Amt für Gemeinden und Raumordnung der Direktion für Inneres und Justiz zu genehmigen ist.

Im *Kanton Zürich* befasst sich § 10 Gemeindegesetz (GG ZH) mit den «Urnengeschäften» sowohl in Gemeindeversammlungs- als auch in Parlamentsgemeinden. Eine Urnenabstimmung findet je nach Art des Geschäfts entweder zwingend oder auf Verlangen statt (obligatorisches oder fakultatives Referendum). Es wird jedoch zwischen Gemeindeversammlungs- und Parlamentsgemeinden unterschieden. Diese unterschiedliche Behandlung je nach Organisationsform der Gemeinde ergibt sich direkt aus der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV ZH; [SR 131.211](#)). Gemäss Art. 86 KV ZH kann in der Gemeindeversammlung ein Drittel der anwesenden Stimmberechtigten verlangen, dass über einen Beschluss nachträglich an der Urne abgestimmt wird (Abs. 3). Das Gesetz bezeichnet die Geschäfte, die von der Urnenabstimmung ausgeschlossen sind (Abs. 4). § 10 Absatz 2 und 3 GG ZH enthalten einen entsprechenden Katalog von Geschäften, die weder dem obligatorischen noch dem fakultativen Referendum zugänglich sind. Dabei gelten Bst. a–d des Absatz 2 für alle Gemeinden, während Absatz 3 in Bst. a–c spezifische Vorschriften für Parlamentsgemeinden enthält. § 10 Absatz 3 Bst. b regelt explizit, dass das Referendum gegen ablehnende Beschlüsse des Parlaments (und nur des Parlaments) nicht möglich ist.

Entgegen der gesetzlichen Bezeichnung handelt es sich bei der Regelung in Art. 86 Absatz 3 KV ZH jedoch nicht um ein eigentliches Referendum, da das Begehren ausschliesslich an der Gemeindeversammlung gestellt werden kann. Nicht möglich ist es hingegen, gegen einen Beschluss der Gemeindeversammlung wie gegen einen Parlamentsbeschluss nachträglich eine Urnenabstimmung zu verlangen (vgl. JAAG/RÜSSLI, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, Rz. 2519). Es lässt sich somit festhalten, dass es sich hinsichtlich der Regelung für Gemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation, wie sie der Kanton Zürich vorsieht, gar nicht um ein Referendum im klassischen Sinne handelt, weil nicht wie üblich im Nachgang zur Gemeindeversammlung Unterschriften gesammelt werden. Im Kanton Zürich wird somit der basellandschaftliche § 67a Gemeindegesetz von Gesetzes wegen als Referendum bezeichnet. Dieses ist hingegen auch gegen ablehnende Beschlüsse der Gemeindeversammlung möglich.

#### - Varianten

Folgende Varianten wurden in der Arbeitsgruppe diskutiert:

1.	Ausschliessliche Generalklausel im GemG anstelle der bestehenden Bestimmung	verworfen
2.	Einführung einer neuen Bestimmung vorbehältlich entsprechender Regelung in der Gemeindeordnung (analog Einführung Initiativrecht oder Schlussabstimmung an der Urne)	verworfen
3.	Konkretisierung der bestehenden Bestimmung	übernommen

- **Umsetzungsvorschlag und Begründung**

Umsetzungsvorschlag:

Konkretisierung der bestehenden Bestimmung in § 49 GemG, Einführung Absatz 2<sup>bis</sup>, Streichung Bst. d in Absatz 3.

Begründung:

Vor dem Hintergrund, dass es sich vorliegend um eine Motion handelt, geht es in erster Linie um die Frage nach der Art der Umsetzung des Anliegens.

Wie bereits ausgeführt hat sich der Regierungsrat dabei an der präzisierten bundesgerichtlichen Rechtsprechung sowie an den in anderen Kantonen geltenden Regelungen orientiert. Ausserdem wurden die Anliegen der Gemeindevertretenden und Verbände, welche in der Arbeitsgruppe mitgewirkt hatten, berücksichtigt, um dem Landrat einen für die Gemeinden adäquaten Umsetzungsvorschlag zu unterbreiten.

Die zu schaffende Bestimmung muss hinreichend klar formuliert sein, sodass ersichtlich ist, dass nur gegen ablehnende Beschlüsse der Gemeindeversammlung aus der *Schlussabstimmung* das Referendum ergriffen werden kann. Diese Klarheit ist notwendig, damit nicht gegen Zwischenscheide (z.B. aufgrund von Anträgen) das Referendum ergriffen wird. Ebenso soll der bestehende Ausschlusskatalog des § 49 Absatz 3 GemG in Kraft bleiben. Damit wird – nebst der Verdeutlichung, dass nur ein Beschluss aus der Schlussabstimmung referendumsfähig ist – verhindert, dass Beschlüsse über Budget, Nachtragskredite zum Budget, Rechnung, Steuerfuss, Wahlen oder Verfahrensbeschlüsse wie Eintreten, Rückweisung, Kenntnisnahme oder Erheblicherklärung dem fakultativen Referendum unterstellt und zur Abstimmung an die Urne gebracht werden. Auch gilt weiterhin die Bestimmung des § 65 Absatz 4 GemG, nach welcher der Gemeinderat u.a. die Abstimmung über ein Geschäft verschieben kann (und soll), wenn die Auswirkung von Änderungsanträgen noch näher abgeklärt werden muss.

Was die Umsetzung angeht, machten die Gemeindevertretenden darauf aufmerksam, dass diese nicht mittels einer Generalklausel im Gemeindegesetz und der entsprechenden Verankerung in der jeweiligen Gemeindeordnung und somit analog der Möglichkeit des Initiativrechts auf Gemeindeebene (§ 49a GemG) oder der Möglichkeit der Schlussabstimmung an der Urne (§ 67a GemG) erfolgen soll. Dies aus dem Grund, dass eine Anpassung der Gemeindeordnung mit obligatorischer Urnenabstimmung für die Gemeinden jeweils einen grossen administrativen Aufwand darstellen würde. Ausserdem solle der Ausbau der politischen Rechte für die Stimmberechtigten nicht davon abhängen, in welcher Gemeinde sie wohnhaft sind. Auch ein diesbezüglicher Flickenteppich innerhalb des Kantons, welcher zur Folge hat, dass der Umfang der politischen Rechte je nach Wohnort verschieden gross ist, sei zu vermeiden. Die diesbezüglich ungleiche Handhabung in den Gemeinden, wie sie durch die Schaffung der Initiativmöglichkeit und der Schlussabstimmung an der Urne eingeführt wurde, soll – auch wenn etwas «systemfremd» – nicht weiter ausgebaut werden. Die politischen Rechte der Stimmberechtigten sind diesbezüglich höher zu gewichten als die Variabilität.

Auch ist das System analog Einführungsinitiative kompliziert: es müsste ebenfalls zunächst separat die generelle Möglichkeit zur Einführung der Referendumsmöglichkeit gegen ablehnende Beschlüsse der Gemeindeversammlung geregelt werden, damit nicht bereits an der Gemeindeversammlung definitiv darüber beschlossen werden kann, dass das Referendum gegen negative Beschlüsse nicht eingeführt wird. Denn ein solcher, negativer Beschluss wäre nicht referendumsfähig.

Die geplante Regelung soll jedoch nur für Gemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation eingeführt werden, nicht für Gemeinden mit ausserordentlicher Gemeindeorganisation. Dies, weil die Geschäfte im Einwohnerrat strukturiert und über längere Zeit (vor)beraten und weiterentwickelt werden. Es findet somit eine detaillierte Auseinandersetzung mit den jeweiligen Geschäften statt. Auch berät und beschliesst das Gemeindeparlament stets in der gleichen Besetzung. Es ist somit



weniger anfällig für die Durchsetzung von Partikularinteressen. Nicht zuletzt handelt es sich bei den Mitgliedern des Einwohnerrats um gewählte Volksvertreter. Durch die Erweiterung des Referendums auf negative Beschlüsse des Einwohnerrats würde dieser professionalisierte kommunale Entscheidungsprozess unnötig geschwächt. Und schliesslich steht den Einwohnerräten auch das Behördenreferendum zur Verfügung, mit welchen sie Beschlüsse an die Urne bringen können.

Die Umsetzung erfolgt demnach ausschliesslich für Gemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation, was notabene auch dem Wortlaut und der Intention der Motion entspricht.

**§ 49 Fakultatives Referendum; Abs. 2<sup>bis</sup> (neu), Abs. 3 Bst. d (gestrichen)**

<sup>1</sup> Ein Beschluss der Gemeindeversammlung wird der Urnenabstimmung unterstellt, wenn dies 10% der Stimmberechtigten verlangen. Bei mehr als 5'000 Stimmberechtigten genügen 500 Unterschriften.

<sup>2</sup> Das Begehren ist innert 30 Tagen seit der Beschlussfassung einzureichen.

<sup>2bis</sup> **Die Urnenabstimmung über einen Ablehnungsbeschluss erfolgt über diejenige Fassung des Geschäfts, die in der Schlussabstimmung abgelehnt worden ist.**

<sup>3</sup> Vom Referendum sind ausgenommen:

a. Beschlüsse über Budget, Nachtragskredite zum Budget, Rechnung und Steuerfuss;

b. Wahlen;

c. Gemeindebegehren gemäss § 49 Absatz 1 der Kantonsverfassung;

**d. Ablehnungsbeschlüsse;**

e. Verfahrensbeschlüsse (Protokollgenehmigung, Behandlungsreihenfolge, Eintreten, Rückweisung, Kenntnisnahme, Erheblicherklärung und dgl.).

#### 2.3.4. Weitere Änderungen aufgrund von Praxiserfahrungen

Aufgrund von Bedürfnissen aus der Praxis und entsprechenden Meldungen aus den Gemeinden sollen die nachfolgenden Änderungen im Gemeindegesetz zusätzlich implementiert werden:

##### § 9 Abs. 2 (geändert)

<sup>2</sup> Die Gemeindeangestellten dürfen dem Einwohnerrat sowie den kollegial zusammengesetzten Hilfsorganen (§§ 104 bis 106) angehören. Nebenbeschäftigte Gemeindeangestellte dürfen mit Bewilligung des Regierungsrats dem Gemeinderat **sowie den übrigen Gemeindebehörden (§§ 91 bis 95) angehören.**

Begründung: Die Tatsache, dass nebenbeschäftigte Gemeindeangestellte mit Bewilligung des Regierungsrats ausschliesslich in den Gemeinderat wählbar sind, nicht aber in weitere Behörden, verschärft mancherorts die Problematik, Behördensitze besetzen zu können. Es ist auch nicht einsichtig, weshalb der Einsitz in den Gemeinderat zulässig sein soll, in andere Gemeindebehörden dagegen nicht. Deshalb wird die bestehende Bestimmung erweitert, sodass nebenbeschäftigte Gemeindeangestellte mit Bewilligung des Regierungsrats auch dem Schulrat, der Sozialhilfebehörde und der Baubewilligungsbehörde angehören können.

##### § 49 Abs. 2 (geändert)

<sup>2</sup> Das Begehren ist innert 30 Tagen seit der Beschlussfassung einzureichen. **Für die Berechnung der Frist gilt sinngemäss die Gesetzgebung über die politischen Rechte.**

Begründung: Es sollen Unsicherheiten in Bezug auf den Beginn des Fristenlaufs beseitigt werden, welche in der Praxis oft zu Problemen / Fragen führen. Mit dem Verweis auf das GpR wird deutlich, wann die Frist zur Einreichung eines Referendums zu laufen beginnt.

##### § 148 Abs. 3 (geändert)

Die §§ 98 bis **103a** gelten sinngemäss

Begründung: Lückenfüllung. In der Landratsvorlage [2011-047](#) vom 22. Februar 2011, S. 11, wurde betreffend die Einführung von § 103a Folgendes ausgeführt: «Aus gesetzestechnischen Gründen wird der Inhalt des bisherigen 101 Absatz 2 in diese neue Bestimmung überführt und unter den Buchstaben a und c wiedergegeben. Inhaltlich neu ist Buchstabe b.» Buchstabe b sieht dabei vor, dass die Gemeindeordnung vorsehen kann, dass ein Ausschuss der Gemeindekommission die Aufgaben der RPK wahrnimmt. Dass die RPK auch die Aufgaben der GPK wahrnehmen kann, war somit bereits vor Einführung von § 103a Buchstabe a möglich. Früher war dies einfach in § 101 Absatz 2 erwähnt, was bedeutet, dass der Verweis in § 148 Absatz 3, welcher 1996 eingeführt wurde, auch den bis zum Jahr 2012 gültigen § 101 Absatz umfasste. Auch die Kontrollorgane (GPK/RPK) der Bürgergemeinde können demnach zusammengelegt werden. Es fehlte bis anhin jedoch der Verweis auf § 103a.

##### Gesetzestitel (geändert)

Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesetz, **GemG**)

Begründung: Streng genommen dürfen für Erlasse, für welche es keine offizielle Abkürzung gibt, auch keine Abkürzungen verwendet werden. Dies führt in der Praxis dazu, dass das Gemeindegesetz immer als solches zu zitieren ist, was u.a. beim Verfassen von Entscheiden nicht zweckdienlich und auch der Lesbarkeit eher abträglich ist. Deshalb soll auch das Gemeindegesetz, wie in den allermeisten Kantonen, eine offizielle Abkürzung erhalten.

## **2.4. Strategische Verankerung / Bezug zum Regierungsprogramm (Referenz-Nr.) oder zur Langfristplanung**

Die vorliegende Teilrevision des Gemeindegesetzes ist mit dem Regierungsprogramm vereinbar.

## **2.5. Rechtsgrundlagen; Finanz- oder Planungsreferendum**

Gesetzesänderungen sind referendumsfähig. Die Änderungen des Gemeindegesetzes unterliegen gemäss § 30 Absatz 1 Buchstabe b KV BL der obligatorischen Volksabstimmung, sofern der Landrat das revidierte Gesetz mit weniger als vier Fünfteln der anwesenden Mitglieder beschliesst oder durch separaten Beschluss der obligatorischen Volksabstimmung unterstellt. Kommt § 30 Absatz 1 Buchstabe b KV BL nicht zur Anwendung, unterliegt das Gesetz der fakultativen Volksabstimmung gemäss § 31 Absatz 1 Buchstabe c KV BL.

## **2.6. Finanzielle Auswirkungen**

Keine.

## **2.7. Finanzrechtliche Prüfung**

Die Finanz- und Kirchendirektion hat die Vorlage am 13. April 2022 gemäss § 12 des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG; SGS 310) geprüft und stellt fest, dass die Grundsätze der Haushaltsführung und die Kompetenzordnung eingehalten sind.

## **2.8. Regulierungsfolgenabschätzung**

Die Vorlage hat keine direkten regulatorischen Auswirkungen auf die kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) im Sinne des Gesetzes über die Reduktion der Regelungsdichte und den Abbau der administrativen Belastung für die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU-Entlastungsgesetz, [SGS 541](#)) und die dazugehörige Verordnung (SGS [541.11](#)).

## **2.9. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens**

Die Finanz- und Kirchendirektion hat mit Schreiben vom 26. April 2022 alle Einwohner-, Bürger- und Burgergemeinden, alle im Landrat vertretenen Parteien inklusive Jungparteien sowie den Verband Basellandschaftlicher Gemeinden (VBLG), den Verband Basellandschaftlicher Bürgergemeinden (VBLBG) und den Gemeindefachverband Basel-Landschaft (GFV) zur Vernehmlassung der Landratsvorlage bis zum 29. August 2022 eingeladen. Von der Möglichkeit zur Stellungnahme haben 32 Einwohnergemeinden, 4 Bürgergemeinden, die Mitte Basel-Landschaft (Mitte BL), die Evangelische Volkspartei Kanton Baselland (EVP BL), die FDP.Die Liberalen Baselland (FDP BL), die Grünen Baselland (Grüne BL), die Sozialdemokratische Partei Baselland (SP BL), die Schweizerische Volkspartei Baselland (SVP BL), der VBLG, der GFV sowie die Wirtschaftskammer Basel-Landschaft (WiKa BL) Gebrauch gemacht.

Gemäss Beschluss der Generalversammlung des VBLG vom 28. März 2019 ist zu berücksichtigen, dass sich diejenigen Gemeinden, welche sich nicht explizit zur Vorlage geäussert haben, der Stellungnahme des VBLG anschliessen. Demnach unterstützen 54 Einwohnergemeinden implizit die Haltung des VBLG.

### **2.9.1. Möglichkeit einer Untersuchungskommission / PUK auf Gemeindeebene**

#### **– Verbände und Gemeinden**

Der VBLG wie auch der GFV unterstützen den Verzicht auf die Einführung einer Untersuchungskommission auf Stufe der Gemeinden und begrüssen die Zulässigkeit des Beizugs aussenstehender Fachpersonen durch die Geschäftsprüfungskommission. Die bestehenden Möglichkeiten werden als grundsätzlich ausreichend taxiert, um vertiefte Prüfungen vornehmen zu können. 36 Gemeinden schliessen sich diesbezüglich den Stellungnahmen des VBLG respektive des GFV ausdrücklich an oder begrüssen eigenständig die Stossrichtung der Vorlage.

– **Politische Parteien**

Die *SP BL* steht der Möglichkeit der Schaffung einer Untersuchungskommission auf Gemeindeebene grundsätzlich positiv gegenüber, da gerade in kleinen Gemeinden das Milizsystem und die Nähe der Einwohnerinnen und Einwohner manchmal zu rechtswidrigen oder sich im Graubereich bewegenden Prozessen und Entscheiden führen würden. Sie anerkennt aber, dass die bestehenden Möglichkeiten der Geschäftsprüfungskommission sowie der aufsichtsrechtlichen Anzeige an den Regierungsrat ausreichend seien, um vertiefte Prüfungen vornehmen zu können. Sie unterstützt deshalb die Einräumung der Befugnis an die Geschäftsprüfungskommission, eine aussenstehende Fachperson einbeziehen zu können, da dies die Wahrscheinlichkeit vermindere, zusätzlich zur eigenen Geschäftsprüfung eine aufsichtsrechtliche Anzeige erstatten zu müssen.

Auch die *SVP BL* geht mit der Vorlage einig, dass es nicht zweckmässig erscheine, in genereller Weise Untersuchungskommissionen auf Gemeindeebene einzuführen. Die Einsetzung einer Untersuchungskommission bilde ein in rechtlicher und politischer Hinsicht ausgesprochen anspruchsvolles Unterfangen, was insbesondere kleine und mittlere Gemeinden vor namhafte Schwierigkeiten stellen dürfte. Sie unterstützt deshalb die Einräumung der Befugnis an die Geschäftsprüfungskommission, eine aussenstehende Fachperson einbeziehen zu können, da sich die analoge Regelung für Rechnungsprüfungskommissionen in der Praxis bewährt habe. Allerdings beantragt sie im Sinne grösstmöglicher Gemeindeautonomie und Variabilität, Gemeinden mit einer ausserordentlichen Organisation die Möglichkeit zu gewähren, für die Abklärung spezieller Vorkommnisse eine Parlamentarische Untersuchungskommission einzusetzen, welche sich sinngemäss nach §§ 64 ff. LRG auszurichten habe.

Die *FDP BL* unterstützt die Einräumung der Befugnis an die Geschäftsprüfungskommission, analog der Regelung betreffend die Rechnungsprüfungskommission eine aussenstehende Fachperson einbeziehen zu können, weil so eine sachgerechte Prüfung komplexer Geschäfte auf Gemeindeebene erleichtert werde.

Die *Grüne BL* verzichtet auf eine Stellungnahme zur Vorlage in diesem Gegenstand, während die *Mitte BL* der Begründung der Vorlage folgen kann, dass die Einsetzung einer Untersuchungskommission für gewisse Gemeinden eine grössere Herausforderung sein könne. Auch eine Kann-Formulierung sei für sie in diesem Fall keine Lösung, da hier die Variabilität nicht nachvollziehbar wäre, weshalb sie die Zulässigkeit des Beizugs aussenstehender Fachpersonen durch die Geschäftsprüfungskommission unterstützt.

Schliesslich unterstützt auch die *EVP BL* den Verzicht auf die Einführung einer Untersuchungskommission und die Zulässigkeit des Beizugs aussenstehender Fachpersonen durch die Geschäftsprüfungskommission. Sie regt an, die Möglichkeit des Gemeinderates zur Einschränkung der Akteneinsicht aufgrund des Schutzes der Persönlichkeit in § 103 Absatz 1 GemG neu mit einem Hinweis auf die entsprechenden Bestimmungen des Datenschutzgesetzes zu versehen.

– **Interessenverbände**

Die *WiKa BL* unterstützt die Vorlage in diesem Gegenstand und ist der Meinung, dass hierdurch ein sinnvoller Kompromiss und eine Stärkung der Kontrollmöglichkeiten gegenüber staatlichen Handlungen erreicht werde.

**Anliegen:**

- **Einschränkung betreffend Beizug externer Fachpersonen**

Der *GFV* regt an, den Beizug externer Fachpersonen auf komplexe Sachverhalte oder Fragen zu beschränken; andernfalls könnte eine Geschäftsprüfungskommission jegliche Prüfungen extern

vergeben, was dem Milizsystem widersprechen würde. 8 Gemeinden schliessen sich diesbezüglich der Stellungnahme des GFV ausdrücklich an oder begrüssen eigenständig eine Verankerung der Einschränkung.

- **Verweis aufs IDG:**

Seitens *EVP BL* kommt das Anliegen, die Möglichkeit des Gemeinderats zur Einschränkung der Akteneinsicht aufgrund des Schutzes der Persönlichkeit in § 103 Absatz 1 GemG neu mit einem Hinweis auf die entsprechenden Bestimmungen des Datenschutzgesetzes zu versehen.

- **Kann-Bestimmung für Parlamentsgemeinden**

Die *SVP BL* beantragt im Sinne grösstmöglicher Gemeindeautonomie und Variabilität, Gemeinden mit einer *ausserordentlichen Organisation* die Möglichkeit zu gewähren, für die Abklärung spezieller Vorkommnisse eine Parlamentarische Untersuchungskommission einzusetzen, welche sich sinngemäss nach §§ 64 ff. LRG auszurichten hat.

**Stellungnahme des Regierungsrats:**

Die vom GFV vorgeschlagene Konkretisierung des § 103 Absatz 1<sup>bis</sup> GemG, dass die GPK ausschliesslich für komplexe Sachverhalte und Fragestellungen eine externe Fachperson hinzuziehen können soll, erachtet der Regierungsrat insofern als sachgerecht, als dass damit klargestellt wird, dass einzelne Fragen, nicht aber die Geschäftsprüfung an sich, ausgelagert werden können. Die Oberaufsicht steht der Legislative – und nur ihr – zu; in Gemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation der Gemeindeversammlung, in denjenigen mit ausserordentlicher Gemeindeorganisation dem Einwohnerrat, jeweils vertreten durch die GPK und die RPK respektive ihre gewählten Mitglieder. Das Anliegen wird demnach übernommen.

Die von der *EVP BL* eingebrachte Anregung, die Möglichkeit des Gemeinderats zur Einschränkung der Akteneinsicht aufgrund des Schutzes der Persönlichkeit in § 103 Absatz 1 GemG neu mit einem Hinweis auf die entsprechenden Bestimmungen des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (Informations- und Datenschutzgesetz, IDG; [SGS 162](#)) zu versehen, sieht der Regierungsrat kritisch. Vor dem Hintergrund, dass der Landrat diesen Verweis im Jahr 2003 aus dem Gesetz gestrichen hat, ist der Regierungsrat der Ansicht, dass eine allfällige Wiederaufnahme eines solchen Verweises durch den Landrat zu geschehen hätte.

Was den Umfang des Akteneinsichtsrechts kommunaler GPK und somit die Auslegung des § 103 Absatz 1 GemG angeht, ist auf die sehr detaillierten Ausführungen des Kantonsgerichts im Urteil BLVGE 2002/2003, S. 33 ff. (S. 44), E. 4. und 5. zu verweisen.

Das Anliegen der *SVP BL* betreffend die Einführung der Möglichkeit, den Parlamentsgemeinden analog des Landrats und analog der im Landratsgesetz verorteten Regelung die Einsetzung einer PUK zu ermöglichen, kann der Regierungsrat grundsätzlich nachvollziehen. Er geht mit der *SVP BL* zudem überein, dass die Einsetzung einer PUK in Gemeinden mit ausserordentlicher Gemeindeorganisation aus verschiedenen Gründen viel eher Sinn macht als in Gemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation. Dennoch gilt es zu berücksichtigen, dass das Bedürfnis nach der Möglichkeit zur Einsetzung einer PUK in den Einwohnerratsgemeinden offenbar nicht vorhanden ist, ansonsten diese sich anlässlich der Vernehmlassung geäussert hätten. Der Regierungsrat erachtet es als nicht zielführend, Gemeinden eine Regelung zu unterbreiten, deren Bedarf in Zweifel gezogen werden darf. Deshalb wird an der vorgesehenen Umsetzung festgehalten und keine Kann-Bestimmung für die Gemeinden mit ausserordentlicher Gemeindeorganisation eingeführt.

## **2.9.2. Änderung von § 55 GemG: Einladung 30 Tage vor der Gemeindeversammlung**

### **– Verbände und Gemeinden**

Der *VBLG* wie auch der *GFV* unterstützen den Verzicht auf die Anhebung der Minimalfrist für die Einladung zur respektive öffentlichen Bekanntmachung der Gemeindeversammlung von 10 Tagen auf 30 Tage. Es sei den Gemeinden unbenommen, ihre Unterlagen früher zu versenden, wenn sie dies wollen. Eine generelle längere Frist würde dazu führen, dass einzelne Geschäfte erst an einer späteren Gemeindeversammlung zur Beschlussfassung vorgelegt werden könnten, da sie nicht rechtzeitig bereit sind. 34 Gemeinden schliessen sich diesbezüglich den Stellungnahmen des *VBLG* respektive des *GFV* ausdrücklich an oder begrüssen eigenständig die Stossrichtung der Vorlage. 2 Gemeinden verzichten auf eine Stellungnahme zur Vorlage in diesem Gegenstand.

### **– Politische Parteien**

Die *SP BL* weist darauf hin, dass bereits heute die Möglichkeit bestehe, die Frist für die Einladung zur Gemeindeversammlung auf mehr als 10 Tage vorher anzusetzen. Der Vorlauf für die Erstellung und den Versand der Gemeindeversammlungsunterlagen sei insbesondere in Gemeinden mit Gemeindekommission nicht unerheblich. Eine generelle längere Frist würde dazu führen, dass einzelne Geschäfte erst später zur Beschlussfassung vorgelegt werden könnten, weil sie nicht rechtzeitig bereit seien.

Auch die *SVP BL* geht mit der Vorlage einig, dass die bisherige Regelung unverändert zu belassen sei, da es sich um eine Minimalfrist handle, welche es den einzelnen Gemeinden freistelle, Einladungen auch früher zu publizieren oder mittels kommunalen Rechtsatzes eine erweiterte Frist vorzusehen. Eine Stipulierung einer generellen längeren Frist von Gesetzes wegen liege nicht im Sinne der Gemeindeautonomie. Im Übrigen habe sich die geltende Handhabung in der Praxis bewährt und zu keinen massgebenden Problemen in den einzelnen Gemeinden geführt.

Die *FDP BL* unterstützt die Beibehaltung der Minimalfrist von 10 Tagen, weil es so den Gemeinden im Rahmen ihrer Autonomie überlassen bleibe, gegebenenfalls eine längere Frist vorzusehen, während die *Grüne BL* eine Anhebung der Minimalfrist für die Einladung zur Gemeindeversammlung auf einen höheren als den heutigen Wert begrüssen würde.

Zustimmend zur Vorlage äussert sich auch die *Mitte BL*, indem sie der Begründung der Vorlage folgen kann, wenngleich das zugrundeliegende Postulat von einem Fraktionsmitglied stammt. Da es sich um eine Minimalfrist handelt, seien die Gemeinden frei, die Einladung früher als 10 Tage vor Gemeindeversammlung zu versenden. Ebenso äussert sich die *EVP BL*, die den Verzicht auf die Anhebung der Minimalfrist für die Einladung zur respektive die öffentliche Bekanntmachung der Gemeindeversammlung begrüsst, damit dringende Geschäfte nicht bis zur nächsten Gemeindeversammlung aufgeschoben werden müssten.

### **– Interessenverbände**

Die *WiKa BL* unterstützt die Vorlage in diesem Gegenstand und ist der Meinung, dass eine Erhöhung der heute geltenden Minimalfrist nicht zwingend angezeigt sei und viele Gemeinden eine für sie passende Lösung gefunden sowie in einem kommunalen Erlass normiert hätten.

#### **Anliegen:**

Die *Grüne BL* würde eine Anhebung der Minimalfrist für die Einladung zur Gemeindeversammlung auf einen höheren als den heutigen Wert begrüssen.

#### **Stellungnahme des Regierungsrats:**

Eine Anpassung dahingehend, dass die Minimalfrist für die Einladung zur Gemeindeversammlung verlängert wird, wird nicht vorgenommen. Dies, weil offensichtlich kein Bedürfnis besteht: weder

die Gemeinden, noch die Verbände oder die anderen Parteien haben sich dahingehend geäußert oder den vorgesehenen Umsetzungsvorschlag des Regierungsrats kritisiert.

### **2.9.3. Ablehnungsbeschlüsse der Gemeindeversammlung dem fakultativen Referendum unterstellen**

#### **– Verbände und Gemeinden**

Der *VBLG* unterstützt die Einführung des fakultativen Referendums gegen Ablehnungsbeschlüsse der Gemeindeversammlung. Er regt aber an, diese als variable Lösung auszugestalten; es solle mithin den Gemeinden überlassen werden, ob sie das Referendumsrecht gegen Ablehnungsbeschlüsse der Gemeindeversammlung einführen möchten oder nicht. 9 Gemeinden schliessen sich diesbezüglich der Stellungnahme des *VBLG* an. Der *GFV* unterstützt ebenfalls die Einführung des fakultativen Referendums gegen Ablehnungsbeschlüsse der Gemeindeversammlung. Aus Gründen des erheblichen personellen und finanziellen Zusatzaufwandes sowie der Gleichbehandlung der interessierten Stimmberechtigten der verschiedenen Gemeinden werde die generelle, einheitliche Regelung des Referendumsrechts gegen Ablehnungsbeschlüsse der Gemeindeversammlung im Gemeindegesetz entsprechend der Vorlage begrüsst. 16 Gemeinden schliessen sich diesbezüglich der Stellungnahme des *GFV* an oder begrüssen eigenständig die Stossrichtung der Vorlage. 6 Gemeinden schliessen sich den Stellungnahmen von *VBLG* und *GFV* gemeinsam an, ohne sich zwischen der variablen und der einheitlichen Regelung zu entscheiden. 2 Gemeinden lehnen die Einführung des fakultativen Referendums gegen Ablehnungsbeschlüsse der Gemeindeversammlung an sich ab und 2 Gemeinden verzichten auf eine Stellungnahme zur Vorlage in diesem Gegenstand.

#### **– Politische Parteien**

Die *SP BL* begrüsst die Unterstellung von Ablehnungsbeschlüssen unter das fakultative Referendum sehr. Die Problematik der Mobilisierung bei Partikularinteressen gelte nicht nur für die Zustimmung zu, sondern auch für die Ablehnung von Vorlagen, weshalb die Vorlage einen Beitrag zur besseren demokratischen Legitimation von Gemeindeversammlungsbeschlüssen leiste. Sie lehnt eine variable Lösung auf kommunaler Ebene dezidiert ab, da dies einerseits einen erheblichen Aufwand bedeuten würde und es andererseits nicht angehe, dass die Stimmberechtigten einer Gemeinde im Kanton Basel-Landschaft das Recht zur Ergreifung des fakultativen Referendums hätten, während es jene einer anderen Gemeinde im gleichen Kanton nicht hätten.

Dagegen steht die *SVP BL* der Unterstellung von Ablehnungsbeschlüssen der Gemeindeversammlung unter das fakultative Referendum einerseits aus staatsrechtlichen Gründen skeptisch gegenüber, da für die Schaffung von neuem Recht bereits die Initiative zur Verfügung stehe und andererseits durch die Einführung der Referendumsmöglichkeit die institutionelle Stellung der Gemeindeversammlung als oberstem Organ der Gemeinde geschwächt würde. Andererseits sei aus praktischer Sicht nicht einzusehen, weshalb Ablehnungsbeschlüsse eine andere Qualität aufweisen sollten als zustimmende Beschlüsse, welche bereits dem fakultativen Referendum zugänglich sind. Sie lehnt in jedem Fall eine Einschränkung der Referendumsmöglichkeit auf Ablehnungsbeschlüsse in Gemeinden mit ordentlicher Organisation als in staatspolitischer Hinsicht sachwidrig ab. Aus diesem Grund beantragt sie im Sinne der Variabilität eine Kann-Bestimmung im Gemeindegesetz, wonach die Gemeinden mit ordentlicher wie auch mit ausserordentlicher Organisation befugt sein sollen, in ihren jeweiligen Gemeindeordnungen die Unterstellung von Ablehnungsbeschlüssen unter das fakultative Referendum vorzusehen.

Die *Grüne BL* verzichtet auf eine Stellungnahme zur Vorlage in diesem Gegenstand, während die *FDP BL* die Unterstellung von Ablehnungsbeschlüssen unter das fakultative Referendum gutheisst, da auf diese Weise die Volksrechte gestärkt werden. Zustimmend äussert sich auch die *Mitte BL*, welche die Einführung einer klar formulierten Bestimmung zur Unterstellung von Ablehnungsbeschlüssen der Gemeindeversammlung unter das fakultative Referendum als zielführend betrachtet sowie die *EVP BL*, welche ebenfalls die Unterstellung von Ablehnungsbeschlüssen unter das fakultative Referendum unterstützt.

– **Interessenverbände**

Die *WiKa BL* unterstützt die Vorlage in diesem Gegenstand und ist der Meinung, dass dies aus demokratiepolitischer Optik angezeigt sei.

**Anliegen:**

- **Kann-Bestimmung für fakultatives Referendum gegen Ablehnungsbeschlüsse**

Der *VBLG* verlangt, die Einführung des fakultativen Referendums auch gegen Ablehnungsbeschlüsse sei variabel einzuführen, indem es den Gemeinden überlassen wird, ob sie das Referendumsrecht gegen Ablehnungsbeschlüsse der Gemeindeversammlung einführen möchten oder nicht. 9 Gemeinden schliessen sich diesbezüglich der Stellungnahme des *VBLG* an. Auch die *SVP BL* äussert sich für eine variable Lösung im Sinne einer Kann-Bestimmung.

- **Ausweitung auf Parlamentsgemeinden**

Die *SVP BL* beantragt im Sinne der Variabilität eine Kann-Bestimmung im Gemeindegesetz, wonach die Gemeinden mit ordentlicher wie auch mit ausserordentlicher Organisation befugt sein sollen, in ihren jeweiligen Gemeindeordnungen die Unterstellung von Ablehnungsbeschlüssen unter das fakultative Referendum vorzusehen. Sie lehnt in jedem Fall eine Einschränkung der Referendumsmöglichkeit auf Ablehnungsbeschlüsse in Gemeinden mit ordentlicher Organisation als in staatspolitischer Hinsicht sachwidrig ab.

**Stellungnahme des Regierungsrats:**

Aus der Mehrheit der eingegangenen Stellungnahmen erhellt, dass die vom Regierungsrat vorgeschlagene Umsetzung begrüsst wird. Auch hat keine der fünf Einwohnerratsgemeinden kritisiert, dass die vorgesehene Regelung ausschliesslich für die Versammlungsgemeinden gelten soll. Im Gegenteil: ein Vertreter einer Parlamentsgemeinde hat sich in der Arbeitsgruppe explizit dafür eingesetzt, dass die Einführung des Referendums auch gegen ablehnende Beschlüsse nicht auf Gemeinden mit ausserordentlicher Organisation angewandt wird. Im Einwohnerrat als kommunalem Parlament werden die Geschäfte in stets gleicher Zusammensetzung aus gewählten Volksvertretungen beschlossen. Dies verringert die Anfälligkeit für die Durchsetzung von Partikularinteressen. Ausserdem werden die Vorlagen in den entsprechenden Kommissionen vorberaten. Es findet demnach – wie auf kantonaler Ebene – eine detaillierte Auseinandersetzung mit dem jeweiligen Geschäft statt. Durch eine Erweiterung des Referendums auf negative Beschlüsse des Einwohnerrats würde dieser professionalisierte kommunale Entscheidungsprozess unnötig geschwächt. Und schliesslich steht den Einwohnerräten auch das Behördenreferendum zur Verfügung, mit welchem sie Beschlüsse an die Urne bringen können. Aus diesen Gründen hält der Regierungsrat an seiner vorgeschlagenen Umsetzung fest. Er anerkennt aber die Notwendigkeit einer politischen Diskussion, welche jedoch der Legislative zu überlassen ist.

**2.9.4 Weitere Änderungen aufgrund von Praxiserfahrungen**

– **Verbände und Gemeinden**

Der *VBLG* wie auch der *GFV* unterstützen die weiteren Änderungen vorbehaltlos respektive enthalten sich einer eingehenden Diskussion derselben. 36 Gemeinden schliessen sich diesbezüglich den Stellungnahmen des *VBLG* respektive des *GFV* ausdrücklich an oder begrüssen eigenständig die Stossrichtung der Vorlage. Der *GFV* regt darüber hinaus an, das Gemeindegesetz zeitnah einer Totalrevision zu unterziehen. Die vorliegende Teilrevision zeige deutlich, dass das über fünfzig Jahre alte Gesetz den heutigen Ansprüchen nicht mehr genüge und in sich nicht mehr konsistent sei. 5 Gemeinden schliessen sich diesbezüglich der Stellungnahme des *GFV* ausdrücklich an. 2 Gemeinden beantragen die Einführung des passiven Wahlrechts auf Gemeindeebene für Einwoh-



nerinnen und Einwohner mit einem Niederlassungsausweis C betreffend die Rechnungsprüfungskommission, die Geschäftsprüfungskommission, die Sozialhilfebehörde sowie den Schulrat, um die eine genügende Alimentierung der Gemeindebehörden zu bewirken. 1 Gemeinde stösst an, dass der Regierungsrat die Regelung der Unvereinbarkeit im zukünftigen § 9 Absatz 2 GemG streng auslegen solle, wenn die Gefahr einer Interessenskollision besteht.

– **Politische Parteien**

Die *SP BL* stimmt den weiteren Änderungen vorbehaltlos zu. Sie weist im Übrigen darauf hin, die Totalrevision des Gemeindegesetzes zeitnah anzugehen, da das über fünfzig Jahre alte Gesetz den heutigen Ansprüchen nicht mehr genüge und in sich nicht mehr konsistent sei.

Die *SVP BL* stimmt den weiteren Änderungen vorbehaltlos zu, da diese auf Bedürfnissen der Praxis und entsprechenden Meldungen aus den Gemeinden basieren, vornehmlich der Füllung bestehender Lücken dienen und in inhaltlicher Hinsicht von marginaler Bedeutung seien.

Hingegen lehnt die *FDP BL* eine Aufweichung der Unvereinbarkeitsbestimmung für nebenbeschäftigte Gemeindeangestellte durch eine künftige Wählbarkeit in den Schulrat, die Sozialhilfebehörde oder die Baubewilligungsbehörde ab, da diese Gemeindeangestellten in einem Abhängigkeitsverhältnis zum Gemeinderat stehen würden. In den genannten Gremien hätten jedoch von der kommunalen Verwaltung unabhängige Bürgerinnen und Bürger Einsitz zu nehmen, um einen Aussenblick einzubringen und das ganze Meinungsspektrum möglichst breit abzudecken. Sie befürwortet die Prüfung einer Totalrevision des Gemeindegesetzes und begrüsst im Übrigen die weiteren Änderungen.

Die *Grüne BL* verzichtet auf eine Stellungnahme zur Vorlage in diesem Gegenstand, während die *Mitte BL* die Möglichkeit unterstützt, dass sich nebenbeschäftigte Gemeindeangestellte mit Bewilligung des Regierungsrates auch in andere Gemeindebehörden als nur in den Gemeinderat wählen lassen dürfen und befürwortet im Übrigen die weiteren Änderungen.

Auch die *EVP BL* begrüsst die Möglichkeit zur Bewilligung der Wahl von Nebenbeschäftigten in Gemeindebehörden, wünscht sich jedoch angesichts der Zunahme von Teilzeitpensen eine nähere Definition des Begriffs «Nebenbeschäftigte». Im Übrigen befürwortet sie die weiteren Änderungen.

– **Interessenverbände**

Die *WiKa BL* befürwortet die weiteren Änderungen. Sie regt jedoch an, sowohl den Begriff der «nebenbeschäftigten Gemeindeangestellten» im Gemeindegesetz zu definieren, als auch die Voraussetzungen, welche für die Erteilung einer Bewilligung im Sinne von § 9 Absatz 2 GemG erfüllt sein müssen, im Gesetz näher zu umschreiben. In diesem Zusammenhang stelle sich zudem die Frage, weshalb der Regierungsrat die Bewilligung auszustellen habe und nicht eine unkompliziertere Lösung gewählt werde.

**Anliegen / Kritik:**

- **Keine Aufweichung der Unvereinbarkeitsbestimmungen für Gemeindeangestellte:**

Die *FDP BL* lehnt eine Aufweichung der Unvereinbarkeitsbestimmung für nebenbeschäftigte Gemeindeangestellte durch eine künftige Wählbarkeit in den Schulrat, die Sozialhilfebehörde oder die Baubewilligungsbehörde ab.

- **Konkretisierungen und Definitionen ins Gesetz**

Die *WiKa BL* regt an, die Voraussetzungen, welche für die Erteilung einer Bewilligung im Sinne von § 9 Absatz 2 GemG erfüllt sein müssen, im Gesetz näher zu umschreiben.

Die *EVP BL* sowie die *WiKa BL* schlagen eine nähere Definition des Begriffs «Nebenbeschäftigte» im Gemeindegesetz vor.

Eine Gemeinde stösst an, dass der Regierungsrat die Regelung der Unvereinbarkeit im zukünftigen § 9 Absatz 2 GemG streng auslegen solle, wenn die Gefahr einer Interessenskollision besteht.

#### **Stellungnahme des Regierungsrats:**

Der Regierungsrat erachtet es als nicht zielführend, einem von vielen Gemeinden eingebrachten und in der Praxis bestehenden Problem nicht mit einem entsprechenden pragmatischen Lösungsvorschlag zu begegnen. Ausserdem ist nicht ersichtlich, weshalb eine Unterscheidung zwischen der Zugehörigkeit von nebenbeschäftigten Gemeindeangestellten zu den verschiedenen Behörden vorgenommen werden sollte. Und schliesslich wurde die Anpassung von allen anderen Vernehmlassungsteilnehmenden – inklusive der 36 Gemeinden – explizit begrüsst. Der von der FDP BL geforderte Verzicht auf die «Aufweichung» der Unvereinbarkeitsbestimmungen wird daher nicht berücksichtigt.

Was die vorgeschlagenen Konkretisierungen angeht, kann der Regierungsrat den Bedarf gut nachvollziehen. Allerdings gilt es zu beachten, dass das Gesetz die falsche Regelungsstufe für ausführende Bestimmungen ist. Auch wenn zum Gemeindegesetz eine Verordnung oder ein Kommentar fehlen, in welchen solche Konkretisierungen richtig und hilfreich wären, verzichtet der Regierungsrat auf eine entsprechende Ergänzung des Gemeindegesetzes. Dies, um das Gesetz nicht unnötig aufzublähen.

#### **- Totalrevision Gemeindegesetz:**

Der *GFV* regt an, das Gemeindegesetz zeitnah einer Totalrevision zu unterziehen. 5 Gemeinden, welche sich der Stellungnahme des GFV ausdrücklich anschliessen, die *FDP BL* sowie die *SP BL* sehen diesbezüglich ebenfalls Handlungsbedarf.

#### **Stellungnahme des Regierungsrats:**

Der Regierungsrat sieht keinen Handlungsbedarf, das Gemeindegesetz einer Totalrevision zu unterziehen, ohne sich jedoch explizit dagegen auszusprechen. Es ist aus seiner Sicht aber unabdingbar, dass die Gemeinden konkrete Punkte oder Themen benennen können, welche – beispielsweise aufgrund ihrer Praxiserfahrungen – angepasst werden sollten. Allein das Alter des Gesetzes ist kein Argument für eine Totalrevision. Eine allfällige Revision soll «bottom up» angegangen werden, um zu gewährleisten, dass die Bedürfnisse der Gemeinden berücksichtigt und entsprechend im Gesetz abgebildet werden können. Eine Totalrevision ist zudem ein sehr aufwändiges Unterfangen. Um es erfolgreich planen und durchführen zu können, muss zumindest die Stossrichtung klar sein.

### **2.10. Vorstösse des Landrats**

Der Motion 2018/785 «Ablehnungsbeschlüsse der Gemeindeversammlung dem fakultativen Referendum unterstellen» und dem Postulat 2017/400 «Möglichkeit einer Untersuchungskommission / PUK auf Gemeindeebene» wird mit der Vorlage entsprochen. Sie können abgeschrieben werden. Das Postulat 2018/777 «Änderung § 55 GemG, SGS 180 – Einladung 30 Tage vor Gemeindeversammlung» wird aus den oben genannten Gründen abgelehnt. Es soll dennoch abgeschrieben werden.

### **3. Anträge**

#### **3.1. Beschluss**

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat zu beschliessen:

1. Das Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 28. Mai 1970 wird gemäss Beilage geändert.
2. Ziff. 1 untersteht der Volksabstimmung gemäss § 30 Abs. 1 Bst. b und § 31 Abs. 1 Bst. c der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984.

#### **3.2. Abschreibung von Vorstössen des Landrats**

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat die Abschreibung folgender Vorstösse mit entsprechender Begründung:

1. Motion 2018/785 «Ablehnungsbeschlüsse der Gemeindeversammlung dem fakultativen Referendum unterstellen»
2. Postulat 2017/400 «Möglichkeit einer Untersuchungskommission / PUK auf Gemeindeebene»
3. Postulat 2018/777 «Änderung § 55 GemG, SGS 180 – Einladung 30 Tage vor Gemeindeversammlung»

Liestal, 25. Oktober 2022

Im Namen des Regierungsrats

Die Präsidentin:

Kathrin Schweizer

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich

### **4. Anhang**

- Entwurf Landratsbeschluss
- Entwurf Gesetz, in Lex-Work-Version
- Synopse Gesetz

## **Landratsbeschluss**

### **über die Teilrevision des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 28. Mai 1970 (SGS 180)**

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Das Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 28. Mai 1970 wird gemäss Beilage geändert.
2. Ziff. 1 untersteht der Volksabstimmung gemäss § 30 Abs. 1 Bst. b und § 31 Abs. 1 Bst. c der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984.
3. Die Motion 2018/785 «Ablehnungsbeschlüsse der Gemeindeversammlung dem fakultativen Referendum unterstellen» wird abgeschrieben.
4. Das Postulat 2017/400 «Möglichkeit einer Untersuchungskommission / PUK auf Gemeindeebene» wird abgeschrieben.
5. Das Postulat 2018/777 «Änderung § 55 GemG, SGS 180 – Einladung 30 Tage vor Gemeindeversammlung» wird abgeschrieben.

Liestal, Datum wird von der LKA eingesetzt!

Im Namen des Landrats

Die Präsidentin:

Regula Steinemann

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich