

## **Beschluss des Landrats vom 05.11.2020**

Nr. 590

### **79. Beschlussfähigkeit von Gemeinden in Corona-Zeiten** 2020/564; Protokoll: ble

Der Regierungsrat sei bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen, sagt Landratspräsident **Heinz Lerf** (FDP).

Regierungspräsident **Anton Lauber** (CVP) bedankt sich, dass ihm vorab einige Ausführungen – unter anderem juristischer Natur – ermöglicht werden. Speziell interessieren werde das Landratskollegium die Schlussfolgerung.

Der Motionär wird dringend gebeten, den Vorstoss in ein Postulat umzuwandeln, nur so ist der Regierungsrat bereit, den Vorstoss entgegen zu nehmen – und dann mit Hinweis auf alle Risiken und Nebenwirkungen.

Warum? Aktuelle gesetzliche Grundlage ist das Covid-19 Gesetz und die massgeblichen Bestimmungen. Der Bundesrat hat darin klar festgehalten, dass Gemeindeversammlungen zulässig sind. Die Situation wäre eine ganz andere, wenn auch die Gemeindeversammlungen in das Versammlungsverbot fallen würden, was ausdrücklich nicht der Fall ist. Es ist daher schwierig, einen Erlass, der eine andere Lösung findet, auf das so lautende Covid-19 Gesetz abzustützen; Gemeindeversammlungen dürfen grundsätzlich durchgeführt werden. Dies hat nichts damit zu tun, ob man Angst davor hat, an eine Gemeindeversammlung zu gehen oder nicht.

Eine weitere spezielle Situation besteht im Kanton Basel-Landschaft, und dies ist gerade im Dezember eben das Problem: Es ist hier positiv geregelt, dass Budget und Steuerfuss gemäss Gemeindegesetz nicht der Volksabstimmung, sprich dem Referendum, unterstellt werden. Man hat sich bisher im Kanton Basel-Landschaft mit den Massnahmen nicht ans positive Recht herangewagt, sprich nicht bestehende gesetzliche Bestimmungen übersteuert. Man hat sich strikte daran gehalten, dass sämtliche Verordnungen und von der Regierung ins Auge gefasste Massnahmen mit der bestehenden Gesetzesordnung übereinstimmen. Mit anderen Worten stellt sich die Frage, was es für Konsequenzen hat, wenn man wegen Covid-19 ausnahmsweise erlaubt, dass ein Budget oder ein Steuerfuss über eine Volksabstimmung genehmigt wird, obwohl gerade diese Volksabstimmung gemäss Gemeindegesetz ausgeschlossen wird – und zweitens gemäss Bundesrecht aktuell Gemeindeversammlungen zulässig sind. Juristisch stellt sich damit die Frage, was für einen formellen Erlass es braucht, damit dies gerechtfertigt ist. Es ist in diesem Zusammenhang immer wieder die Thematik der Notverordnung oder des Notverordnungsrechts des Kantons zu vernehmen. Man ist aber heute nicht mehr in dieser Situation, es können keine Notverordnungen erlassen werden.

Was in anderen Kantonen bereits zu sehen war, sind von der Regierung erlassene Verordnungen, die beispielsweise besagen, dass man nun an der Urne abstimmen darf. Es ist wohl allen klar, dass eine Verordnung ein relativ schwaches Instrument ist, um gesetzliche Bestimmungen zu übersteuern. Auch demokratisch ist dies nicht hoch legitimiert, da hierbei der Regierungsrat allein entscheidet. Immerhin kann heute die Meinung des Parlaments, des Landrats in Erfahrung gebracht werden. In jedem Fall ist zu sagen, dass mit einer Verordnung das Gesetz übersteuert wird und dass die Verordnung nur schwer auf das Covid-19 Gesetz abzustützen sein wird.

Eine Alternative wäre, ein befristetes Gesetz zur Abänderung des Gemeindegesetzes zu erlassen, welches damit im Parlament beschlossen werden muss und wogegen auch ein Referendum möglich wäre. Das ist klar die bessere gesetzliche Grundlage, hätte aber den Nachteil, dass die Zielsetzung, dies im Dezember zum Abschluss zu bringen, nicht zu erreichen wäre.

Der Regierungsrat möchte einen Schnellschuss vermeiden, und die aktuell massgeblichen Geset-

ze sollen nicht über Gebühr ausser Acht gelassen werden. Man sucht daher nach einer Lösung – schon seit Längerem. Bereits liegt eine Lösung vor; eine entsprechende Verordnung wurde geschrieben und auch ein Gesetz. Aber dem Finanzdirektor ist bei beidem nicht wohl, er werde jedoch immer wieder auf andere Kantone verwiesen, die dies machen.

Es ist erstens sehr schwierig, Kantone mit anderen Kantonen zu vergleichen. Jeder Kanton hat andere gesetzliche Grundlagen. Die einen haben es im Gemeindegesetz verankert, dass Volksabstimmungen anstelle von Gemeindeversammlungen durchgeführt werden dürfen. Andere machen es «leger», in dem sie eine Verordnung erlassen und es den Gemeinden überlassen, ob sie diese umsetzen oder nicht. Der Rest ist das Problem der Gemeinde. Gibt es Stimmrechtsbeschwerden oder Ähnliches, so kann es dem Kanton grundsätzlich egal sein. Falls man den Weg über eine Verordnung geht, müsste man eine Art Disclaimer machen und dafür garantieren können, dass die Lösung juristisch hieb- und stichfest ist, falls es zu Beschwerden kommen sollte.

Warum sollte es denn zu Beschwerden kommen? Auch dieses Thema ist ein wenig heikel und wurde heute bereits im Landrat angetönt. Ausgerechnet bei Budget und Steuerfuss ist die direkte politische Mitwirkung in der Gemeindeversammlung sehr gross, übrigens auch in der Einwohnergemeinde. Es können direkt Budgetanträge gestellt werden, Budgetpositionen gestrichen, gekürzt oder erhöht werden. Die Mitwirkung ist also sehr direkt. Und dies fällt natürlich weg, wenn mittels Volksabstimmung beschlossen wird. Der direktdemokratische Aspekt ist nicht mehr gegeben, und man kann praktisch nur noch ja oder nein sagen.

Auch zum Verfahren einer solchen Volksabstimmung in der Gemeinde hat man sich bereits Gedanken gemacht. Am besten würde man Budget und Steuerfuss zwingend miteinander kombinieren, allerdings kann dabei beides bachab gehen. Schwierig wird es, wenn man eine Trennung macht zwischen Budget und Steuerfuss – wie es in der Gemeindeversammlung üblich ist. Dann wird beispielsweise das Budget gutgeheissen und der Steuerfuss von 68 % möglicherweise mit 80 % abgelehnt. Dann steht man vor der schwierigen Situation, dass man aufgrund des nicht bewilligten Steuerfusses mit einem nicht finanzierten Budget dasteht. Was macht man dann? Entweder eine nochmalige Abstimmung über den Steuerfuss, oder man macht im Januar trotzdem eine Gemeindeversammlung, und diese setzt in der Not doch einen Steuerfuss von 68 % fest, obwohl das Volk dies in grosser Mehrheit abgelehnt hat. Das Beispiel mag ein wenig überzeichnet sein, aber diese Überlegungen muss man sich machen, und ganz ausgeschlossen ist diese Konstellation nicht. Daher macht man es sich ein wenig schwer mit dem vorgezeichneten Gedanken.

Vielleicht ist man auch sehr konservativ unterwegs, was die Rechtsanwendung und die Möglichkeiten eines Regierungsrats oder des Parlaments betrifft. Aber der Regierungsrat Basel-Landschaft ist in dieser Hinsicht eher auf der vorsichtigen Seite. Würde man also auf Anordnung des Parlaments eine solche Verordnung erlassen, so müsste man dies ohne Garantie machen, dass dies letztlich vor Gericht Bestand hat. Der Kanton Zürich wird heute in der NZZ erwähnt – nebst anderen Kantonen. Diesen sowie andere Artikel werden dem Regierungsrat in verdankenswerter Weise jeweils per Mail zugestellt – Frau Bucher ist Tag und Nacht am Thema dran. Im Kanton Zürich wurde beispielsweise die FEB-Notverordnung vom Kanton wegen fehlender gesetzlicher Grundlage aufgehoben. Warum? In der Kantonsverfassung Zürich wurde im Jahr 2002 oder 2004 der Passus «Zur Verhinderung einer sozialen Notlage» gestrichen. In der basellandschaftlichen Verfassung ist dieser noch drin in § 74 Absatz 3. Im Kanton Zürich kann aber die Notverordnung aufgrund des fehlenden Passus nicht darauf abgestützt werden. Das gemahnt zur Vorsicht. Der Kanton Zürich kam daher zum Schluss, mit einem Gesetz vorzugehen.

Die Möglichkeit einer Verordnung besteht, das Eis ist aber dünn. Man kann aber auch mit einer gesetzlichen Lösung ins Rennen gehen. Das würde dann heissen, dass man Budget und Steuerfuss im Januar beschliesst, was möglich wäre, da man in dieser Zeit trotzdem die gebundenen Ausgaben tätigen – und das Budget mit dem Steuerfuss, basierend auf der speziellen gesetzlichen Grundlage – im Januar erlassen darf. Möglich wäre dies. So wurde es mit den Notverordnungen

gehandhabt, und auch im Falle der Geschäftsmieten kam man mit einem enormen Tempo vorwärts. Das Geschäft müsste möglichst rasch eingespeist und in der Finanzkommission beraten werden – nach einem kurzen Vernehmlassungsverfahren –, so dass es dann an einer Landrats-sitzung, am Morgen und Nachmittag, beschlossen und sofort in Kraft gesetzt werden könnte. Die Gemeinden, die von diesem Gesetz Gebrauch machen wollen, können dies tun, müssen aber nicht. Gemeinden, die eine Gemeindeversammlung durchführen wollen, können dies. Das wäre ein gangbarer Weg. Den Verordnungsweg hält der Finanzdirektor für eine sehr unsichere Variante. Es soll hier nicht gebremst werden, aber man möchte nach Möglichkeit einen Weg finden, der nicht in grosse Rechtshändel mündet. Dies im vollen Respekt vor den demokratischen Rechten einer Gemeindeversammlung. Die direkt demokratischen Rechte der Gemeindeversammlung sind ein sehr heikles Gebiet.

**Urs Kaufmann** (SP) bedankt sich für die Ausführungen des Finanzdirektors und kann mit der Umwandlung in ein Postulat – ein sog. «Handlungspostulat» – leben. Über die damit verbundenen Risiken und Nebenwirkungen könnte man sicher einen ganzen Nachmittag diskutieren. Eine ganze Reihe davon wurde bereits vom Regierungspräsidenten genannt. Noch nicht angesprochen wurde aber die Tatsache, dass die Wahrscheinlichkeit, Gemeindeversammlungen noch durchführen zu können, kleiner und kleiner wird. Heute wurden erneut mehr als 10'000 Neuansteckungen registriert. Im Moment können Gemeindeversammlungen noch durchgeführt werden. Wenn es aber dann einmal nicht mehr möglich ist und offiziell verboten wird, wie im ersten Lockdown, so entstehen echte Probleme, weil man kein Budget hat und nur noch die gebundenen Ausgaben getätigt werden können. Irgendeinen Malerauftrag im Budget könnte man sicher nicht vergeben. Diverse KMU würden darunter leiden, weil man Ewigkeiten auf einen Beschluss warten muss, der erst zustande kommen kann, wenn wieder eine Gemeindeversammlung möglich ist.

Auch für andere Geschäfte wäre dies dramatisch. In Frenkendorf müsste der Robi-Spielplatz geschlossen werden, da es einen dringenden Entscheid braucht, damit die Gemeinde diesen übernehmen kann. Ohne Abstimmung wäre der Betrieb geschlossen. Weiter geht es um die Sanierung von drei Kindergärten, auch dies Aufträge an KMU, die dann um ein ganzes Jahr verschoben werden müssten. Wenn man jetzt alle juristischen Risiken und Nebenwirkungen auf den Tisch legt, so müssen dabei auch die praktischen Auswirkungen berücksichtigt werden. Wenn die Gemeinden nicht beschlussfähig sind, so hat dies enorme Folgen im gesamten Gemeindekontext. Es muss daher dringend eine Lösung gefunden werden.

Zu den beiden vom Regierungsrat vorgeschlagenen Varianten: Die Verordnung hat natürlich ein bisschen mehr Risiken und Nebenwirkungen. Es ist durchaus nicht ausgeschlossen, dass daraus Einsprachen oder Rechtshändel auf Gemeindeebene hervorgehen. Nichtsdestotrotz haben dies andere Kantone auch schon getan und dies müsste sofort in Angriff genommen werden. Mit der Verordnung müsste den Gemeinden gleichzeitig kommuniziert werden, dass nicht alles «wasserdicht» ist, aber dass damit die Möglichkeit besteht, die Instrumente zu nutzen bei einem allfälligen offiziellen Verbot von Gemeindeversammlungen. Richtig ist aber auch, dass nun versucht wird, im Schnellverfahren diese gesetzlichen Bestimmungen zu erlassen. Der Vorstoss zum Geschäftsmietengesetz wurde im Mai eingereicht, und nun hat man die Volksabstimmung, das heisst, es sind x Monate vergangen. Das wird im aktuellen Fall nicht anders sein, und dann ist das Risiko sehr gross, dass man kein Budget hat und nur noch gebundene Ausgaben tätigen kann. Daher müssten beide Wege in Angriff genommen werden, um möglichst rasch Möglichkeiten zu schaffen. Das Ziel ist eindeutig eine Stärkung der demokratischen Rechte. Denn das hat den Redner im ersten Lockdown extrem gestört, dass man nämlich die Gemeindeversammlungen nicht durchführen konnte, dann aber als Gemeinderat das Recht erhielt, selbst zu entscheiden. Es ist nicht verständlich, warum man nicht eine Urnenabstimmung machen konnte und schliesslich für dringliche Geschäfte als Gemeinderat selbst entscheiden konnte. Das war die schlechteste Form der Demo-

kratie, indem letztlich sieben gewählte Gemeinderäte entschieden haben. Dass dies wieder passiert, muss unbedingt vermieden werden.

Es soll vorwärts gemacht und eine Verordnung auf die Beine gestellt werden, so dass man im schlimmsten Fall mit einer Urnenabstimmung im Januar den Budgetentscheid fällen und die dringenden Geschäfte beschliessen kann. Irgendwann in ein paar Monaten wird man dann auch noch den gesetzlichen Weg haben, so dass man eine gute Basis mit weniger Risiken und Nebenwirkungen haben wird. Der Redner bittet das Landratskollegium um Unterstützung für das «Handlungspostulat» im Sinne einer Beschreitung der beiden vorgezeichneten Wege.

Landratspräsident **Heinz Lerf** (FDP) stellt fest, dass der Motionär mit einer Umwandlung in ein Postulat einverstanden sei. Ist jemand gegen eine Überweisung als Postulat?

**Hanspeter Weibel** (SVP) ist nicht gegen die Überweisung, weist aber auf eine verpasste Chance hin. Das Geschäft [2017/162](#) hatte die SVP-Fraktion vor drei Jahren eingereicht als Motion für ein fakultatives Referendum auch für Beschlüsse zum Budget, um genau diese Frage der positiv besetzten Formulierung in den Gemeindegesetzen bezüglich Referendum lösen zu können. Die Motion wurde vom Rat in ein Postulat umgewandelt und dann abgelehnt. Die Argumente und Begründungen sind im Protokoll der Landrat-Sitzung vom 28.09.2017 nachzulesen. Es ist keine Lösung für das Problem, kann aber ein Hinweis dafür sein, dass damals eine Chance verpasst wurde.

**Klaus Kirchmayr** (Grüne) bedankt sich bei Regierungspräsident Anton Lauber, dessen Worte bei der Grüne/EVP-Fraktion auf sehr fruchtbaren Boden gefallen sind. Sie reflektieren ziemlich genau die Überlegungen, die sich die Fraktion am Morgen und über Mittag machte. Es ist auch eine wunderbare Auslegeordnung der Problematik. Und man ist dankbar, die Verfassung beim Regierungsrat in guten Händen zu wissen. Man spürt die Sorgfalt. Ein Dank geht auch an Urs Kaufmann für die Umwandlung des Vorstosses in ein Postulat. Das ermöglicht es den Grünen zuzustimmen. Man teilt die Sorgen, die der Regierungspräsident bezüglich Verordnung erwähnte, und man zweifelt auch, dass die Verordnungslösung – das dünne Eis – eine ausreichende Grundlage bieten würde. Wenn dann quasi mit einem Disclaimer Volksabstimmungen gemacht werden müssten. Typischerweise passieren solche Volksabstimmungen ja bei umstrittenen Geschäften. Den Redner nimmt Wunder, welcher Gemeinderat diesen Weg wählt, wenn es danach jedem offensteht, die rechtliche Grundlage in Zweifel zu ziehen. Es ist wohl allen im Saal klar, dass à tout prix eine rechtliche Grundlage geschaffen werden muss. Es muss schnell geschehen. Alle Beschleunigungsmöglichkeiten im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren müssen ausgeschöpft werden. Das kann eine konferenzielle Vernehmlassung beinhalten, unter Umständen kann es, wie vom Finanzdirektor angetönt, eine Zusammenfassung von ersten und zweiten Lesungen beinhalten. Die klare Präferenz der Grünen ist es, möglichst schnell saubere gesetzliche Grundlagen zu schaffen. Wenn alle helfen, so ist es zu schaffen, dass dieses Instrument im Januar oder spätestens Februar 2021 zur Verfügung steht. Und die ein oder maximal zwei Monate, in denen man ohne gesetzliche Grundlage ist, können auch in Rahmen des Budgets überbrückt werden. Die Grüne/EVP-Fraktion stimmt der Überweisung des Postulats zu und ist gespannt, was der Regierungsrat vorschlägt.

**Marc Schinzel** (FDP) meint, zum Ausgleich komme von seiner Seite auch der Dank an Regierungspräsident Anton Lauber. Nicht nur sprach Anton Lauber heute als Regierungspräsident, sondern auch als Jurist. Die richtigen Punkte wurden genannt. Im sensiblen Bereich der politischen Rechte muss man sehr vorsichtig sein. Schnellschüsse verbieten sich hier. Die vorgetragenen Bedenken sind sehr ernst zu nehmen und alle sind gut beraten, eine saubere gesetzliche Grundlage für allfällige Änderungen zu haben. Ein Verordnungsweg ist ein gefährlicher Weg. Man verspielt damit mehr, als man gewinnt. Demokratie bedeutet auch, dass man das Vertrauen der Bevölkerung hat. Dies ist nur möglich mit gut abgestützten Lösungen. Demokratie und Rechtsstaat

gehen Hand in Hand, sind keine Gegensätze, sie ergänzen und begrenzen sich gleichzeitig. Man hat immer die Tendenz, sofort etwas zu machen. Es muss auch geschaut werden, was mit Auslegungen machbar ist, mit Interpretationen. Und es ist wichtig, sorgfältig zu arbeiten. Es ist zu begrüssen, dass der Regierungsrat offenbar jetzt genau das machen will. Es wäre daher völlig falsch gewesen, den Vorstoss als Motion zu überweisen.

://: Der Vorstoss wird stillschweigend als Postulat überwiesen.

---