

## Vorlage an den Landrat

### **Gesetz über Urnenabstimmungen und Wahlen während der Corona-Pandemie** 2020/669

vom 8. Dezember 2020

#### **1. Bericht**

##### **1.1. Ausgangslage**

In den vergangenen Wochen hat sich die Situation im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie in der Schweiz verschärft, weshalb der Bundesrat an seiner Sitzung vom 28. Oktober 2020 weitere landesweite Massnahmen gegen die Ausbreitung des Virus ergriffen hat. Er hat zu diesem Zweck die Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie ([Covid-19-Verordnung besondere Lage](#); SR 818.101.26; nachfolgend: Covid-19-Verordnung) geändert. Es gelten seither besondere Bestimmungen betreffend Veranstaltungen. Gemäss Art. 6 der Verordnung ist es verboten, Veranstaltungen mit mehr als 50 Teilnehmenden durchzuführen (Abs. 1). An Veranstaltungen im Freundes- und Familienkreis (private Veranstaltungen), welche nicht in öffentlich zugänglichen Einrichtungen und Betrieben stattfinden, dürfen höchstens zehn Personen teilnehmen (Abs. 2). Die Durchführung von Messen und Märkten in Innenräumen ist verboten (Abs. 3). Demgegenüber unterliegen Versammlungen der Legislativen auf allen Staatsebenen keinen Beschränkungen der Personenzahl (vgl. Art. 6c Abs. 1 Bst. a Covid-19-Verordnung). Darunter fallen u. a. Parlamentssitzungen auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene sowie Gemeindeversammlungen. Nach wie vor gelten für diese Veranstaltungen aber die Abstands- und Hygienevorschriften und sie müssen über ein Schutzkonzept gemäss Art. 4 Covid-19-Verordnung verfügen.

Aufgrund der geltenden aktuellen Rechtslage ist die Durchführung von Gemeindeversammlungen nach wie vor möglich und erlaubt. Auch der Regierungsrat hat diesbezüglich keine weitergehenden Massnahmen im Sinne einer Beschränkung beschlossen. Landes- und Kantonsregierung sind der Meinung, politische Rechte sollten nicht eingeschränkt werden. Eine Einschränkung der Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten, wie sie durch eine Urnenabstimmung geschieht, ist für den Regierungsrat vor diesem Hintergrund nur schwer zu rechtfertigen.

Weil die Durchführung von Gemeindeversammlungen aufgrund der Vorgaben des Bundes grundsätzlich erlaubt ist, muss eine separate kantonale Regelung in Abweichung zur Intention der Covid-19-Verordnung beschlossen werden. Weiter ist rechtlich die Tatsache zu berücksichtigen, dass im Kanton Basel-Landschaft Beschlüsse über Budget und Steuerfuss gemäss Gesetz vom 28. Mai 1970 über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden ([Gemeindegesetz](#); SGS 180) nicht dem Referendum (Volksabstimmung) unterstellt sind und damit explizit nicht an der Urne gefasst werden können. Die geplante Regelung bedeutet insofern eine Abweichung zum kantonalen Gemeindegesetz.

Verschiedene Gemeinden sowie einzelne Stimmberechtigte aus unterschiedlichen Gemeinden äusserten dennoch Bedenken betreffend die Durchführung von Gemeindeversammlungen und bekundeten das Bedürfnis nach Alternativen. Dabei stand der Wunsch nach der Möglichkeit von Urnenabstimmungen im Vordergrund. Der Regierungsrat erkannte die Problematik und setzte sich intensiv mit der Thematik auseinander. Er steht der Einführung der Möglichkeit der Urnenabstimmung grundsätzlich kritisch gegenüber. Nebst rechtlichen Bedenken vor allem auch deshalb, weil aufgrund der geltenden aktuellen Rechtslage die Durchführung von Gemeindeversammlungen nach wie vor möglich und erlaubt ist. Unter 1.3. werden die sich stellenden Rechtsfragen ausführlich dargelegt.

Am 5. November überwies der Landrat dem Regierungsrat die als dringlich eingereichte [Motion 2020/564](#) von Urs Kaufmann «Beschlussfähigkeit von Gemeinden in Corona-Zeiten» als Postulat und erteilte ihm somit den Auftrag zu prüfen, ob eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden kann, damit in Gemeinden alternativ Urnenabstimmungen anstelle von Gemeindeversammlungen durchgeführt werden können.

## **1.2. Ziel der Vorlage**

Mit dem vorliegenden Gesetz soll dem Landrat die Möglichkeit gegeben werden, darüber zu befinden, ob die Gemeinden die zeitlich befristete Möglichkeit erhalten sollen, anstelle von Gemeindeversammlungen Urnenabstimmungen durchzuführen. Die Gemeinderäte werden ermächtigt, in Abweichung von §§ 47 sowie 53 Abs. 1 Gemeindegesetz eine Urnenabstimmung anzuordnen für dringliche Geschäfte und sofern sie zum Schluss gelangen, dass die Durchführung einer Gemeindeversammlung aufgrund der Rahmenbedingungen betreffend die Covid-19-Pandemie als nicht verantwortbar erscheint.

Im Sinne einer «Kann-Vorschrift» werden Variabilität und Autonomie maximal berücksichtigt: Gemeinden, welche ihre Versammlungen durchführen wollen, werden nicht daran gehindert. Ebenso ist es möglich, Gemeindeversammlungen zu verschieben und somit auf die Durchführung einer Abstimmung an der Urne zu verzichten. Der Entscheid, ob die Durchführung einer Gemeindeversammlung unter den gegebenen Umständen und unter Einhaltung der notwendigen Schutzmassnahmen als zumutbar erscheint, liegt im Ermessen des Gemeinderats. Dabei hat eine Interessenabwägung stattzufinden zwischen der Behandlung eines Geschäfts an der Gemeindeversammlung, welche die Stimmberechtigten durch ihre Mitwirkungsrechte aktiv mitgestalten und die Vorlage somit beeinflussen können, und dem Interesse einer Beschlussfassung an der Urne, die allenfalls im Interesse der Entwicklung der Gemeinde steht (z. B. Investitionsvorhaben zur Unterstützung der Wirtschaft) oder aus Gründen der Dringlichkeit zu erfolgen hat. Ebenso zu berücksichtigen ist, ob eine Vorlage politisch umstritten ist, ob mit Änderungsanträgen von Stimmberechtigten zu rechnen ist und ob die Verschiebung des Geschäfts (zugunsten einer Gemeindeversammlung) zu erheblichen Nachteilen führen würde.

Des Weiteren sind alternative Beschlussformen für den Einwohnerrat vorgesehen. Dieser soll seine Sitzungen auch in Form digitaler Meetings abhalten und Beschlüsse auf dem Zirkularweg fällen können für den Fall, dass die Durchführung einer Präsenz-Sitzung aufgrund der Covid-19-Pandemie als nicht verantwortbar erscheint. In Abweichung zum Öffentlichkeitsprinzip soll es zudem möglich sein, Sitzungen mittels technischer Hilfsmittel (Livestream oder dergleichen) der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

## **1.3. Erläuterungen**

### *1.3.1. Zu klärende Rechtsfragen*

- Normstufe

Es stellte sich dem Regierungsrat zunächst die Frage nach der geeigneten Normstufe, um anstelle von Gemeindeversammlungen Urnenabstimmungen zu ermöglichen. Vor dem Hintergrund, dass

die Covid-19-Verordnung des Bundes keine Einschränkungen für Gemeindeversammlungen vorsieht und demnach die Durchführung von Gemeindeversammlungen grundsätzlich möglich ist sowie der Tatsache, dass das Gemeindegesetz Budget und Steuerfuss als nicht referendumsfähig erklärt, hat eine Regelung zwangsläufig die Kollision mit der Bundesverordnung und dem Gemeindegesetz zur Folge. Es stellte sich einerseits die Frage, auf welche Rechtsgrundlage sich der Erlass stützt. Andererseits musste geklärt werden, auf welcher Normstufe (Gesetz im formellen Sinne oder Verordnung) die Rechtsätze zu erlassen sind, damit diese nicht gegen das Gesetzmässigkeitsprinzip verstossen.

- Einschränkung der Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten

Wie bereits aufgezeigt sind Gemeindeversammlungen unter Einhaltung entsprechender Rahmenbedingungen weiterhin durchführbar. Mit der Möglichkeit der Durchführung einer Urnenabstimmung anstelle einer Gemeindeversammlung sind gewisse Nachteile verbunden, weil die Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten eingeschränkt werden.

In der Schweiz stellt die Gemeindeversammlung die direkteste Form der Demokratie dar. Sie ermöglicht den Stimmberechtigten eine direkte und maximale Form der Mitwirkung, indem sie Anträge stellen und sich aktiv an der Diskussion beteiligen und somit die Vorlagen direkt beeinflussen können. Demgegenüber ermöglicht die Urnenabstimmung einzig eine Ja/Nein-Entscheidung, was einer Einschränkung der Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten gleichkommt, weil sich ihr Handlungsspielraum auf die Annahme oder Ablehnung der jeweiligen Vorlage beschränkt.

- Umgang mit dem Thema Budget / Steuerfuss

Gemäss Regelung im Gemeindegesetz (§ 49 Abs. 3 Bst. a) sind Beschlüsse über Budget und Steuerfuss nicht dem Referendum unterstellt und können damit nicht an der Urne gefasst werden. Die Möglichkeit der Urnenabstimmung auch betreffend Budget und Steuerfuss würde demnach eine Abweichung zum kantonalen Gemeindegesetz bedingen. Ausserdem stellte sich die Frage, wie Budget und Steuerfuss zur Abstimmung gelangen können, damit keine nicht umsetzbaren Ergebnisse aus der Abstimmung resultieren. Und schliesslich besteht ein zeitliches Problem: Die Gemeinden brauchen, um eine Urnenabstimmung zu planen und zu organisieren, mehrere Wochen Vorlaufzeit. Beschliesst der Landrat das Gesetz Mitte Dezember, geht der Regierungsrat davon aus, dass es frühestens für Februar möglich sein wird, eine Urnenabstimmung anzusetzen.

- Zeitliche Dringlichkeit

Die Forderung der Gemeinden und der Politik nach der Möglichkeit von Urnenabstimmungen anstelle von Gemeindeversammlungen ist aufgrund von Bedenken wegen steigender Infektionszahlen und unabhängig der bestehenden gesetzlichen Grundlagen in Bund und Kanton entstanden. Eine entsprechende gesetzliche Regelung macht demnach nur Sinn, wenn sie zeitnah in Kraft tritt. Der Landrat hat die Möglichkeit, das Gesetz sofort in Kraft zu setzen. Dazu müssen sich 2/3 der anwesenden Landratsmitglieder für dieses Vorgehen aussprechen (vgl. § 63 Abs. 4 [Verfassung](#) des Kantons Basel-Landschaft [KV BL]; SGS 100). Sollte der Beschluss zustande kommen, findet innert 6 Monaten eine Volksabstimmung über das Gesetz statt. Wird das Gesetz an der Urne verworfen, tritt es ausser Kraft. Die zuvor per Urnenabstimmung gefällten Gemeindebeschlüsse haben weiterhin Bestand und werden nicht aufgehoben. Der Unterschied zum «normalen» Gesetzgebungsprozess besteht darin, dass das Gesetz sofort in Kraft tritt und nicht zuerst ein fakultatives/obligatorisches Referendum abgewartet werden muss. Das heisst, der Landrat beschliesst anlässlich der zweiten Lesung zunächst über die sofortige Inkraftsetzung und danach über das Gesetz (zwei separate Beschlüsse), wobei das Gesetz mit einfacher Mehrheit beschlossen werden kann, nachdem die notwenige 2/3-Mehrheit für die sofortige Inkraftsetzung erreicht wurde. Mit der sofortigen Inkraftsetzung wird das Referendum gemäss §§ 30 und 31 KV BL durch ein obligatorisches Referendum nach 6 Monaten gemäss § 63 Abs. 4 KV BL ersetzt. Die rechtlichen Wirkungen eines Erlasses beginnen mit seinem Inkrafttreten (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwal-

tungsrecht, Rz. 258). Eine analoge Regelung gibt es auf eidgenössischer Ebene. Art. 165 [Bundesverfassung](#) der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) durchbricht den Grundsatz, wonach die Stimmbürger im Gesetzgebungsprozess noch vor Inkrafttreten einer Novelle intervenieren dürfen. Aufgrund dieser Regelwidrigkeit ist die Dringlichkeitsklausel nur bei einem Bundesgesetz statthaft, «dessen Inkrafttreten keinen Aufschub duldet». Gefordert ist zeitliche und sachliche Dringlichkeit (Häfelin/Haller/Keller, Bundesstaatsrecht, Rz. 1829). Erstens müssen nicht wiedergutzumachende Nachteile drohen, sollte das Gesetz nicht unverzüglich Geltung erlangen können; und zweitens muss es um rechtspolitisch gewichtige Anliegen gehen. Umgemünzt auf den Kanton bedeutet dies, dass das Gesetz bis und mit Ablehnung durch das Stimmvolk in Kraft ist (sog. resolutiv-bedingte Regelwidrigkeit, welche in Kauf genommen wird). Wenn das Stimmvolk das Gesetz an der Urne ablehnt, so tritt es ausser Kraft, wobei die «unter altem Recht geltenden» Beschlüsse nicht aufgehoben werden.

Dennoch birgt das abgekürzten Gesetzgebungsverfahren Risiken, wie z. B. die fehlende politische Diskussion. Vor dem Hintergrund, dass mit der Regelung die politischen Rechte der Stimmberechtigten eingeschränkt werden, ist dies nach Ansicht des Regierungsrats gravierend. Die Verkürzung des Gesetzgebungsprozesses lässt sich allenfalls durch die zeitliche Befristung des Gesetzes, den Umstand, dass der Ursprung des Bedürfnisses nach einer Regelung dem Anliegen verschiedener Gemeinden und des Landrats entspringt und dadurch, dass durch die Regelung auf Gesetzesstufe die maximale Legitimation erreicht wird, rechtfertigen. Da das Gesetz mittels einer «Kann-Bestimmung» lediglich eine Möglichkeit bietet, die nicht wahrgenommen werden muss und das Vorhandensein dieses Instruments je nach Entwicklung der Lage allenfalls dringlich werden kann oder aber keine Verwendung findet, mag die befristete Beschränkung der Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten etwas zu relativieren.

- Exkurs: Regelung in anderen Kantonen; Rechtsvergleich:

In diversen Gemeinden unterschiedlicher Kantone, wie z. B. im Kanton Aargau, wurden bereits im Frühling Urnenabstimmungen anstelle von Gemeindeversammlungen durchgeführt. Dies, weil die Durchführung von Gemeindeversammlungen damals aufgrund des Verbandsverbots nicht möglich war. Der Kanton Aargau und verschiedene weitere Kantone erliessen unter Notrecht entsprechende Verordnungen (AG: [Sonderverordnung](#) vom 1. April 2020). Obwohl zum jetzigen Zeitpunkt dem Stattfinden von Gemeindeversammlungen rechtlich nichts im Weg steht, sehen sich diverse Kantone mit dem Wunsch von Gemeinden nach Alternativen zu Gemeindeversammlungen konfrontiert. Ein Rechtsvergleich mit den Kantonen Aargau, Bern, Graubünden, Luzern, Solothurn, St. Gallen, Thurgau und Zürich hat folgendes ergeben:

Es gibt Kantone, in welchen das Gemeindegesetz bereits vorsieht, dass unter bestimmten Umständen Urnenabstimmungen angeordnet anstatt Gemeindeversammlungen abgehalten werden können. So etwa im Kanton [Bern](#) («*Kann eine Gemeindeversammlung ausnahmsweise nicht unter zumutbaren Verhältnissen durchgeführt werden, ordnet die Regierungsstatthalterin oder der Regierungsstatthalter auf Ersuchen des Gemeinderates oder von Amtes wegen einen Urnengang an*»). Diese Kantone haben aufgrund der bestehenden gesetzlichen Grundlage meist eine Lösung in Form einer Verordnung, resp. im Falle des Kantons Bern, einer Allgemeinverfügung, bereitgestellt.

Kantone ohne rechtliche Grundlage im Gemeindegesetz wie Zürich, Aargau, Solothurn oder Luzern haben – mit Ausnahme des Kantons Zürich – Verordnungen gestützt auf ihre Kantonsverfassungen (Notrecht) erlassen. Der Kanton Aargau hat seine im Frühjahr erlassene Sonderverordnung verlängert. Der Kanton Zürich sieht in seinem [Gemeindegesetz](#) grundsätzlich die Möglichkeit der Urnenabstimmung vor, schliesst diese aber für bestimmte Geschäfte, darunter Budget und Steuerfuss, aus (vgl. § 10). Die Ausgangslage im Kanton Zürich ist demnach gut mit derjenigen im Kanton Basel-Landschaft vergleichbar. Beide kantonalen Gemeindegesetze sehen eine Urnenabstimmung für die Beschlussfassung über Budget und Steuerfuss nicht vor. Beide Kantone kommen zum Schluss, dass für die Schaffung einer entsprechenden Grundlage, welche die Vorgabe im Gemeindegesetz aushebelt, eine Regelung auf Gesetzesstufe vonnöten ist. Der Regierungsrat des

Kantons Zürich verfolgt denselben Weg wie der Kanton Basel-Landschaft: Er hat ebenfalls ein zeitlich befristetes Gesetz erarbeitet, um den Gemeinden die Möglichkeit zu bieten, für vom Gemeindegesetz nicht vorgesehene Geschäfte Urnenabstimmungen anstelle von Gemeindeversammlungen durchzuführen. Ebenfalls wird auch in Zürich der Weg des beschleunigten Gesetzgebungsverfahrens beschritten.

### 1.3.2. *Geprüfte Varianten*

Im Sinne einer Variantenevaluation hat der Regierungsrat zwei gangbare Varianten geprüft und gegeneinander abgewogen. Als erste Variante prüfte der Regierungsrat den Erlass eines Gesetzes. Der augenscheinlichste Vorteil eines Gesetzes liegt darin, dass es vom Landrat und somit von der Legislative erlassen wird. Ein Gesetz verfügt über eine hohe demokratische Legitimation. Um der zeitlichen Dringlichkeit zu begegnen, sehen Kantonsverfassung und Geschäftsordnung des Landrats zudem Möglichkeiten vor, um das Verfahren zu beschleunigen. So kann das Gesetzesvorhaben direkt im Landrat beraten und anlässlich einer einzigen Landratssitzung zweimal gelesen werden. Im Weiteren kann der Landrat das Gesetz per sofort in Kraft setzen, wenn dies 2/3 der anwesenden Landratsmitglieder beschliessen. Die Nachteile eines Gesetzes sind aber trotz allem die zeitliche Umsetzung und die damit verbundenen Unsicherheiten. Die Mehrheit der Beschlüsse, welche für das beschleunigte Gesetzgebungsverfahren nötig sind, werden nicht durch den Regierungsrat gefasst und sind durch diesen auch nicht zu beeinflussen. So entscheidet etwa die Geschäftsleitung des Landrats darüber, wann die Vorlage traktandiert wird und ob sie dem Landrat beantragt, das Gesetz direkt, also ohne vorgängige Kommissionsberatung, im Plenum zu behandeln. Es kann im Vorfeld nicht abgeschätzt werden, ob die entsprechenden Mehrheiten erreicht werden können, um das Gesetz (sofort) in Kraft zu setzen. Es ist durchaus möglich, dass sich bei einer verzögerten Einführung des Gesetzes die Lage bereits wieder entspannt hat und Urnenabstimmungen überflüssig sind. Oder das Gesetz kann – sollte es ohne die nötige 4/5-Mehrheit beschlossen werden, sodass es der obligatorischen Volksabstimmung unterliegt – erst viel später als geplant in Kraft gesetzt werden, womit der Nutzen für die Gemeinden zumindest stark angezweifelt werden darf. Ein Gesetzeserlass bleibt daher aufwändig, ist nicht innert kurzer Frist umsetzbar und birgt Risiken, was die Inkraftsetzung anbelangt.

Im Hinblick auf den zeitlichen Aspekt liegt der grösste Vorteil einer Verordnung darin, dass sie innert kürzester Zeit durch den Regierungsrat erlassen werden kann und dazu weder ein Mitberichts- noch ein Vernehmlassungsverfahren durchlaufen werden muss. Der Regierungsrat kann daher schnell und unkompliziert auf verändernde Umstände reagieren. Andererseits bedeutet der Gang über eine regierungsrätliche Verordnung immer auch, Macht an die Exekutive zu übertragen. Die demokratische Legitimation ist demnach um ein vielfaches geringer als beim Gesetz. Insbesondere bei Regelungen, welche die Möglichkeit vorsehen, Rechte zu beschneiden, ist eine Verordnung daher kaum das richtige Mittel. Im Weiteren stellt die Verordnung nur eine knapp genügende Regelungsstufe dar, weil die Verordnung dem übergeordneten Gemeindegesetz widerspricht. Dennoch wären mit Art. 40 Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen ([Epidemiengesetz](#), EpG; SR 818.101) und Art. 2 der Covid-19-Verordnung besondere rechtliche Grundlagen gegeben, auf welche sich eine Regelung in einer regierungsrätlichen Verordnung abstützen liesse. Zudem geht es nicht darum, alle Gemeindeversammlungen durch Urnenabstimmungen zu ersetzen, sondern um eine zeitlich befristete Möglichkeit, von welcher allenfalls nur wenige Gemeinden Gebrauch machen werden, weil eine Urnenabstimmung immer auch organisatorischen und finanziellen Aufwand für die Gemeinde bedeutet. Schliesslich kann durch eine Fristverlängerung für Budgetbeschlüsse erreicht werden, dass die unmittelbare Dringlichkeit, der nur mit einer Verordnung hätte begegnet werden können, nicht mehr gegeben ist.

### 1.3.3. *Verworfenne Varianten*

Der Regierungsrat hat noch weitere Instrumente geprüft, diese jedoch rasch wieder verworfen. Den Gang über den Erlass von Notrecht ist nicht angezeigt, da – trotz der aktuell angespannten Lage – keine Notlage vorliegt. Nicht weiterverfolgt wurde eine allfällige Ergänzung der bestehenden [Verordnung](#) über die Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie [SGS 961.11]). Dies, weil die Abhaltung einer Urnenabstimmung an Stelle einer Gemeindeversammlung wohl nur

schwerlich unter die Bekämpfung der Covid-19-Epidemie zu subsumieren wäre und eine solche ja auch gar nicht verboten ist oder verboten werden soll. Zuletzt wurde auch der Erlass einer Allgemeinverfügung durch die zuständige Dienststelle ad acta gelegt. Die Allgemeinverfügung ist dadurch gekennzeichnet, dass sie sich einerseits an einen (relativ) unbestimmten Personenkreis richtet, also genereller Natur ist, andererseits einen konkreten Tatbestand regelt. Zudem wurde im Kanton Luzern eine solche Allgemeinverfügung durch das Kantonsgericht Luzern bereits für unzulässig erklärt, da dieses Instrument nicht geeignet sei, um generell-abstrakte Regeln im Umgang mit Covid-19 durchzusetzen. Aus diesem Grund hat sich der Regierungsrat bei der tieferen Prüfung auf das Gesetz und die Verordnung beschränkt.

#### 1.3.4. Variantenentscheid und Begründung

Aufgrund der vorherigen Ausführungen kam der Regierungsrat aus mannigfaltigen Gründen zum Schluss, dass eine Regelung auf Gesetzesstufe die rechtlich beste Lösung darstellt.

Das sogenannte Erfordernis der Gesetzesform bedeutet, dass die wichtigen Rechtsnormen in einem Gesetz enthalten sein müssen. Verlangt wird ein Gesetz, das vom Parlament erlassen wurde und somit über eine hohe demokratische Legitimation verfügt. Im Kanton Basel-Landschaft ist der Landrat die gesetzgebende Behörde des Kantons (vgl. § 61 Absatz 1 KV BL). Alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen erlässt der Landrat in der Form des Gesetzes (§ 63 Absatz 1 KV BL). Die Befugnis zum Erlass grundlegender und wichtiger Bestimmungen darf dabei vom Gesetzgeber nicht auf andere Organe übertragen werden (§ 36 Absatz 1 KV BL). Die Abgrenzung von grundlegenden und wichtigen Bestimmungen ist nicht einfach. Auf Bundesebene definiert Art. 164 Absatz 1 BV, dass die grundlegenden Bestimmungen über die Ausübung der politischen Rechte und Pflichten von Personen zu den wichtigen Bestimmungen gehören, welche in einem Gesetz zu normieren sind. Weitere Kriterien für die Umschreibung der Wichtigkeit einer Rechtsnorm sind die Intensität des Eingriffs, die Zahl der von einer Regelung Betroffenen, die finanzielle Bedeutung sowie die Akzeptierbarkeit. So sollten Massnahmen, bei denen mit Widerstand der Betroffenen gerechnet werden muss, ihre Grundlagen in einem Gesetz haben. Durch den vorliegenden Erlass soll den Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt werden, dass in Ausnahmefällen die Beschlussfassung durch Urnenabstimmungen erfolgt anstatt anlässlich der Gemeindeversammlung. In den Gemeindeversammlungen treffen sich die Stimmberechtigten, um gemeinsam über die kommunale Politik zu befinden. Die Teilnahme beschränkt sich dabei nicht nur auf die formelle Stimmabgabe, wie dies bei einer Urnenwahl der Fall ist. Vielmehr können die einzelnen Beschlüsse auch im Plenum diskutiert, ergänzt und abgeändert werden und die Stimmberechtigten können selbständige Anträge vorbringen. Durch diesen unmittelbaren Ideenaustausch werden die verschiedenen in der Gemeinde vorhandenen Ansichten und Interessen wahrnehmbar. Der gemeinsame Wille der Stimmberechtigten kann erkannt und politische Entscheide können so getroffen werden, dass die unterschiedlichen Strömungen berücksichtigt werden. Wird anstelle einer Gemeindeversammlung eine Urnenabstimmung bzw. eine Urnenwahl durchgeführt, so findet dieser Austausch nicht in dieser Masse statt und die politischen Rechte der Stimmberechtigten werden eingeschränkt. Da dieser Eingriff in die politischen Rechte eine gewisse Intensität aufweist, erachtet der Regierungsrat den Erlass eines demokratisch legitimierten Gesetzes im formellen Sinne als zwingend. Auch wenn es sich bei der Durchführung einer Urnenabstimmung um einen Ausnahmefall handelt, so ist überdies die Anzahl der von der geplanten Regelung Betroffenen sehr hoch, da sie sämtliche stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger in den Gemeinden mit der ordentlichen Gemeindeorganisation treffen kann. Im Weiteren hat die Diskussion anlässlich der Landratssitzung vom 5. November 2020 gezeigt, dass die Möglichkeit der Urnenabstimmung nicht unumstritten ist, weshalb auch unter diesem Gesichtspunkt das Gesetzgebungsverfahren anstelle des Verordnungsweges zu bevorzugen ist.

Da die geplanten Regelungen durchdacht und bereits der aktuellen Situation angepasst sind und überdies nur für eine begrenzte Zeit in Kraft sein werden, ist auch kein Flexibilitätsbedürfnis auszumachen. Die Regelungen bedürfen keiner ständigen Anpassung an veränderte Verhältnisse und müssen auch nicht innert sehr kurzer Zeit revidiert werden, weshalb der Weg über eine Verord-

nung falsch wäre. Der zeitlichen Dringlichkeit kann auch durch ein verkürztes Gesetzgebungsverfahren begegnet werden. Ein weiterer Grund, welcher für den Erlass eines Gesetzes und gegen den Erlass einer Verordnung spricht, ist, dass die geplanten Regelungen in weiten Teilen im Widerspruch zum Gemeindegesetz stehen. Durch den Erlass einer Verordnung, welche dem übergeordneten Gesetz entgegensteht, würde aufgrund der Normenhierarchie eine widersprüchliche Situation entstehen. Bei einem Gesetz entstünde dieser Widerspruch nicht, da das spätere dem früheren Gesetz vorgeht (lex posterior).

Fazit: Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass – wenn überhaupt – der Weg über das Gesetz geeigneter erscheint. Zwar lässt sich eine Verordnung schneller erlassen, jedoch muss die Einschränkung von politischen Rechten sorgfältig gehandhabt werden. Da bei einem genügend vorhandenen politischen Willen auch Gesetze innert kurzer Frist erlassen und in Kraft gesetzt werden können, hat sich der Regierungsrat dazu entschieden, dem Landrat den Gesetzesweg zu unterbreiten. Um die Einschränkung der Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten etwas zu relativieren und vor allem dem Umstand Rechnung zu tragen, dass aufgrund der angestrebten Geschwindigkeit des Gesetzgebungsverfahrens durch die Nutzung aller zur Verfügung stehenden prozessualen Abkürzungen der politische Diskurs nicht in einem Mass geführt werden kann, wie es für das Thema wünschenswert und notwendig wäre, entschied sich der Regierungsrat, eine zeitlich befristete Regelung vorzulegen. Damit soll den Gemeinden der nötige Handlungsspielraum während der akuten Phase der Corona-Pandemie eingeräumt, die damit einhergehenden Beschränkungen der Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten sollen aber nicht länger als nötig aufrechterhalten werden. Mit der gewählten Lösung auf Gesetzesstufe zeigt der Regierungsrat seinen Respekt vor dem System: Er respektiert die demokratischen Rechte in Form von Mitwirkungsrechten, welche die Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung wahrnehmen können. Diesem Respekt soll dadurch Rechnung getragen werden, dass die maximale Legitimation – in Form eines Gesetzes – angestrebt wird.

Weil anlässlich eines Urnengangs ausserdem keine Diskussion über Budget und Steuerfuss möglich ist, scheint es gerechtfertigt, Budget und Steuerfuss als eine Vorlage zu betrachten und den Stimmberechtigten nur eine Abstimmungsfrage zu stellen. Würden zwei Abstimmungsfragen zu Budget und Steuerfuss gestellt und erhielten diese gegensätzliche Mehrheiten, wären die Beschlüsse nicht umsetzbar. Aufgrund der mehrere Wochen dauernden Vorbereitungszeit für eine Urnenabstimmung und der Tatsache, dass der Landrat das Gesetz frühestens Mitte Dezember beschliessen kann, geht der Regierungsrat davon aus, dass es den Gemeinden frühestens für Februar 2021 möglich sein wird, eine Urnenabstimmung anzusetzen. Dies widerspricht der Vorschrift von § 158 Gemeindegesetz, wonach Budget und Steuerfuss bis Ende Jahr beschlossen sein müssen. Aus diesem Grund ist im Gesetz eine Fristverlängerung für den Beschluss des Budgets bis zum 30. April 2021 vorgesehen, für den Fall, dass eine Gemeinde das Budget und den Steuerfuss statt an der Gemeindeversammlung an der Urne beschliessen lassen möchte.

#### 1.3.5. *Zeitplan:*

Um den Gesetzgebungsprozess möglichst rasch voranzutreiben, werden die maximal möglichen prozessualen Abkürzungen im Gesetzgebungsprozess angestrebt mit dem Ziel, dass der Landrat Mitte Dezember über das Gesetz befinden und es gegebenenfalls in Kraft setzen kann. Die Gemeinden, welche erwägen, anstelle einer Gemeindeversammlung eine Urnenabstimmung durchzuführen, sollen schnellstmöglich mit der Planung der Durchführung allfälliger Urnengänge im Februar oder März 2021 beginnen können. Verzögerungen bei der Inkraftsetzung des Gesetzes, wie der Weg über das fakultative oder obligatorische Referendum, würden eine gesetzliche Lösung für die Gemeinden obsolet machen.

Prozessschritt	ordentlicher Gesetzgebungsprozess	Maximal beschleunigter Gesetzgebungsprozess	Gesetz Urnenabstimmungen und Wahlen
Mitbericht	10 Arbeitstage vor Vernehmlassung	erfolgt während Vernehmlassung	18.11. – 2.12.20
Vernehmlassung	3 Monate	verkürzt (§ 8 Abs. 2, <a href="#">Verordnung</a> über das Mitberichtsverfahren und das Vernehmlassungsverfahren SGS 140.31)	18.11. – 2.12.20
Überweisung der Vorlage durch den Regierungsrat an den Landrat			8.12.20
Überweisung der Vorlage durch die Geschäftsleitung (GL) des Landrats an eine Kommission	idR in der ersten GL-Sitzung nach Überweisung der Vorlage durch den Regierungsrat an den Landrat	Redaktionskommission wird zur Prüfung in sprachlicher und systematischer Sicht vor der Beratung im Landrat konsultiert (§ 63 <a href="#">Dekret</a> vom 21. November 1994 zum Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats, Geschäftsordnung des Landrats; SGS 131.1)	8.12.20
Erste Lesung Kommission	idR in der ersten Sitzung nach Überweisung der Vorlage an die Kommission durch die GL	entfällt*	3.12.20 (unter Vorbehalt Überweisung LRV 8.12.20)
Zweite Lesung Kommission	idR in der Folgesitzung (2 Wochen später) nach der ersten Lesung	entfällt*	3.12.20 (unter Vorbehalt Überweisung LRV 8.12.20)
Erste Lesung Landrat	in der ersten Sitzung nach Publikation des Kommissionsberichts, sofern zwischen Publikation und Veröffentlichung 8 Tage liegen	Direktberatung**	16./17.12.20
Zweite Lesung Landrat	idR in der Folgesitzung (2 Wochen später) nach der ersten Lesung	an derselben Sitzung wie erste Lesung*	16./17.12.20
Frist fakultativer Referendum	Während 8 Wochen nach Landratsbeschluss	Während 8 Wochen nach Landratsbeschluss***	abhängig von Landratsbeschluss



Inkraftsetzung Gesetz	Nach Ablauf der Referendumsfrist	Sofortige Inkraftsetzung***	abhängig von Landratsbeschluss
<b>Zeitaufwand</b>	<b>10-12 Monate</b>	<b>4 Wochen</b>	<b>4 Wochen</b>

Folgende Beschlüsse seitens Geschäftsleitung des Landrats und Landrat sind für das maximal beschleunigte Verfahren Voraussetzung:

\*Beschluss der GL des Landrats, die Vorlage zu traktandieren und die beiden Lesungen an einer Sitzung (§ 66 Abs. 2 Geschäftsordnung Landrat) durchzuführen

\*\*Antrag der GL des Landrats zur Direktberatung der Vorlage (§ 17a Abs. 2 Bst. d Geschäftsordnung Landrat) → Landrat beschliesst Direktbehandlung der Vorlage (§ 62 Geschäftsordnung Landrat)

\*\*\*Schlussabstimmung über das Gesetz: mögliche Beschlüsse des Landrats, Varianten der Inkraftsetzung:

- **Beschluss sofortige Inkraftsetzung** mit Volksabstimmung innert 6 Monaten: Der Landrat kann gemäss § 63 Absatz 4 KV BL mit einer 2/3-Mehrheit seiner anwesenden Mitglieder eine sofortige Inkraftsetzung des Gesetzes beschliessen. Innert 6 Monaten folgt die obligatorische Volksabstimmung darüber. Die Referendumsbestimmungen der §§ 30 und 31 KV BL gelten in diesem Fall nicht, sondern werden durch § 63 Abs. 4 KV BL und die damit verbundene obligatorische Volksabstimmung innert 6 Monaten übersteuert.
- **Beschluss Gesetz nach sofortiger Inkraftsetzung** (mit einfachem Mehr): Nach dem Beschluss über die sofortige Inkraftsetzung muss das Gesetz beschlossen werden. Das Gesetz kann mit einfachem Mehr beschlossen werden.
- **Beschluss Gesetz ohne sofortige Inkraftsetzung mit 4/5-Mehr**: Wurde die 2/3-Mehrheit für eine sofortige Inkraftsetzung verfehlt, kommt es darauf an, mit welcher Mehrheit das Gesetz beschlossen wird. Bei Erreichen der 4/5-Mehrheit untersteht das Gesetz dem fakultativen Referendum gemäss § 31 Abs. 1 Bst. c KV BL.
- **Inkraftsetzung nach Ablauf der fakultativen Referendumsfrist ohne Volksabstimmung**: Die Referendumsfrist beträgt gemäss § 31 Abs. 2 KV BL 8 Wochen. Wird das Referendum nicht ergriffen, kann das Gesetz nach Ablauf dieser achtwöchigen Frist in Kraft gesetzt werden.
- **Inkraftsetzung nach Abstimmung aufgrund fakultativen Referendums**: Kommt das fakultative Referendum zustande, kann das Gesetz erst nach erfolgter Abstimmung mit positivem Ausgang in Kraft treten.
- **Beschluss Gesetz ohne sofortige Inkraftsetzung ohne 4/5-Mehr**: Wurde die 2/3-Mehrheit für eine sofortige Inkraftsetzung verfehlt und das Gesetz danach auch nicht mit einer 4/5-Mehrheit beschlossen, unterliegt es dem obligatorischen Referendum gemäss § 30 Abs. 1 Bst. b KV BL.
- **Inkraftsetzung nach Abstimmung aufgrund obligatorischen Referendums**: Das Gesetz tritt nach einem positiven Abstimmungsergebnis in Kraft.
- **Ablehnungsbeschluss**: Das Gesetz findet keine Zustimmung im Landrat und wird abgelehnt. Es tritt nicht in Kraft.

Fazit: Je nach Beschluss wird der Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes verändert, sofern es überhaupt in Kraft tritt. Dem zugrundeliegenden Anliegen, der Ermöglichung, Gemeindeversammlungsbeschlüsse mit Urnengängen zu ersetzen, könnte somit erst entsprechend später Rechnung getragen werden. Kommt das Referendum zustande (obligatorisch oder fakultativ) könnte die Volksabstimmung darüber frühestens im Juni 2021 stattfinden.

### 1.3.6. Erläuterungen zum Gesetz

#### § 1 Geltungsbereich und Zweck:

**Abs. 1:** *«Dieses Gesetz gilt für Gemeinden im Sinne von § 1 Gemeindegesetz».*

Das Gesetz definiert den Geltungsbereich und verweist auf § 1 Gemeindegesetz. Das heisst, die Regelungen gelten auch für Bürger- und Burgergemeinden. Das Gesetz gilt nur für Gemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation. Einwohnerratsgemeinden bleiben davon unberührt. Für sie werden in § 5 Formen zur alternativen Beschlussfassung vorgesehen.

**Abs.2:** *«Das Gesetz bezweckt die Sicherstellung der Handlungsfähigkeit der Gemeinden sowie der Wahrnehmung der politischen Rechte der Stimmberechtigten in Gemeindeangelegenheiten während der Covid-19-Pandemie».*

Mit dem Gesetz soll sichergestellt werden, dass die Gemeinden handlungsfähig bleiben und die Stimmberechtigten ihre politischen Rechte auch während der Covid-19-Pandemie so gut als möglich wahrnehmen können.

#### § 2 Allgemeine Bestimmungen:

**Abs. 1:** *«Der Gemeinderat kann über Vorlagen und Wahlen in Zuständigkeit der Gemeindeversammlung eine Urnenabstimmung ansetzen, wenn*

- a) die Durchführung einer Gemeindeversammlung aufgrund des Übertragungsrisikos des Coronavirus als nicht verantwortbar erscheint oder verboten wird*
- b) es sich um dringliche, unaufschiebbare und wichtige Vorlagen oder Wahlen handelt».*

Der Gemeinderat ist zuständig für den Beschluss, ob eine Urnenabstimmung anstelle einer Gemeindeversammlung stattfindet. Es liegt in seinem Ermessen, die Durchführung einer Gemeindeversammlung aufgrund der gegebenen Umstände als zumutbar oder als unzumutbar zu taxieren. Die Anordnung einer Urnenabstimmung setzt kumulativ voraus, dass die Durchführung aufgrund der aktuellen Lage als nicht verantwortbar erscheint oder behördlich verboten wird (Buchstabe a) sowie dass es sich bei den Geschäften um dringliche, unaufschiebbare und wichtige Vorlagen handelt (Buchstabe b).

Die Begriffe «Vorlagen und Wahlen» lehnen sich ans Gesetz über die politischen Rechte (nachfolgend: GpR; SGS 120), welches diese Unterscheidung trifft.

Mit der «Kann-Formulierung» wird erreicht, dass die jeweiligen Gemeinderäte nach eigenem Ermessen eine Urnenabstimmung anordnen oder die Gemeindeversammlung durchführen können. Die Durchführung einer Gemeindeversammlung wird somit nicht verunmöglicht. Diese Regelung trägt den Bedürfnissen der Gemeinde Rechnung, berücksichtigt die Variabilität und stärkt ihre Autonomie.

**Abs. 2:** *«Der Ausschluss der Urnenabstimmung gemäss § 49 Abs. 3 Gemeindegesetz gilt nicht für Budget und Steuerfuss sowie für Wahlen».*

Gemäss § 49 Abs. 3 sind sowohl Beschlüsse über Budget und Steuerfuss, als auch Wahlen vom Referendum (Volksabstimmung) ausgeschlossen, das heisst, dass diese Beschlüsse nicht an der Urne gefasst werden können. Absatz 2 stipuliert die Ausnahme davon.

**Abs. 3:** «Der Beschluss des Gemeinderats zur Durchführung einer Urnenabstimmung anstelle einer Gemeindeversammlung ist zu begründen und im amtlichen Publikationsorgan zu veröffentlichen».

Der Gemeinderat hat gegenüber den Stimmberechtigten zu begründen, weshalb er die Durchführung einer Gemeindeversammlung als unzumutbar einschätzt und wieso er die für die Urnenabstimmung traktandierten Geschäfte als dringlich erachtet, sodass die Gemeindeversammlung nicht verschoben werden kann. Die Begründung ist im amtlichen Publikationsorgan der Gemeinde zu veröffentlichen.

Die Begriffe «Vorlagen und Wahlen» lehnen sich ans Gesetz über die politischen Rechte, welches diese Unterscheidung trifft.

### **§ 3 Durchführung von Abstimmungen und Wahlen:**

**Abs. 1:** «Der Termin für die Abstimmung oder die Wahl ist den Stimmberechtigten rechtzeitig und in geeigneter Weise bekannt zu geben».

Die Formulierung bezieht sich auf § 1 Abs. 1 Verordnung zum Gesetz über die politischen Rechte. Sie lässt den Gemeinden den nötigen Spielraum, betreffend Bekanntgabe des Abstimmungs- oder Wahltermins gemäss ihren Gepflogenheiten vorzugehen.

**Abs. 2:** «Die Stimmberechtigten sind sachlich und ausgewogen über die Vorlagen zu informieren».

Der Gemeinderat kann seine Vorlagen nicht präsentieren und vertreten, sondern muss sie bereits in den Unterlagen erläutern. Die Stimmberechtigten sollen über die Vorlagen informiert werden, wie sie es anlässlich einer Gemeindeversammlung auch würden. Der Gemeinderat wird dazu aufgrund von § 19 Abs. 2 GpR verpflichtet. Die sachlichen Erläuterungen haben dabei § 19 Abs. 1 GpR zu entsprechen.

**Abs. 3:** «Die Bestimmungen des Gesetzes über die politischen Rechte sowie der dazugehörigen Verordnung gelten sinngemäss».

Die Zuständigkeiten für die Anordnung und die Durchführung der Urnenabstimmung (d. h. die prozedurale, operative und technische Abwicklung) sind vom Gesetz nicht betroffen, sondern richten sich nach dem Gesetz über die politischen Rechte sowie der dazugehörigen Verordnung. Gemäss § 18 Abs. 2 GpR haben die Gemeinden den Stimmberechtigten die Vorlagen mindestens 3 Wochen vor dem Abstimmungstag zuzustellen, während die Stimmzettel spätestens 3 und frühestens 4 Wochen vor dem Abstimmungstag zuzustellen sind (§ 18 Abs. 3 GpR).

### **§ 4 Budget und Steuerfuss:**

**Abs. 1:** «Budget und Steuerfuss können an einer Urnenabstimmung nicht separat beschlossen werden».

Weil anlässlich eines Urnengangs keine Diskussion über Budget und Steuerfuss möglich ist, scheint es gerechtfertigt, Budget und Steuerfuss als eine Vorlage zu betrachten und den Stimmberechtigten nur eine Abstimmungsfrage zu stellen. Würden zwei Abstimmungsfragen zu Budget und Steuerfuss gestellt und erhielten diese gegensätzliche Mehrheiten, wären die Beschlüsse nicht umsetzbar.

**Abs. 2:** «Eine allfällige Urnenabstimmung über das Budget und den Steuerfuss 2021 ist bis spätestens 30. April 2021 anzusetzen».

Eine Beschlussfassung über Vorlagen an der Urne ist aufgrund des Inkrafttretens dieses Gesetzes und der üblichen Vorlaufzeit für die Organisation und Vorbereitung einer Urnenabstimmung nicht vor Februar 2021 möglich. Dadurch kann die Vorschrift von § 158 Gemeindegesetz, wonach

Budget und Steuerfuss bis Ende Jahr beschlossen sein müssen, nicht eingehalten werden. Sollte der LR keine sofortige Inkraftsetzung, sondern das Gesetz mit einem 4/5-Mehr beschliessen, läuft die Vernehmlassungsfrist am 19. Februar 2021 ab. Der ordentliche Abstimmungstermin vom 7. März 2021 könnte folglich von den Gemeinden aufgrund der einzuhaltenden Fristen für den Versand der Abstimmungsunterlagen nicht genutzt werden. Ein Versand der Unterlagen könnte zudem frühestens ab dem 8. März 2021 erfolgen, damit die Stimmberechtigten nicht über Abstimmungsunterlagen zu zwei Urnengängen verfügen. Deshalb ist eine Fristverlängerung für den Beschluss des Budgets bis zum 30. April 2021 vorgesehen, für den Fall, dass eine Gemeinde das Budget und den Steuerfuss statt an der Gemeindeversammlung an der Urne beschliessen lassen möchte. Der Gemeinderat ist ermächtigt, während dieser Zeit die für seine Verwaltungstätigkeit unerlässlichen, ungebundenen Ausgaben vorzunehmen.

**Abs. 3:** *«Werden das Budget und der dazugehörige Steuerfuss an der Urne abgelehnt, hat der Gemeinderat zu prüfen, ob eine ausserordentliche Gemeindeversammlung durchführbar ist oder er eine Urnenabstimmung gemäss den Voraussetzungen in § 2 anordnet».*

Für den Fall, dass Budget und Steuerfuss an der Urne abgelehnt werden, muss der Gemeinderat erneut prüfen, ob es nicht verantwortbar erscheint, eine Gemeindeversammlung durchzuführen. Hat sich die epidemiologische Lage positiv verändert hat, soll eine ausserordentliche Gemeindeversammlung einberufen werden. Kommt der Gemeinderat zum Schluss, dass die Situation unverändert und zur Durchführung einer Gemeindeversammlung ungeeignet ist, kann er eine erneute Urnenabstimmung ansetzen. Der Gemeinderat ist ermächtigt, während dieser Zeit die für seine Verwaltungstätigkeit unerlässlichen, ungebundenen Ausgaben vorzunehmen.

**Abs. 4:** *«Unterlässt es der Gemeinderat, das Budget bis zum 30. April 2021 zu beschliessen oder werden das Budget und der Steuerfuss 2021 an der Urne abgelehnt, so sind die zuständigen Gemeindebehörden ermächtigt, die für ihre Verwaltungstätigkeit unerlässlichen Ausgaben vorzunehmen».*

Der Gemeinderat ist ermächtigt, die für seine Verwaltungstätigkeit unerlässlichen, ungebundenen Ausgaben vorzunehmen, damit die Gemeinde handlungsfähig bleibt.

## **§ 5 Ausserordentliche Beschlussfassung:**

**Abs. 1:** *«Der Einwohnerrat kann im Rahmen digitaler Sitzungen oder auf dem Zirkularweg beschliessen, sofern ein physisches Treffen aufgrund des Übertragungsrisikos des Coronavirus als nicht verantwortbar erscheint».*

§ 5 Abs. 1 sieht eine Lösung für den Einwohnerrat vor, in Abweichung zum Öffentlichkeitsprinzip Beschlüsse anstatt an einer physischen Sitzung in Form digitaler Meetings oder auf dem Zirkularweg fassen zu können. Hintergrund ist die Tatsache, dass auch dem Einwohnerrat besonders gefährdete Personen angehören können und diese aus Angst, sich anzustecken, nicht mehr an Sitzungen teilnehmen wollen. Um eine Verschiebung der ursprünglichen Fraktionsstärke zu vermeiden (je nachdem, wie sich die Verteilung der gefährdeten Personen auf die Parteien gestaltet), soll die Sitzung auch anders als physisch abgehalten oder sollen die Beschlüsse auf dem Zirkularweg gefasst werden können.

**Abs. 2:** *«Finden Sitzungen des Einwohnerrats aufgrund des Übertragungsrisikos des Coronavirus unter Ausschluss der Öffentlichkeit oder in anderer Form gemäss § 5 Abs. 1 statt, so sind die entsprechenden Unterlagen und Protokolle nach der Sitzung so rasch als möglich in geeigneter Form der Öffentlichkeit zugänglich zu machen».*

Weil die Sitzungen des Einwohnerrats grundsätzlich öffentlich sind (vgl. § 116 Gemeindegesetz), ist zu gewährleisten, dass die entsprechenden Unterlagen von Sitzungen, welche unter Ausschluss der Öffentlichkeit oder in anderer Form gemäss § 5 Abs. 1 stattfinden, der Öffentlichkeit im

Nachgang schnell und einfach (z. B. via Homepage) zugänglich gemacht werden. Einwohnerrats-sitzungen können auch via (Audio-)Livestream übertragen werden, womit das Öffentlichkeitsprinzip gewährleistet ist.

## **§ 6 Rechtsmittel:**

**Abs. 1:** «Für Beschwerden gegen den Beschluss des Gemeinderats betreffend Urnenabstimmungen gelten die Bestimmungen der §§ 172 ff. Gemeindegesetz. Einer allfälligen Beschwerde kommt keine aufschiebende Wirkung zu».

Beschwerden gegen den Beschluss des Gemeinderats, anstelle einer Gemeindeversammlung eine Urnenabstimmung anzuordnen, werden nach Massgabe des Gemeindegesetzes beurteilt (§§ 172 ff.). Eine hängige Beschwerde kann die Urnenabstimmung nicht verhindern, deshalb wird ihr die aufschiebende Wirkung entzogen.

**Abs. 2:** «Für Beschwerden im Zusammenhang mit einer Urnenabstimmung sind die Bestimmungen der §§ 83 ff. Gesetz über die politischen Rechte anwendbar».

Beschwerden im Zusammenhang mit der Abstimmung selber fallen unter das Gesetz über die politischen Rechte (Stimmrechtsbeschwerden; §§ 83 ff.). Ihnen kommt in der Regel keine aufschiebende Wirkung zu (vgl. § 85 GpR).

**Zeitlicher Geltungsbereich:** «Dieses Gesetz tritt gemäss § 64 Abs. 4 Kantonsverfassung sofort in Kraft und gilt bis zum 30. Juni 2021. Es kann durch Beschluss des Regierungsrats bis zum 31. Dezember 2021 verlängert werden, sollte die epidemiologische Lage dies erfordern».

Das Gesetz gilt zeitlich befristet bis zum 30. Juni 2021. Dies aus dem Grund, weil sich die Zahlen allenfalls im Laufe des Frühlings entspannen und die Gemeinden wieder Gemeindeversammlungen durchführen können und sollen. Den Gemeinden wird während der Corona-Pandemie der nötige Handlungsspielraum eingeräumt. Die damit einhergehenden Beschränkungen der Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten sollen aber nicht länger als nötig aufrechterhalten werden. Es kann durch Beschluss des Regierungsrats bis zum 31. Dezember 2021 verlängert werden, sollte die epidemiologische Lage dies erfordern. Somit besteht genügend Flexibilität, um auf eine dynamische Entwicklung reagieren zu können.

### **1.4. Finanzielle Auswirkungen**

Die Vorlage hat keine finanziellen Auswirkungen auf den Kanton Basel-Landschaft.

### **1.5. Regulierungsfolgenabschätzung ([§ 4 KMU-Entlastungsgesetz](#) und [§ 58 Abs.1 Bst. e und e<sup>bis</sup> Geschäftsordnung Landrat](#))**

*Ausführungen über die finanziellen, volkswirtschaftlichen, gesellschaftlichen, ökologischen und wesentlichen regionalen Auswirkungen der Vorlage, über deren finanzielle und übrigen Auswirkungen auf die Gemeinden sowie Regulierungsfolgenabschätzung gemäss § 4 KMU-Entlastungsgesetz.*

Es kann nicht beurteilt werden, wie viele Gemeinden von der Möglichkeit der Urnenabstimmung Gebrauch machen werden und welche Kosten diese im Vergleich zur Durchführung von Gemeindeversammlungen verursachen.

Da sich das Gesetz ausschliesslich an die Gemeinden richtet, entsteht für KMU kein Aufwand, weder administrativ, noch finanziell.

### **1.6. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens**

Die Stabsstelle Gemeinden der Finanz- und Kirchendirektion führte zwischen dem 18. November 2020 und dem 2. Dezember 2020 ein verkürztes Vernehmlassungsverfahren durch. Nebst den politischen Parteien – inkl. Jungparteien – wurden alle Einwohner-, Bürger- und Bürgergemeinden sowie der Verband Basellandschaftlicher Gemeinden (VBLG) zur Stellungnahme eingeladen.

Aufgrund des engen Zeitrahmens musste auf ein vorgängiges, internes Mitberichtsverfahren verzichtet werden. Die durch das Gesetz betroffene Landeskanzlei sowie der Rechtsdienst von Regierungsrat und Landrat wurden jedoch während dessen Erarbeitung beigezogen. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens wurden sodann alle Direktionen zum Mitbericht eingeladen.

Gemäss Beschluss der Geschäftsleitung des Landrats vom 19. November 2020 sollte Regierungspräsident Anton Lauber die Vorlage ausserdem der Justiz- und Sicherheitskommission (JSK) vorstellen. Deren Rückmeldung aufgrund des Protokolls wurde ebenfalls berücksichtigt (vgl. Kapitel 1.7.).

Es gingen insgesamt 36 Stellungnahmen ein. Nebst dem VBLG liessen sich 22 Gemeinden, zwei Bürgergemeinden, acht politische Parteien sowie zwei Direktionen und die Landeskanzlei vernehmen.

#### 1.6.1. *Auswertung der Vernehmlassungsantworten*

##### – **Gemeinden**

Eine Mehrheit der Gemeinden befürwortet das Gesetz. Im Rahmen der eingegangenen 22 Vernehmlassungsantworten unterstützen 17 Einwohner- und zwei Bürgergemeinden die Vorlage, fünf Gemeinden lehnen sie ab. Implizit haben sich 64 Gemeinden der Stellungnahme des VBLG angeschlossen. Somit unterstützen 81 Gemeinden das Gesetz, fünf lehnen es ab.

##### **Positives:**

Viele Gemeinden begrüssen es grundsätzlich, dass mit dem Gesetz die Möglichkeit geschaffen wird, Urnenabstimmungen anstelle von Gemeindeversammlungen durchzuführen. Sie sprechen sich dafür aus, dass der Entscheid beim jeweiligen Gemeinderat liegt und keine Verpflichtung besteht, Urnenabstimmungen durchzuführen, sondern die Durchführung von Gemeindeversammlungen nach wie vor möglich bleibt. Damit könne jede Gemeinde ihren Umständen und Gegebenheiten entsprechend handeln (Autonomie und Variabilität).

Einige Gemeinden weisen darauf hin, dass zurzeit auch an Gemeindeversammlungen dem Wählerwillen nicht immer angemessen Rechnung getragen werden könne. Risikogruppen sowie Menschen, die sich aufgrund der aktuellen Situation in grossen Menschenmengen nicht wohl fühlten, seien ebenfalls in ihren politischen Rechten eingeschränkt, weil sie nicht an Gemeindeversammlungen teilnehmen würden. Mit einer Urnenabstimmung könnten weiterhin breit abgestützte und demokratisch legitimierte Entscheidungen sichergestellt werden.

Die Entwicklung der Pandemie bleibe ungewiss. Einige Gemeinden sind deshalb der Ansicht, es sei angebracht, bereits jetzt vorzusorgen und eine entsprechende rechtliche Grundlage auch für die Zukunft zu schaffen.

##### **Anliegen / Kritik:**

Es wurden vor allem grundsätzliche Bedenken zum Gesetz geäussert. Da der Bundesrat Gemeindeversammlung zurzeit explizit erlaubt, wird der Bedarf eines solchen Gesetzes zum Teil in Frage gestellt. Ebenso werden die Einschränkung der politischen Rechte und das Risiko von möglichen Beschwerden, beispielsweise betreffend die Entscheidung des Gemeinderats, anstelle einer Gemeindeversammlung eine Urnenabstimmung durchzuführen, als Hauptgründe gegen den Erlass des Gesetzes aufgeführt. Auch führe diese Regelung zu unterschiedlichem Vorgehen in den einzelnen Gemeinden und damit zu einer Verunsicherung in der Bevölkerung. Einige Gemeinden weisen auch darauf hin, dass sie bereits positive Erfahrungen mit Gemeindeversammlungen während der ersten Welle der Pandemie im Frühjahr machten.

Einige Gemeinden regen an, das Gesetz nicht nur auf die Corona-Pandemie abzustimmen. Sie verlangen, dass eine Lösung erarbeitet wird, welche auch auf andere künftige Krisen angewandt werden könnte.

### **Stellungnahme des Regierungsrats:**

Dem Einwand, das Gesetz führe zu unterschiedlichen Regelungen in den Gemeinden, hält der Regierungsrat entgegen, dass dies gerade Ausfluss der Gemeindeautonomie und der Variabilität ist, wie in § 47a der Kantonsverfassung festgeschrieben. Die in der Verfassung verankerten Grundsätze betreffend die Aufgabenzuordnung hält der Regierungsrat für essentiell. Er ist zudem der Ansicht, dass die jeweiligen Gemeinderäte am besten beurteilen können, ob in ihrer Gemeinde eine Gemeindeversammlung unter Einhaltung der vorgeschriebenen Abstands- und Hygienemassnahmen durchgeführt werden kann.

Die Forderung nach einer zukunftsorientierten Lösung nimmt der Regierungsrat auf.

#### – **Verband Basellandschaftlicher Gemeinden (VBLG)**

Der Verband Basellandschaftlicher Gemeinden hat seine Stellungnahme zum Gesetz eingereicht und sie gleichzeitig allen 86 Gemeinden im Kanton Basel-Landschaft zugestellt. Die Delegierten des VBLG haben anlässlich der Generalversammlung vom 29. März 2019 den Beschluss zum Stellenwert der Verbandsvernehmlassung gefasst, welcher besagt, dass wenn eine Gemeinde keine eigene Stellungnahme einreicht, sich diese der Haltung des VBLG anschliesst. Die Stellungnahme sei demnach entsprechend zu gewichten. Insgesamt haben 22 der 86 Einwohnergemeinden des Kantons Basel-Landschaft eine eigene Stellungnahme abgegeben, was bedeutet, dass sich implizit 64 Einwohnergemeinden der Stellungnahme des VBLG angeschlossen haben.

Der Verband Basellandschaftlicher Gemeinden befürwortet das Gesetz über Urnenabstimmungen und Wahlen während der Corona-Pandemie. Er begrüsst vor allem, dass der Erlass nicht verpflichtend ist. Die Gemeinden sollen selbst entscheiden können, ob sie weiterhin Gemeindeversammlungen durchführen oder eine Urnenabstimmung organisieren möchten. Zudem spricht sich der VBLG für die Befristung des Gesetzes und die Geltung für die jetzige, spezielle Situation aus.

#### – **Politische Parteien**

Ihre Stellungnahme eingereicht haben: CVP Basel-Landschaft (CVP), EVP Basel-Landschaft (EVP), FDP.Die Liberalen Baselland (FDP), Grüne Baselland (Grüne), Grünliberale Partei Basel-Landschaft (GLP), Grüne-Unabhängige (G-U), SP Baselland (SP), SVP Baselland (SVP).

Die FDP, die SP, die SVP und die G-U befürworten das Gesetz, während die CVP, die EVP, die Grünen und die GLP es ablehnen.

### **Positives:**

Folgende Aspekte des Gesetzes werden von den Parteien grundsätzlich als positiv bewertet:

- Zeitliche Befristung
- Kann-Formulierung
- Entscheidkompetenz bei den Gemeinden

Die **CVP** betont zudem, eine Regelung auf Gesetzesstufe sei die richtige Variantenwahl, um die Mitwirkungsrechte an der Gemeindeversammlung zu übersteuern.

Die **FDP** bringt ein, dass eine Gemeindeversammlung mit wenigen Teilnehmenden nicht unbedingt aussagekräftiger sei als eine ausnahmsweise stattfindende Urnenabstimmung. Viele regelmässige Gemeindeversammlungs-Teilnehmende gehörten zur Risikogruppe und würden der Versammlung fernbleiben. Auch bei einer Gemeindeversammlung würde es demnach zu einer Einschränkung

der demokratischen Mitwirkungsrechte kommen. Zudem erachtet die FDP die Möglichkeit alternativer Beschlussformen für den Einwohnerrat als positiv, weil es so im Sinne des Öffentlichkeitsprinzips mit Hilfe technischer Mittel möglich sei, die Sitzungen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Die **SP** sieht im Gesetz Vorteile gegenüber der Regelung der Kompetenzverschiebung im Frühjahr, welche ein deutlich grösserer Verlust an demokratischen Rechten dargestellt habe. Ausserdem müsse den Risikogruppen von einer Teilnahme an der Gemeindeversammlung abgeraten werden, was ihre demokratischen Rechte implizit oder explizit klar einschränken würde.

Für die **SVP** ist die mögliche Anpassung der Geltungsdauer des Gesetzes, mit welcher der Entwicklung der Lage Rechnung getragen werden könne, ein weiterer Vorteil.

### **Anliegen / Kritik:**

Die Parteien kritisieren die nachfolgenden Punkte im Gesetz:

- Beschränkung der Mitwirkungsrechte
- Vorlage kommt zu spät / frühere Planung wäre notwendig gewesen
- Beschwerdeanfälligkeit
- Gemeindeversammlungen sind nach wie vor erlaubt – kein Bedarf für Gesetz

Ausserdem sieht die **EVP** im Umstand, dass Budget und Steuerfuss gemäss § 49 Abs. 3 Gemeindegesetz nicht an der Urne beschlossen werden dürfen, ein gewichtiges Argument gegen die Vorlage. Sie befürchtet auch widersprüchliche und damit nicht umsetzbare Abstimmungsergebnisse zu Budget und Steuerfuss.

Die **GLP** führt den grossen Aufwand für Gemeinden für die Organisation von Urnenabstimmungen als weiteren Nachteil ins Feld, der gegen das Gesetz spricht.

Auch die **Grünen** betonen, Budget und Steuerfuss dürften nicht an die Urne, weil dies sonst einen Widerspruch zum Gemeindegesetz darstelle. Die Partei lehnt das Gesetz ganz grundsätzlich ab, «egal, welche Änderungen oder Anpassungen noch erfolgen».

Die **SP** befürchtet gleich starke Einschränkungen der demokratischen Rechte sowie unnötige Verzögerungen von Entscheiden wie im Frühjahr, weil der Regierungsrat die Vorlage ablehnt. Ausserdem kritisiert sie die einseitige und rein juristische Beurteilung der Sachlage sowie die aus ihrer Sicht missverständliche Formulierung der Beschlüsse in der Landratsvorlage. Ausserdem soll das Kapitel 1.3.5 der Landratsvorlage klarer beschrieben werden. Zudem soll bei Erreichen des 4/5-Mehr ebenfalls nach § 63 Abs. 4 und nicht nach § 31 Abs. 1 Bst. c KV BL verfahren werden. Sie regt schliesslich an, § 2 Abs. 1 Bst. b des Gesetzes so anzupassen, dass Urnenabstimmungen auch bei Vorlagen, welche als unbestritten gelten, möglich sind.

Die **SVP** gibt zu bedenken, den Verordnungsweg noch einmal zu prüfen. Sie kritisiert die aus ihrer Sicht zu formale Gewichtung des § 49 Abs. 3 Gemeindegesetz. Auch legt sie betreffend Budget und Steuerfuss dar, dass nur an wenigen Gemeindeversammlungen pro Jahr Anträge, welche zur Änderung des Budgets oder des Steuerfusses führten, behandelt würden. Deshalb könnten die Bedenken in diesem Bereich nicht dazu führen, den Gemeinden die Urnenabstimmungsmöglichkeit nicht zu bieten. Zudem bemängelt die Partei die fehlende Regelung für elektronische Sitzungen des Gemeinderats analog des Kantons Solothurn.

### **Stellungnahme des Regierungsrats:**

#### **Gefahr widersprüchlicher und damit nicht umsetzbarer Urnenabstimmungsergebnisse zu Budget und Steuerfuss (EVP)**



Vor dem Hintergrund, dass anlässlich eines Umengangs keine Diskussion über Budget und Steuerfuss möglich ist, erachtet es der Regierungsrat als gerechtfertigt, Budget und Steuerfuss als eine Vorlage zu betrachten und den Stimmberechtigten nur eine Abstimmungsfrage zu stellen. Würden zwei Abstimmungsfragen zu Budget und Steuerfuss gestellt und erhielten diese gegensätzliche Mehrheiten, wären die Beschlüsse nicht umsetzbar. Damit dies nicht geschieht, sieht das Gesetz in § 4 Abs. 1 vor, dass Budget und Steuerfuss nicht separat beschlossen werden können. Dabei handelt es sich um eine zwingende Vorschrift, was bedeutet, dass Gemeinden, welche den Weg über die Urnenabstimmung wählen, den Stimmberechtigten Budget und Steuerfuss als eine Vorlage unterbreiten müssen.

### **Einseitige und rein juristische Beurteilung der Sachlage (SP)**

Beim vorliegenden Geschäft handelt es sich um den Erlass eines Gesetzes. Mit diesem sollen die demokratischen Mitwirkungsrechte, welche den Stimmberechtigten anlässlich der Gemeindeversammlung zustehen, beschränkt sowie positivrechtliche Normen im Gemeindegesetz und der Covid-Verordnung übersteuert werden. Dass sich dabei vor allem rechtliche Fragen stellen, ist unumgänglich.

Aufgrund der momentanen Lage kommt es sowohl bei Gemeindeversammlungen als auch bei ausnahmsweise angesetzten Urnenabstimmungen zu Einschränkungen der politischen Rechte: An der Gemeindeversammlung nehmen eventuell weniger Personen teil, an der Urne ist keine Diskussion möglich, es können keine Anträge gestellt, sondern zu einem Geschäft nur Ja oder Nein gesagt werden. Der Regierungsrat gewichtet vor diesem Hintergrund und im Sinne einer Abwägung die Mitwirkungsrechte, welche direkt an der Gemeindeversammlung wahrgenommen werden können, stärker.

Selbstverständlich hat der Regierungsrat, wie auch der Bundesrat, eine Abwägung zwischen den gesundheitlichen und den demokratiepolitischen Aspekten vorgenommen. Diese Abwägung haben die Exekutiven beider Staatsebenen zu Gunsten der Demokratie entschieden. Gemäss Einschätzung des BAG besteht bei Einhaltung der Schutzkonzepte, welche für die Gemeinden zwingend sind, wenig Gefahr für eine Ansteckung. Es fehlen auch anderslautende Berichte über Fälle aus kantonalen oder kommunalen Parlamenten oder nach Gemeindeversammlungen. Weiter haben viele Gemeinden gute Erfahrungen in der ersten Welle gemacht. Sie sind gerüstet und auch geübt im Erstellen und im Umgang mit ihren Schutzkonzepten.

Dem Regierungsrat ist es wichtig, an den rechtsstaatlichen Prinzipien festzuhalten, auch oder gerade in Krisenzeiten. Er erachtet es als problematisch, in die politischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger einzugreifen. Er übt sich deshalb in Zurückhaltung, regulierend einzugreifen, wenn es um direktdemokratische Entscheide geht, weil das nicht seine Aufgabe ist. Es wäre eine starke Einmischung in die Grundrechte.

### **Formulierung und Abbildung der Beschlüsse in LRV und LRB (SP)**

Ziffer 1 des Landratsbeschlusses (LRB) beinhaltet den Antrag des Regierungsrats an den Landrat. Der Regierungsrat beantragt dem Landrat im vorliegenden Fall die Ablehnung des Gesetzes. Der Regierungsrat kann dem Landrat nur einen Antrag stellen (Ablehnung oder Beschluss), entsprechend bildet Ziffer 1 des Landratsbeschlusses auch einzig diesen einen Antrag ab. Folgt der Landrat dem Regierungsrat, entfällt Ziffer 2 des LRB. Für den Fall, dass der Landrat das Gesetz beschliesst, wird Ziffer 1 redaktionell geändert: «Das Gesetz über Urnenabstimmungen und Wahlen während der Corona-Pandemie gemäss Beilage wird **beschlossen**». Sodann wird auch Ziffer 2 relevant, je nach Ausgang der Abstimmung betreffend die sofortige Inkraftsetzung (vgl. Kapitel 1.3.5.).

Die Forderung der SP, der Entwurf des LRB sei so klar auszugestalten, dass das Gesetz durch den Landrat so rasch als möglich in Kraft gesetzt werden kann, ist bereits erfüllt. Wird die erforder-

liche 2/3-Mehrheit betreffend sofortiger Inkraftsetzung erreicht und das Gesetz beschlossen, werden die redaktionellen Anpassungen der Beschlüsse vorgenommen und das Gesetz in Kraft gesetzt.

Weiter verlangt die SP, bei Erreichen des 4/5-Mehr solle ebenfalls nach § 63 Abs. 4 KV BL verfahren werden und nicht nach § 31 Abs. 1 Bst. c KV BL. Das heisst, bei Erreichen eines 4/5-Mehrs soll eine sofortige Inkraftsetzung gemäss § 63 Abs. 4 KV BL möglich sein. Die SP verkennt dabei, dass mit dem Beschluss über die sofortige Inkraftsetzung (welche vor der Schlussabstimmung über das Gesetz erfolgt) gemäss § 63 Abs. 4 KV BL ein obligatorisches Referendum innerhalb von 6 Monaten einhergeht, sozusagen als Korrektiv dafür, dass die §§ 30 und 31 KV BL ausgehebelt und die dort vorgesehenen Referendumsmöglichkeiten ausgeschlossen werden (was sie ja auch müssen, weil das Gesetz sonst nicht in Kraft treten kann). Wird also die sofortige Inkraftsetzung beschlossen, so muss obligatorisch innert 6 Monaten eine Volksabstimmung über das Gesetz durchgeführt werden. Ein 4/5-Mehr in der Abstimmung betreffend Beschluss des Gesetzes hilft nichts und wäre wirkungslos, da das fakultative durch das obligatorische Referendum übersteuert wird. Ein einfaches Mehr in der Schlussabstimmung genügt. Umgekehrt – wenn die benötigte Mehrheit für die sofortige Inkraftsetzung nicht erreicht wird – gelten betreffend Beschlussfassung die «normalen» Regeln: Wird das Gesetz mit einer 4/5-Mehrheit beschlossen, untersteht es dem fakultativen Referendum gemäss § 31 Abs. 1 Bst. c KV BL, wird die 4/5-Mehrheit verfehlt und das Gesetz mit einfachem Mehr beschlossen, untersteht es dem obligatorischen Referendum gemäss § 30 Abs. 1 Bst. b KV BL.

Der vorliegenden Forderung kann der Regierungsrat demnach nicht nachkommen, weil deren Umsetzung verfassungswidrig wäre.

### **Präzisere Formulierung Kapitel 1.3.5 (SP)**

Der Regierungsrat hat den Einwand zur Kenntnis genommen und das entsprechende Kapitel überarbeitet.

### **Anpassung § 2 Abs. 1 Bst. b (SP)**

Ob eine Vorlage unbestritten oder umstritten ist, ist kein Kriterium gemäss § 2 Abs. 1 Bst. b, der Fokus liegt auf der Wichtigkeit und der Dringlichkeit. Nach Ansicht des Regierungsrats ist eine Urnenabstimmung über unumstrittene Vorlagen sogar einfacher als über umstrittene Geschäfte, weil die fehlende Diskussion nicht gleichermassen ins Gewicht fällt und es für die Stimmberechtigten somit einfacher ist, «nur» mit Ja oder Nein zu stimmen.

Die angeregte Anpassung des § 2 Abs. 1 Bst. b ist demnach überflüssig.

### **Verordnung erneut prüfen (SVP)**

Der Regierungsrat anerkennt die Tatsache, dass auf dem Verordnungsweg schneller hätte legifert werden können. Aus den unter Kapitel 1.3.4 (Variantenentscheid) genannten Gründen hat er sich jedoch für eine Regelung auf Gesetzesstufe entschieden. Würde der Verordnungsweg noch einmal geprüft, hätte dies keinen Zeitgewinn zur Folge. Der schnellste Weg, den Gemeinden nun eine Alternative zur Gemeindeversammlung zur Verfügung zu stellen, ist der Beschluss des vorliegenden Gesetzes sowie dessen sofortige Inkraftsetzung durch den Landrat.

## **Antrag: Regelung betreffend Sitzungen des Gemeinderats (SVP)**

Verschiedene Behörden regeln Ihren Geschäftsgang in Reglementen oder in einer Verordnung. Gemäss § 76 Absatz 1 Gemeindegesetz regelt der Gemeinderat seinen Geschäftsgang in einer Verordnung. Darin könnte eine Bestimmung aufgenommen werden, wonach der Gemeinderat seine Beschlüsse per Videokonferenz fassen kann. Da die Verordnung vom Gemeinderat in eigener Kompetenz erlassen oder geändert werden kann, sieht der Regierungsrat keinen Bedarf eine entsprechende Regelung in das vorliegende Gesetz aufzunehmen.

### **1.7. Anhörung in der Justiz- und Sicherheitskommission**

Am 23. November 2020 stellte Regierungspräsident Anton Lauber im Beisein von Miriam Bucher, Leiterin Stabsstelle Gemeinden, das Geschäft in der Justiz- und Sicherheitskommission vor. Vor dem Hintergrund, dass gemäss Covid-19-Gesetz und der dazugehörigen Covid-19-Verordnung besondere Lage Gemeindeversammlungen nach wie vor zulässig sind erläuterte er die rechtlichen Bedenken des Regierungsrats betreffend die gesetzliche Regelung. Auch führte er aus, weshalb der Regierungsrat zum Schluss gelangte, dass eine solche Regelung auf Gesetzesstufe zu erfolgen habe und eine Verordnung nicht ausreiche.

Verschiedene Kommissionsmitglieder äusserten sich sowohl in der Fragerunde, als auch in der nachfolgenden, kommissionsinternen Diskussion, kritisch zur Vorlage und konnten die Bedenken des Regierungsrats nachvollziehen. Kritisiert wurden vor allem die Beschwerdeanfälligkeit des Erlasses (u.a. betreffend die Frage der Unzumutbarkeit der Durchführung einer Gemeindeversammlung) und dass das Gesetz unter hohem Zeitdruck und Inanspruchnahme aller Abkürzungen im Gesetzgebungsverfahren in diesem sensiblen Bereich der politischen Rechte erlassen werden musste. Vereinzelt wurde auch die ablehnende Haltung des Regierungsrats dem «eigenen» Gesetz gegenüber bemängelt. Positiv erschien einzelnen Votantinnen und Votanten, dass mit der Kann-Formulierung im Gesetz Spielraum für die Gemeinden im Sinne Ihrer Autonomie und unter Berücksichtigung der Variabilität geschaffen würde, indem die jeweiligen Gemeinderäte entscheiden könnten, ob sie eine Gemeindeversammlung durchführen oder auf die Urnenabstimmung ausweichen wollen. Auch wurden vereinzelt die Vorlage und das Gesetz an sich sowie das sorgfältige Vorgehen des Regierungsrats bei dessen Ausarbeitung gelobt. Es kam aber auch die Frage auf, weshalb sich weder der Regierungsrat noch das Parlament bereits im Frühjahr mit der Problematik auseinandergesetzt hätten, sodass eine entsprechende Regelung mit den dazu notwendigen Diskussionen hätte erlassen werden können.

Einzelne Kommissionsmitglieder regten zudem an, das Thema Urnenabstimmung anstelle von Gemeindeversammlungen längerfristig und mit der dazu notwendigen politischen Diskussion anzugehen, um für allfällige kommende Krisen – unabhängig der Corona-Pandemie – gerüstet zu sein und dazu einen allgemeinen Passus im Gemeindegesetz zu verankern.

### **1.8. Vorstösse des Landrats**

Postulat von Urs Kaufmann vom 5. November 2020, [2020/564](#), Beschlussfähigkeit von Gemeinden in Corona-Zeiten.

## **2. Anträge**

### **2.1. Beschluss**

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat unter Abwägung der Vor- und Nachteile, das Gesetz über Urnenabstimmungen und Wahlen während der Corona-Pandemie gemäss Beilage abzulehnen.

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

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, das Postulat 2020/564 «Beschlussfähigkeit von Gemeinden in Corona-Zeiten» abzuschreiben.

Liestal, 8. Dezember 2020

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Dr. Anton Lauber

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich

## **3. Anhang**

- Entwurf Landratsbeschluss
- Entwurf Gesetz

## **Landratsbeschluss**

### **über das Gesetz über Urnenabstimmungen und Wahlen während der Corona-Pandemie**

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Das Gesetz über Urnenabstimmungen und Wahlen während der Corona-Pandemie gemäss Beilage wird abgelehnt.
2. Ziffer 1 dieses Beschlusses untersteht der Volksabstimmung gemäss § 63 Abs. 4 oder § 30 Abs. 1 Bst. b und 31 Abs. 1 Bst. c der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984.
3. Das Postulat 2020/564 «Beschlussfähigkeit von Gemeinden in Corona-Zeiten» wird abgeschrieben.

Liestal, Datum wird von der LKA eingesetzt!

Im Namen des Landrats

Der Präsident:

Heinz Lerf

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich