

1. Ausgangslage

Aufgrund der restriktiven Massnahmen, die der Regierungsrat am 15. März 2020 und der Bundesrat am 16. März 2020 erlassen haben, gelten schweizweit die verschärften Massnahmen des Bundes, z.B. betreffend Verbot von Veranstaltungen. Das Büro des Einwohnerrates hat sich bereits vorher dazu entschlossen, die Einwohnerratssitzung vom 25. März 2020 abzusagen und wird vermutlich auch die Sitzung vom 22. April 2020 absagen müssen.

Es ist nun die Frage aufgetaucht, ob der Einwohnerrat auch Zirkularbeschlüsse fällen kann. Die folgenden Erwägungen sind nach Konsultation von Frau Miriam Bucher, Stabstelle Gemeinden bei der Finanz- und Kirchendirektion (FKD), erfolgt.

2. Gesetzliche Grundlagen

Verfassung des Kantons Basel-Landschaft¹

§ 93 Katastrophenvorsorge

¹ Kanton und Gemeinden treffen Massnahmen zur Katastrophenvorsorge und zur Aufrechterhaltung in Notlagen.

Gemeindegesezt²

§ 70 Verwaltung und Vollzug

¹ Der Gemeinderat ist die verwaltende und die vollziehende Behörde der Einwohnergemeinde.

² Er übt alle Befugnisse aus, die der Einwohnergemeinde zustehen und nicht durch besonderen Rechtssatz einem anderen Organ zugewiesen sind.

³ Er vertritt die Einwohnergemeinde.

§ 116 Öffentlichkeit der Verhandlungen

¹ Die Verhandlungen des Einwohnerrates sind öffentlich.

§ 132 Anwendbarkeit der Bestimmungen über die ordentliche Gemeindeorganisation

¹ Bei der ausserordentlichen Gemeindeorganisation gelten für die Behörden und die Hilfsorgane der Einwohnergemeinde sinngemäss die Bestimmungen über die ordentliche Gemeindeorganisation, soweit sich aus dem Gesetz nicht Abweichungen ergeben.

¹ Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 (SGS 100)

² Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesezt) vom 28. Mai 1970 (SGS 180)

§ 67 Beschlussfähigkeit

¹ Abstimmungen und Wahlen sind nur gültig, wenn die Mehrheit der gewählten Ratsmitglieder anwesend ist.

² Wird während der Ratssitzung die Beschlussfähigkeit bezweifelt, so kann das Präsidium diese jederzeit feststellen lassen. Ist der Rat nicht beschlussfähig, so wird die Sitzung durch das Präsidium abgebrochen.

§ 72 Öffentlichkeit

¹ Die Verhandlungen des Rates sind öffentlich.

§ 97 Ergänzung

Der Rat kann für unvorhergesehene Fallkonstellationen mit der Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Ratsmitglieder ausserordentliche, im Geschäftsreglement nicht vorgesehene Verfahren beschliessen. Diese Verfahren dürfen nicht im Widerspruch zu im Geschäftsreglement vorgesehenen Verfahren stehen. Eine Reglementsänderung hat in jedem Fall auf dem ordentlichen Weg der Gesetzesänderung stattzufinden.

3. Beurteilung

Gemäss Art. 6 Abs. 1 der COVID-19-Verordnung 2 ist die Durchführung von öffentlichen oder privaten Veranstaltungen grundsätzlich verboten. Der Kanton kann Ausnahmen von diesem Verbot bewilligen, wenn überwiegende öffentliche Interessen dies gebieten (Art. 7 COVID-19-Verordnung 2). Somit muss eine Interessenabwägung stattfinden: Das (öffentliche) Interesse an einer Veranstaltung wird dem öffentlichen Interesse am Verbot – der Schutz der öffentlichen Gesundheit – gegenübergestellt. Der Kantonale Krisenstab hat an seiner Sitzung vom 18. März festgehalten, dass die Ausnahmen restriktiv angewandt werden. In der momentanen Situation überwiegt der Schutz der öffentlichen Gesundheit das Interesse an der Durchführung von Gemeindeversammlungen und Einwohnerratssitzungen. Sollte sich die Situation ändern, wäre die Interessenabwägung – je nach Rechtslage – aufs Neue zu prüfen.⁴

Ein Zirkulationsbeschluss ist im Geschäftsreglement des Einwohnerrates nicht vorgesehen (im Gegensatz etwa zur Geschäftsordnung des Gemeinderates (Art. 24)). Dies macht auch Sinn, denn bei Zirkulationsbeschlüssen ist die Öffentlichkeit nicht gewährleistet. (Sitzungen des Gemeinderates sind demgegenüber nicht öffentlich (§ 18 Abs. 2 Gemeindegesetz). Weder die übrigen Gemeinden mit der ausserordentlichen Gemeindeorganisation noch der Kanton kennen den Zirkulationsbeschluss für das Parlament. Würde der Wunsch im Einwohnerrat bestehen, dass man ausnahmsweise trotzdem einen Zirkulationsbeschluss zulassen sollte, dann müsste der hierzu notwendige Beschluss mit einem 2/3 –Mehr im ordentlichen Verfahren beschlossen werden und der Rat müsste deswegen trotzdem zu einer ordentlichen Sitzung zusammenkommen. Ob ein auf diese Weise zustande gekommener Beschluss

³ Geschäftsreglement des Einwohnerrates der Einwohnergemeinde Allschwil vom 16. September 2015

⁴ vgl. Informationen des Vorstehers der Finanz- und Kirchendirektion vom 19. März 2020 betreffend Sitzungen, Entscheidfällung und Jahresrechnung

dann auch den Rechtsweg überstehen würde, ist fraglich, denn der Beschluss würde ja einem im Reglement vorgesehenen Verfahren widersprechen und auch das Öffentlichkeitsprinzip wäre nicht gewährleistet.

Die Bestimmungen betreffend Öffentlichkeit der Sitzung werden allerdings durch Bundesrecht, im konkreten Fall durch das Verbot des Bundes (COVID-19-Verordnung 2) und durch die vom Regierungsrat ausgerufene Notlage gemäss § 93 Kantonsverfassung, übersteuert.

Dringende Entscheide des Einwohnerrats können deshalb auf dem Zirkularweg gefasst werden. Mit dem Entscheid muss aber auch immer begründet werden, wieso der Entscheid dringend ist und nicht gewartet werden kann, bis der Einwohnerrat wieder regulär zusammenkommen kann. Mit der Begründung legen Einwohnerrat und Gemeinderat auch Rechenschaft gegenüber den Einwohnerinnen und Einwohnern ab, weshalb der Weg über einen Zirkulationsentscheid gewählt wurde.

In Gemeinden mit der ordentlichen Gemeindeorganisation können dringende Entscheide durch den Gemeinderat gefasst werden. § 70 Gemeindegesetz definiert, dass der Gemeinderat die verwaltende und vollziehende Behörde der Einwohnergemeinde ist. Er übt alle Befugnisse aus, die der Einwohnergemeinde zustehen und nicht durch besonderen Rechtssatz einem anderen Gemeindeorgan zugewiesen sind. Dringende Entscheide, welche üblicherweise durch die Gemeindeversammlung gefällt werden, fallen in die Kompetenz des Gemeinderats. Ob diese Möglichkeit auch in den Gemeinden mit ausserordentlichen Gemeindeorganisation gegeben ist – immerhin gelten gemäss § 132 Abs. 2 Gemeindegesetz für die Behörden und die Hilfsorgane der Einwohnergemeinde sinngemäss die Bestimmungen über die ordentliche Gemeindeorganisation, soweit sich aus dem Gesetz nicht Abweichungen ergeben – ist fraglich. Frau Miriam Bucher von der Fachstelle Gemeinden ist gemeinsam mit dem Rechtsdienst des Regierungsrats zur Auffassung gelangt, dass dies nicht möglich sei, weil der Einwohnerrat ja wie erwähnt die Möglichkeit des Entscheids auf dem Zirkularweg einschlagen kann, was in Gemeinden mit Gemeindeversammlungen wegfällt. Und somit ist auch eine Kompetenzübertragung nicht notwendig.

In der Rechtsprechung sind solche auf dem Zirkularweg gefassten Entscheide noch nie behandelt worden. Es ist deshalb nicht sicher, ob jeder vom Einwohnerrat auf diese Weise gefasste Beschluss auch einer richterlichen Überprüfung standhalten würde. Es ist deshalb geboten, solche Entscheide auf Tatbestände zu beschränken, die tatsächlich wirklich dringlich sind.

25. März 2020/rsp