

zda

Zentrum für  
Demokratie  
Aarau

Centre for Research on Direct Democracy e2d | UZH  
Allgemeine Demokratieforschung | UZH  
Politische Bildung und Geschichtsdidaktik | PH FHNW

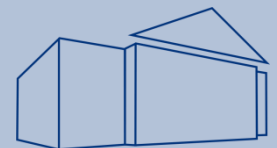
**Andreas Glaser, Lorenz Langer, Norina Frehner & Till Haechler**

# Interventionen von Gemeinden und Gemeindeverbänden in kantonalen Abstimmungskampagnen

## Rechtsgutachten zuhanden des Verbandes Basellandschaftlicher Gemeinden

Studienberichte des Zentrums für Demokratie Aarau, Nr. 18  
Dezember, 2019

[www.zdaarau.ch](http://www.zdaarau.ch)



## **Impressum**

Publikationsreihe des Zentrums für Demokratie Aarau (ZDA)  
Herausgegeben von Andreas Glaser, Daniel Kübler und Monika Waldis

ISBN-Nr: 978-3-906918-16-7

Bezugsadresse:

Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA)  
Villa Blumenhalde, Küttigerstrasse 21  
CH-5000 Aarau  
Telefon +41 62 836 94 44  
E-Mail [info@zdaarau.ch](mailto:info@zdaarau.ch)  
[www.zdaarau.ch](http://www.zdaarau.ch)

© Andreas Glaser, Lorenz Langer, Norina Frehner & Till Haechler



# Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einleitende Bemerkungen</b> .....	<b>1</b>
1.1. Ausgangslage .....	1
1.2. Intervention und Abstimmungsfreiheit.....	1
<b>2. Die Intervention einer Gemeinde bei kantonalen Vorlagen</b> .....	<b>2</b>
2.1. Behördenkommunikation und -interventionen im Allgemeinen .....	2
2.2. Behördenkommunikation bei Abstimmungen im eigenen Gemeinwesen .....	2
2.3. Behördenkommunikation bei Vorlagen eines anderen Gemeinwesens .....	3
<b>2.3.1. Unterteilung nach Akteuren</b> .....	<b>3</b>
2.3.1.1. Gemeinden und Kantone .....	3
2.3.1.2. Behördenmitglieder .....	6
<b>2.3.2. Unterteilung nach Abstimmungsvorlage</b> .....	<b>7</b>
2.4. Neue Tendenzen in der Rechtsprechung .....	8
<b>2.4.1. Vom «Ob» der Stellungnahme hin zum «Wie»</b> .....	<b>8</b>
<b>2.4.2. Die neue Bundesgerichtspraxis zu kantonalen Interventionen: Von der «besonderen» zur «namhaften» Betroffenheit</b> .....	<b>8</b>
<b>3. Zuständigkeitsfragen innerhalb der Gemeinden</b> .....	<b>11</b>
3.1. Organe der Gemeinde.....	11
<b>3.1.1. Stimmberechtigte</b> .....	<b>12</b>
<b>3.1.2. Gemeindeversammlung</b> .....	<b>12</b>
<b>3.1.3. Einwohnerrat</b> .....	<b>12</b>
<b>3.1.4. Gemeinderat</b> .....	<b>12</b>
3.2. Zuständigkeit bei politischen Interventionen? .....	13
<b>3.2.1. Im Allgemeinen</b> .....	<b>13</b>
<b>3.2.2. Finanzierung von Abstimmungskampagnen</b> .....	<b>14</b>
<b>4. Kollektive Stellungnahmen?</b> .....	<b>14</b>
4.1. Rechtsprechung des Bundesgerichts .....	14
4.2. Übertragung der Rechtsprechung auf die kommunale Ebene .....	16
4.3. Die Kriterien der Sachlichkeit, der Verhältnismässigkeit und der Transparenz .....	17
<b>4.3.1. Sachlichkeit</b> .....	<b>17</b>
<b>4.3.2. Verhältnismässigkeit</b> .....	<b>18</b>
<b>4.3.3. Transparenz</b> .....	<b>18</b>
4.4. Vergleich VBLG und KdK.....	18
<b>5. Zusammenfassung</b> .....	<b>20</b>



# 1. Einleitende Bemerkungen

## 1.1. Ausgangslage

Die zunehmende Zentralisierung bei der Regulierung und Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben führt zu einer Konzentration der Kompetenzen beim Bund und bei den Kantonen zulasten der Gemeinden. Oftmals werden indes nicht ganze Aufgabebereiche verlagert, sondern es kommt zu einer Verflechtung. Die Gemeinden unterliegen bei der Wahrnehmung der ihnen verbleibenden Aufgaben immer detaillierteren rechtlichen Vorgaben des Bundes und des Kantons. Wenn der rechtliche Spielraum der Gemeinden beim Vollzug des übergeordneten Rechts laufend eingeengt wird, ist es für die Gemeinden umso wichtiger, bei der Ausgestaltung dieses rechtlichen Rahmens mitbestimmen zu können. Dies betrifft vor allem die kantonale Gesetzgebung, durch welche die Autonomiespielräume der Gemeinden definiert werden.

Exemplarisch lässt sich dieser Mechanismus anhand der Erhebung einer Mehrwertabgabe für neu eingezonte Bauflächen aufzeigen. So schreibt das Bundesrecht vor, dass solche Planungsvorteile mit einem Satz von mindestens 20 Prozent ausgeglichen werden.<sup>1</sup> Im Übrigen wird die Ausgestaltung an die Kantone delegiert. In dem am 10. Februar 2019 gutgeheissenen Gesetz über die Abgeltung von Planungsmehrwerten begrenzt der Kanton Basel-Landschaft den Abgabesatz auf 20 Prozent und unterbindet ausdrücklich die darüber hinaus gehende Abgabenerhebung durch die Gemeinden.<sup>2</sup> Um den hiergegen in verschiedenen Gemeinden vorhandenen Widerstand zu artikulieren, bezog der Verband Basellandschaftlicher Gemeinden (VBLG) im Vorfeld der Volksabstimmung Stellung gegen das Gesetz. Gegen die Intervention der Gemeinderäte zweier Gemeinden hatten Privatpersonen Stimmrechtsbeschwerde beim Regierungsrat erhoben. Zur Begründung führten sie aus, die Einflussnahme der Gemeinden stelle einen unzulässigen Eingriff in die freie Willensbildung der Bevölkerung dar. Mittlerweile wurden die Beschwerden in Anbetracht des Ergebnisses der Volksabstimmung zurückgezogen.

Unabhängig von diesem Einzelfall stellt sich in der politischen Praxis die Frage, ob und – wenn ja – unter welchen Voraussetzungen behördliche Stellungnahmen untergeordneter Gemeinwesen in Abstimmungskämpfen übergeordneter Gemeinwesen rechtlich zulässig sind. Der VBLG beauftragte daher das Zentrum für Demokratie Aarau mit der Untersuchung der Frage, ob und inwieweit einzelne Gemeinden mit Blick auf eine kantonale Abstimmung Stellung beziehen dürfen. Besteht ein Kanton – wie dies bei Basel-Landschaft der Fall ist – aus einer verhältnismässig grossen Zahl einwohnerschwacher Gemeinden, wird die politische Überzeugungskraft massgeblich erhöht, wenn die Gemeinden gemeinsam unter der Federführung ihres Interessenverbandes auftreten. Es stellt sich somit die bislang wenig beachtete Rechtsfrage, ob und inwieweit die Gemeinden unter dem Namen ihrer Interessenvertretung Empfehlungen bei kantonalen Abstimmungsvorlagen abgeben dürfen.

Diese Problematik wird im Folgenden unter Berücksichtigung der Gerichtspraxis und der wissenschaftlichen Diskussion analysiert. Die einschlägigen Entscheide werden zur besseren Übersichtlichkeit jeweils noch gesondert kurz zusammengefasst; damit für spezifische Fragen die einzelnen Kapitel auch ohne Lektüre des gesamten Texts als Auskunftswahl dienen können, werden gewisse Urteile mehrmals, jedoch jeweils kontextspezifisch thematisiert.

## 1.2. Intervention und Abstimmungsfreiheit

Der demokratische Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheide erfordern offene und transparente politische Auseinandersetzungen. Der Entscheid der Stimmberechtigten an der Urne soll in einem «möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung» getroffen werden.<sup>3</sup> Daraus folgen auch Beschränkungen für die Einflussnahme staatlicher

---

<sup>1</sup> Art. 5 Abs. 1bis Satz 1 Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG, SR 700).

<sup>2</sup> Gesetz vom 27. September 2018 über die Abgeltung von Planungsmehrwerten (LRV 2016-403).

<sup>3</sup> BGE 140 I 394, 402, E. 8.2, mit zahlreichen weiteren Hinweisen.

---

Stellen auf den Willensbildungsprozess. Entsprechend schützt die bundesverfassungsrechtliche Wahl- und Abstimmungsfreiheit die *freie Willensbildung* der Stimmberechtigten und ihre *unverfälschte Stimmabgabe* (Art. 34 Abs. 2 BV<sup>4</sup>). Sie garantiert, «dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt».<sup>5</sup> Die basellandschaftliche Kantonsverfassung übernimmt diese Garantie ausdrücklich,<sup>6</sup> ohne dass ihr eine eigenständige Tragweite zukommt.<sup>7</sup>

## 2. Die Intervention einer Gemeinde bei kantonalen Vorlagen

### 2.1. Behördenkommunikation und -interventionen im Allgemeinen

Nach der in diesem Gutachten verwendeten Definition liegt eine Stellungnahme oder Intervention dann vor, wenn die fragliche Behörde eine Präferenz für die Annahme oder Ablehnung einer konkreten Vorlage signalisiert und diese Präferenz von der Stimmbevölkerung wahrgenommen und zugeordnet werden kann.<sup>8</sup>

Rechtsprechung und Lehre haben den Gehalt der Wahl- und Abstimmungsfreiheit in Bezug auf solche Interventionen von Behörden im Vorfeld von Abstimmungen konkretisiert. So hat das Bundesgericht aus Art. 34 Abs. 2 BV unter anderem eine «Verpflichtung der Behörden auf korrekte und zurückhaltende Information im Vorfeld von Abstimmungen» abgeleitet.<sup>9</sup> Dabei wird unterschieden, ob eine Behörde im Vorfeld einer Abstimmung im *eigenen* Gemeinwesen informiert bzw. interveniert oder bei Abstimmungen in einem *anderen* Gemeinwesen.<sup>10</sup>

### 2.2. Behördenkommunikation bei Abstimmungen im eigenen Gemeinwesen

Im kantonalen basellandschaftlichen Recht ist die behördliche Information vor Abstimmungen nur für den Fall geregelt, dass eine Behörde zu ihrer *eigenen* Vorlage Stellung bezieht.<sup>11</sup> So legt etwa der Regierungsrat den kantonalen Vorlagen sachliche Erläuterungen bei, die auch die gegensätzlichen Standpunkte darstellen.<sup>12</sup> Bei Referendum und Initiative muss das jeweilige Komitee Gelegenheit haben, seinen Standpunkt in angemessenem Umfang und auf eigene Verantwortung selbst darzustellen.<sup>13</sup> Falls bei kommunalen Vorlagen der Gemeinderat den Abstimmungsunterlagen sachliche Erläuterungen beilegt, haben diese den gleichen Anforderungen zu genügen.

Bei solchen Abstimmungen im eigenen Gemeinwesen spricht das Bundesgericht den Behörden eine «Beratungsfunktion» zu.<sup>14</sup> Behördliche Abstimmungserläuterungen, die eine Vorlage sachlich erklären, sind daher unter dem Gesichtswinkel der Abstimmungsfreiheit zulässig.<sup>15</sup> Darüber hinausgehende Interventionen einer Behörde im Abstimmungskampf sind nach der Rechtsprechung aber auch bei eigenen Vorlagen nur dann zulässig, wenn «triftige Gründe» vorliegen.<sup>16</sup> Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn offensichtlich falsche Informationen der gegnerischen Seite zur korrigieren sind.<sup>17</sup>

---

<sup>4</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101).

<sup>5</sup> BGE 138 I 61 E. 6.2.

<sup>6</sup> § 22 Abs. 1 Verfassung des Kantons Basel-Landschaft (KV BL; SGS 100).

<sup>7</sup> Vgl. BGE 108 Ia 155 E. 3a.

<sup>8</sup> LANGER LORENZ, Kantonale Interventionen bei eidgenössischen Abstimmungskämpfen, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBI) 118/2017, S. 183, 186.

<sup>9</sup> BGE 143 I 78 E. 4.4.

<sup>10</sup> BGE 143 I 78 E. 4.4.

<sup>11</sup> § 19 Abs. 1 und 2 Gesetz über die politischen Rechte (SGS 120).

<sup>12</sup> § 19 Abs. 1 Satz 1 Gesetz über die politischen Rechte.

<sup>13</sup> § 19 Abs. 1 Satz 2 Gesetz über die politischen Rechte; Eine vergleichbare Bestimmung besteht auch auf Bundesebene: Art. 11 Abs. 2 Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1).

<sup>14</sup> BGE 129 I 232 E. 4.2.1.

<sup>15</sup> BGE 143 I 78 E. 4.4.

<sup>16</sup> BGE 119 Ia 271 E. 3b.

<sup>17</sup> BGE 116 Ia 466 E. 4a.

---

Allerdings hat sich in jüngerer Zeit der Fokus der Rechtsprechung vom «Ob» der behördlichen Partizipation auf das «Wie» verschoben. Wegweisend dafür war der im Jahr 2008 zum Parkplatzreglement Altstätten ergangene Bundesgerichtsentscheid.<sup>18</sup> Darin hielt das Bundesgericht fest, dass das Hauptaugenmerk «auf die Art und Weise sowie die Wirkung der konkret zu beurteilenden behördlichen Informationen» zu legen sei und weniger auf die Zulässigkeit von Interventionen *per se*. Entscheidend sei dabei, ob diese Informationen «in sachlicher, transparenter und verhältnismässiger Weise zur offenen Meinungsbildung beizutragen geeignet sind oder aber in dominanter und unverhältnismässiger Art im Sinne eigentlicher Propaganda eine freie Willensbildung der Stimmberechtigten erschweren oder geradezu verunmöglichen.»<sup>19</sup> Tendenziell hat das Bundesgericht in seiner jüngeren Rechtsprechung behördliche Interventionen grosszügiger beurteilt.<sup>20</sup> Es trägt damit auch der Behördenpraxis Rechnung.<sup>21</sup>

## 2.3. Behördenkommunikation bei Vorlagen eines anderen Gemeinwesens

Die unter Ziff. 2.2. dargestellte Entwicklung der Rechtsprechung bezieht sich auf die Behördenkommunikation bei Abstimmungskämpfen im *eigenen* Gemeinwesen. Interventionen von Behörden in Abstimmungskämpfen eines *anderen* Gemeinwesens beurteilen sich nach einem anderen Massstab.<sup>22</sup> Bei solchen «extrinsischen» Interventionen sind konzeptionell verschiedene Konstellationen zu unterscheiden: einerseits nach dem gegenseitigen Verhältnis der beteiligten *Akteure* und andererseits nach der Art des *Abstimmungsgegenstandes*.

### 2.3.1. Unterteilung nach Akteuren

#### 2.3.1.1. Gemeinden und Kantone

Die involvierten Gemeinwesen können entweder unter-, gleich- oder übergeordnet sein.<sup>23</sup> Zudem sind Interventionen entweder durch einzelne Gemeinwesen oder durch Institutionen oder Verbände *mehrerer* Gemeinwesen möglich. Als solche kollektiven Interessenvertretungen kommen primär kantonale Regierungskonferenzen und Gemeindeverbände in Frage.<sup>24</sup>

In einem föderal aufgebauten Staat sind Interventionen von Gemeinden und Kantonen als gleichgeordnete Gemeinwesen über die Grenzen der jeweiligen Gebietskörperschaft hinweg denkbar: Der Gemeinderat äussert sich zu einer Abstimmung in einer anderen Gemeinde oder ein Regierungsrat interveniert im Vorfeld einer kantonalen Abstimmung in einem anderen Kanton. Zu dieser Konstellation gibt es bislang keine Rechtsprechung.<sup>25</sup> Die Lehre hält derartige Interventionen für unzulässig.<sup>26</sup>

In vertikaler Hinsicht sind Interventionen in ab- oder aufsteigender Richtung möglich. Von oben nach unten interveniert eine Bundesbehörde bei einer kantonalen oder kommunalen Abstimmung bzw. eine kantonale Behörde auf Gemeindeebene. Interventionen übergeordneter Gemeinwesen sind aufgrund der bundesstaatlichen Aufgabenteilung und bei kommunalen Urnengängen auch wegen der Gemeindeautonomie grundsätzlich unzulässig.<sup>27</sup>

Eine Intervention von unten nach oben erfolgt dagegen durch Gemeinde- oder Kantonsbehörden auf Bundesebene oder durch die Einmischung einer Gemeinde auf Kantonsebene. Zu Interventionen von Gemeinden im Rahmen kantonalen Volksabstimmungen hat sich das Bundesgericht in zahlreichen Fällen geäussert.<sup>28</sup> Nach herkömmlicher bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist eine solche Intervention unzulässig, wenn eine Gemeinde «von der Vorlage nicht direkt und besonders betroffen ist».<sup>29</sup> Dabei setzte das Gericht die Hürde für eine Ausnahme hoch an: Eine Einmischung war nur dann zulässig, wenn eine

---

<sup>18</sup> BGer 1C\_412/2007 vom 18. Juli 2008 E. 6.2; dazu unten, Ziff. 2.4.1.

<sup>19</sup> BGer 1C\_412/2007 vom 18. Juli 2008 E. 6.2.

<sup>20</sup> BGer 1C\_412/2007 vom 18. Juli 2008 E. 6.2.; Ausführlich dazu TÖNDURY ANDREA, Intervention oder Teilnahme? Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Kommunikation im Vorfeld von Volksabstimmungen, ZBI 112/2011, S. 341, 349.

<sup>21</sup> BESSON MICHEL, Behördliche Information vor Volksabstimmungen, Bern 2003, S. 113 – 140; TÖNDURY, S. 341, 342 – 355.

<sup>22</sup> BGE 143 I 78 E. 4.4.

<sup>23</sup> BGE 143 I 78 E. 4.4.

<sup>24</sup> Vgl. BGer 1C\_163/2018 vom 29. Oktober 2018 und BGer 1C\_239/2018 vom 29. Oktober 2018 (zur Publikation vorgesehen) E. 6.5.2.; Zur Frage kollektiver Stellungnahmen s. unten, Ziff. 4.

<sup>25</sup> Vgl. BGE 114 Ia 427 E. 5d; BGE 117 Ia 41 E. 6c.

<sup>26</sup> HANGARTNER YVO / KLEY ANDREAS, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rz. 2656.

<sup>27</sup> S. für eine Sonderfall BGE 114 Ia 427 E. 4d (zusammengefasst unten S. 9); LANGER, S. 189 mit weiterführenden Literaturhinweisen.

<sup>28</sup> Beispielsweise BGE 105 Ia 243; BGE 108 Ia 155; BGE 119 Ia 271.

<sup>29</sup> BGE 119 Ia 271 E. 6c.



---

Gemeinde «ein unmittelbares und besonderes Interesse am Ausgang der Abstimmung» hatte, das jenes der anderen Gemeinden «bei weitem überstieg».<sup>30</sup>

Die Zulässigkeit der Teilnahme von *Kantonen* an eidgenössischen Abstimmungen blieb lange ungeklärt, obwohl deren Regierungen auf eidgenössischer Ebene in den letzten Jahren immer aktiver intervenieren.<sup>31</sup> Das Bundesgericht befasste sich 2016 erstmals mit diesem Sachverhalt, wobei es zuerst am Kriterium der besonderen Betroffenheit festhielt.<sup>32</sup> In der Folge hat es seine Rechtsprechung zu vertikalen Interventionen aber modifiziert, wobei in diesen Fällen auch die Aktivitäten von kantonalen Konferenzen Gegenstand der höchstrichterlichen Beurteilung waren.<sup>33</sup>

Die nachfolgend dargelegten Entscheide illustrieren die (bundesgerichtliche) Praxis zur Zulässigkeit einer Intervention durch ein untergeordnetes Gemeinwesen.

### Zusammenfassung der Judikatur

a) *Bauert gegen die Gemeinde Richterswil und den Regierungsrat des Kantons Zürich (BGE 105 Ia 243)*

Im Jahr 1978 hatte sich der Gemeinderat von Richterswil ZH in den kantonalen Abstimmungskampf über den Kreditbeschluss für den Bau einer Dorfumfahrung eingemischt. Die Gemeindeversammlung hatte vorgängig einen «Kredit von Fr. 73'000.- für «sachliche Aufklärungsarbeit im Gebiet des Kantons Zürich» zur kantonalen Volksabstimmung vom 3. Dezember 1978» bewilligt. Der Gemeinderat liess eine Tonbildschau erstellen sowie Inserate in Tageszeitungen schalten. Gemäss Bundesgericht war es «offenkundig, dass für die Gemeinde Richterswil und ihre Stimmbürger ein unmittelbares und besonderes Interesse am Ausgang der Abstimmung bestand, das jenes der übrigen zürcherischen Gemeinden bei weitem überstieg». Es verletzte folglich «das politische Stimmrecht nicht, wenn der Gemeinderat im kantonalen Abstimmungskampf namens der Gemeinde für die Annahme der Vorlage eintrat und zuhanden der kantonalen Stimmbürger darlegte, weshalb der Vorlage aus der Sicht der direkt interessierten Gemeinde zuzustimmen sei».<sup>34</sup>

b) *Ruppli, Pircher, Lamprecht gegen die Gemeinde Eglisau, den Bezirksrat Bülach und den Regierungsrat des Kantons Zürich (BGE 108 Ia 155)*

Die Gemeindeversammlung Eglisau bewilligte 1981 einen Kredit von Fr. 60'000.- und ermächtigte den Gemeinderat, «im Vorfeld der kantonalen Abstimmung über die Umfahrung Eglisau die Stimmberechtigten des Kantons Zürich aus der Sicht der Gemeinde Eglisau im Rahmen des Kredites zweckmässig zu informieren».<sup>35</sup> Das Bundesgericht erkannte eine «besonders nahe und individuelle Beziehung zum Gegenstand der Abstimmung». Unter diesen Umständen stünden «einer Intervention der Gemeinde in den kantonalen Abstimmungskampf von vornherein keine solchen Bedenken entgegen, wie sie bei generell-abstrakten Vorlagen allenfalls zu erheben wären. Wie es sich damit verhielte, braucht daher im vorliegenden Fall nicht näher untersucht zu werden». Es liessen sich «keine grundsätzlichen Gefahren für die Demokratie und namentlich für das politische Stimmrecht erkennen». Bei kantonalen Abstimmungen über solche Fragen könne es «im Gegenteil dem Informationsbedürfnis der Stimmbürger entsprechen, auch den Standpunkt der betroffenen Gemeinde von dieser selbst zu erfahren».<sup>36</sup>

c) *XY gegen den Stadtrat Uster (Bundesgericht, II. öffentlich-rechtliche Abteilung, 5. Januar 1982, ZBI 83/1982, S. 205)*

In einem im Jahr 1982 ergangenen Entscheid äusserte sich das Bundesgericht zu einer Intervention des Stadtrates von Uster. Im Vorfeld der Abstimmung über die kantonale Volksinitiative «Demokratie auch bei der Oberland-Autobahn (Teilstück Uster)»

---

<sup>30</sup> BGE 105 Ia 243 E. 4.

<sup>31</sup> Dazu ausführlich LANGER, S. 193 ff.

<sup>32</sup> BGE 143 I 78.

<sup>33</sup> BGE 143 I 78; BGer 1C\_163/2018 vom 29. Oktober 2018 und BGer 1C\_239/2018 vom 29. Oktober 2018 (zur Publikation vorgesehen); BGer 1C\_216/2018 vom 10. Dezember 2018, dazu unten, Ziff. 2.4.2.

<sup>34</sup> BGE 105 Ia 243 E. 4.

<sup>35</sup> BGE 108 Ia 155 E. 4.

<sup>36</sup> BGE 108 Ia 155 E. 5a.

---

liess der Stadtrat Inserate in allen Tageszeitungen des Kantons erscheinen. Die Intervention war zulässig, weil Uster «vom Ausgang der Abstimmung direkt betroffen» war, denn die «Annahme der Initiative hätte zur Folge gehabt, dass der bereits beschlossene Kredit für den Bau der Umfahrungsstrasse aufgehoben worden wäre».<sup>37</sup>

d) *J., M. und R gegen den Einwohnerrat Pratteln (BLVGE 1983, S. 13)*

Das Verwaltungsgericht Basel-Landschaft beurteilte 1984 eine Intervention einer Gemeinde auf Bundesebene.<sup>38</sup> Die Gemeinde Pratteln intervenierte im Vorfeld der Abstimmung über die zwei eidgenössischen Volksinitiativen «Für eine Zukunft ohne weitere Atomkraftwerke» und «Für eine sichere, sparsame und umweltgerechte Energieversorgung». Die Intervention erfolgte gestützt auf einen Beschluss des Gemeinderates, die Atominitiative durch einen Gemeindebeitrag von Fr. 39'000.- zu unterstützen. «Ein[en] grundsätzliche[n] Unterschied zwischen kantonalen und eidgenössischen Abstimmungsvorlagen» erkannte das Gericht nicht. Es stützte sich bei seiner Beurteilung ebenfalls auf das Kriterium der besonderen Betroffenheit. Diese wurde unter Hinweis auf den damals geplanten Bau eines Kernkraftwerks im nahegelegenen Kaiseraugst bejaht.<sup>39</sup>

e) *Heinz Aebi, Konrad Düblin, Alfred Jeker, Ernst Mani und Walter Schmidlin gegen den Kanton Bern (BGE 114 Ia 427)*

1988 befasste sich das Bundesgericht mit der Laufental-Abstimmung.<sup>40</sup> Dabei waren Interventionen des Kantons Bern als den bernischen Gemeinden übergeordnetes Gemeinwesen zu beurteilen. Das Bundesgericht griff dabei seine zu Interventionen von untergeordneten Gemeinwesen entwickelte Rechtsprechung auf und führte aus: «Vom Grundsatz der Trennung der verschiedenen Ebenen der Willensbildung macht die bundesgerichtliche Rechtsprechung [...] im Falle von Gemeinden eine Ausnahme, die von einer kantonalen Abstimmungsvorlage besonders betroffen sind [...]. Eine solche Ausnahme ist also nur dort gerechtfertigt, wo es um die Erfüllung spezifischer örtlicher Anliegen, um die Sachnähe der Aufgabenerfüllung oder um die Gewährleistung direkter, örtlicher Demokratie geht [...], wo die Gemeinde eben wirklich «besonders» betroffen ist.»<sup>41</sup> 1990 beurteilte das Bundesgericht erneut eine Intervention einer Gemeindebehörde in Zusammenhang mit einer kantonalen Abstimmung über einen Kreditbeschluss.<sup>42</sup> Das Bundesgericht bestätigte darin seine bisherige Praxis, welche die Zulässigkeit der Behördenintervention vom Kriterium der besonderen Betroffenheit abhängig machte, und fügte weiter hinzu: «Il faut dès lors admettre que l'argumentation du comité référendaire était de nature à induire les citoyens en erreur, et que de ce fait les autorités communales de Cheseaux avaient non seulement le droit, mais aussi le devoir d'intervenir dans le débat politique.»<sup>43</sup>

f) *A., B., C. und D. gegen den Gemeinderat Wallisellen (BGE 119 Ia 271)*

Die Stimmberechtigten des Kantons Zürich stimmten 1993 über die kantonale Volksinitiative «Verbot von Geldspielautomaten» ab. Der Gemeinderat von Wallisellen sprach «dem privaten Initiativkomitee» einen Betrag von Fr. 30'000.- zu.<sup>44</sup> Das Bundesgericht hatte in diesem Fall nicht eine Abstimmung über ein Einzelgeschäft, sondern über eine generell-abstrakte Verfassungsvorlage zu beurteilen. Es meinte dazu: «Ob eine solche Einmischung der Gemeinde in den Abstimmungskampf über eine kantonale Verfassungs- oder Gesetzesvorlage überhaupt je zulässig sein könne, stellte das Bundesgericht mehrfach in Frage [...], ohne sich bisher abschliessend dazu auszusprechen. Die Frage braucht auch hier nicht abschliessend beurteilt zu werden. Eine Ausnahmesituation mag zwar auch vorliegen, wenn eine kantonale Gesetzesvorlage eine einzige oder eine beschränkte Anzahl von Gemeinden in einer bestimmten Weise direkt berührt [...]. An einer solchen besonderen Betroffenheit der Gemeinde fehlt es hier offensichtlich.»<sup>45</sup>

---

<sup>37</sup> Bundesgericht, II. öffentlichrechtliche Abteilung, 5. Januar 1982, ZBI 83/1982, S. 205 E. 2f.

<sup>38</sup> Basellandschaftliche Verwaltungsgerichtsentscheide 1983/1984, S. 13 (1984).

<sup>39</sup> Basellandschaftliche Verwaltungsgerichtsentscheide 1983/1984, S. 13 (1984), E. 3b.

<sup>40</sup> BGE 114 Ia 427.

<sup>41</sup> BGE 114 Ia 427 E. 5b.

<sup>42</sup> BGE 116 Ia 466.

<sup>43</sup> BGE 116 Ia 466 E. 6a.

<sup>44</sup> BGE 119 Ia 271 E. 6a.

<sup>45</sup> BGE 119 Ia 271 E. 6c.

- 
- g) *Y gegen den Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (Schweizerischer Bundesrat, Entscheid vom 22.11.2006, ZBI 108/2007, S. 326)*

2006 beurteilte der Bundesrat eine Beschwerde im Zusammenhang mit der eidgenössischen Abstimmung über das Osthilfegesetz. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt liess damals den Stimmberechtigten einen «Aufruf» zukommen. Die kantonale Exekutive warb darin für ein «Ja», denn die Beziehung zur EU seien «besonders auch für den Grenzkanton Basel-Stadt von grosser Bedeutung». Für die Beurteilung dieser Einmischung einer Kantonsbehörde auf der ihr übergeordneten Bundesebene zog der Bundesrat die oben dargelegte Rechtsprechung des Bundesgerichts zu den Gemeindebehörden bei. Der Bundesrat liess es offen, ob im konkreten Fall das Erfordernis der besonderen Betroffenheit erfüllt sei.<sup>46</sup>

### 2.3.1.2. Behördenmitglieder

In den obgenannten Beispielen bezogen Behörden *in corpore* Stellung. Aber regelmässig äussern sich auch einzelne Behördenmitglieder individuell zu Vorlagen. Das Bundesgericht hat entsprechend in seiner Rechtsprechung stets zwischen den Interventionen von Behörden und den Aktivitäten einzelner Behördenmitglieder unterschieden. Wiederholt hat es sich mit den privaten Aktivitäten von Behördenmitgliedern im Rahmen von Abstimmungskämpfen befasst. Noch nie befand es dabei eine individuelle Stellungnahme eines Behördenmitglieds für unzulässig.<sup>47</sup> Im Altstätten-Entscheid fasste das Bundesgericht die Rechtslage wie folgt zusammen: «Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann einzelnen Mitgliedern einer (Exekutiv-)Behörde weder die Teilnahme am Abstimmungskampf noch die freie Meinungsäusserung zu einer Abstimmungsvorlage untersagt werden. Es ist ihnen nicht verwehrt, als Privatpersonen mit der Unterzeichnung von Aufrufen oder Verlautbarungen an die Öffentlichkeit zu treten und dabei ihren Namen und ihre Funktion zu nennen, um so ihr Engagement für die öffentlichen Interessen und ihre besondere Sachkunde hervorzuheben und der Stellungnahme ein zusätzliches Gewicht zu verleihen.»<sup>48</sup>

Das Bundesgericht räumte dabei ein, dass die Abgrenzung zwischen rein privatem Handeln und behördlichem Auftreten «nicht immer leicht» falle. Zur Unterscheidung stellte es auf die «Wirkung einer Mitteilung ab, die sie auf die Adressaten und den durchschnittlich aufmerksamen und politisch interessierten Stimmbürger» ausübe. Nicht zulässig seien Interventionen von Behördenmitgliedern, wenn sie «einen unzutreffenden amtlichen Anstrich» haben «und so den Eindruck erwecken, als ob es sich um eine offizielle Verlautbarung einer Behörde handle», und ferner «wenn mit ihnen in einem so späten Zeitpunkt mit offensichtlich unwahren und irreführenden Angaben in den Abstimmungskampf eingegriffen wird, dass es den Stimmberechtigten nach den Umständen nicht mehr möglich ist, sich aus andern Quellen ein zuverlässiges Bild von den tatsächlichen Verhältnissen zu machen».<sup>49</sup>

Diese (nachfolgend wiederum übersichtsweise dargelegte) Praxis stösst in der Lehre zu Recht auf Kritik.<sup>50</sup> Insbesondere die Abgrenzung zwischen privaten und behördlichen Interventionen ist vage. Dennoch beurteilt das Bundesgericht Interventionen einzelner Behördenmitglieder in konstanter Rechtsprechung grosszügig. Wenn sich also einzelne Mitglieder von Gemeindebehörden im Vorfeld *in persönlicher Kapazität* zu einer kantonalen Vorlage äussern, so geniessen sie grundsätzlich den Schutz der freien Meinungsäusserung (Art. 16 BV). Dies gilt gleichermassen, wenn sie sich neben ihrem Mandat auf Gemeindeebene auch in einem Gemeindeverbund oder einer Interessengemeinschaft engagieren.

---

<sup>46</sup> Schweizerischer Bundesrat, Entscheid vom 22.11.2006, ZBI 108/2007, S. 326, E. 3.3.2.

<sup>47</sup> LANGER, S. 188.

<sup>48</sup> BGer 1C\_412/2007 vom 18. Juli 2008 E. 6.5. S. zu diesem Entscheid auch unten, S. 11.

<sup>49</sup> BGer 1C\_412/2007 vom 18. Juli 2008 E. 6.5.

<sup>50</sup> LANGER, S. 188; TSCHANNEN PIERRE, Stimmrecht und politische Verständigung, Basel 1995, Rz. 193; HANGARTNER/KLEY, Rz. 2600.

---

## Zusammenfassung der Judikatur

- a) *X gegen den Stadtpräsidenten und den Statthalter von Uster (Bundesgericht, II. öffentlichrechtliche Abteilung, 5. Januar 1982, ZBI 83/1982, S. 205)*

Im Jahr 1982 beurteilte das Bundesgericht das Verhalten des Stadtpräsidenten und des Statthalters von Uster im Rahmen einer kantonalen Abstimmung. Diese hatten «unter Angabe ihrer behördlichen Funktion einen Brief des Aktions-Komitees «Pro Umfahrung Uster» unterzeichnet, «der für die Ablehnung der Initiative warb».<sup>51</sup> Aufgrund des Hinweises auf das private Komitee war der Brief «ohne weiteres als private Veröffentlichung erkennbar» und folglich unproblematisch.

- b) *A., B., C. und D. gegen den Gemeindepräsidenten von Wallisellen (BGE 119 Ia 271)*

Im Jahr 1993 war das Verhalten des Gemeindepräsidenten von Wallisellen höchstgerichtlich zu beurteilen. Dieser veröffentlichte unter Angabe seines Amtes Zeitungsartikel, in denen er sich für die Annahme einer kantonalen Initiative aussprach. Die «einseitige, wenn nicht gar polemische Stellungnahme» liess unschwer den privaten Charakter der Intervention erkennen. Die Gegner hatten zudem «genügend Zeit, um Berichtigungen erscheinen zu lassen».<sup>52</sup>

- c) *Elsbeth Karlsson-Altherr gegen die Gemeinde Altstätten (BGer 1C\_412/2007 vom 18. Juli 2008)*

Im bereits erwähnten Altstätten-Entscheid war auch das Engagement des Stadtpräsidenten Gegenstand der Beschwerde.<sup>53</sup> Dieser hatte in einem Artikel in der «Rheintalischen Volkszeitung» für das Parkplatzreglement geworben, welches in Altstätten zu Abstimmung stand. Das Bundesgericht erkannte «einen offiziellen Charakter» der Äusserung wegen der «Unterschrift mit der Funktionsbezeichnung» und des auch im amtlichen Zusammenhang verwendeten Fotos. Die Stellungnahme war folglich dem Stadtrat als Behörde zuzurechnen. Da diese Stellungnahme jedoch den inhaltlichen Anforderungen an eine behördliche Intervention genügte, verneinte das Bundesgericht im Ergebnis eine Verletzung der Abstimmungsfreiheit.<sup>54</sup>

- d) *Paul Mazenauer, Josef Blättler, Jürgen Schöllmann gegen Regierungsrat des Kantons Nidwalden (BGer 1C\_632/2017 vom 5. März 2018)*

2018 befasste sich das Bundesgericht mit der Abstimmung im Kanton Nidwalden über die Modernisierung des zivilen Flugplatzes Buochs. Der gesamte Regierungsrat hatte dem befürwortenden Abstimmungskomitee «Impuls Nidwalden» angehört. Das Bundesgericht befand, dass dieser Umstand allein «dem von den Beschwerdeführern kritisierten Internetauftritt des Abstimmungskomitees keinen unzulässigen amtlichen Anstrich» verliehen hatte. Die Abstimmungsfreiheit war folglich gewahrt.<sup>55</sup>

### 2.3.2. Unterteilung nach Abstimmungsvorlage

Behördliche Stellungnahmen können auch nach dem *Gegenstand* der Abstimmung kategorisiert werden. Einerseits sind Interventionen bei Volksabstimmungen über Einzelgeschäfte denkbar, so etwa kantonale Volksabstimmungen über Kreditbeschlüsse für Infrastrukturprojekte.<sup>56</sup> Davon abzugrenzen sind andererseits Volksabstimmungen über Gesetzes- und Verfas-

---

<sup>51</sup> Bundesgericht, II. öffentlichrechtliche Abteilung, 5. Januar 1982, ZBI 83/1982, S. 205, E. 2b.

<sup>52</sup> BGE 119 Ia 271 E. 5d.

<sup>53</sup> S. oben, Ziff. 2.3.1.2.

<sup>54</sup> BGer 1C\_412/2007 vom 18. Juli 2008 E. 6.6.

<sup>55</sup> BGer 1C\_632/2017 vom 5. März 2018 E. 6.2.

<sup>56</sup> BGE 105 Ia 243; BGE 108 Ia 155.

---

sungsvorlagen. Das Bundesgericht hat sich lange nur zur Zulässigkeit von Interventionen bei Abstimmungen über Einzelgeschäfte geäußert, so etwa bei der Richterswiler Umfahrung.<sup>57</sup> Interventionen bei Einzelgeschäften hat das Bundesgericht also für zulässig befunden, sofern das intervenierende Gemeinwesen aufgrund der Natur der Vorlage besonders betroffen war.

Ob dagegen eine Intervention auch bei einer Abstimmung über eine Gesetzes- oder Verfassungsvorlage zulässig sein kann, hat das Bundesgericht lange bezweifelt bzw. offengelassen.<sup>58</sup> Erst im Jahr 2016 stellte es anlässlich der eidgenössischen Abstimmung über das Nachrichtendienstgesetz fest, dass ein «unmittelbares und besonderes Interesse am Abstimmungsgegenstand [...] vorwiegend in jenen Fällen denkbar [sei], wo es direkt oder indirekt um ein konkretes Projekt geht, namentlich ein Infrastrukturprojekt.» Indessen könne ein solches Interesse «auch bei generell-abstrakten Vorlagen nicht von vornherein ausgeschlossen» werden und müsste deshalb *im Einzelfall* geprüft werden.<sup>59</sup> Damit hat das Bundesgericht grundsätzlich Interventionen nicht nur bei Abstimmungen über Einzelgeschäfte, sondern auch bei generell-abstrakten Vorlagen beurteilt und im konkreten Fall für zulässig befunden.

## 2.4. Neue Tendenzen in der Rechtsprechung

### 2.4.1. Vom «Ob» der Stellungnahme hin zum «Wie»

Wie bereits erwähnt, hat sich in der Rechtsprechung der Fokus vom «Ob» zum «Wie» verschoben.<sup>60</sup> So meinte das Bundesgericht im Altstätten-Entscheid, das Gewicht sei «nicht so sehr auf das beschriebene Interventionsverbot und allfällige triftige Gründe für Abweichungen zu legen als vielmehr auf die Art und Weise sowie die Wirkung der konkret zu beurteilenden behördlichen Informationen».<sup>61</sup>

Wie eine Gemeinde im Vorfeld einer kantonalen Abstimmung intervenieren darf, fasste das Bundesgericht im 2016 zum Nachrichtendienstgesetz ergangenen Entscheid wie folgt zusammen: «Ist eine Gemeinde von einer Vorlage besonders betroffen, so darf sie jene Mittel der Meinungsbildung einsetzen, die in einem Abstimmungskampf von den Befürwortern und Gegnern der Vorlage üblicherweise verwendet werden.»<sup>62</sup> Die Gemeinde sei «in der Art und Weise ihrer Intervention freier als eine Behörde, die im Hinblick auf eine Sachabstimmung im eigenen Gemeinwesen einen erläuternden Bericht verfasst». Die intervenierende Gemeinde ist beispielsweise nicht dazu verpflichtet, die Gegenargumente darzulegen – selbst dann nicht, wenn innerhalb einer Gemeinde unterschiedliche Standpunkte vertreten werden.<sup>63</sup> Die Gemeindebehörde ist jedoch angehalten, «die kommunalen Interessen in objektiver und sachlicher Weise zu vertreten».<sup>64</sup> Auch darf eine Gemeinde ihre «Auffassung durch Flugblätter, besondere Broschüren, Zeitungsinserate oder durch Plakate zum Ausdruck bringen.»<sup>65</sup> Hingegen ist es einer Gemeinde untersagt, unverhältnismässig hohe finanzielle Mittel für Interventionen in einem kantonalen Abstimmungskampf aufzuwenden.<sup>66</sup>

### 2.4.2. Die neue Bundesgerichtspraxis zu kantonalen Interventionen: Von der «besonderen» zur «namhaften» Betroffenheit

Ursprünglich entwickelte das Bundesgericht seine Praxis zu Interventionen von untergeordneten Gemeinwesen im Zusammenhang mit *Gemeinden*. Wie ausgeführt, durften sich untergeordnete Gemeinwesen in Abstimmungen auf übergeordneter Ebene bisher unter der Voraussetzung einmischen, dass sie von der Abstimmungsvorlage *besonders betroffen* sind.<sup>67</sup> In einer

---

<sup>57</sup> BGE 105 Ia 243 E. 4.

<sup>58</sup> BGE 119 Ia 271 E. 6c; BGE 108 Ia 155 E. 5a; BGE 105 Ia 243 E. 4.

<sup>59</sup> BGE 143 I 78 E. 4.6. Dazu im Detail unten, S. 18..

<sup>60</sup> Wegweisend BGer 1C\_412/2007 vom 18. Juli 2008; vgl. auch BGE 143 I 78 E. 4.4; s. oben, Ziff. 2.2.

<sup>61</sup> BGer 1C\_412/2007 vom 18. Juli 2008 E. 6.2.

<sup>62</sup> BGE 143 I 78 E. 4.4; siehe auch schon BGE 105 Ia 243 E. 5a; BGE 108 Ia 155 5b; BGE 116 Ia 466 E. 4b und 4c.

<sup>63</sup> BGE 116 Ia 466 E. 4b; BGE 108 Ia 155 E. 5b; BGE 105 Ia 243 E. 5; Schweizerischer Bundesrat, Entscheid vom 22.11.2006, ZBl 108/2007, S. 326, E. 3.4.7.

<sup>64</sup> BGE 143 I 78 E. 4.4.

<sup>65</sup> BGE 105 Ia 243 E. 5a.

<sup>66</sup> BGE 116 Ia 466 E. 4c; s. hierzu BGE 108 Ia 155; sowie unten, Ziff. 4.3.2.

<sup>67</sup> Oben, Ziff. 2.3.1.1.

---

Reihe von jüngeren Urteilen hat das Bundesgericht diese Anforderung nun *in Hinblick auf die Kantone* relativiert.<sup>68</sup> Dabei äusserte es sich auch zu Stellungnahmen kantonaler Konferenzen; auf diese spezifische Konstellation wird in Teil 4 eingegangen.

Diese neueren Entscheide sind in mehrfacher Hinsicht bemerkenswert. Im Entscheid zur Abstimmung über das Nachrichtendienstgesetz<sup>69</sup> wendet das Bundesgericht das im Zusammenhang mit Gemeinden entwickelte Kriterium der besonderen Betroffenheit auf Interventionen durch Kantone an. Es bejahte eine besondere Betroffenheit des Kantons Zürich, obschon nicht ein Einzelfallgeschäft, sondern eine generell-abstrakte Gesetzesvorlage zur Abstimmung stand. In den Entscheiden zum Geldspielgesetz<sup>70</sup> und zur «Vollgeld-Initiative»<sup>71</sup> rückte das Bundesgericht dann ausdrücklich vom Kriterium der besonderen Betroffenheit ab. Neu ist nicht mehr eine *besondere* Betroffenheit gefordert, welche jene der anderen Gemeinwesen bei weitem übersteigt. Es genügt bereits eine *namhafte* Betroffenheit eines Kantons, um eine Intervention zu rechtfertigen. Das Bundesgericht legt damit einen grosszügigeren Massstab bei der Beurteilung der Zulässigkeit einer Intervention an. Die jüngere Lehre geht sogar noch weiter als das Bundesgericht und lehnt das Kriterium der Betroffenheit grundsätzlich ab. Im Gegenzug wird verlangt, dass die Interventionen den Anforderungen der Sachlichkeit, Transparenz und Verhältnismässigkeit genügen, genauso wie dies für Interventionen im eigenen Gemeinwesen gilt.<sup>72</sup>

Eine empirische Analyse hat gezeigt, dass sich Kantonsregierungen regelmässig und in vielerlei Formen in eidgenössische Abstimmungskämpfe einmischen.<sup>73</sup> Die Partizipation untergeordneter Gemeinwesen auf übergeordneter Ebene ist Wesensmerkmal eines föderal aufgebauten Staatswesens.<sup>74</sup> Viele Politikbereiche oszillieren zwischen den verschiedenen föderalen Ebenen. In der Raumplanung verfügen beispielsweise sowohl der Bund wie auch die Kantone und Gemeinden über Regelungskompetenzen.<sup>75</sup> Entsprechend wichtig ist es, dass es den Kantonen und Gemeinden möglich ist, sich in Abstimmungskämpfen auf übergeordneter Ebene einzubringen und ihren Argumenten bei den Stimmberechtigten Gehör zu verschaffen. Das ausgesprochen vage Kriterium der Betroffenheit trägt kaum zu einer sinnvollen Regulierung dieser Teilhabe bei. Vielmehr schafft es Rechtsunsicherheit in einem politisch sensiblen Bereich. Es wäre deshalb tatsächlich sinnvoll, auf das Kriterium der Betroffenheit gänzlich zu verzichten und stattdessen den Fokus auf die Art und Weise der Intervention zu legen.<sup>76</sup> Eine entsprechende Änderung der Rechtsprechung dürfte jedoch nicht in unmittelbarer Zukunft erfolgen. Bereits die Modifikation des Erfordernisses einer *besonderen* Betroffenheit nahm das Bundesgericht erst in einem zweiten Anlauf und nach längeren Diskussionen vor. Die gänzliche Aufgabe des Kriteriums der Betroffenheit ist deshalb wenig wahrscheinlich. Dies ändert aber am nun *erweiterten* Spielraum der Kantone wenig: Sind sie aus absoluter Sicht (also unabhängig von der Situation anderer Kantone) substantiell von einer Bundesvorlage betroffen, können sie sich dazu auch äussern.

Fraglich ist, ob die allgemein gelockerten Voraussetzungen vom Verhältnis Kantone-Bund auf das Verhältnis Gemeinden-Kanton übertragen werden können, oder ob insoweit weiterhin die traditionell restriktivere Rechtsprechung gilt. Das Bundesgericht hat im Entscheid zur Abstimmung über das Nachrichtendienstgesetz die zu den Gemeinden entwickelte Praxis erstmals auf kantonale Interventionen angewandt. Folglich sind für das Bundesgericht Interventionen von Gemeinden auf Kantons-ebene mit kantonalen Interventionen auf Bundesebene vergleichbar. Es bestehe «kein Grund, die Gemeinwesen der beiden Stufen unterschiedlich zu behandeln».<sup>77</sup> Was für Gemeinden gelte, müsse darum auch auf die Kantone Anwendung finden.

Daraus folgt aber auch, dass die im Zusammenhang mit kantonalen Interventionen grosszügigere Praxis nun *auf die Gemeinden (rück-)übertragen werden kann*. Die gesenkten Anforderungen hinsichtlich der Zulässigkeit von Interventionen sollten deshalb nicht nur für Kantone, sondern eben gerade auch für Gemeinden gelten – dies umso mehr, als dass die Kantone

---

<sup>68</sup> S. die Zusammenfassung der Urteile unten, S. 14f.

<sup>69</sup> BGE 143 I 78, für den Sachverhalt s. unten, S. 18.

<sup>70</sup> BGer 1C\_163/2018 vom 29. Oktober 2018 und BGer 1C\_239/2018 vom 29. Oktober 2018 (zur Publikation vorgesehen).

<sup>71</sup> BGer 1C\_216/2018 vom 12. Dezember 2018 (zur Publikation vorgesehen).

<sup>72</sup> LANGER, S. 212; in diesem Sinne auch AUER CHRISTOPH, Bundesgericht, I. öffentlichrechtliche Abteilung, 14. Dezember 2016, 1C\_455/2016, ZBI 118/2017, S. 227ff. (das Urteil ist zur amtlichen Publikation bestimmt); GLASER ANDREAS, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu den politischen Rechten auf der Bundesebene, ZBI 118/2017, S. 436; DEMAY CLÉMENCE, 1. ATF 143 I 78-91, c. 4-7, et ZBI 2017, 216-227 pour le c. 2 (14.12.2016/a; 1C\_455/2016), Revue de droit administratif et de droit fiscal 2018 I, S. 226; PIRKER BENEDIKT, Behördliche Interventionen in Abstimmungskämpfe, AJP 2017, S. 1372.

<sup>73</sup> LANGER, S. 193f; auch das Bundesgericht anerkennt diese Entwicklung in BGer 1C\_163/2018 vom 29. Oktober 2018 E. 6.4.2 und 6.5.1. Zu Interventionen von Gemeinden fehlt eine entsprechende Studie.

<sup>74</sup> Vgl. Art. 45 BV, § 49 KV BL; JAAG TOBIAS, § 13 Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung im Bund, in: Biagini Giovanni /Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.): Staatsrecht, Zürich 2015.

<sup>75</sup> Vgl. Art. 75 BV, § 116 KV BL.

<sup>76</sup> So auch die Rechtsprechung für Interventionen im eigenen Gemeinwesen, BGer 1C\_412/2007 vom 18. Juli 2008, E. 6.2.

<sup>77</sup> BGE 143 I 78 E. 4.6.

---

neben den Stellungnahmen im Abstimmungskampf zahlreiche weitere Möglichkeiten haben, am Meinungsbildungsprozess teilzunehmen. Denn während die Kantone über verschiedene formelle Mitspracherechte auf Bundesebene verfügen (z.B. Standesinitiative, Kantonsreferendum, Ständerat, Ständemehr),<sup>78</sup> sind analoge Rechte für Gemeinden nicht im gleichen Ausmass vorhanden oder ausgebaut. Der Kanton Basel-Landschaft etwa kennt zwar die Möglichkeiten eines Gemeindebegehrens in Form einer Initiative oder eines fakultativen Referendums;<sup>79</sup> trotzdem fehlen auch den basellandschaftlichen Gemeinden ausgebaute Partizipationsrechte. Mangels formeller Teilhaberechte ist es für die Gemeinden deshalb besonders wichtig, dass sie ihre Anliegen in jenen kantonalen Abstimmungskämpfen einbringen können, die ihren Zuständigkeitsbereich unmittelbar beschlagen.

Im Kanton Basel-Landschaft findet eine solche Partizipationsmöglichkeit der Gemeinden mutmasslich auch eine Grundlage in der Verfassung. Der seit 2018 in Kraft stehende § 47a KV BL regelt die Aufgabenzuordnung zwischen Gemeinden und Kanton. Gemäss Abs. 1 ordnet der Erlassgeber den Gemeinden die Aufgaben nach dem Grundsatz der Vorrangigkeit der Gemeinden zu (Subsidiarität).<sup>80</sup> Weiter müssen sie nach Möglichkeit dem Grundsatz Rechnung tragen, dass die Zuständigkeit für eine Aufgabe und die dafür notwendigen finanziellen Ressourcen beim gleichen Gemeinwesen liegen (fiskalische Äquivalenz). Gemäss Abs. 2 ist den Gemeinden grösstmögliche Regelungs- und Vollzugsfreiheit zu gewähren (Gemeindeautonomie), auch können für sie unterschiedliche Regelungen gelten. Nach Abs. 3 kann zudem vorgesehen werden, den Gemeinden oder Gemeindeverbänden auf deren Begehren kantonale Vollzugsaufgaben zu übertragen. 2017 stimmten 84% der basellandschaftlichen Stimmberechtigten für die neue Verfassungsbestimmung.<sup>81</sup>

## Zusammenfassung der Judikatur

### a) *Daniel Salvatore Muster gegen Bundeskanzlei (BGE 143 I 78)*

2016 beurteilte das Bundesgericht unter anderem eine Stellungnahme des Kantons Zürich, die im Vorfeld zur eidgenössischen Abstimmung über das Nachrichtendienstgesetz erfolgte.<sup>82</sup> Das Gesetz bezweckt unter anderem die frühzeitige Erkennung terroristischer Bedrohungen. Der Regierungsrat setzte sich für die Annahme der Vorlage ein. Das Bundesgericht betonte in seinem Entscheid die Problematik der Interventionen durch untergeordnete Gemeinwesen. Solche Interventionen würden zu einer «unübersichtliche[n] Lage» führen und für den Stimmbürger seien die «Motive für die Intervention wohl oft schwer erkennbar». Darum sei es «nach wie vor angezeigt [...] eine besondere Betroffenheit vorauszusetzen.»<sup>83</sup> Wegen stark frequentierter Verkehrsinfrastrukturen erweise sich der Kanton Zürich «als gegenüber terroristischen Anschlägen besonders verletzlich».<sup>84</sup> Weiter führt es aus: «Bei Kantonen, die wie Zürich am Ausgang der Abstimmung ein derartiges unmittelbares Interesse besitzen, ist die erforderliche besondere Betroffenheit zu bejahen.»<sup>85</sup> Das Bundesgericht hielt so am Kriterium der besonderen Betroffenheit auch für die Stellungnahme von Kantonsregierungen fest.

---

<sup>78</sup> JAAG, § 13; HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/KELLER HELEN/TURNHERR DANIELA, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2016, Rz. 949 ff.

<sup>79</sup> § 49 KV BL; § 81a ff. Gesetz über die politischen Rechte (SGS 120).

<sup>80</sup> Abstimmungserläuterungen abrufbar unter: <https://www.baselland.ch/themen/p/politische-rechte/termine/archiv/abstimmungsresultate-ab-2012> (14.02.2019); siehe auch VERBAND BASELLANDSCHAFTLICHER GEMEINDEN, Charta von Muttenz vom 16. Juni 2012, abrufbar unter: [http://www.vblg.ch/dl.php/de/0e6sb-9xhabg/060\\_Charta\\_von\\_Muttenz.pdf](http://www.vblg.ch/dl.php/de/0e6sb-9xhabg/060_Charta_von_Muttenz.pdf) (14.02.2019).

<sup>81</sup> Abstimmungsresultat abrufbar unter: <http://www.abstimmungen.bl.ch/de/vote/detail/126> (14.02.2019).

<sup>82</sup> Medienmitteilung des Zürcher Regierungsrates vom 30. August 2016, abrufbar unter: <https://www.zh.ch/internet/de/aktuell/news/medienmitteilung/2016/der-regierungsrat-unterstuetzt-das-nachrichtendienstgesetz.html> (zuletzt abgerufen am 13. Februar 2018).

<sup>83</sup> BGE 143 I 78 E. 4.7.

<sup>84</sup> BGE 143 I 78 E. 5.2.

<sup>85</sup> BGE 143 I 78 E. 5.2.

- 
- b) *Piratenpartei Schweiz, Piratenpartei Zentralschweiz & Stefan Thöni gegen Konferenz der Kantonsregierungen, Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz & Swisslos Interkantonale Landeslotterie* (BGer 1C\_163/2018 vom 29. Oktober 2018 und BGer 1C\_239/2018 vom 29. Oktober 2018)

Im Zusammenhang mit der eidgenössischen Abstimmung über das Geldspielgesetz relativierte das Bundesgericht erstmals die strikte Anforderung der besonderen Betroffenheit: «Fraglich ist immerhin, ob am Kriterium der relativen besonderen Betroffenheit auch dann festzuhalten ist, wenn der Ausgang der Abstimmung mehrere oder alle Kantone namhaft betrifft, etwa wenn die Auswirkungen einer Vorlage für die kantonalen Kompetenzen oder für die Infrastruktur von Kantonen bedeutend sind oder wenn das Resultat der Abstimmung mit erheblichen finanziellen Auswirkungen für die Kantone verbunden ist. Es erscheint [...] vertretbar, in solchen Fällen für die Beurteilung der Zulässigkeit kantonalen Interventionen im Vorfeld einer Abstimmung auf Bundesebene vom Kriterium der relativen besonderen Betroffenheit abzurücken und eine bedeutende substantielle Betroffenheit für die Zulässigkeit einer Intervention genügen zu lassen».<sup>86</sup> Die Kantone seien vom revidierten Geldspielgesetz in ihrer Gesamtheit betroffen, weil ihre finanziellen Interessen erheblich tangiert seien.<sup>87</sup>

- c) *Michael Derrer gegen Schweizerische Nationalbank und Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren* (BGer 1C\_216/2018 vom 10. Dezember 2018)

Ende 2018 bestätigte das Bundesgericht die geänderte Rechtsprechung im Zusammenhang mit dem Abstimmungskampf über die «Vollgeld-Initiative»: Ein Kanton dürfe «sich gemäss jüngster bundesgerichtlicher Rechtsprechung in den Abstimmungskampf auf Bundesebene einbringen, wenn ihn der Ausgang der Abstimmung namhaft betrifft, etwa wenn die Auswirkungen einer Vorlage für die kantonalen Kompetenzen oder für die Infrastruktur von Kantonen bedeutend sind oder wenn das Resultat der Abstimmung mit erheblichen finanziellen Auswirkungen für die Kantone verbunden ist; allerdings müssen sich die kantonalen Interventionen diesfalls an den Kriterien der Sachlichkeit, der Verhältnismässigkeit sowie der Transparenz messen lassen, wie sie auch für den Bundesrat gelten».<sup>88</sup>

### 3. Zuständigkeitsfragen innerhalb der Gemeinden

Es ist fraglich, welches Gemeindeorgan zuständig ist, eine Intervention in einen kantonalen Abstimmungskampf zu beschliessen. Weiter ist fraglich, ob sich der Beschluss nur auf die Finanzierung oder auch auf die eigentliche Kampagnenführung beziehen muss. In einem ersten Teil werden die Organe der basellandschaftlichen Gemeinden sowie die gemeindeinterne Kompetenzverteilung vorgestellt. In einem zweiten Teil ist die Frage der Zuständigkeit spezifisch im Hinblick auf politische Interventionen zu erörtern.

#### 3.1. Organe der Gemeinde

Die basellandschaftlichen Gemeinden sind selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts.<sup>89</sup> Die Einwohnergemeinden legen im Rahmen von Verfassung und Gesetz ihre Organisation in einer Gemeindeordnung fest.<sup>90</sup> In der ordentlichen Gemeindeorganisation werden die Volksrechte an der Urne und in der Gemeindeversammlung, in der ausserordentlichen Gemeindeorganisation an der Urne und durch den Einwohnerrat ausgeübt.<sup>91</sup> Der Gemeinderat ist die oberste vollziehende Behörde.<sup>92</sup>

---

<sup>86</sup> BGer 1C\_163/2018 vom 29. Oktober 2018 und 1C\_239/2018 vom 29. Oktober 2018 (zur Publikation vorgesehen) E. 6.5.2.

<sup>87</sup> Zu den Implikationen für kollektive Stellungnahmen s. unten, Ziff. 4.

<sup>88</sup> BGer 1C\_216/2018 (zur Publikation vorgesehen), E. 6.2.; zu den Implikationen für kollektive Stellungnahmen s. wiederum unten, Ziff. 4.

<sup>89</sup> § 44 Abs. 1 KV BL.

<sup>90</sup> § 47 Abs. 1 KV BL.

<sup>91</sup> § 47 Abs. 2 KV BL.

<sup>92</sup> § 47 Abs. 3 KV BL.



---

### 3.1.1. Stimmberechtigte

Oberstes Organ der Gemeinde ist die Gesamtheit der in den Angelegenheiten der Gemeinde Stimmberechtigten.<sup>93</sup> Im Kanton Basel-Landschaft ist stimmberechtigt, wer das Schweizer Bürgerrecht besitzt, das 18. Altersjahr zurückgelegt hat, im Kanton Basel-Landschaft politischen Wohnsitz hat und nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt ist.<sup>94</sup> Die Stimmberechtigten haben das Recht, an den Abstimmungen des Kantons und der Einwohnergemeinde teilzunehmen, Wahlvorschläge einzureichen, sich an Wahlen zu beteiligen und in öffentliche Ämter gewählt zu werden sowie Volksbegehren einzuleiten und zu unterzeichnen.<sup>95</sup> Die Stimmberechtigten entscheiden an der Gemeindeversammlung oder durch Abstimmung an der Urne.<sup>96</sup>

### 3.1.2. Gemeindeversammlung

Die Aufgaben der Gemeindeversammlung sind in § 47 des Gemeindegesetzes festgehalten. Dazu gehören unter anderem der Erlass der Gemeindeordnung, der Gemeindereglemente und der zugehörigen Pläne genauso wie die Beschlussfassung über das Budget und die Festsetzung des Steuerfusses.<sup>97</sup> Über gewisse Beschlüsse, wie zum Beispiel der Erlass der Gemeindeordnung, muss zusätzlich im Rahmen einer Urnenabstimmung befunden werden. Diese unterstehen dem obligatorischen Referendum.<sup>98</sup> Über die anderen Beschlüsse wird nur dann an der Urne abgestimmt, wenn dies 10% der Stimmberechtigten verlangen. Sie unterstehen dem fakultativen Referendum.<sup>99</sup> Die Gemeindeversammlung ist öffentlich.<sup>100</sup>

### 3.1.3. Einwohnerrat

Durch die Gemeindeordnung können die Einwohnergemeinden die ausserordentliche Gemeindeorganisation einführen.<sup>101</sup> In diesen Gemeinden besteht ein Einwohnerrat,<sup>102</sup> wobei die Gemeindeordnung auch die Zahl der Einwohnerratsmitglieder vorsieht.<sup>103</sup> Der Einwohnerrat hat die gleichen Befugnisse wie die Gemeindeversammlung bei der ordentlichen Gemeindeorganisation.<sup>104</sup> Es bestehen analog zur ordentlichen Gemeindeorganisation Bestimmungen über fakultative und obligatorische Referenden.<sup>105</sup> Die Verhandlungen sind ebenfalls öffentlich.<sup>106</sup>

### 3.1.4. Gemeinderat

Der Gemeinderat ist die oberste vollziehende Behörde. Die Gemeindeordnung bestimmt die Anzahl der Mitglieder.<sup>107</sup> Er leitet die Verwaltung<sup>108</sup> und übt alle Befugnisse aus, die der Einwohnergemeinde zustehen und nicht durch besonderen Rechtssatz einem anderen Gemeindeorgan zugewiesen sind.<sup>109</sup> Der Gemeinderat ist zuständig für die Vertretung der Gemeinde.<sup>110</sup> Unter anderem ist er auch zum Erlass von Verordnungen zu Gemeindereglementen befugt.<sup>111</sup> Die Sitzungen des Gemeinderates sind nicht öffentlich.<sup>112</sup>

---

<sup>93</sup> § 4 Abs. 1 Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (GG BL; SGS 180).

<sup>94</sup> § 21 Abs. 1 KV BL.

<sup>95</sup> § 22 Abs. 1 KV BL.

<sup>96</sup> § 4 Abs. 2 GG BL.

<sup>97</sup> § 47 Abs. 1 GG BL.

<sup>98</sup> § 48 GG BL.

<sup>99</sup> § 49 GG BL.

<sup>100</sup> § 53 Abs. 1 GG BL.

<sup>101</sup> § 112 GG BL.

<sup>102</sup> § 47 Abs. 2 KV BL.

<sup>103</sup> § 113 GG BL.

<sup>104</sup> § 115 GG BL.

<sup>105</sup> § 120 f. GG BL.

<sup>106</sup> § 116 GG BL.

<sup>107</sup> § 75 Abs. 1 GG BL.

<sup>108</sup> § 47 Abs. 3 KV BL; § 70 Abs. 1 GG BL.

<sup>109</sup> § 70 Abs. 2 GG BL.

<sup>110</sup> § 70 Abs. 3 GG BL.

<sup>111</sup> § 70a Abs. 1 GG BL.

<sup>112</sup> § 18 Abs. 2 GG BL.

---

## 3.2. Zuständigkeit bei politischen Interventionen?

### 3.2.1. Im Allgemeinen

In den jüngeren Entscheiden des Bundesgerichts zu kantonalen Interventionen wurde die Frage der Zuständigkeit am Rande thematisiert. Das Gericht hielt daran fest, «dass es in der alleinigen Kompetenz der Kantonsregierungen als die Kantone repräsentierende Behörden liegt, sich im Namen ihres Kantons in einen eidgenössischen Abstimmungskampf einzuschalten, jedenfalls wenn nicht eine Mehrheit der Kantone im erforderlichen Ausmass betroffen sind». Auf Gemeindeebene steht die Vertretung des Gemeinwesens dem Gemeinderat zu. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung legt darum den Schluss nahe, dass der Gemeinderat kompetent ist, in den kantonalen Abstimmungskampf zu intervenieren.

Die Intervention muss im Sinne der Mehrheit der Bevölkerung oder des Gemeindeparlaments erfolgen. Das Bundesgericht hielt im Eglisau-Entscheid ein Stimmenverhältnis von 70 zu 30 Prozent für hinreichend. Im konkreten Fall musste die Gemeindeversammlung aufgrund gemeinderechtlicher Vorschriften über den Kredit zur Führung des Abstimmungskampfes befinden. Die Abstimmungsfreiheit selbst jedoch fordert nicht eine Befassung der Gemeindeversammlung mit der Intervention. Es genügt, wenn der Gemeinderat «nicht bewusst gegen den Willen der Gemeindebevölkerung» handelt, wie das Bundesgericht in einem weiteren Entscheid ausführte. Es reicht die berechtigte Annahme, dass er im «im Sinne der Mehrheit der Stimmbürger» interveniert.

Das basellandschaftliche Recht äussert sich nicht explizit zur Frage, welches Gemeindeorgan für politische Interventionen zuständig ist. Der Gemeinderat verfügt über eine Auffangkompetenz. Er übt alle Befugnisse aus, die der Einwohnergemeinde zustehen und nicht durch besonderen Rechtssatz einem anderen Gemeindeorgan zugewiesen sind.<sup>113</sup> Die Beschlussfassung über politische Interventionen ist keinem anderen Organ, namentlich nicht der Gemeindeversammlung zugewiesen.<sup>114</sup>

Die gemeindeinterne Zuständigkeit ist allerdings hinsichtlich der Gemeinde-Initiative und des Gemeinde-Referendums geregelt.<sup>115</sup> Fraglich ist, ob diese Bestimmungen auf politische Fragen analog anzuwenden sind. Fünf Einwohnergemeinden können ein Begehren stellen auf Erlass, Änderung oder Aufhebung von Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen (Gemeinde-Initiative)<sup>116</sup> oder auf Durchführung einer fakultativen Volksabstimmung (Gemeinde-Referendum).<sup>117</sup> Voraussetzungen und Verfahren richten sich nach den Bestimmungen über die Volksbegehren.<sup>118</sup> Gemeindebegehren gemäss § 49 Abs. 1 der Verfassung werden durch übereinstimmende Beschlüsse der Gemeindeversammlungen bzw. der Einwohnerräte gefasst. Diese Beschlüsse unterstehen weder dem obligatorischen noch dem fakultativen Referendum.<sup>119</sup> Gemeinde-Initiativen und Gemeinde-Referenden stellen formelle und verbindliche Mitwirkungsrechte der Gemeinden auf Kantonebene dar. Darum rechtfertigt es sich, dass die Gemeindeversammlung, respektive der Einwohnerrat, und eben nicht der Gemeinderat als Exekutivbehörde über die Ausübung dieser Rechte befindet. Bei politischen Interventionen im Vorfeld von Abstimmungskampagnen handelt es sich hingegen nicht um die Ausübung eines formellen Mitwirkungsrechts, vielmehr hat die Tätigkeit informativen Charakter. Es gilt, die kantonale Stimmbevölkerung auf die Anliegen einer Gemeinde aufmerksam zu machen. Die Zuständigkeitsordnung für Gemeindebegehren ist darum nicht analog auf politische Interventionen anzuwenden.

Aus dem Gesagten folgt, dass grundsätzlich der Gemeinderat für eine Intervention in einen kantonalen Abstimmungskampf zuständig ist. Er hat dabei im Sinne der Mehrheit der Bevölkerung zu handeln. Eines ausdrücklichen Beschlusses der Gemeindeversammlung bzw. des Einwohnerrates bedarf es dafür nicht.

---

<sup>113</sup> § 70 Abs. 2 GG BL.

<sup>114</sup> Vgl. Art. 47 Abs. 1 GG BL.

<sup>115</sup> § 49 KV BL.

<sup>116</sup> § 49 Abs. 1 lit. a KV BL.

<sup>117</sup> § 49 Abs. 1 lit. b KV BL.

<sup>118</sup> § 49 Abs. 2 KV BL.

<sup>119</sup> § 81a Abs. 1 Gesetz über die politischen Rechte (SGS 120); § 49 Abs. 3 lit. c GG BL; § 121 Abs. 4 lit. c GG BL.

---

### 3.2.2. Finanzierung von Abstimmungskampagnen

Politische Interventionen von Gemeinden beschränken sich nicht nur auf öffentliche Stellungnahmen. Gemeinden engagieren sich auch finanziell in Abstimmungskämpfen.<sup>120</sup> Hinsichtlich der Zuständigkeit für den Finanzierungsbeschluss kommen die gemeinderechtlichen Vorschriften zur Anwendung.

Ausgaben einer Gemeinde sind entweder gebunden oder ungebunden.<sup>121</sup> Eine Ausgabe ist eine gebundene, wenn betreffend ihrer Tätigkeit keine Handlungsfreiheit besteht. Andernfalls ist sie eine ungebundene.<sup>122</sup> Bezüglich der Finanzierung einer Abstimmungskampagne besteht für die Gemeinde Handlungsfreiheit, weshalb eine ungebundene Ausgabe vorliegt.

Als rechtliche Grundlagen für ungebundene Ausgaben gelten das Budget, Sondervorlagen, Finanzkompetenzen und Nachtragskredite.<sup>123</sup> Gemäss basellandschaftlichem Recht ist grundsätzlich die Gemeindeversammlung bzw. der Einwohnerrat zuständig für die Beschlussfassung über Budget, Sondervorlagen und Nachtragskredite.<sup>124</sup> Die Gemeindeordnung bestimmt die Beträge für ungebundene Ausgaben, über die der Gemeinderat ausserhalb des Budgets oder ausserhalb einer Sondervorlage beschliessen kann (Finanzkompetenzen).<sup>125</sup> Über die Finanzierung einer Abstimmungskampagne muss darum grundsätzlich die Gemeindeversammlung befinden, es sei denn der Betrag ist so tief, dass er in die Finanzkompetenz des Gemeinderates fällt.

Der Beschluss der Gemeindeversammlung muss sich nur auf die Finanzierung der Kampagne beziehen. Für die grundsätzliche Beschlussfassung über die Durchführung politischer Interventionen ist der Gemeinderat zuständig (siehe oben). Wie ausgeführt, muss er sich dabei an der Auffassung der Bevölkerungsmehrheit orientieren. Falls die Gemeindeversammlung einen ablehnenden Beschluss über die Finanzierung der Kampagne fällt, wird der Gemeinderat in der Regel davon ausgehen müssen, dass die Intervention der Auffassung der Bevölkerungsmehrheit nicht entspricht. Eine Intervention durch den Gemeinderat ist in diesem Fall unzulässig. Der Beschluss der Gemeindeversammlung über die Finanzierung einer Kampagne steht insofern in einem Zusammenhang mit dem Beschluss des Gemeinderates über das Führen einer Kampagne.

## 4. Kollektive Stellungnahmen?

### 4.1. Rechtsprechung des Bundesgerichts

Zur Vereinbarkeit politischer Stellungnahmen von Interessenverbänden der Gemeinden im Rahmen kantonaler Volksabstimmungen mit der Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) existiert bislang keine einschlägige Rechtsprechung des Bundesgerichts oder kantonaler Instanzen. Es stellt sich aber die Frage, ob die vom Bundesgericht zu Stellungnahmen *kantonaler* Interessenvertretungen im Zusammenhang mit eidgenössischen Abstimmungen entwickelten Massgaben auf das Verhältnis Kanton-Gemeinden übertragen werden können.

a) *Daniel Salvatore Muster gegen Bundeskanzlei (BGE 143 I 78)*

Im Urteil zum Nachrichtendienstgesetz bestätigte das Bundesgericht zum einen die Erfordernis einer besonderen Betroffenheit, wenn eine Kantonsregierung in einen eidgenössischen Abstimmungskampf interveniert.<sup>126</sup> Es äusserte sich aber auch zu einer Medienmitteilung der Ostschweizer Justiz- und Polizeidirektoren (OJPD) zugunsten der Annahme des Nachrichtendienstgesetzes (NDG) in der Volksabstimmung vom 25. September 2016. Dabei stellte das Bundesgericht in der Begründung

---

<sup>120</sup> Zum Beispiel BGE 105 Ia 243; BGE 108 Ia 155.

<sup>121</sup> § 157a Abs. 1 GG BL.

<sup>122</sup> § 157a Abs. 2 GG BL.

<sup>123</sup> § 157b Abs. 3 GG BL.

<sup>124</sup> § 47 Abs. 1 Ziff. 5, 7 und 11 GG BL; § 115 GG BL.

<sup>125</sup> § 160 Abs. 1 lit. a GG BL.

<sup>126</sup> S. oben, S. 14.

---

des Urteils eine Verletzung der Abstimmungsfreiheit fest.<sup>127</sup> Im Unterschied zum Kanton Zürich, in dessen Namen der Regierungsrat eine vergleichbare Stellungnahme abgegeben hatte, seien die von den OJPD vertretenen Kantone von dem Abstimmungsgegenstand nicht besonders betroffen gewesen. Die Intervention der OJPD betone dementsprechend die sicherheitspolitischen Überlegungen des Bundes im Hinblick auf das Nachrichtendienstgesetz. Da es sich um eine eidgenössische Vorlage handle, obliege die Information über solch fachliche Aspekte den eidgenössischen Organen und nicht den kantonalen Organen. Die kantonalen Organe seien daher nicht befugt gewesen, die StimmbürgerInnen *zusätzlich* zu den Abstimmungserläuterungen des Bundesrates über die sicherheitspolitischen Aspekte zu informieren.

Gemäss Bundesgericht könne die Stellungnahme der OJPD nicht den Ostschweizer Kantonen zugerechnet werden, da die Justiz- und Polizeidirektoren nicht im Namen der Kantone hätten intervenieren dürfen. Die Intervention hätte – wenn überhaupt – von den Kantonsregierungen ausgehen müssen. Die acht Ostschweizer Kantone hätten auch keine besondere Betroffenheit nachweisen können. Auch wenn der Kanton Zürich an sich besonders betroffen gewesen sei, könne nicht automatisch davon ausgegangen werden, dass dies auch auf die anderen Ostschweizer Kantone zutreffe.<sup>128</sup>

Das Bundesgericht arbeitete demnach drei massgebliche Kriterien für die kollektive Stellungnahme von Interessenvertretungen der Kantone heraus:

- Die vertretenen Kantone müssen in Bezug auf den Abstimmungsgegenstand eine besondere Betroffenheit aufweisen.<sup>129</sup>
- Die kollektive Stellungnahme im Rahmen der Abstimmungskampagne eines höheren Gemeinwesens ist nur zulässig, wenn die Intervention den Stimmbürgern bislang noch nicht genannte Informationen und Standpunkte bietet.<sup>130</sup> Die Informationen müssen ergänzenden Charakter haben und dürfen nicht rein repetitiv sein.
- Die Kantonsregierungen und nicht die einzelnen Fachdirektoren sind zuständig für die Abgabe kollektiver Stellungnahmen.<sup>131</sup>

b) *Piratenpartei Schweiz, Piratenpartei Zentralschweiz & Stefan Thöni gegen Konferenz der Kantonsregierungen, Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz & Swisslos Interkantonale Landeslotterie* (BGer 1C\_163/2018 vom 29. Oktober 2018 und BGer 1C\_239/2018 vom 29. Oktober 2018)

Im Urteil zum Geldspielgesetz relativierte das Bundesgericht das Kriterium der besonderen Betroffenheit für die Stellungnahme einzelner Kantonsregierungen.<sup>132</sup> Im Fokus stand dabei aber die Zulässigkeit einer durch die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) veröffentlichten Medienmitteilung, in der sich die KdK für die Annahme des Geldspielgesetzes aussprach. Es stellte sich dabei die Frage, ob nicht geringfügige Kommunikationsmassnahmen interkantonalen Organisationen grundsätzlich zulässig sein sollen, wenn die Kantone von einer Abstimmungsvorlage generell betroffen sind.

Das Bundesgericht rückte in dem zur Publikation in der amtlichen Sammlung bestimmten Urteil in Anlehnung an entsprechende Lehrmeinungen vom Erfordernis der besonderen Betroffenheit der in einer kollektiven Stellungnahme vertretenen Kantone ab: «Es erscheint mit Blick auf den Anspruch der freien Willensbildung und unverfälschten Stimmgabe gemäss Art. 34 Abs. 2 BV vertretbar, in solchen Fällen für die Beurteilung der Zulässigkeit kantonalen Interventionen im Vorfeld einer Abstimmung auf Bundesebene vom Kriterium der relativen besonderen Betroffenheit abzurücken und eine bedeutende substantielle Betroffenheit für die Zulässigkeit einer Intervention genügen zu lassen.»<sup>133</sup> Diese «bedeutende substantielle Betroffenheit» sei gegeben, wenn die Auswirkungen einer Vorlage für die kantonalen Kompetenzen oder für die Infrastruktur von Kantonen bedeutend sind oder wenn das Resultat der Abstimmung mit erheblichen finanziellen Auswirkungen für die Kantone verbunden ist.

---

<sup>127</sup> BGE 143 I 78 E. 6.3.

<sup>128</sup> BGE 143 I 78 E. 5.3.

<sup>129</sup> BGE 143 I 78 E. 5.3.

<sup>130</sup> BGE 143 I 78 E. 5.3.

<sup>131</sup> BGE 143 I 78 E. 5.3.

<sup>132</sup> S. oben, S. 15.

<sup>133</sup> BGer Urteil 1C\_163/2018 vom 29. Oktober 2018, E. 6.5.2.

---

Erweist sich die kollektive Intervention vor diesem Hintergrund als zulässig, unterliegt sie indes den Kriterien der Sachlichkeit, der Verhältnismässigkeit sowie der Transparenz (wie sie auch für den Bundesrat gelten).<sup>134</sup> Bei durchgehend oder mehrheitlich starker Betroffenheit der Kantone ist es laut Bundesgericht zulässig, dass die Konferenz der Kantonsregierungen, die im Namen der Gesamtheit oder Mehrheit der Kantone auftreten kann, sich im Vorfeld einer Abstimmung auf Bundesebene ebenfalls öffentlich äussert und eine Abstimmungsempfehlung abgibt.<sup>135</sup> Interventionen von Fachdirektorenkonferenzen, deren Meinungsbildung und Vertretung nach Aussen wenig transparent seien, blieben hingegen von einer solchen Öffnung ausgeschlossen.

## 4.2. Übertragung der Rechtsprechung auf die kommunale Ebene

Es stellt sich die Frage, ob die Massgaben des Bundesgerichts für kollektive Stellungnahmen mehrerer oder aller Kantone in eidgenössischen Abstimmungskämpfen auf gemeinsame Stellungnahmen durch Interessenverbände von Gemeinden mit Blick auf kantonale Volksabstimmungen übertragen werden können. Hierfür spricht zunächst, dass das Bundesgericht die Vorgaben für kantonale Interventionen in eidgenössische Abstimmungskämpfe eins zu eins aus seiner Rechtsprechung zu kommunalen Interventionen in kantonale Abstimmungskämpfe ableitet.<sup>136</sup> Das Bundesgericht hält dazu ausdrücklich fest: «Sofern sich ein Kanton in einer vergleichbaren Lage wie eine zur Intervention berechnigte Gemeinde befindet, besteht kein Grund, die Gemeinwesen der beiden Stufen unterschiedlich zu behandeln.»<sup>137</sup> Weder die Mitwirkungsrechte der Kantone auf Bundesebene noch diejenigen der Gemeinden auf kantonaler Ebene schliessen die Möglichkeit zu einer Stellungnahme bei Abstimmungen in einem höheren Gemeinwesen aus.<sup>138</sup>

Fraglich ist nun mit Blick auf die Rückübertragung der fortentwickelten Rechtsprechung die Frage, ob in Bezug auf kollektive Stellungnahmen der Gemeinwesen ein sachlicher Grund besteht, die Kantone bei eidgenössischen Abstimmungen anders zu behandeln als die Gemeinden bei kantonalen Abstimmungen. Es müssten demnach Gründe bestehen, weshalb Interessenverbände der Gemeinden nicht grundsätzlich ebenfalls berechnigt sein sollten, ihren Standpunkt im Rahmen einer kantonalen Abstimmung darzulegen, wenn Kantonskonferenzen dies auf Bundesebene tun dürfen. Dabei wird im Folgenden nur auf die Rechtslage bezüglich der Gemeinden im Kanton Basel-Landschaft eingegangen.

Prinzipiell sind die Kantone als souveräne Staaten im Rahmen des Bundesstaats Schweiz (vgl. Art. 3 BV) nicht mit den Gemeinden des Basel-Landschaft als (lediglich) selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts auf der Grundlage des kantonalen Rechts (§ 44 Abs. 1 KV/BL) vergleichbar. So ist die Gemeindeautonomie bundesrechtlich auch nur nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet (Art. 50 Abs. 1 BV i.V.m. § 45 KV/BL). Die Gemeinden verfügen anders als die Kantone im Bund mit dem Ständerat nicht über ein gesondertes Vertretungsorgan (vgl. Art. 150 Abs. 1 BV) und die Vetomacht des Ständemehrs (Art. 142 Abs. 2 bis 4 BV).

Gleichwohl lassen sich verschiedene funktionelle Parallelen zwischen der Rechtsstellung der Kantone im Bund und derjenigen der Gemeinden im Kanton Basel-Landschaft erkennen. Die Kantone sind im Bund ebenso zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung befugt (Art. 45 Abs. 1 BV) wie die Gemeinden im Kanton Basel-Landschaft (§ 49 KV/BL). Wichtigste Ausprägung dieses Mitwirkungsrechts ist jeweils die Referendumsmöglichkeit. Im Bund können acht Kantone das fakultative Referendum ergreifen (Art. 141 BV). Im Kanton Basel-Landschaft haben die Gemeinden nach § 49 Abs. 1 lit. b KV BL ein vergleichbares Recht: Fünf Gemeinden zusammen können das Begehren auf Durchführung einer fakultativen Volksabstimmung stellen. Diese Begehren werden nach § 151 lit. a KV BL i.V.m. § 47 Abs. 1 Ziff. 17 GG BL durch die Gemeindeversammlung beziehungsweise den Einwohnerrat gestellt. Faktisch ist die Schwelle im Kanton bei fünf von 86 Gemeinden wesentlich niedriger als im Bund mit acht von 26 Kantonen.

Über das an das Parlament gerichtete Instrument der Standesinitiative (Art. 160 Abs. 1 BV) hinausgehend kommt mindestens fünf Einwohnergemeinden zudem das kollektive Recht zur Verfassungs- und Gesetzesinitiative zu (§ 49 Abs. 1 lit. a

---

<sup>134</sup> BGer Urteil 1C\_163/2018 vom 29. Oktober 2018, E. 6.5.2.

<sup>135</sup> BGer Urteil 1C\_163/2018 vom 29. Oktober 2018, E. 6.5.2.

<sup>136</sup> BGE 143 I 78 E. 4.4, 4.6.

<sup>137</sup> BGE 143 I 78 E. 4.6.

<sup>138</sup> BGE 143 I 78 E. 4.6; s. auch Ausführungen in E. 4.5.

---

KV/BL). Ausserdem sind bei der Vorbereitung von Erlassen und Beschlüssen des Landrates und des Regierungsrates die betroffenen Gemeinden rechtzeitig anzuhören (§ 49 Abs. 3 KV/BL).

Hieraus könnte – analog zu der in der Lehre vertretenen Ansicht zur Stellung der Kantone im Bund – der Schluss gezogen werden, die Gemeinden verfügten im Kanton Basel-Landschaft über weitreichende kollektive Mitwirkungsrechte bis hin zum Initiativrecht, sodass es eines zusätzlichen Kanals in Form von Stellungnahmen bei kantonalen Abstimmungen nicht bedürfe. Da das Bundesgericht den einzelnen Kantonen und Gemeinden jedoch trotz bereits vorhandener Mitwirkungsrechte ein zusätzliches individuelles Recht zur Stellungnahme gewährt, kann die Einräumung kollektiver Mitwirkungsrechte im Kanton Basel-Landschaft ebenso wenig wie im Bund gegen ein Recht auf Stellungnahme bei Abstimmungen angeführt werden. Ein sachlicher Grund, kollektive Stellungnahmen von Kantonen im Bund anders zu behandeln als kollektive Stellungnahmen von Gemeinden im Kanton Basel-Landschaft, ist somit nicht ersichtlich.

Hinzu kommt, dass das Bundesgericht sogar einzelnen Kantonen ein Recht zur Stellungnahme einräumt, sofern nur alle Kantone vom Abstimmungsgegenstand gleichermassen substantiell betroffen sind. Es hat demnach die neue Rechtsprechung bezüglich der kollektiven Abstimmungsintervention von Kantonen auf die Intervention *einzelner* Kantone zurückgespiegelt. Erst recht muss danach den Kantonen bei kollektiver Betroffenheit ein kollektives Recht zur Stellungnahme zugestanden werden. Entsprechendes gilt dann bei kollektiver Betroffenheit der Gemeinden in einem Kanton.

Mangels eines Verbots kollektiver Stellungnahmen durch die Gemeinden in kantonalen Abstimmungskämpfen spricht schliesslich die verfassungsrechtlich verankerte Gemeindeautonomie für ein Recht zur Stellungnahme. Die Gemeinden sind gemäss § 45 Abs. 1 KV/BL im Rahmen von Verfassung und Gesetz befugt, sich selbst zu organisieren, ihre Behördenmitglieder sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu wählen oder anzustellen, ihre eigenen Aufgaben nach freiem Ermessen zu erfüllen und ihre öffentlichen Sachen selbständig zu verwalten. Nach § 47a Abs. 2 KV/BL soll den Gemeinden die grösstmögliche Regelungs- und Vollzugsfreiheit gewährleistet werden.

### 4.3. Die Kriterien der Sachlichkeit, der Verhältnismässigkeit und der Transparenz

Kann also die Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Verhältnis Kanton-Bund auf das Verhältnis Gemeinden-Kanton übertragen werden, folgt daraus, dass bei kollektiven Stellungnahmen von Gemeinden in kantonalen Abstimmungskämpfen für deren materielle Rechtmässigkeit die gleichen Vorgaben gelten wie für den Bundesrat.<sup>139</sup> Gemäss Art. 10a Abs. 2 BPR beachtet der Bundesrat bei der Information der Stimmbürger bei Abstimmungsvorlagen die Vollständigkeit, Sachlichkeit, Verhältnismässigkeit und Transparenz. Die Rechtsprechung hat diese Kriterien weiter konkretisiert.

#### 4.3.1. Sachlichkeit

Das Bundesgericht anerkennt die Befugnis und mitunter sogar die Pflicht der die Abstimmung organisierenden Behörde, in Abstimmungserläuterungen oder Abstimmungsbotschaften eine Vorlage zu erklären. Dabei ist die Behörde zwar nicht zur Neutralität verpflichtet und darf eine Abstimmungsempfehlung abgeben, doch muss die dabei das Gebot der Sachlichkeit berücksichtigen.<sup>140</sup> Sie verletzt ihre Pflicht zu objektiver Information etwa, wenn sie über den Zweck und die Tragweite der Vorlage falsch orientiert. Dem Erfordernis der Objektivität genügen Abstimmungserläuterungen dann, wenn die Aussagen wohlabgewogen sind und beachtliche Gründe dafür sprechen, wenn sie ein umfassendes Bild der Vorlage mit ihren Vor- und Nachteilen abgeben und den Stimmberechtigten eine Beurteilung ermöglichen oder wenn sie trotz einer gewissen Überspitzen nicht unwahr und unsachlich bzw. lediglich ungenau und unvollständig sind. Die Behörde muss sich nicht mit jeder Einzelheit einer Vorlage befassen und nicht alle denkbaren Einwendungen, welche gegen eine Vorlage erhoben werden können, erwähnen. Im Sinne einer gewissen Vollständigkeit verbietet das Gebot der Sachlichkeit indessen, in den Abstimmungserläuterungen für den Entscheid des Stimmbürgers wichtige Elemente zu unterdrücken, für die Meinungsbildung bedeutende

---

<sup>139</sup> S. Ziff. 2.2.

<sup>140</sup> Dazu und zum Folgenden BGE 138 I 61 E. 6.2.

---

Gegebenheiten zu verschweigen oder Argumente von gegnerischen Referendums- oder Initiativkomitees falsch wiederzugeben.

### 4.3.2. Verhältnismässigkeit

Die Behörden müssen sich in der Intensität ihrer Intervention Zurückhaltung auferlegen. Es dürfen z.B. keine unverhältnismässig hohen finanziellen Mittel eingesetzt werden und eine Behörde darf nicht als *bestimmende* Akteurin einer Kampagne auftreten. Die Information darf nicht i.S. einer Propaganda wahrgenommen werden, welche eine freie Willensbildung erschwert oder sogar verunmöglicht.<sup>141</sup>

In einem älteren Entscheid hat das Bundesgericht festgehalten, dass die Gleichheit der an der Auseinandersetzung Beteiligten so weit als möglich zu wahren sei. Eine Behörde darf neben den Abstimmungserläuterungen nicht mehr aufwenden, als es dies den Parteien oder anderen Interessengruppen möglich ist, ohne dass diese dadurch ein erhebliches finanzielles Opfer erbringen müssten.<sup>142</sup> Konkret wurde der Kredit der Zürcher Gemeinde Eglisau von Fr. 60'000.- «angesichts der Bedeutung der Umfahrungsstrasse für die Gemeinde und des Umstandes, dass die Stimmbürger eines grossen Kantons erreicht werden sollen», als verhältnismässig eingestuft<sup>143</sup>, während der Kredit des Regierungsrates an einen privaten Verein bei der Laufental-Abstimmung von (mindestens) Fr. 150'000.- als unverhältnismässig aufgefasst wurde, weil dieser im Vergleich zur geringen Bevölkerung des Laufentals sehr hoch war und einen erheblichen Teil des Vereinsbudgets ausmachte.<sup>144</sup> Das Bundesgericht hatte in seinen Erwägungen auch schon den Kredit in Relation zu dem Kostenumfang eines Baus gesetzt, welcher zur Debatte stand, um die Verhältnismässigkeit zu prüfen.<sup>145</sup>

### 4.3.3. Transparenz

Die Stimmberechtigten müssen um die Herkunft der Information wissen. Insbesondere darf eine Behörde nicht verdeckt auf den Willensbildungsprozess Einfluss nehmen.<sup>146</sup> Unzulässig ist auch eine versteckte finanzielle Intervention.<sup>147</sup> Mit dem Wissen um die Urheberschaft können die Stimmberechtigten den Stellenwert der Information ermitteln und diese gegen die Stellungnahmen aus anderen Quellen abwägen.<sup>148</sup>

## 4.4. Vergleich VBLG und KdK

Besteht grundsätzlich ein Recht der Gemeinden des Kantons Basel-Landschaft zur sachlichen, verhältnismässigen und transparenten Stellungnahme zu kantonalen Abstimmungsvorlagen, stellt sich die Anschlussfrage, mit welcher Legitimation die Stellungnahme ausgestattet sein muss. Konkret stellt sich die Frage, ob und allenfalls unter welchen Voraussetzungen der VBLG Autor einer kollektiven Stellungnahme sein kann. Dabei ist insbesondere zu untersuchen, welches Organ für die Abgabe von Stellungnahmen zuständig sein muss und welchem Quorum ein entsprechender Beschluss unterliegt.

Auf die Befugnisse des VBLG lassen sich insbesondere Rückschlüsse aus der Wirkungsweise der KdK ziehen. Das Bundesgericht billigte nämlich die Stellungnahme der KdK hinsichtlich einer eidgenössischen Abstimmung, da es diese als hinreichend transparent und legitimiert ansah.<sup>149</sup> Diese war von der Plenarversammlung der KdK beschlossen worden.<sup>150</sup> Im Rahmen der Plenarversammlung der KdK müssen 18 der 26 Kantonsregierungen einer Stellungnahme zustimmen, damit diese zustande kommt.<sup>151</sup> Jede Kantonsregierung hat eine Stimme. Dies entspricht einer 2/3-Mehrheit. Die Entscheidungen der KdK basieren auf den vorherigen Beschlüssen der jeweiligen Kantonsregierungen. Abweichende Stellungnahmen der

---

<sup>141</sup> BGer Urteil 1C\_216/2018 vom 10. Dezember 2018, E. 5.1.

<sup>142</sup> BGE 108 Ia 155 E. 3b.

<sup>143</sup> BGE 108 Ia 155 E. 5c.

<sup>144</sup> BGE 114 Ia 427 E. 6c.

<sup>145</sup> BGer Urteil 1P.59 und 61/1991 vom 11. Dezember 1991, E. 5c, in: ZBI 94/1993, 119 – 127.

<sup>146</sup> TÖNDURY, S. 341 – 374, 363.

<sup>147</sup> BGE 132 I 104, 5.1 f.

<sup>148</sup> BGE 140 I 338 E. 7.5.

<sup>149</sup> Vgl. BGer 1C\_163/2018 vom 29. Oktober 2018 und BGer 1C\_239/2018 vom 29. Oktober 2018.

<sup>150</sup> BGer 1C\_163/2018 vom 29. Oktober 2018 und BGer 1C\_239/2018 vom 29. Oktober 2018, E. 6.1.

<sup>151</sup> Art. 9 f. Vereinbarung über die Konferenz der Kantonsregierungen vom 8. Oktober 1993.

---

Kantone sind vorbehalten.<sup>152</sup> In Bezug auf die Fachdirektorenkonferenzen nahm das Bundesgericht demgegenüber an, die Justiz- und Polizeidirektoren seien für eine Vertretung der Kantone nicht zuständig gewesen.<sup>153</sup>

Fraglich ist, welches Organ innerhalb des VBLG zuständig sein müsste, um vergleichbare Anforderungen zu erfüllen. In Betracht kommt zunächst der Vorstand, der für die Vertretung des Verbandes gegen aussen zuständig ist.<sup>154</sup> Der Vorstand besteht indes aus höchstens elf Personen, die mit Ausnahme von zwei Vertretern des Gemeindefachverbandes Basel-Landschaft aus den Delegierten der Mitglieder gewählt werden.<sup>155</sup> Jeder Bezirk ist mit mindestens einem Mitglied vertreten.<sup>156</sup> Die Zusammensetzung des Vorstandes bietet keine hinreichende Legitimation, um eine kollektive Stellungnahme zu rechtfertigen. Es ist nicht sichergestellt, dass dieser die Interessen der Gemeinden in Bezug auf eine bestimmte kantonale Abstimmungsvorlage zuverlässig repräsentiert. Gegen eine ausreichende Legitimation spricht zum einen, dass nicht sämtliche Delegierten zugleich auch gewählte Mitglieder des Gemeinderates sein müssen. Zum anderen sind zwei Mitglieder des Vorstandes nicht demokratisch legitimiert, sondern Angestellte von Gemeindeverwaltungen. Schliesslich sind nur wenige der 86 Gemeinden im Vorstand vertreten. Selbst ein einstimmiger Beschluss des Vorstandes könnte vor diesem Hintergrund nicht die erforderliche Legitimation herstellen.

Als weiteres Organ kommt die Generalversammlung als das oberste Organ des VBLG<sup>157</sup> in Frage. Stimmberechtigt sind die Delegierten der Mitglieder und die Verbandsvertreter.<sup>158</sup> Pro angefangenen 5'000 Einwohnern steht den Gemeinden jeweils ein Delegierter zu.<sup>159</sup> Mindestens ein Delegierter pro Gemeinde muss Mitglied des Gemeinderates sein.<sup>160</sup> Indem jede Gemeinde Delegierte in die Generalversammlung entsendet, verfügt sie grundsätzlich über eine viel stärkere Legitimation als der Vorstand. Auch die Differenzierung nach Einwohnerzahlen, die dazu führt, dass die einwohnerstärksten Gemeinden mit vier Delegierten, Gemeinden, welche nicht über die 5'000-Einwohner-Schwelle gelangen, hingegen mit nur einem Delegierten vertreten sind,<sup>161</sup> beseitigt die Legitimation nicht. Anders als bei der KdK, in der zwingend die Kantonsregierungen vertreten sind, muss beim VBLG indes nur mindestens ein Delegierter pro Gemeinde Mitglied des Gemeinderates sein. Durch die Delegierteneigenschaft nicht demokratisch gewählter Personen, werden Legitimation und Transparenz der Generalversammlung beeinträchtigt. Dies wird dadurch abgemildert, dass eine grosse Anzahl von Gemeinden weniger als 5'000 Einwohner hat (67 von 86 Gemeinden, Einwohnerstand 1. Januar 2018) und damit ein Mitglied des Gemeinderates als Delegierten entsenden muss. Als weiteres Defizit hinsichtlich Legitimation und Transparenz wird erachtet, dass mit den Vertretern des Gemeindefachverbandes Verwaltungsangestellte stimmberechtigt sind.<sup>162</sup>

Die prekäre demokratische Legitimation der Generalversammlung wird durch das Verfahren der Beschlussfassung zusätzlich geschwächt. Anders als in der KdK, wo eine Mehrheit von zwei Dritteln vorausgesetzt wird, kommt ein Beschluss der Generalversammlung des VBLG bereits mit einfacher Mehrheit zustande,<sup>163</sup> d.h. 50 Prozent der Delegiertenstimmen plus eins. Auf diese Weise können die kleineren Gemeinden von wenigen grösseren Gemeinden überstimmt werden. Eine knappe Mehrheit, welche sich beispielweise mehrheitlich aus den Ja-Stimmen von einwohnerstarken Gemeinden zusammensetzt, widerspiegelt das Gesamtbild der von den Gemeinden vertretenen Auffassungen mit Blick auf kantonale Abstimmungen nicht ausreichend. Jedenfalls die Mitwirkung der Verbandsvertreter beeinträchtigt die Transparenz der Entscheidungsfindung in Kombination mit dem einfachen Mehr derart stark, dass die bundesrechtlichen Anforderungen derzeit auch bei einer Verabschiedung einer kollektiven Stellungnahme durch die Generalversammlung nicht eingehalten würden.

Zwingend erforderlich wäre es für die Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht, den Verbandsvertretern insoweit das Stimmrecht zu entziehen. Auch wäre sicherzustellen, dass die Delegierten stets vom Volk gewählte Vertreter der Gemeinde wären. Hinsichtlich der Kantonsregierungen erachtete das Bundesgericht nur schon die einzelnen Fachdirektoren als nicht ausrei-

---

<sup>152</sup> Art. 10 Abs. 2 Vereinbarung über die Konferenz der Kantonsregierungen vom 8. Oktober 1993.

<sup>153</sup> BGE 143 I 78 E. 5.3.

<sup>154</sup> § 16 Statuten VBLG vom 16. September 1999, revidiert am 8. März 2018.

<sup>155</sup> § 15 Abs. 1 Satz 1 und 2 Statuten VBLG.

<sup>156</sup> § 15 Abs. 1 Satz 3 Statuten VBLG.

<sup>157</sup> § 12 Abs. 1 Statuten VBLG.

<sup>158</sup> § 12 Abs. 2 Statuten VBLG.

<sup>159</sup> § 12 Abs. 3 Statuten VBLG.

<sup>160</sup> § 12 Abs. 4 Statuten VBLG.

<sup>161</sup> <http://www.vblg.ch/de/portraetvblg/verbandsstruktur/> (zuletzt abgerufen am 13.02.19).

<sup>162</sup> § 15 Abs. 1 VBLG.

<sup>163</sup> § 14 Abs. 2 Satz 1 Statuten.



---

chend legitimiert, sondern verlangte eine Beschlussfassung der Kantonsregierung. Ausserdem wäre flankierend ein bestimmtes Relevanzquorum einzuführen. Zu denken ist an eine Zwei-Drittel-Mehrheit der Delegiertenstimmen. Möglicherweise noch besser eignen könnte sich eine Kombination aus der Mehrheit der Delegiertenstimmen und der Mehrheit der Gemeinden.

Bereits heute über eine nahezu hinreichende Legitimation verfügt die aus den amtierenden Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten bestehende Tagsatzung.<sup>164</sup> Dass diese sich durch ein anderes Mitglied ihres Gemeinderates vertreten lassen können,<sup>165</sup> ist insoweit unschädlich. Auch eine mangelnde Beschlussfassung durch das Kollektivorgan Gemeinderat schadet der Legitimation im Unterschied zur kantonalen Ebene nicht, ist der Gemeindepräsident bzw. die Gemeindepräsidentin doch anders als die Kantonsregierung als monokratisches Organ der Vorsteher bzw. die Vorsteherin der Gemeinde.<sup>166</sup> Problematisch bleibt jedoch auch in diesem Zusammenhang die Zugehörigkeit der Vorstandsmitglieder des VBLG, da dieser auch Vertreter des Gemeindefachverbandes umfasst. Das Fehlen eines Beschlussquorums würde wohl durch die starke Legitimation aufgewogen, da jede Gemeinde mit einer Stimme vertreten ist. Thematisch würde sich die Tagsatzung für die Abgabe kollektiver Stellungnahmen zu kantonalen Abstimmungen eignen, ist sie doch schon heute dafür zuständig, Resolutionen zu fassen und Gemeindeinitiativen anzuregen.<sup>167</sup> Stets müsste auch möglich bleiben, dass sich Gemeinden mit abweichender Meinung äussern und entsprechend Stellung beziehen dürfen.

## 5. Zusammenfassung

Wenn Gemeindebehörden in Bezug auf kantonale Volksabstimmungen Stellung nehmen, sind zwei unterschiedliche Konstellation voneinander zu unterscheiden: Handelt eine Gemeinde allein, unterliegt sie geringeren rechtlichen Anforderungen, als wenn sie sich kollektiv gemeinsam mit anderen Gemeinden äussert.

Eine Gemeinde darf zu einer kantonalen Vorlage nach klassischer Rechtsprechung allein Stellung nehmen, wenn sie vom Abstimmungsgegenstand selbst besonders – also mehr als alle anderen Gemeinden im Kanton – betroffen ist. Betrifft eine kantonale Vorlage alle oder mehrere Gemeinden gleichermaßen auf substantielle Weise, darf eine Gemeinde nach neuer Rechtsprechung ebenfalls Stellung beziehen. In beiden Fällen muss die Intervention objektiv, verhältnismässig und transparent erfolgen. Zuständig für die Stellungnahme im Namen der Gemeinde ist in aller Regel der Gemeinderat.

Zu kollektiven Stellungnahmen von Gemeinden in kantonalen Abstimmungskämpfen existiert bislang keine Rechtsprechung. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu kollektiven Stellungnahmen der Kantone in eidgenössischen Abstimmungskämpfen lässt sich jedoch wegen der funktionellen Vergleichbarkeit auf das Verhältnis Kanton-Gemeinden übertragen. Danach sind die Kantone und somit auch die Gemeinden zu einer kollektiven Stellungnahme befugt, wenn alle Gemeinden von der kantonalen Abstimmungsvorlage in substantieller Weise betroffen sind. An die Legitimation und Transparenz einer kollektiven Stellungnahme sind dabei strenge Anforderungen zu stellen. Mit Blick auf die Transparenz hervorzuheben ist die Notwendigkeit klarer Quoren für die Beschlussfassung. Für die Repräsentativität unabdingbar ist, dass die Beschlussfassung allein durch die politisch am stärksten legitimierten Vertretungen der Gemeinden erfolgt. Zwingend ist daher, dass es sich zumindest um Mitglieder des Gemeinderates handelt.

Der VBLG ist grundsätzlich die geeignete Organisation, um im Namen der Baselbieter Gemeinden in kantonalen Abstimmungskämpfen Stellung zu beziehen. Gegenwärtig weist im Rahmen des VBLG indes kein Organ ausreichende Transparenz bei der Beschlussfassung auf. Am ehesten trifft dies auf die Tagsatzung zu. In allen fraglichen Gremien wirken indes zur Vertretung der Gemeinden nicht legitimierte Verwaltungsangestellte mit. Um mit der bundesverfassungsrechtlich garantierten Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) zweifelsfrei vereinbare Stellungnahmen abgeben zu können, bedarf der VBLG gewisser organisatorischer Korrekturen. Jedenfalls zur Beschlussfassung mit Blick auf kantonale Abstimmungsvorlagen muss ein Gremium etabliert werden, das eine hinreichend zuverlässige Ermittlung des politischen Willens einer Mehrheit der Gemeinden erlaubt und in dem nur Mitglieder des jeweiligen Gemeinderates Einsitz haben.

---

<sup>164</sup> § 16a Abs. 1 Satz 1 Statuten VBLG

<sup>165</sup> § 16a Abs. 1 Satz 2 Statuten VBLG.

<sup>166</sup> Vgl. § 85 Abs. 1 GG/BL.

<sup>167</sup> § 16a Abs. 3 Statuten VBLG.