

Vorlage an den Landrat

Bericht zum Postulat 2024/721 «Obligatorisches Referendum in den Gemeinden»
2024/721

vom 2. Dezember 2025

1. Text des Postulats

Am 28. November 2024 reichte die FDP-Fraktion das Postulat [2024/721](#) «Obligatorisches Referendum in den Gemeinden» ein, welches vom Landrat am 27. Februar 2025 mit folgendem Wortlaut überwiesen wurde:

Gemäss § 48 Abs. 1 des Gemeindegesetzes (GemG) unterliegen bestimmte Beschlüsse der Gemeindeversammlung dem obligatorischen Referendum, d.h. einer zwingenden Urnenabstimmung. Diese Bestimmung findet analoge Anwendung auf Beschlüsse der Einwohnerräte (§ 120 Abs. 1 GemG). Während das Gemeindegesetz bei Einwohnergemeinden mit ausserordentlicher Gemeindeorganisation resp. einem Einwohnerrat ausdrücklich die Möglichkeit vorsieht, dass die Gemeinden in der Gemeindeordnung weitere Beschlüsse dem obligatorischen Referendum unterstellen können (§ 120 Abs. 2 GemG), fehlt eine solche Regelung für Einwohnergemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation resp. einer Gemeindeversammlung.

Diese Differenzierung ist gemäss des Fachbereiches Gemeinden darauf zurückzuführen, dass die Stimmberchtigten in Gemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation grundsätzlich die Möglichkeit haben, an der Gemeindeversammlung persönlich teilzunehmen und die Entscheide unmittelbar selbst zu fällen. Bei Einwohnerräten erfolgt die Beschlussfassung dagegen nicht direkt durch die Stimmberchtigten, sondern mittelbar durch von ihnen gewählte Einwohnerrätinnen und -räten. Diese Unterscheidung vermag aber nur begrenzt zu überzeugen. So ist es – etwa aufgrund von beruflichen, familiären oder gemeinnützigen Verpflichtungen – längst nicht allen Stimmberchtigten möglich, an einer Gemeindeversammlung teilzunehmen und unmittelbar an den Beschlüssen mitzuwirken. Vor dem Hintergrund, dass das obligatorische Referendum eine stärkere politische resp. demokratische Legitimation von weitreichenden Entscheiden bezeckt, dürfte es angezeigt sein, auch den Gemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation die Möglichkeit einzuräumen, in der Gemeindeordnung weitere Beschlüsse der Gemeindeversammlung dem obligatorischen Referendum zu unterstellen. Dadurch würde insbesondere auch der Gemeindeautonomie Rechnung getragen werden.

Aus diesem Grund wird der Regierungsrat gebeten, zu prüfen und zu berichten, ob und wenn ja wie den Gemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation die Möglichkeit eingeräumt werden kann, zusätzlich zu den in § 48 Abs. 1 GemG aufgezählten Beschlüssen weitere Beschlüsse der Gemeindeversammlung dem obligatorischen Referendum zu unterstellen.

2. Stellungnahme des Regierungsrats

Im Kanton Basel-Landschaft kommt der Versammlungsdemokratie auf kommunaler Ebene staatstragender Charakter zu: Durch die offene Beratung der Geschäfte in der Gemeindeversammlung, also die direkte Debatte zwischen Stimmvolk und Gemeindebehörden, können sich alle in einer Art und Weise einbringen, die der Stimmabgabe an der Urne fehlt. Mit der vorliegenden Stellungnahme soll das Verhältnis zwischen Gemeindeversammlung und Urnenabstimmung im Sinne dieses Postulats einer eingehenden Prüfung unterzogen werden. Dazu sollen zunächst:

- einige Vorbemerkungen (Ziffer 2.2) angebracht,
- die Entstehungsgeschichte und bisherige Vorstösse zur Thematik (Ziffer 2.3),
- die Regelungen in den basellandschaftlichen Gemeinden mit Einwohnerrat (Ziffer 2.4),
- die Regelungen anderer Kantone (Ziffer 2.5),
- die Bedenken gegen eine variable Regelung (Ziffer 2.6), und schliesslich
- die Ausgestaltung einer allfälligen variablen Regelung (Ziffer 2.7) betrachtet werden.

Abschliessend wird dies vom Regierungsrat eingeordnet und beurteilt (Ziffer 2.8).

2.1. Das Wichtigste in Kürze

Der Kanton Basel-Landschaft kennt das obligatorische Referendum auf kantonaler Ebene seit dem Jahr 1863 und auf kommunaler Ebene seit 1972. Das obligatorische Referendum in den Gemeinden mit Gemeindeversammlungssystem war zunächst auf Beschlüsse über den Erlass und allfällige Änderungen der Gemeindeordnung beschränkt. Später wurde das obligatorische Referendum auf weitere Beschlüsse von ausserordentlicher Tragweite ausgeweitet, namentlich Gemeindefusionen, Änderungen des Gemeindenamens und die Einführung gemeinsamer Gemeindebehörden.

Diese Aufzählung der dem obligatorischen Referendum unterstehenden Gemeindeversammlungsbeschlüsse ist abschliessend. Gemeinden mit Gemeindeversammlung können diesen Katalog derzeit nicht eigenmächtig erweitern; hierfür wäre die Verankerung einer ausdrücklichen Ermächtigungsnorm im Gemeindegesetz notwendig. Eine solche Ermächtigungsnorm besteht bereits für Gemeinden mit Einwohnerrat, da der Gesetzgeber eine stärkere Beaufsichtigung der Volksvertreter durch die Stimmbevölkerung gewährleisten wollte. Soll den Gemeinden mit Gemeindeversammlung deshalb die Möglichkeit gegeben werden, weitere Beschlüsse dem obligatorischen Referendum zu unterstellen, ist eine Anpassung des Gemeindegesetzes notwendig.

Es sind grundsätzlich drei Anpassungsmöglichkeiten denkbar: Die erste Möglichkeit ermächtigt die Gemeinden mit Gemeindeversammlungssystem, nahezu sämtliche Geschäfte, welche von der Gemeindeversammlung beschlossen werden, der obligatorischen Urnenabstimmung zu unterstellen. Die zweite Möglichkeit beschränkt die Möglichkeit zur Erweiterung auf das obligatorische Finanzreferendum, indem die Gemeinden frei entscheiden können, ob sie Sondervorlagen und zugehörige Nachtragskredite dem Entscheid an der Urne unterstellen. Die dritte Möglichkeit führt das obligatorische Finanzreferendum im engeren Sinne für alle Gemeinden verpflichtend ein, wobei es den Gemeinden überlassen bleibt, den jeweiligen Betrag zu bestimmen, ab welchem Sondervorlagen der Urnenabstimmung unterstehen sollen.

Der Regierungsrat lehnt variable Erweiterungen der dem obligatorischen Referendum unterstehenden Gemeindeversammlungsbeschlüsse ab. Dies, weil bereits nahezu alle Beschlüsse, welche die Gemeindeversammlung treffen kann, dem fakultativen Referendum unterstehen. Ist ein Geschäft umstritten oder politisch heikel, wird in aller Regel die in der Gemeindeversammlung unterlegene Interessensgruppe Unterschriften sammeln um eine Abstimmung zu erwirken. Damit wird dem Bedürfnis einer legitimierenden Abstimmung bereits genügend Rechnung getragen. Das obligatorische Referendum sollte grundsätzlich auf Beschlüsse von ausserordentlicher Tragweite beschränkt sein, welche einen verfassungsmässigen Charakter aufweisen. Der Regierungsrat hat in der jüngeren Vergangenheit wiederholt festgehalten, dass der Grundsatz der Variabilität gegenüber dem Prinzip der Einheitlichkeit der politischen Rechte zurückweichen sollte. Der Umfang der politischen Rechte in den basellandschaftlichen Gemeinden mit Gemeindeversammlung sollte grundsätzlich nicht vom jeweiligen Wohnort der Stimmberechtigten abhängen. Hierzu gehört auch der Katalog der dem obligatorischen Referendum unterstehenden Gemeindeversammlungsbeschlüsse.

2.2. Allgemeine Vorbemerkungen

Das Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 28. Mai 1970 (GemG; [SGS 180](#)) bestimmt, dass die Gesamtheit der *in den Angelegenheiten der Gemeinde Stimmberechtigten* das oberste Organ der Gemeinde ist. Die Stimmberechtigten entscheiden an der Gemeindeversammlung oder durch Abstimmung an der Urne. Die Gemeinden haben entweder die ordentliche Gemeindeorganisation (mit Gemeindeversammlung) oder die ausserordentliche Gemeindeorganisation (mit Einwohnerrat). Dabei nehmen die Stimmberechtigten ihre politischen Rechte in der ordentlichen Gemeindeorganisation selbst, in der ausserordentlichen Gemeindeorganisation hingegen primär über die gewählte Vertretung wahr.¹ Man spricht aus diesem Grund auch von der ordentlichen Gemeindeorganisation als *Versammlungsdemokratie* sowie von der ausserordentlichen Gemeindeorganisation als *Repräsentativer Demokratie* oder *Parlamentsdemokratie*.

Die Beschlüsse, welche die Gemeindeversammlung oder der Einwohnerrat fasst, können daraufhin einer nachgelagerten Urnenabstimmung unterstehen. Gewisse Beschlüsse sind dabei von Gesetzes wegen zum finalen Entscheid an der Urne zu unterbreiten (obligatorisches Referendum);² andere hingegen auf Begehren eines gewissen Anteils der Stimmberechtigten oder allenfalls der Einwohnerräte (fakultatives Referendum).³ Einige wenige Beschlüsse wiederum werden aufgrund ihrer speziellen Natur kategorisch von jeder Urnenabstimmung ausgenommen.⁴ Da die Kantone in der Ausgestaltung ihres politischen Systems weitgehend frei sind, können sie bestimmen, welche Akte dem obligatorischen, dem fakultativen oder keiner Urnenabstimmung unterstellt sein sollen.⁵ Die Urnenabstimmung gegen Beschlüsse der Gemeindeversammlung oder des Einwohnerrats hat unter dem Begriff des «Referendums»⁶ Eingang ins Gesetz gefunden, weshalb man diesbezüglich von der *Referendumsdemokratie* spricht.

Das basellandschaftliche Kantonsgericht sieht in der Gemeindeversammlung die zentrale Institution, den Dreh- und Angelpunkt der Gemeindedemokratie im Kanton Basel-Landschaft. In sämtlichen Gemeinden ohne Einwohnerrat üben die Stimmberechtigten ihre Rechte primär an der Gemeindeversammlung aus. Im Unterschied zur Abstimmung an der Urne können die Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung nicht nur ihren Willen in der Form eines Entscheids über eine Vorlage formulieren. Vielmehr können sie diese Vorlage vor dem Entscheid einer öffentlichen Diskussion unterstellen, Argumente vorbringen, Anträge stellen und damit die Vorlage selbst verändern. Dieses Recht, zum Beratungsgegenstand Anträge stellen zu können, und damit diese nicht nur annehmen oder verwerfen zu können, sondern gestaltend auf eine Vorlage einwirken zu können, stellt geradezu den vorrangigen Sinn der Versammlungsdemokratie und ihren «demokratischen Mehrwert» gegenüber der Referendumsdemokratie dar. Diejenigen Stimmberechtigten, welche an der Versammlung teilnehmen, üben ihre politischen Rechte dabei im Namen und in der Funktion der Gesamtheit der Stimmbürgerschaft aus.⁷

¹ § 4 Absätze 1 und 2 und § 5 Absätze 1 bis 3 GemG.

² § 30 Absatz 1 Buchstabe e der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 (KV; [SGS 100](#)) in Verbindung mit § 48 Absatz 1 und § 120 Absatz 1 GemG.

³ § 31 Absatz 3 KV in Verbindung mit § 49 Absatz 1 und § 121 Absatz 1 GemG.

⁴ § 49 Absatz 3 und § 121 Absatz 4 GemG.

⁵ BGE [131 I 126](#) E. 5; siehe auch Urteil des Bundesgerichts vom 19. Oktober 2017, [1C_26/2017](#), E. 2.2.

⁶ Der Begriff des Referendums stammt vom lateinischen Gerundivium *referendum*, das vom Verb *referre* – «etwas [vorliegend den Gemeindeversammlungs- oder Einwohnerratsbeschluss zur Sanktionierung] zurückbringen» – abgeleitet ist. Geschäfte wurden mithin «*ad referendum genommen*». Während in anderen Ländern der Begriff des Referendums für sämtliche Volksabstimmungen verwendet wird, bezieht er sich hierzulande nur auf Abstimmungen gegen einen bereits gefassten Beschluss; siehe YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY/NADJA BRAUN BINDER/ANDREAS GLASER, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl. Zürich/St. Gallen 2023, Rz. 361 ff.; AUGUST EMIL ZINSLI, Studien über das Schweizerische Referendum, speziell das Bundesgesetzes-Referendum, Diss. Zürich, Chur 1908, S. 72 f.; CARL HILTY, Das Referendum im schweizerischen Staatsrecht, in: Archiv für das öffentliche Recht 1887, S. 168.

⁷ Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV], vom 26. April 2017, [810 I 15 344](#), E. 3.5.1; BGE [132 I 291](#) E. 4.1; siehe auch Urteile des Bundesgerichts vom 18. Januar 2021, [1C_295/2020](#), E. 3.3 und vom 12. Februar 2020, [1C_559/2019](#), E. 5.1.

2.3. Entstehungsgeschichte und bisherige Vorstösse

2.3.1. *Die Einführung des obligatorischen Referendums im Gemeindegesetz von 1970*

In der Nachkriegszeit erlebten viele Gemeinden des unteren Kantonsteils ein rasch voranschreitendes Wachstum. Diese Entwicklungstendenzen nahm der Regierungsrat zum Anlass, eine Totalrevision des Gemeindegesetzes an die Hand zu nehmen. Eine aus Mitgliedern der Konferenz der Vortortsgemeinden, des Gemeindepräsidentenverbands und des Gemeindeschreiberverbands gebildete Expertenkommission erstattete zu Beginn der 1960er-Jahre Bericht zu diesem Unterfangen. Dabei hielt sie fest, dass Gemeinden die ordentliche oder aber die ausserordentliche Gemeindeorganisation wählen sollten. Sie hielt dafür, es den Gemeinden mit Gemeindeversammlung anheimzustellen, ob sie das fakultative Referendum einführen wollten und sahen von einem obligatorischen Referendum für diese vollends ab. Demgegenüber sollten in den Gemeinden mit Einwohnerrat gewisse grundsätzliche Fragen dem obligatorischen Referendum unterstellt werden. Zudem sollte es diesen Gemeinden überlassen sein, weitere Geschäfte dem obligatorischen Referendum zu unterwerfen. Die übrigen Beschlüsse des Einwohnerrats sollten dem fakultativen Referendum unterworfen sein. Der Hintergrund dieser Empfehlungen an den Regierungsrat war, dass das Referendum in den kleineren Gemeinden eine absolute Ausnahme darstellen sollte, während es in den grösseren Gemeinden durchaus als Korrektiv der Stimmberichtigten gegenüber ihren Vertreterinnen und Vertretern verstanden werden sollte.⁸

Der Regierungsrat legte nach siebenjähriger Ausarbeitung den Entwurf zu einem neuen Gemeindegesetz vor. Er stellte fest, dass das Bedürfnis nach der Möglichkeit zur Durchführung von Urnenabstimmungen auch in Gemeinden mit Gemeindeversammlungen nicht bestritten werden könne. Dies liege daran, dass deren Beschlüsse nicht immer auf echter staatsbürgerlicher Verantwortung beruhen würden, sondern zuweilen auch von persönlichen Interessen der Stimmberichtigten bestimmt seien. Es sollte deshalb die Möglichkeit geben, Auswüchsen der Gemeindeversammlung Einhalt zu gebieten. Zu diesem Zweck wurde bestimmt, dass die Gemeindeordnung und ihre Änderungen dem obligatorischen Referendum und die übrigen Beschlüsse dem fakultativen Referendum unterstellt werden sollten. Zudem sollten die Gemeinden in ihrer Gemeindeordnung verankern können, dass gewisse Entscheidungen der Gemeindeversammlung entzogen und direkt der Urnenabstimmung unterstellt werden sollten. Für Veränderungen der Gemeindegrenzen, bei welchen mehr als fünf Hektaren des Gemeindegebiets betroffen wären, wäre diese direkte Urnenabstimmung von Gesetzes wegen durchzuführen.⁹

In der eigens hierzu berufenen landrätlichen Spezialkommission gab die Einführung der Referendumsmöglichkeit Anlass zu ausufernden Diskussionen. Die Überlegung, dass die Gemeindeordnung als eigentliches Gemeindefassungsrecht einer doppelten Zustimmung des Stimmvolkes bedürfe, stiess auf fast einhellige Zustimmung. Auch die Unterstellung der übrigen Gemeindeversammlungsbeschlüsse unter das fakultative Referendum wurde grundsätzlich anerkannt; es wurde jedoch festgehalten, dass dieses nicht zu leicht ergriffen werden können sollte. Auf Ablehnung stiess hingegen die Bestimmung, wonach unter Auslassung der Gemeindeversammlung gewisse Beschlüsse direkt an der Urne zu fassen wären. Entsprechend wurde § 55 Absatz 3 E-GemG bereits früh in der Kommissionsberatung ersatzlos gestrichen.¹⁰ Anlässlich der Beratungen im Landratsplenum wies der Kommissionspräsident auf den Umstand hin, dass von verschiedener Seite die Befürchtung laut geworden sei, dass die Einführung eines Referendums zu einem Rückgang

⁸ Die von PAUL ALT, Gemeindepräsident von Binningen, und Dr. OTTO LAUBSCHER, Gemeinderat von Muttenz und späterer Direktionssekretär der Direktion des Inneren, geleitete Kommission für die Revision des Gemeindegesetzes legte ihren elfseitigen Bericht dem Regierungsrat am 17. Juni 1960 vor. Die darauffolgende Verzögerung der Arbeiten war namentlich dem Hinscheiden des damaligen Direktionssekretärs PETER LÜSCHER geschuldet; vgl. die Interpellationsantwort im Protokoll der Landratssitzung vom 16. November 1961, Nr. [100](#).

⁹ Vorlage an den Landrat Nr. [1967/642](#) vom 13. Juni 1967, S. 14 f. betreffend § 55 Absätze 1 bis 3 und § 56 Absatz 1 E-GemG.

¹⁰ Erster Bericht der Kommission betreffend Revision des Gemeindegesetzes Nr. [1967/642b](#) vom 14. März 1969, S. 2 sowie 43a.

des Besuchs der Gemeindeversammlungen führen würde. Er stellte dem gegenüber, dass gewisse Beschlüsse von derartiger Wichtigkeit seien, dass sie nicht einem einmaligen Zufallsentscheid überlassen werden dürften. Gerade das obligatorische Referendum betreffend die Gemeindeordnung stelle einen wesentlichen Ausbau der Rechte aller Bürgerinnen und Bürger dar.¹¹ Die landrätliche Spezialkommission veranlasste, nachdem sich im Laufe ihrer Beratungen der Ruf nach Kürzungen zeigte, die ersatzlose Streichung von § 55 Absatz 2 E-GemG über die obligatorische, direkte Urnenabstimmung über Grenzveränderungen.¹²

In der weiteren Beratung wurde der Argumentation zugestimmt, dass die Gemeindeordnung der doppelten Zustimmung im Rahmen des obligatorischen Referendums unterliegen solle. Die Möglichkeit des fakultativen Referendums stiess dagegen auf grossen Widerstand. So wies WERNER THOMMEN darauf hin, dass die Stimmberchtigten damit dazu erzogen würden, daheim zu bleiben und von dort aus gegen missliebige Entscheide Opposition zu betreiben. In gleichem Sinne hielt KURT RAMSEIER fest, dass dadurch finanziell gutgestellte Gruppen jedwede Geschäfte der Urne zuführen könnte, obschon sie an der Versammlung unumstritten waren. Dem geäusserten Anliegen, dass nur an der Gemeindeversammlung anwesende Stimmberchtigten das Referendum ergreifen dürften, entgegnete Regierungsrat Dr. KARL ZELTNER, dass dieses keinerlei Unterstützung finden könne: Es gehe darum, die demokratischen Rechte *aller* Stimmberchtigten zu erweitern; also nicht nur jener, welche sich an einem gegebenen Tag vor Ort befänden. Der Landrat sprach sich schliesslich gegen eine ersatzlose Streichung des fakultativen Referendums wie auch gegen eine Einschränkung der zur Ergreifung zugelassenen Personen aus. Dagegen wurde der Antrag, das Budget, die Jahresrechnung und die Wahlen vom fakultativen Referendum auszunehmen, in erster Lesung gutgeheissen.¹³ Die landrätliche Spezialkommission bereinigte in der Folge den Gesetzesentwurf und empfahl, auch den Steuerfuss dem fakultativen Referendum zu entziehen.¹⁴ Dies führte nochmals zu erregten Diskussionen im Landratsplenum. So hielt Dr. RAINER SCHAUB dafür, dass die Institution der Gemeindeversammlung nicht herabgemindert werden dürfe, indem alles und jedes dem Referendum unterstellt würde. Dem stimmte der Kommissionspräsident wie auch die grosse Mehrheit des Landrats zu, weshalb dem obligatorischen Referendum weiterhin nur die Gemeindeordnung sowie ihre Änderungen und dem fakultativen die übrigen Gemeindeversammlungsbeschlüsse unterstellt wurden, mit Ausnahme jener über die Voranschläge, den Steuerfuss, die Jahresrechnungen und die Wahlen.¹⁵ In der anlässlich der Schlussabstimmung angenommenen Fassung lauteten die Bestimmungen über das *obligatorische Referendum* deshalb wie folgt:

Neues Recht per 1. Januar 1972 ([GS 24.293](#))

§ 48 Urnenabstimmung

¹ Die Gemeindeordnung sowie deren Änderungen unterliegen nach der Genehmigung durch die Gemeindeversammlung noch der Urnenabstimmung.

§ 120 Obligatorisches Referendum

¹ Änderungen der Gemeindeordnung unterliegen nach dem Beschluss des Einwohnerrates der Urnenabstimmung.

² Die Gemeindeordnung kann weitere Beschlüsse des Einwohnerrates dem obligatorischen Referendum unterstellen.

¹¹ Protokoll der Landratssitzung vom 2. Juni 1969, Nr. [1377](#), S. 3 f.

¹² Zweiter Bericht der Kommission betreffend Revision des Gemeindegesetzes Nr. [1967/642c](#) vom 8. September 1969, S. 5a.

¹³ Protokoll der Landratssitzungen vom 22. September 1969, Nr. [1561](#), S. 27 ff. und vom 3. November 1969, Nr. [1676](#), S. 4 ff.

¹⁴ Dritter Bericht der Kommission betreffend Revision des Gemeindegesetzes Nr. [1967/642d](#) vom 24. April 1970, S. 1 und 42a ff.

¹⁵ Protokoll der Landratssitzungen vom 11. Mai 1970, Nr. [1992](#), S. 6 f. und vom 28. Mai 1970, Nr. [2002](#), S. 2 f.

2.3.2. Das Ringen um das fakultative Referendum von 1972 bis 1995

Nach dem Erlass des neuen Gemeindegesetzes gab das obligatorische Referendum für Beschlüsse der Gemeindeversammlung respektive des Einwohnerrats vorerst keinen Anlass zu weiteren politischen Vorstößen. Demgegenüber waren die Regelungen über das fakultative Referendum wiederholt Gegenstand landrätslicher Debatten. Da die dort geführten Diskussionen den späteren Revisionen des Gemeindegesetzes Vortrieb gaben, ist auf diese in der gebotenen Kürze einzugehen:

Noch vor dem Inkrafttreten des neuen Gemeindegesetzes am 1. Januar 1972 wollten verschiedene Einwohnergemeinden den gesetzlichen Ausschluss des Steuerfusses vom fakultativen Referendum umgehen, indem sie diesen in die Gemeindeordnung oder ein Gemeindereglement schrieben und damitwahlweise dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum zugeführt hätten. Auf Anfrage von HANS FACCHIN hin erklärte der Regierungsrat, dass der Gemeindeversammlung beziehungsweise dem Einwohnerrat dieses Recht, im Rahmen des Budgets und damit ohne Gemeindeordnungs- oder Reglementsänderung über den Steuerfuss befinden zu können, nicht entzogen werden dürfe. Eine Selbstbeschränkung der Gemeindeversammlung sei in dieser Form nicht zulässig.¹⁶

Drei weitere Vorstösse betrafen den Ausschluss des Steuerfusses vom fakultativen Referendum: Zunächst legte Dr. HANS-RUDOLF FEIGENWINTER am 22. August 1974 die Motion Nr. [1974/741](#) vor, bei der er das neue Steuergesetz zum Anlass für sein Anliegen nahm. Diesem Ansinnen hielt Regierungsrat ERNST LÖLIGER im Landrat entgegen, dass das Referendum gegen den Steuerfuss einerseits eine Abwertung der Gemeindeversammlung darstellen und andererseits das Budget regelmäßig längeren Verzögerungen unterwerfen würde. Der Landrat lehnte eine Überweisung dieser Motion mit 23 Ja- gegen 29 Nein-Stimmen ab.¹⁷ Der Landesring der Unabhängigen lancierte daraufhin am 16. März 1978 eine Volksinitiative, mit der das Anliegen der Motion von 1974 wieder aufgenommen wurde. Der Regierungsrat und die vorberatende Kommission beantragten dem Landrat indessen – wiederum unter Hinweis darauf, dass ein zeitgerechter Budgetprozess und der Stellenwert der Gemeindeversammlung der Initiative entgegenständen – deren Ablehnung.¹⁸ Der Landrat ging in der Folge noch einen Schritt weiter, trat auf die Volksinitiative erst gar nicht ein und empfahl diese den Stimmberchtigten zur Verwerfung an der Urne. Dabei liess er sich augenscheinlich vom flammenden Plädoyer von ALFRED SCHMUTZ anleiten, der festhielt, dass von den Stimmberchtigten erwartet werden dürfe, dass sie, wenn ihnen ein Geschäft wichtig sei, auch das Recht zum Besuch der Gemeindeversammlung wahrnehmen würden.¹⁹ Am 5. April 1981 lehnte das Stimmvolk die Volksinitiative mit 21'773 Ja- gegen 29'479 Nein-Stimmen ab.²⁰ Mit einer von JACQUES MESSEIL-LER gezeichneten Motion vom 1. Oktober 1984 versuchte der Landesring der Unabhängigen, zumindest in den Gemeinden mit ausserordentlicher Gemeindeorganisation das fakultative Referendum über den Steuerfuss einzuführen. Regierungsrat WERNER SPITTELER beschränkte sich in der landrätslichen Beratung darauf, auf die seinerzeitigen Ausführungen im Zuge der Debatte über die Volksinitiative hinzuweisen. Der Landrat folgte diesen Überlegungen nach kurzer Beratung und lehnte auch die Überweisung dieser Motion mit grossem Mehr gegen fünf Stimmen ab.²¹

Ein gänzlich anderes Anliegen verfolgte eine von RENATA SANDRONI SANDRIN eingereichte Motion vom 12. September 1988: Der Vorstoss wollte die Frist zur Ergreifung von fakultativen Referenden von 30 Tagen auf 6 Wochen verlängern. Dagegen sprach sich unter anderem HANSRUEDI BIERI aus,

¹⁶ Vorlage an den Landrat Nr. [1971/747](#) vom 7. Dezember 1971, S. 2 f.

¹⁷ Protokoll der Landratssitzung vom 16. Dezember 1974, Nr. [2383](#).

¹⁸ Vorlage an den Landrat Nr. [1979/060a](#) vom 26. März 1979, S. 5 ff. sowie Bericht der Spezialkommission Nr. [1969/60b](#) vom 10. November 1980, S. 2 f.

¹⁹ Protokoll der Landratssitzung vom 1. Dezember 1980, Nr. [1046](#).

²⁰ Protokoll der Landratssitzung vom 30. April 1981, Nr. [1270](#).

²¹ Protokoll der Landratssitzung vom 24. Januar 1985, Nr. [1509](#). Diese Thematik wurde jüngst in der Motion Nr. [2017/162](#) vom 4. Mai 2017 wieder aufgenommen, welche Budget und Steuerfuss dem fakultativen Referendum zuführen wollte. Der Landrat sah erneut mit den gleichen Überlegungen von einer Überweisung ab, siehe Protokoll der 38. Landratssitzung vom 28. September 2017, S. [1659](#) ff.; kritisch zum Budgetreferendum aus staatspolitischer Sicht bereits MAX IMBODEN, Unmittelbare Demokratie und öffentliche Finanzen, in: Probleme der öffentlichen Finanzen und der Währung, Festgabe für Eugen Grossmann, Zürich 1949, S. 113 f.

welcher anführte, dass ein Thema kaum referendumswürdig sein könne, wenn es innerhalb der geltenden Referendumsfrist nicht die genügende Zahl an Unterschriften auf sich vereinigen könne. Auch dieser Vorstoss wurde in der Folge mit 28 Ja- gegen 33 Nein-Stimmen nicht überwiesen.²²

2.3.3. *Die Stärkung der Gemeindeversammlung in der Teilrevision von 1996*

Während der ersten zwanzig Jahre nach seinem Erlass blieb das Gemeindegesetz grundsätzlich unangetastet. Die in diesem Zeitraum gewonnenen Erfahrungen und Erkenntnisse sollten in eine erste grosse Teilrevision des Gesetzes fliessen. Der Regierungsrat legte, nach Vorarbeiten durch Vertreter grösserer und kleinerer Gemeinden, einen umfangreichen Revisionsentwurf vor. Neben verschiedenen anderen Themen stellte die Stärkung der Gemeindeversammlung einen Kernpunkt der Vorlage dar: Die Gemeindeversammlung wurde als urtümlichster und zugleich umfassendster Ausdruck der direkten Demokratie festgehalten. In dieser Demokratieform seien Urnenabstimmungen jedoch systemwidrig, weshalb sie nur in den speziell im Gesetz erwähnten Fällen zulässig sein sollten. Sowohl an der Urne wie auch in der Gemeindeversammlung sei es qualitativ dasselbe Organ, nämlich die Gesamtheit der Stimmberchtigten, welches diese Beschlüsse fasse. Es besteh aber zunehmend die Tendenz, dass der Urnenbeschluss dem Versammlungsbeschluss den Rang ablaufe. Je mehr Gemeindeversammlungsbeschlüsse an der Urne überprüft würden, desto geringer sei jedoch das politische Gewicht der Gemeindeversammlung und damit auch das Interesse an der Teilnahme an dieser. Die Versammlungsdemokratie sollte deswegen mit einer Reihe von Massnahmen gestärkt werden. Zu diesem Zweck sollten namentlich die erforderlichen Unterschriftenzahlen für das fakultative Referendum erhöht werden. Allerdings sollten zugleich auch solche Beschlüsse, welche in ihrer Tragweite auf einer Stufe mit Änderungen der Gemeindeordnung stehen würden – wie namentlich Zusammenschlüssen und Aufteilungen von Einwohnergemeinden und Bürgergemeinden sowie Grenzveränderungen – dem obligatorischen Referendum unterstellt werden.²³

In der landrätlichen Spezialkommission bestand bereits früh grundsätzliche Einigkeit, dass nur jene Gegenstände dem obligatorischen Referendum unterworfen sein sollten, welche die grundlegende Organisation, also die *verfassungsmässige Ordnung* der Gemeinde betreffen. Nur eine Einzelmeinung hielt dafür, dass künftig nahezu sämtliche Entscheidungen an der Urne fallen und Gemeindeversammlungen zu reinen Diskussionsforen herabgestuft werden sollten. Die überwiegende Mehrheit beschäftigte vor allem das richtige Mass der Referendumshürden, mit welchem man zugleich dem Ausnahmearakter dieses Instruments als auch dessen unbestrittene Korrektivfunktion gerecht würde. Namentlich aufgrund des Zuwachses der Bevölkerung und der Einführung des Frauenstimmrechts sowie der Absenkung des Stimm- und Wahlrechtsalters sei eine massvolle Erhöhung der Unterschriftenzahlen gerechtfertigt. Allerdings wurde vorgeschlagen, eine Abstufung zwischen der Unterschriftenzahl für Referenden gegen Beschlüsse der Gemeindeversammlung und gegen Beschlüsse des Einwohnerrats vorzusehen, da das eine eben versammlungsdemokratisch, das andere hingegen lediglich repräsentativdemokratisch ausgestaltet sei.²⁴

Anlässlich der Landratsberatungen gab die Änderung des obligatorischen Referendums zu keinen Wortbegehren Anlass. Demgegenüber war das fakultative Referendum Gegenstand mehrerer Voten. Während EDITH STAUBER dafür plädierte, die Hürden für die Ergreifung von Referenden noch weiter abzusenken, wandte sich GREGOR GSCHWIND allgemein gegen eine Begrenzung der erforderlichen Unterschriften in den grösseren Gemeinden.²⁵ Letztendlich sprach sich eine deutliche Mehrheit für eine moderate Erhöhung der Unterschriftenzahlen aus. Die Revision des Gemeindegesetzes wurde in der darauffolgenden Schlussabstimmung sodann einstimmig angenommen.²⁶ Die revidierten Bestimmungen über das obligatorische Referendum lauteten deshalb neu wie folgt:

²² Protokoll der Landratssitzung vom 11. November 1991, Nr. [263](#).

²³ Vorlage an den Landrat Nr. [1994/142a](#) vom 21. Juni 1994, S. 22 f., 25 und 30.

²⁴ Bericht der Spezialkommission Nr. [1994/142b](#) vom 25. April 1995, S. 2.

²⁵ Protokoll der 93. Landratssitzung vom 8. Mai 1995, S. [3204](#) und 3208.

²⁶ Protokoll der 96. Landratssitzung vom 12. Juni 1995, S. [3284](#).

Bisheriges Recht (GS 24.293)	Neues Recht per 1. Januar 1996 (GS 32.266)
<p>§ 48 Urnenabstimmung</p> <p>¹ Die Gemeindeordnung sowie deren Änderungen unterliegen nach der Genehmigung durch die Gemeindeversammlung noch der Urnenabstimmung.</p>	<p>§ 48 Obligatorisches Referendum</p> <p>¹ Nach dem Beschluss der Gemeindeversammlung unterliegen der Urnenabstimmung:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. die Gemeindeordnung sowie deren Änderungen; b. der Zusammenschluss mit einer anderen Einwohnergemeinde; c. die Aufteilung oder die Erweiterung der Einwohnergemeinde; d. die Vereinigung der Bürgergemeinde mit der Einwohnergemeinde; e. die Grenzänderungen; f. die Änderung des Gemeindenamens.
<p>§ 120 Obligatorisches Referendum</p> <p>¹ Änderungen der Gemeindeordnung unterliegen nach dem Beschluss des Einwohnerrates der Urnenabstimmung.</p> <p>² Die Gemeindeordnung kann weitere Beschlüsse des Einwohnerrates dem obligatorischen Referendum unterstellen.</p>	<p>§ 120 Obligatorisches Referendum</p> <p>¹ Beschlüsse des Einwohnerrates unterliegen nach Massgabe von § 48 der Urnenabstimmung.</p> <p>² Die Gemeindeordnung kann weitere Beschlüsse des Einwohnerrates dem obligatorischen Referendum unterstellen.</p>

2.3.4. Punktuelle Ergänzungen von 1997 bis heute

Am 16. September 1999 reichte ESTHER MAAG die Motion Nr. [1999/187](#) ein, mit der sie für mehr Gemeindeautonomie bei der Zahl der für die Ergreifung des fakultativen Referendums notwendigen Unterschriften plädierte. Regierungsrat HANS FÜNSCHILLING hielt im Landrat fest, dass sich die Regierung durchaus vorstellen könne, die Zahl der erforderlichen Unterschriften auf der kommunalen Ebene einer Prüfung unter Zuzug der Gemeinden zu unterziehen. Im Gegensatz zu der Anzahl auf kantonaler Ebene, welche eher zu erhöhen sei, sei der Kanton hingegen auf Gemeindeebene im schweizerischen Umfeld «mit Abstand» führend. Der Landrat überwies in der Folge den Vorstoss als Postulat.²⁷

Bald nach der Jahrtausendwende wurde das Gemeindegesetz im Hinblick auf das Zusammenwirken der Gemeinden einer weiteren Revision unterzogen. Die im Rahmen der Totalrevision des Sozialhilfegesetzes ([GS 34.143](#))²⁸ eingeführte Regelung über die gemeinsamen Gemeindebehörden vermochte hinsichtlich des Referendumserfordernisses noch nicht restlos zu überzeugen. Da die Errichtung oder Aufhebung von gemeinsamen Gemeindebehörden als gleich einschneidend angesehen wurde wie Änderungen der Gemeindeordnung, wurde sie konsequenterweise in den Katalog der dem obligatorischen Referendum unterstehenden Gegenstände aufgenommen. Im Hinblick auf die vorerwähnte Motion von ESTHER MAAG erklärte der Regierungsrat hingegen, dass eine (al-

²⁷ Protokoll der 10. Landratssitzung vom 13. Januar 2000, S. [261](#) f.

²⁸ Bericht der Volkswirtschafts- und Gesundheitskommission Nr. [2000/092a](#) vom 11. Mai 2001, S. 5 und 20.

lenfalls variable) Reduktion der Referendumsquoren in den Gemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation aus systemischen Gründen abzulehnen sei. Es handle sich bei diesem Referendum um einen Urnenbeschluss des Souveräns über einen Versammlungsbeschluss desselben Organs. Die Vereinfachung des fakultativen Referendums würde deshalb die Gemeindeversammlung ohne Not schwächen und sei deswegen abzulehnen. Anders sei dies zu bewerten bei den Einwohnergemeinden mit Einwohnerrat, wo eine Reduktion der Unterschriftenzahl zu einer Stärkung der Rechte der Stimmberechtigten und zu einer besseren Kontrolle über die Volksvertreterinnen und Volksvertreter führen würde. Entsprechend sollte bei den Gemeinden mit ausserordentlicher Gemeindeorganisation eine Möglichkeit für eine variable Reduktion eingeführt werden.²⁹ Diese Änderungen waren sowohl in der vorberatenden Kommission³⁰ als auch im Landrat³¹ unbestritten.

In einer weiteren Revision des Gemeindegesetzes, welche sich unter anderem mit Fragen des Zusammenschlusses von Gemeinden auseinandersetzte, wurde das Referendum wiederum zum Politikum: Im Rahmen von Gemeindefusionen werden sowohl ein Vertrag über den Zusammenschluss selbst als auch weitere Verträge über die Nebenfolgen dieser Fusion abgeschlossen.³² Fraglich war nun, ob sämtliche dieser Verträge oder nur der eigentliche Fusionsvertrag dem obligatorischen Referendum unterstanden. Während der Regierungsrat den Fusionsvertrag dem obligatorischen und die Nebenfolgenverträge lediglich dem fakultativen Referendum unterstellen wollte, befürworteten einige Vernehmlassungsantworten die zwingende Urnenabstimmung für beiderlei Geschäfte.³³ Die vorberatenden Kommissionen wie auch der Landrat schlossen sich in der Folge stillschweigend der Argumentation des Regierungsrats an und verabschiedeten die entsprechende Gesetzesrevision.

Bereits seit dem Erlass des aktuellen Gemeindegesetzes war es den Gemeinden mit ausserordentlicher Gemeindeorganisation möglich, den Katalog der dem obligatorischen Referendum unterstellten Beschlüsse zu erweitern. Diese Möglichkeit war insofern beschränkt, als es selbstverständlich nicht möglich sein sollte, Gegenstände, die dem fakultativen Referendum entzogen worden waren, stattdessen über die «Hintertüre» der Katalogserweiterung dem obligatorischen Referendum zu unterstellen. Eine solche rechtsmissbräuchliche Umgehung des gesetzgeberischen Willens sollte keinen Schutz finden. Um entsprechende Regelungen von vornherein auszuschliessen, wurden die Bestimmungen über das obligatorische Referendum gegen Beschlüsse des Einwohnerrats anlässlich einer abermaligen Revision des Gemeindegesetzes entsprechend ergänzt.³⁴

Besondere Aufmerksamkeit erhielt das Institut des Referendums überdies jüngst in der Debatte betreffend die Unterstellung von Ablehnungsbeschlüssen unter das Verdikt der Urne. Lange Zeit war unbestritten, dass Beschlüsse mit negativem Charakter – also solche, welche eine Vorlage ablehnten – dem Referendum systembedingt entzogen waren.³⁵ Ein Vorstoss aus dem Jahr 2007, der Ablehnungsbeschlüsse betreffend selbständige Anträge der Stimmberechtigten fortan dem fakultativen Referendum zuführen wollte, fand aufgrund jener Praxis keinen Rückhalt.³⁶ Erst eine nicht unumstrittene Praxisänderung des Bundesgerichts erkannte, dass die grundsätzliche Unzulässigkeit des Referendums gegen Ablehnungsbeschlüsse nicht absolut gelten müsse.³⁷ Kurz darauf ersuchte CHRIS-

²⁹ Vorlage an den Landrat Nr. [2003/084](#) vom 1. April 2003, S. 10 und 26 f.

³⁰ Bericht der Finanzkommission Nr. [2003/084](#) vom 22. Mai 2003, S. 2.

³¹ Protokoll der 78. Landratssitzung vom 12. Juni 2003, S. [2247](#) f.

³² § 36a Absätze 1 und 3 GemG.

³³ Vorlage an den Landrat Nr. [2011/047](#) vom 22. Februar 2011, S. 6 und 9.

³⁴ Vorlage an den Landrat Nr. [2015/068](#) vom 10. Februar 2015, S. 20.

³⁵ BGE [101 Ia 378](#) E. 5 ff. (betreffend einen Ablehnungsbeschluss der Gemeindeversammlung Muttenz) und BGE [99 Ia 524](#) E. 5 ff. (betreffend einen Ablehnungsbeschluss des Einwohnerrats Reinach); diese wurden in der Folge in zwei Rechtsgutachten kontrovers diskutiert durch KONRAD KELLER, Zur Frage der Zulässigkeit des Referendums gegen negative Entscheidungen des Gemeindepalaments, in: ZBI 1978, S. 49 ff. sowie KARL SPÜHLER, Zur Zulässigkeit des fakultativen Referendums gegen negative Beschlüsse von Zürcher Gemeindepalamenten, in: ZBI 1989, S. 529 ff.

³⁶ Vorlage an den Landrat Nr. [2011/047](#) vom 22. Februar 2011, S. 14 f.

³⁷ Urteil des Bundesgerichts vom 19. Oktober 2017, [1C_26/2017](#), E. 2.2; differenziert hierzu GIOVANNI BIAGINI in seiner Urteilsbesprechung, in: ZBI 2018, S. 140 ff.; CORSIN BISAZ, Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk», Habil. Zürich, Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 371.

TOF HILTMANN darum, sämtliche Ablehnungsbeschlüsse dem fakultativen Referendum zu unterstellen.³⁸ Nachdem seine Motion im Rahmen der Überweisung noch für eine ausführliche Debatte über den Stellenwert der Gemeindeversammlung gesorgt hatte,³⁹ wurde der regierungsrätliche Vorschlag für die jüngste Revision des Gemeindegesetzes⁴⁰ ohne Wortbegehren und einmütig angenommen.⁴¹

Nach den Anpassungen der kantonalgesetzlichen Bestimmungen zum Referendum in den drei vorerwähnten, umfangreicherem Teilrevisionen des Gemeindegesetzes lauten die gegenwärtig gelgenden Bestimmungen über das obligatorische Referendum deshalb nun wie folgt:

<i>Bisheriges Recht (GS 32.266)</i>	<i>Neues Recht per 1. Januar 2004 (GS 32.1211), per 1. Januar 2012 (GS 37.749) respektive per 1. Januar 2018 (GS 2017.041)</i>
<p>§ 48 Obligatorisches Referendum</p> <p>¹ Nach dem Beschluss der Gemeindeversammlung unterliegen der Urnenabstimmung:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. die Gemeindeordnung sowie deren Änderungen; b. der Zusammenschluss mit einer anderen Einwohnergemeinde; c. die Aufteilung oder die Erweiterung der Einwohnergemeinde; d. die Vereinigung der Bürgergemeinde mit der Einwohnergemeinde; e. die Grenzänderungen; f. die Änderung des Gemeindenamens. 	<p>§ 48 Obligatorisches Referendum</p> <p>¹ Nach dem Beschluss der Gemeindeversammlung unterliegen der Urnenabstimmung:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. die Gemeindeordnung sowie deren Änderungen; <u>a^{bis}. der Vertrag über eine gemeinsame Behörde;</u> b. der <u>Vertrag über den Zusammenschluss mit einer anderen Einwohnergemeinde;</u> c. die Aufteilung oder die Erweiterung der Einwohnergemeinde; d. die Vereinigung der Bürgergemeinde mit der Einwohnergemeinde; e. die Grenzänderungen; f. die Änderung des Gemeindenamens.
<p>§ 120 Obligatorisches Referendum</p> <p>¹ Beschlüsse des Einwohnerrates unterliegen nach Massgabe von § 48 der Urnenabstimmung.</p> <p>² Die Gemeindeordnung kann weitere Beschlüsse des Einwohnerrates dem obligatorischen Referendum unterstellen.</p>	<p>§ 120 Obligatorisches Referendum</p> <p>¹ Beschlüsse des Einwohnerrates unterliegen nach Massgabe von § 48 der Urnenabstimmung.</p> <p>² Die Gemeindeordnung kann weitere Beschlüsse des Einwohnerrates dem obligatorischen Referendum unterstellen. <u>Ausgenommen sind diejenigen gemäss § 121 Absatz 4.</u></p>

³⁸ An dieser Stelle ist zu bemerken, dass der Gesetzgeber durch die Streichung von § 49 Absatz 3 Buchstabe d GemG bei gleichzeitiger Einführung von § 49 Absatz 2^{bis} GemG sämtliche Ablehnungsbeschlüsse, also auch solche betreffend Gegenstände, die bei einem positiven Beschluss dem obligatorischen Referendum unterstanden hätten, allein dem fakultativen Referendum unterstellt hat.

³⁹ Protokoll der 65. Landratssitzung vom 21. März 2019, S. 3089 ff.

⁴⁰ Vorlage an den Landrat Nr. 2022/588 vom 25. Oktober 2022, S. 24 f.

⁴¹ Protokolle der 63. Landratssitzung vom 26. Januar 2023, S. 3177 und der 64. Landratssitzung vom 9. Februar 2023, S. 3226 f.

2.4. Das obligatorische Referendum in den Einwohnerratsgemeinden

Die Einwohnergemeinden mit ausserordentlicher Gemeindeorganisation können, wie bereits erwähnt, weitere Beschlüsse des Einwohnerrats – die von grosser Tragweite sind⁴² – dem obligatorischen Referendum unterstellen. Die fünf basellandschaftlichen Gemeinden mit Einwohnerrat haben allesamt von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und das obligatorische Referendum entsprechend erweitert:

In der Einwohnergemeinde Allschwil ist das obligatorische Referendum in § 12 der Gemeindeordnung vom 11. November 1998 geregelt. Zusätzlich zu den Beschlüssen gemäss § 48 GemG werden derzeit solche über die Änderung des Gemeindewappens (Buchstabe f), ungebundene einmalige Ausgaben von mehr als 3'000'000 Franken (Buchstabe g) sowie ungebundene jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als 200'000 Franken dem obligatorischen Referendum unterstellt.

In der Einwohnergemeinde Binningen ist das obligatorische Referendum in § 10 der Gemeindeordnung vom 23. August 1999 geregelt. Zusätzlich zu den Beschlüssen gemäss § 48 GemG werden gegenwärtig solche über ungebundene einmalige Ausgaben von mehr als 5'000'000 Franken oder über ungebundene jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als 500'000 Franken (Buchstabe g), über den Erwerb, den Tausch und die Veräußerung von Grundstücken und Liegenschaften von mehr als je 5'000'000 Franken pro Jahr (Buchstabe h) sowie über die Errichtung oder die Aufhebung von Baurechten von mehr als je 5'000'000 Franken pro Jahr (Buchstabe i).

In der Stadt Liestal ist das obligatorische Referendum in § 6 der Gemeindeordnung vom 22. September 1999 geregelt. Zusätzlich zu den Beschlüssen gemäss § 48 GemG werden zurzeit solche über ungebundene einmalige Ausgaben von mehr als 4'000'000 Franken (Buchstabe a), über ungebundene wiederkehrende Ausgaben von mehr als 400'000 Franken (Buchstabe b) sowie über die Zonenvorschriften sowie die Quartierplanungen, sofern sie der Einwohnerrat mit weniger als jeweils vier Fünfteln der anwesenden Mitglieder beschliesst (Buchstabe c) dem obligatorischen Referendum unterstellt.

In der Einwohnergemeinde Pratteln ist das obligatorische Referendum in § 7 der Gemeindeordnung vom 23. August 1999 geregelt. Zusätzlich zu den Beschlüssen gemäss § 48 GemG werden derzeit solche über ungebundene einmalige Ausgaben von mehr als 4'000'000 Franken oder über ungebundene jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als 200'000 Franken (Absatz 2 Buchstabe a) sowie über den Erwerb und die Veräußerung von Grundstücken und Liegenschaften zu einem Betrag von mehr als 2'500'000 Franken (Absatz 2 Buchstabe b) dem obligatorischen Referendum unterstellt.

In der Einwohnergemeinde Reinach ist das obligatorische Referendum in § 4 der Gemeindeordnung vom 3. März 2013 geregelt. Zusätzlich zu den Beschlüssen gemäss § 48 GemG werden gegenwärtig Beschlüsse über ungebundene einmalige Ausgaben von mehr als 5'500'000 Franken oder über ungebundene jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als 1'100'000 Franken (Buchstabe a) sowie Beschlüsse über die Veräußerung von Grundstücken und Liegenschaften zu einem Verkaufspreis von mehr als 5'500'000 Franken (Buchstabe b) dem obligatorischen Referendum unterstellt.

Es ist festzustellen, dass sich sämtliche Einwohnergemeinden mit ausserordentlicher Gemeindeorganisation dafür entschieden haben, ein obligatorisches Finanzreferendum für ungebundene einmalige sowie ungebundene jährlich wiederkehrende Ausgaben zu statuieren. Drei Gemeinden haben zudem Beschlüsse über den Erwerb und die Veräußerung von Grundstücken und Liegenschaften in diesem Katalog verankert. Nur jeweils eine Gemeinde hat die Änderung des Gemeindewappens, Beschlüsse über die Errichtung oder die Aufhebung von Baurechten sowie Beschlüsse über Zonenvorschriften oder Quartierplanungen (welche nicht ein qualifiziertes Mehr erreichen) zwingend der Urnenabstimmung unterstellt.

⁴² BGE [99 Ia 524](#) E. 5.d.

2.5. Das obligatorische Referendum in anderen Kantonen

Verschiedene Kantone geben den Gemeinden im Bereich des obligatorischen Referendums eine gewisse Regelungsfreiheit. Dabei sehen gewisse Kantone bereits im Gesetz eine ausführliche Liste an Gegenständen vor, die dem obligatorischen Referendum unterstehen, während andere Kantone den Gemeinden nahezu absolute Regelungsfreiheit diesbezüglich gewähren.

Im *Kanton Aargau* bestimmt das Gemeindegesetz, welche Beschlüsse der Gesamtheit der Stimmberechtigten zum Entscheid durch die Urne vorgelegt werden müssen. Demnach unterstehen die Änderungen der Gemeindeordnung, Änderungen im Bestand von Gemeinden, gültig zustande gekommene Referendums- und Initiativbegehren, Begehren auf Abschaffung des Einwohnerrats und von der Gemeindeordnung ausdrücklich bezeichnete weitere Geschäfte der Urnenabstimmung.⁴³

Im *Kanton Bern* hält das Gemeindegesetz fest, dass die Stimmberechtigten die obligatorische Urnenabstimmung vorsehen kann und diejenigen Beschlüsse bezeichnet, welche zumindest der fakultativen Urnenabstimmung unterliegen. Es steht den Gemeinden frei, Gegenstände einem fakultativen oder obligatorischen Referendum zu unterstellen oder auch gänzlich hiervon abzusehen.⁴⁴

Im *Kanton Graubünden* müssen die Gemeinden mit Gemeindeversammlung kein Referendum vorsehen; sie können allerdings Entscheide der Gemeindeversammlung dem obligatorischen oder fakultativen Referendum durch Verankerung einer entsprechenden Bestimmung in ihrer Gemeindeverfassung unterstellen.⁴⁵

Im *Kanton Solothurn* wird im Gemeindegesetz definiert, dass über eine von der Gemeindeversammlung beratene Vorlage obligatorisch an der Urne abzustimmen ist, wenn Gemeindebestand oder -gebiet wesentlich verändert werden oder es die Gemeindeordnung so bestimmt. In diesen Fällen unterbleibt eine Schlussabstimmung an der Gemeindeversammlung.⁴⁶

Im *Kanton St. Gallen* ist im Gemeindegesetz verankert, welche Sachabstimmungen der Bürgerversammlung an der Urne vorgenommen werden. Dies sind zum einen jene Beschlüsse, über welche das fakultative Referendum zustande gekommen ist. Weiter kann die Gemeindeordnung bestimmte Beschlüsse dem obligatorischen Referendum unterstellen. Schliesslich kann die Bürgerversammlung selber beschliessen, dass ein bestimmtes Geschäft der Urnenabstimmung unterstellt wird.⁴⁷

Im *Kanton Zürich* bezeichnen die jeweiligen Spezialerlasse und die Gemeindeordnung diejenigen Gegenstände, über welche die Stimmberechtigten zwingend an der Urne zu entscheiden. Namentlich unterliegen Zusammenschlüsse von Gemeinden, der Erlass und die Änderung der Gemeindeordnung, bestimmte übersteigende Ausgabenbeschlüsse, gewisse Zusammenarbeitsverträge und die Zweckverbandsstatuten der Urnenabstimmung.⁴⁸ In Zürich gilt dabei grundsätzlich das System der direkten Urnenabstimmung unter Auslassung der Gemeindeversammlung; nur dort wo es die Gemeindeordnung explizit vorsieht, hat die Gemeindeversammlung noch vorberatende Funktion.⁴⁹

⁴³ § 57 Absatz 1 des Gesetzes über die Einwohnergemeinden vom 19. Dezember 1978 (GG AG; [SAR 171.100](#)); ANDREAS BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 4. Auflage Basel/Genf/Zürich 2017, S. 191 ff.

⁴⁴ Artikel 12 Absatz 2 und Artikel 14 Absatz 1 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG BE; [BSG 170.11](#)); PETER FRIEDLI, in: Daniel Arn et al. [Hrsg.], Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999, N 7 ff. zu Art. 12 GG BE und N 6 ff. zu Art. 14 GG BE.

⁴⁵ Artikel 13 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 20 Absatz 1 des Gemeindegesetzes vom 17. Oktober 2017 (GG GR; [BR 175.050](#)); RETO CRAMERI, Gemeinden im Kanton Graubünden – Aufgaben und Autonomie, Zürich/St. Gallen 2019, S. 241.

⁴⁶ § 50 Absätze 1 und 2 des Gemeindegesetzes vom 16. Februar 1992 (GG SO; [BGS 131.1](#)).

⁴⁷ Artikel 26 Absatz 3 des Gemeindegesetzes vom 21. April 2009 (GG SG; [sGS 151.2](#)).

⁴⁸ Artikel 84 Absatz 3, Artikel 86 Absatz 2 und Artikel 89 Absatz 2 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV ZH; [LS 101](#)), § 157 Absatz 1 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR ZH; [LS 161](#)) sowie § 69 Absatz 1, § 78 Absatz 1 und § 79 Absatz 1 des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 (GG ZH; [LS 131.1](#)).

⁴⁹ ALAIN GRIFFEL, und ANDREAS GLASER/LYNN GASSMANN/ANDREAS AUER, je in: Tobias Jaag/Markus Rüssli/Vittorio Jenni [Hrsg.], Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 2. Auflage Basel/Genf/Zürich 2025, N 7 ff. zu § 16 GG ZH sowie N 10 zu § 157 GpR ZH.

2.6. Bedenken gegen eine variable Regelung

2.6.1. Sinn und Zweck des obligatorischen Referendums

Wenngleich das obligatorische und das fakultative Referendum den gleichen äusserlichen Gang – zunächst ein Gemeindeversammlungs- oder Einwohnerratsbeschluss und danach eine Urnenabstimmung – aufweisen, unterscheiden sie sich in ihrem Sinn und Zweck fundamental voneinander:

Dem fakultativen Referendum ist eigen, dass es in Widerstand zu einem Beschluss ergriffen wird; es ist mit anderen Worten ein Instrument der Opposition. Nur dort, wo bestritten wird, dass die getroffene Regelung dem Wohl und Willen der Betroffenen zugutekommt, wird von diesem Gebrauch gemacht. Es wirkt als Korrektiv, welches – allenfalls auch unbedacht getroffene – ungünstige Entscheide zu verhindern sucht.⁵⁰ Das fakultative Referendum geht somit stets von der Prämisse aus, dass dem angefochtenen Beschluss ein irgendwie gearteter Defekt anhaftet, den es zu beheben gilt. Wo keine Korrektur notwendig erscheint, wird das fakultative Referendum somit auch nicht ergriffen. In der überwiegenden Mehrzahl der Fälle, in denen das fakultative Referendum ausbleibt, kann somit das beschlussfassende Organ – die Gemeindeversammlung oder der Einwohnerrat – letztendlich in eigener, selbständiger Kompetenz handeln.

Demgegenüber entzieht das obligatorische Referendum diese selbständige Kompetenz: Es geht vom Grundsatz aus, dass die Gemeindeversammlung oder der Einwohnerrat alleine nicht kompetent genug ist, Beschluss in der Angelegenheit zu fassen. Der dem obligatorischen Referendum unterstellte Beschluss ist letztendlich lediglich ein Antrag, welcher den Stimmberechtigten zur verbindlichen Entscheidung unterbreitet wird.⁵¹ Das obligatorische Referendum verlangt nach der ausdrücklichen Bestätigung des Aktes; eine stillschweigende Akzeptanz genügt nicht.⁵² Dabei kommt es nicht darauf an, ob der Beschluss politisch umstritten ist; auch eine einstimmig gefasste, allseits auf Zustimmung stossende Entscheidung muss bekräftigt werden. Eine solche unbedingte Bestätigung der Richtigkeit der getroffenen Entschliessung soll deshalb auf Beschlüsse von fundamentaler Bedeutung für das Gemeinwesen beschränkt werden.⁵³

Welche Beschlüsse der Gesetzgeber als von fundamentaler Bedeutung erachtet hat, ergibt sich in aus dem gesetzlich normierten Katalog von § 48 Absatz 1 GemG. In den basellandschaftlichen Gemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation handelt es sich somit um jene Gemeindeversammlungsbeschlüsse, welche die Gemeinde in ihrer geografischen, politischen oder namenstechnischen Konstituierung wesentlich zu verändern suchen.⁵⁴ Mit anderen Worten sind dem obligatorischen Referendum diejenigen Beschlüsse unterstellt, welche die *verfassungsmässige Ordnung* der Gemeinde tangieren. Dies sind erstens solche Beschlüsse, welche die grundlegende Organisation der Gemeinde festlegen respektive ändern. In diesem Sinne sind deshalb einerseits die Gemeindeordnung sowie deren Änderungen (Buchstabe a) und andererseits die Verträge über gemeinsame Behörden (Buchstabe a^{bis}) dem obligatorischen Referendum unterstellt. Das (kommunale) Verfassungsrecht soll gegenüber der übrigen Erlassgebung nur unter erschwerten Bedingungen zustande kommen und abgeändert werden können.⁵⁵ Zweitens sind dies solche Beschlüsse, welche den eigentlichen (Weiter-)Bestand der Gemeinde betreffen. Entsprechend sind die Verträge über den Zusammen-

⁵⁰ CARL HILTY, a.a.O., S. 411 ff; siehe auch JÜRG LUTZ, Die ausserordentliche Gemeindeorganisation im Kanton Basel-Landschaft, Diss. Basel, Basel/Stuttgart 1978, S. 51 f.

⁵¹ AUGUST EMIL ZINSLI, a.a.O., S. 75; CORSIN BISAZ, a.a.O., Rz. 380.

⁵² MAX IMBODEN, Die Volksbefragung in der Schweiz, in: Gerhard A. Ritter/Gilbert Ziebura [Hrsg.], Faktoren der politischen Entscheidung, Festgabe für Ernst Fraenkel zum 65. Geburtstag, West-Berlin 1963, S. 392.

⁵³ Siehe die Beurteilung betreffend die Aufhebung des obligatorischen Gesetzesreferendums auf kantonaler Ebene im Zweiten Bericht der Prospektivkommission für die Totalrevision der Staats-Verfassung des Kantons Basel-Landschaft Nr. [1975/454b](#) vom 30. März 1977, Rz. 244 sowie in der späteren Vorlage an den Landrat Nr. [1997/088a](#) vom 6. Mai 1997, S. 10 ff.

⁵⁴ Vorlagen an den Landrat Nr. [2022/588](#) vom 25. Oktober 2022, S. 19 sowie Nr. [2020/623](#) vom 14. Februar 2023, S. 9; REGULA MESCHBERGER, Politische Rechte, in: Ruth C. Voggensperger/Walter Ziltener [Hrsg.], Handbuch zum Gemeinderecht, Liestal 2018, S. 199.

⁵⁵ Vorlage an den Landrat Nr. [1967/642](#) vom 13. Juni 1967, S. 13.

schluss mit anderen Gemeinden (Buchstabe b), die Aufteilung oder die Erweiterung der Gemeinde (Buchstabe c) und die Vereinigung der Bürgergemeinde mit der Einwohnergemeinde (Buchstabe d) dem obligatorischen Referendum unterstellt. Drittens sind dies jene Beschlüsse, welche das Wesen der Gemeinde, mithin ihr äusserliches Bild, in erheblichem Masse prägen. Aus diesem Grund sind schliesslich auch Grenzänderungen (Buchstabe e) und die Änderung des Gemeindenamens (Buchstabe f) dem obligatorischen Referendum unterstellt. Sämtliche weiteren Beschlüsse fallen in den Augen des Gesetzgebers nicht in diesen Katalog der die verfassungsmässige Ordnung betreffenden Entscheidungen, weshalb sie auch nicht zwingend der Urnenabstimmung zuzuführen sind.

Es ist dem Gesetzgeber selbstverständlich unbenommen, zu diskutieren, ob dieser soeben aufgezählte Katalog der Beschlüsse, welche die verfassungsmässige Ordnung der Gemeinde ausmachen, noch vollständig ist, oder ob er aufgrund gewandelter Anschauungen mittlerweile überholt ist. In diesem Sinne liesse sich beispielsweise durchaus argumentieren, dass Gemeindewappen heutzutage in ähnlicher oder gleicher Weise das Wesen der Gemeinden prägen, wie es die Gemeindenamen seit jeher tun.⁵⁶ Eine Erweiterung des Katalogs hätte zur Folge, dass die neu aufzunehmenden Beschlüsse in sämtlichen Gemeinden dem obligatorischen Referendum unterstünden. Dies liefe dem Ansinnen des Vorstosses, eine variable Gestaltung des zwingenden Urnenabstimmung zu ermöglichen, zuwider, wäre aber im Hinblick auf die Einheitlichkeit der politischen Rechte zu begrüssen:

2.6.2. Problematik der Variabilität der politischen Rechte

Die basellandschaftlichen Gemeinden sind bezüglich ihrer Geographie, ihrer Bevölkerung, ihrer Bedürfnisse, ihrer Möglichkeiten und ihrer Ziele unterschiedlich. Die kantonale Gesetzgebung hat diesen Unterschieden Rechnung zu tragen. Die Gemeinden sollen dort, wo keine staatspolitische Notwendigkeit besteht, nicht einer einheitlichen, starren Regelung unterliegen; vielmehr sollen für diese unterschiedliche Ordnungen gelten können, welche die jeweiligen Eigenheiten berücksichtigen.⁵⁷ Der Kanton Basel-Landschaft hat die Grundsätze der Gemeindeautonomie sowie der Variabilität zu Verfassungsgrundsätzen erhoben.⁵⁸ Entsprechend hat der Gesetzgeber dort, wo weder die Verfassung noch sonstige übergeordnete Gründe dagegensprechen, den Gemeinden durch offene, also variable Bestimmungen weitgehende Regelungs- und Vollzugsfreiheit zu lassen. Diese Regelungen sollen danach durch die Gemeinden umgesetzt respektive mit Leben gefüllt werden.

Eine besondere Stellung nimmt indessen das – ebenfalls verfassungsrechtlich verbürgte⁵⁹ – Wahl- und Stimmrecht ein. Die Kantone sind in der Ausgestaltung ihres politischen Systems weitgehend frei.⁶⁰ Grundsätzlich achten sie jedoch darauf, dass allen Stimmberechtigten innerhalb des jeweiligen Kantons die gleichen politischen Rechte zukommen. Der Umfang und Ausbau der politischen Rechte der Stimmberechtigten in den basellandschaftlichen Gemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation sollte deshalb nicht davon abhängen, in welcher diese oder jene stimmberechtigte Person wohnhaft ist. Ein Flickenteppich der politischen Rechte innerhalb des Kantonsgebiets ist nach Möglichkeit zu vermeiden. Diesbezüglich hat der Regierungsrat in der jüngeren Vergangenheit fest-

⁵⁶ Lange Zeit verfügten nur einige Städte und vereinzelte Dörfer über eigene Gemeindewappen. Einen starken Impuls verlieh die Aktion für Gemeindefahnen der Schweizerischen Landesausstellung von 1939, aufgrund welcher immerhin 29 basellandschaftliche Gemeinden ein Hoheitszeichen führten. Anlässlich der 450 Jahrfeier des Eintritts Basels in den Bund (1951) konnte die regierungsrätliche (Sub-)Kommission für Gemeindewappen die nunmehr zusammen mit allen Gemeinden erarbeiteten Gemeindewappen vorstellen; vgl. PAUL SUTER, Die Gemeindewappen des Kantons Baselland, Liestal 1966, S. 9 f. In der Folge beschloss der Regierungsrat, diese als rechtmässige Hoheitszeichen der Gemeinden zu bestätigen. Sie geniessen deswegen staatlichen Schutz und dürfen ohne Beschluss der hierfür in den Gemeinden zuständigen Instanz und ohne Genehmigung des Regierungsrats nicht mehr abgeändert werden ([SGS 180.12](#)). Während diese Gemeindewappen deshalb im Jahr 1972 noch relativ «jung» und nur mässig verankert waren, sind sie aus dem Selbstverständnis der basellandschaftlichen Gemeinden heute kaum mehr wegzudenken.

⁵⁷ Vorlage an den Landrat Nr. [2016/028](#) vom 2. Februar 2016, S. 16.

⁵⁸ § 47a Absatz 2 KV.

⁵⁹ § 21 Absatz 1 KV.

⁶⁰ BGE [143 I 211](#) E. 3.1, [140 I 394](#) E. 8; Urteil des Bundesgerichts vom 24. März 2025, [1C_467/2024](#), E. 3.1.

gehalten, dass das Prinzip der *Einheitlichkeit der politischen Rechte* der Stimmberchtigten grundsätzlich höher zu gewichten ist als der Grundsatz der Variabilität. Dass diesen Überlegungen seinerzeit bei der Einführung des Initiativrechts⁶¹ sowie der Schlussabstimmung an der Urne⁶² in den Gemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation übergangen wurden, ist zwar bedauernswert, soll aber nicht zum Anlass genommen werden, weiter von diesem Prinzip abzuweichen.⁶³ Dieser Argumentation hat sich in der Folge auch die vorberatende landrätliche Kommission vollumfänglich angeschlossen.⁶⁴ An dieser kritischen Haltung zur Variabilität der politischen Rechte der Stimmberchtigten hielt der Regierungsrat seither fest⁶⁵ und wird dies auch künftig tun.

Hieran ändert auch nichts, dass die Gemeinden mit ausserordentlicher Gemeindeorganisation bereits heute von Gesetzes wegen ermächtigt sind, weitere Beschlüsse dem obligatorischen Referendum zu unterstellen. Die Funktion des obligatorischen Referendums in den Einwohnerratsgemeinden ist nämlich eine grundsätzlich andere als in den Gemeinden mit Gemeindeversammlung: In der kommunalen Parlamentsdemokratie ist es eher unüblich, dass sich die Stimmberchtigten – etwa im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens – vorgängig zu den Geschäften äussern können. In dem neben den Beschlüssen über die verfassungsmässige Ordnung auch weitere Entscheidungen von gewisser Tragweite dem obligatorischen Referendum zugeführt werden, können die Stimmberchtigten die Amtsführung ihrer gewählten Volksvertretenden besser überwachen. Die Möglichkeit zur Erweiterung des Katalogs soll also dazu dienen, die Stimmberchtigten überhaupt erst in den Entscheidungsprozess der Parlamentsdemokratie einzubeziehen.⁶⁶ Einen solchen Einbezug bedarf es bei den Gemeinden mit Gemeindeversammlung nicht, da die Gesamtheit der Stimmberchtigten bereits im Rahmen der Gemeindeversammlung über das Geschäft entscheidet; wenn auch nicht mit der Abgabe des Stimmzettels in die Urne, sondern mit der Erhebung ihrer Hand in ebendieser Versammlung. Diese Partizipationsmöglichkeit geht den Stimmberchtigten in den fünf Einwohnerratsgemeinden dagegen ab, weshalb sie durch entsprechende Vorkehrs im kommunalen Recht – unter anderem der Katalogerweiterung im Sinne von § 120 Absatz 2 GemG – verstärkt werden muss.

2.6.3. *Die Gemeindeversammlung als urdemokratische Einrichtung*

Die Gemeindeversammlung ist eine ausgeprägte, tiefverwurzelte Eigenart schweizerischer Demokratie. Sie macht das demokratische Prinzip anschaulich und gewährleistet den Stimmberchtigten weite Entscheidungsrechte und Einflussmöglichkeiten.⁶⁷ Der direkte Kontakt mit den Gemeindebehörden fördert den Austausch von Stimmvolk und Exekutive; in der Diskussion können Standpunkte geteilt und Meinungen beeinflusst werden. Pointiert hielt dies PETER RIEBLI vor acht Jahren fest: «Was gibt es Demokratischeres, als wenn die Leute zusammenkommen, eine Thematik besprechen und [sie] abschliessend verabschieden?»⁶⁸ Wie an der Urne entscheidet auch an der Gemeindeversammlung nominell derselbe Souverän, nämlich die Gesamtheit der teilnehmenden Stimmberchtigten. Ein Ausbau der Referendumsdemokratie geht letztlich immer zu Lasten der Versammlungsdemokratie, deren demokratische Legitimität damit in Zweifel gezogen wird.⁶⁹ Diesen Standpunkt vertrat auch der Landrat in den vergangenen fünfzig Jahren, der die Institution der Gemeindeversammlung immer wieder ausdrücklich gegen Abwertungen geschützt hat.

⁶¹ § 47a Absatz 1 GemG.

⁶² § 67a Absatz 1 GemG; die vorberatende Kommission sprach sich noch dafür aus, dass alle Stimmberchtigten auch diesbezüglich die gleichen Rechte haben sollten, siehe Bericht der Justiz- und Sicherheitskommission Nr. [2011/047](#) vom 30. Juni 2011, S. 2.

⁶³ Vorlage an den Landrat Nr. [2022/588](#) vom 25. Oktober 2022, S. 24.

⁶⁴ Bericht der Justiz- und Sicherheitskommission Nr. [2022/588](#) vom 18. Januar 2023, S. 2.

⁶⁵ Vorlage an den Landrat Nr. [2020/623](#) vom 14. Februar 2023, S. 7 und die Stellungnahme an den Landrat Nr. [2023/209](#) vom 30. Mai 2023, S. 1 f.

⁶⁶ JÜRG LUTZ, a.a.O., S. 65 f.

⁶⁷ YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY/NADJA BRAUN BINDER/ANDREAS GLASER, a.a.O., Rz. 199.

⁶⁸ Protokoll der 38. Landratssitzung vom 28. September 2017, S. [1660](#).

⁶⁹ Vorlage an den Landrat Nr. [2011/047](#) vom 22. Februar 2011, S. 15.

2.7. Ausgestaltung einer voll- oder teilvariablen Regelung

2.7.1. Regelung für ein vollvariables allgemeines obligatorisches Referendum

Soweit der Landrat – trotz der hiervor geäußerten Bedenken – dem Postulat folgen und damit den Grundsatz der Variabilität höher als das Prinzip der Einheitlichkeit der politischen Rechte gewichten möchte, bedürfte dies einer Anpassung des Gemeindegesetzes. Zusätzlich zum für die Gemeinden verbindlichen und grundsätzlich abschliessenden Katalog der Beschlüsse in § 48 Absatz 1 GemG wäre neu ein Absatz 2 aufzunehmen. Dieser würde die Ermächtigung der Gemeinden zur allgemeinen, weitgehend unbeschränkten Erweiterung des besagten Katalogs beinhalten. Eine solche vollvariable Bestimmung sollte sich vorzugsweise am Wortlaut des bereits in den Gemeinden mit ausserordentlicher Gemeindeorganisation zur Anwendung kommenden § 120 Absatz 2 GemG orientieren. Demnach würde die einzufügende Bestimmung wie folgt aussehen:

Bisheriges Recht	Neues Recht
<p>§ 48 Obligatorisches Referendum</p> <p>1 Nach dem Beschluss der Gemeindeversammlung unterliegen der Urnenabstimmung: [...]</p>	<p>§ 48 Obligatorisches Referendum</p> <p>1 Nach dem Beschluss der Gemeindeversammlung unterliegen der Urnenabstimmung: [...]</p> <p>² Die Gemeindeordnung kann weitere Beschlüsse der Gemeindeversammlung dem obligatorischen Referendum unterstellen. Ausgenommen sind diejenigen gemäss § 49 Absatz 3.</p>

Der **erste Satz** des solcherart verfassten Absatz 2 hält einerseits den Grundsatz fest, dass es sich um eine vollvariable Regelung handelt: Weitere Beschlüsse *könnten*, müssten aber nicht dem obligatorischen Referendum unterstellt werden. Damit wäre es den Gemeinden unbenommen, von der Unterstellung weiterer Beschlüsse unter das obligatorische Referendum abzusehen. Andererseits trägt dieser erste Satz dem Grundsatz Rechnung, wonach das obligatorische Referendum nur auf Beschlüsse betreffend die verfassungsmässige Ordnung der Gemeinde Anwendung findet. Diese verfassungsmässige Ordnung wird durch die Gemeindeordnung geregelt,⁷⁰ welche ihrerseits wiederum dem obligatorischen Referendum unterstellt ist.⁷¹ Es wäre damit namentlich nicht zulässig, Beschlüsse durch eine blosse Regelung im Gemeindereglement dem obligatorischen Referendum zuzuführen.

Der **zweite Satz** dieses Absatz 2 entzieht diejenigen Beschlüsse der Disposition in der Gemeindeordnung, welche von Gesetzes wegen bereits dem fakultativen Referendum entzogen sind. Es sind dies einerseits Beschlüsse, welche aufgrund ihrer speziellen Natur nicht zur Verwerfung an der Urne freigegeben werden sollen oder sich für eine Urnenabstimmung schlichtweg nicht eignen. Diese sind in § 49 Absatz 3 GemG aufgezählt; es sind dies Beschlüsse über das Budget, über Nachtragskredite zum Budget, über die Rechnung und über den Steuerfuss (Buchstabe a), über Wahlen (Buchstabe b), über Gemeindebegehren (Buchstabe c) sowie über Verfahrensbeschlüsse (Buchstabe e). Es wäre nicht statthaft, diese Beschlüsse, welche vom Gesetzgeber ausdrücklich vom fakultativen ausgenommen wurden, über eine Regelung in der Gemeindeordnung nunmehr dem obligatorischen Referendum zu unterstellen. Dies entspricht auch den Überlegungen, welche den Gesetzgeber bereits bei der Ergänzung von § 120 Absatz 2 Satz 2 GemG angeleitet haben.⁷²

⁷⁰ § 45 Absatz 1 Satz 2 GemG.

⁷¹ § 48 Absatz 1 Buchstabe a GemG.

⁷² Vorlage an den Landrat Nr. [2015/068](#) vom 10. Februar 2015, S. 20.

2.7.2. Regelung für ein vollvariables obligatorisches Finanzreferendum

Von besonderer Wichtigkeit für die Stimmberechtigten (wie auch die weiteren Einwohnerinnen und Einwohner) sind Finanzbeschlüsse der Gemeinde. Besonders hervorzuheben sind dabei Beschlüsse über Sondervorlagen. Insbesondere Anträge des Gemeinderats für die Sprechung von Krediten für Hoch- und Tiefbauprojekte sind von erheblicher politischer Brisanz. Es sind regelmässig solche Sondervorlagenbeschlüsse, welche mit der Ergreifung des fakultativen Referendums einer erneuten Beurteilung durch die Stimmberechtigten unterworfen werden sollen. In gewissen, seltenen Fällen können Beschlüsse über Investitionen und ähnliche Ausgaben aufgrund ihres Betrags für eine Gemeinde sogar von derart existentiellem Gewicht sein, dass sie mit der Beschlussfassung über eine Gemeindefusion oder mit der Änderung der Gemeindeordnung auf gleicher Stufe stehen.

Dass in diesen Ausnahmefällen somit ein Bedürfnis nach zwingender zweifacher Zustimmung des Stimmvolkes – in der Versammlung und an der Urne – zum Ausgabenbeschluss bestehen kann, ist durchaus anzuerkennen. Das basellandschaftliche Gemeinderecht kennt derzeit keine Möglichkeit, Sondervorlagen in Abhängigkeit des Ausgabenbetrags dem obligatorischen statt dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Soweit der Landrat – trotz der hiervor geäussernten Bedenken – der Ansicht ist, zumindest die Möglichkeit eines vollvariablen obligatorischen Finanzreferendums einräumen zu wollen, wäre die in das Gemeindegesetz einzufügende Bestimmung wie folgt zu verfassen:

Bisheriges Recht	Neues Recht
<p>§ 48 Obligatorisches Referendum</p> <p>¹ Nach dem Beschluss der Gemeindeversammlung unterliegen der Urnenabstimmung: [...]</p>	<p>§ 48 Obligatorisches Referendum</p> <p>¹ Nach dem Beschluss der Gemeindeversammlung unterliegen der Urnenabstimmung: [...]</p> <p>² <u>Die Gemeindeordnung kann vorsehen, dass Beschlüsse über Sondervorlagen und über Nachtragskredite zu Sondervorlagen ab einer bestimmten Höhe dem obligatorischen Referendum unterliegen. Sie kann zudem deren Höhen nach Ausgabenarten abstufen.</u></p>

Der **erste Satz** des solcherart verfassten Absatz 2 hält einerseits den Grundsatz fest, dass es sich erneut um eine vollvariable Regelung handelt: Die bezeichneten Beschlüsse können, müssen aber nicht dem obligatorischen Referendum unterstellt werden. Damit steht es den Gemeinden offen, ob sie ein obligatorisches Finanzreferendum einführen möchten. Durch die explizite Nennung der Sondervorlagen und den zugehörigen Nachtragskrediten⁷³ wird das Referendum auf Ausgabenbeschlüsse von erheblicher politischer Tragweite beschränkt. Auf die gesetzliche Festsetzung eines fixen Betrags sollte verzichtet werden, da diese Schwelle, ab welcher der Ausgabenbeschluss politisch bedeutsam wird, von Gemeinde zu Gemeinde anders liegen kann.

Der **zweite Satz** dieses Absatz 2 lehnt sich dem Wortlaut nach an § 159 Absatz 2 Satz 2 GemG an. Jene Bestimmung ermöglicht es, unterschiedliche Limiten für verschiedene Ausgabenarten festzulegen, anhand welcher die Beschlussform – innerhalb des Budgets oder in einer Sondervorlage – eruiert wird. Hierdurch soll dem Bedürfnis der Stimmberechtigten Rechnung getragen werden, unterschiedliche politische Gewichtungen für die verschiedenen Ausgaben festlegen zu können.⁷⁴ So kann es namentlich ein Bedürfnis sein, Unterscheidungen zu treffen nach einmaligen und jährlich wiederkehrenden Ausgaben, nach Investitions- und laufenden Ausgaben oder nach Ausgaben für Hoch- und Tiefbau.

⁷³ § 159 Absatz 1 GemG und § 162 Absatz 1 Buchstabe c GemG.

⁷⁴ Vorlage an den Landrat Nr. [1994/142](#) vom 21. Juni 1994, S. 26.

2.7.3. Regelung für ein teilvariables obligatorisches Finanzreferendum

Wie hier vor ausgeführt, sind Ausgabenbeschlüsse für die Stimmberchtigten regelmässig von besonderer Wichtigkeit und es besteht ein Bedürfnis, gewisse besonders einschneidende Ausgabenbeschlüsse der obligatorischen Urnenabstimmung zu unterstellen. Die vorerwähnte Möglichkeit eines vollvariablen obligatorischen Finanzreferendums würde allerdings dem Prinzip der Einheitlichkeit der politischen Rechte widersprechen. Wenn der Landrat das Finanzreferendum unter Beachtung der oben geäussernten Bedenken ausbauen möchte, böte sich ein lediglich beschränkt variabiles obligatorisches Finanzreferendum hierfür an. Die Beschränkung der Variabilität würde sich auf den Umstand beziehen, dass es den Gemeinden künftig nicht freistünde, ob sie ein solches obligatorisches Finanzreferendum verankern würden oder davon absehen: Die Einführung des obligatorischen Finanzreferendums wäre auf dem ganzen Kantonsgebiet grundsätzlich verpflichtend. Diese Bestimmung über das Referendum wäre aber insofern (teil-)variabel, als die Gemeinden die jeweilige Betragshöhe, ab welcher das obligatorische Finanzreferendum greifen würde, selbständig bestimmen könnten. Eine solche Bestimmung wäre vorzugsweise wie folgt zu redigieren:

Bisheriges Recht	Neues Recht
<p>§ 48 Obligatorisches Referendum</p> <p>¹ Nach dem Beschluss der Gemeindeversammlung unterliegen der Urnenabstimmung: [...]</p>	<p>§ 48 Obligatorisches Referendum</p> <p>¹ Nach dem Beschluss der Gemeindeversammlung unterliegen der Urnenabstimmung: [...]</p> <p>² <u>Die Gemeindeordnung bestimmt die Beträge, ab welchen Beschlüsse über Sondervorlagen und über Nachtragskredite zu Sondervorlagen dem obligatorischen Referendum unterliegen. Sie kann zudem deren Höhen nach Ausgabenarten abstimmen.</u></p>

Der **erste Satz** des solcherart verfassten Absatz 2 hält einerseits den Grundsatz fest, dass es sich um eine teilvariable Regelung handelt: Es stünde den Gemeinden nicht offen, ob sie ein obligatorisches Finanzreferendum einführen wollen würden oder nicht; sie wären hierzu verpflichtet. Damit würde dem Grundsatz, dass die politischen Rechte grundsätzlich nicht vom jeweiligen Wohnort abhängig sein sollten, Rechnung getragen. Spielraum hätten die Gemeinden hingegen bei der Höhe der Beträge, welches das obligatorische Finanzreferendum auslösen würden. So könnte den Verhältnissen in den einzelnen Gemeinden angemessen Rechnung getragen werden. Andererseits ist auch in dieser Regelung wieder die Einschränkung des Finanzreferendums auf Beschlüsse mit einem Bezug zu Sondervorlagen enthalten: Eine Erweiterung auf Budgetbeschlüsse oder Beschlüsse im Rahmen der gemeinderätlichen Finanzkompetenzen⁷⁵ ist nicht angezeigt; diese sind aus gutem Grund bereits dem fakultativen Referendum entzogen respektive nicht unterstellt. Daran soll auch an dieser Stelle festgehalten werden.

Der **zweite Satz** dieses Absatz 2 lehnt sich – wie auch im vorangehenden Kapitel – an den Wortlaut von § 159 Absatz 2 Satz 2 GemG an. Auf die entsprechenden Ausführungen kann deshalb verwiesen werden.

Es ist darauf hinzuweisen, dass eine solche kantonsweite Einführung des obligatorischen Finanzreferendums die zwingende Änderung sämtlicher Gemeindeordnungen der **81** Einwohnergemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation, der **59** Bürgergemeinden sowie der **3** Burgergemeinden zur Folge hätte.

⁷⁵ § 158 Absatz 1 GemG und § 160 Absatz 1 GemG.

2.7.4. Auswirkungen dieser Regelungen auf Einwohnerratsgemeinden

Würde eine voll- oder teilvariable Regelung für die Gemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation eingeführt, hätte dies auch Auswirkungen auf die Gemeinden mit ausserordentlicher Gemeindeorganisation. Dies liegt darin begründet, dass die Regelung über das obligatorische Referendum gegen Beschlüsse des Einwohnerrats einen Verweis über das obligatorische Referendum gegen Gemeindeversammlungsbeschlüsse enthält. Eine Änderung von § 48 GemG würde deswegen unweigerlich auch eine Anpassung von § 120 GemG erfordern:

Würde die Regelung des vollvariablen allgemeinen obligatorischen Referendums (siehe Ziffer 2.7.1 hiervor) gewählt, so würde § 48 GemG um einen Absatz 2 erweitert, der dem Wortlaut von § 120 Absatz 2 GemG weitgehend nachempfunden wäre. Die Einwohnerratsgemeinden würden somit eine doppelte Ermächtigung – einerseits direkt aus § 120 Absatz 2 GemG, andererseits indirekt über den Verweis von § 120 Absatz 1 GemG auf § 48 Absatz 2 GemG – zur Erweiterung ihres Katalogs der dem obligatorischen Referendum unterstellten Beschlüsse erhalten. Eine solche doppelte Ermächtigung ist aus gesetzgebungstechnischer Sicht abzulehnen. Eine simple Streichung von § 120 Absatz 2 GemG wäre indessen nicht sinnvoll: Trotz der nahezu identischen Wortlaute entsprächen sich die beiden Ermächtigungsklauseln nicht volumnäßig. Dies liegt daran, dass der Katalog der vom fakultativen Referendum ausgenommenen Gegenstände von § 121 Absatz 4 GemG aus verschiedenen Gründen nicht mit demjenigen von § 49 Absatz 3 GemG übereinstimmt.⁷⁶ Vielmehr wäre somit eine Beschränkung des Verweises in § 120 Absatz 1 GemG auf Absatz 1 von § 48 GemG notwendig.

Würde hingegen die Regelung eines voll- oder teilvariablen Finanzreferendums (siehe Ziffern 2.7.2 und 2.7.3 hiervor) gewählt, so würde § 48 GemG um einen Absatz 2 erweitert, welcher von § 120 Absatz 2 GemG sowohl im Wortlaut als auch im Sinngehalt erheblich abweichen würde. Mit dem Verweis von § 120 Absatz 1 GemG würde deshalb ebenfalls eine doppelte, allerdings höchst unterschiedliche Ermächtigung der Einwohnerratsgemeinden zur Erweiterung ihres Katalogs der dem obligatorischen Referendum unterstellten Beschlüsse erteilt. Da eine Einschränkung der Einwohnerratsgemeinden in ihrer Katalogsgestaltung kaum auf Anklang stossen dürfte, fiele die ersatzlose Streichung von § 120 Absatz 2 GemG wiederum ausser Betracht. Entsprechend wäre auch hier die Beschränkung des Verweises in § 120 Absatz 1 GemG auf Absatz 1 von § 48 GemG angezeigt.

Bisheriges Recht	Neues Recht
<p>§ 120 Obligatorisches Referendum</p> <p>¹ Beschlüsse des Einwohnerrates unterliegen nach Massgabe von § 48 der Urnenabstimmung.</p> <p>² Die Gemeindeordnung kann weitere Beschlüsse des Einwohnerrates dem obligatorischen Referendum unterstellen. Ausgenommen sind diejenigen gemäss § 121 Absatz 4.</p>	<p>§ 120 Obligatorisches Referendum</p> <p>¹ Beschlüsse des Einwohnerrates unterliegen nach Massgabe von § 48 <u>Absatz 1</u> der Urnenabstimmung.</p> <p>² Die Gemeindeordnung kann weitere Beschlüsse des Einwohnerrates dem obligatorischen Referendum unterstellen. Ausgenommen sind diejenigen gemäss § 121 Absatz 4.</p>

⁷⁶ So kennen die Gemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation zum Beispiel keine dringlichen Beschlüsse (§ 121 Absatz 1 Buchstabe e GemG), da über nicht ordnungsgemäss (also mindestens 10 Tage vor einer Versammlung) publizierte Geschäfte anlässlich der Gemeindeversammlung gar kein Beschluss gefasst werden darf (§ 57 Absatz 1 GemG). Auch verbleiben Ablehnungsbeschlüsse in Einwohnerratsgemeinden weiterhin ausdrücklich und in bewusster Entscheidung des Gesetzgebers dem Referendum entzogen; dies im Unterschied zu Ablehnungsbeschlüssen der Gemeindeversammlung; vgl. Vorlage an den Landrat Nr. [2022/588](#) vom 25. Oktober 2022, S. 24 f.

2.8. Beurteilung des Regierungsrats

Der Regierungsrat ist – wie bereits in Stellungnahmen zu früheren Vorstößen – der Ansicht, dass in der Versammlungsdemokratie als urtümlichster und umfassendster Form der direkten Demokratie die Urnenabstimmungen eine eher untergeordnete Rolle einzunehmen haben. Je mehr Beschlüsse der Gemeindeversammlung – sei dies obligatorisch oder fakultativ – an der Urne überprüft werden, desto geringer wird das politische Gewicht der Gemeindeversammlung und hiermit auch das Interesse, an ihr teilzunehmen. Es ist tunlichst zu vermeiden, dass die Gemeindeversammlung zu einem blos vorberatenden Organ degradiert wird, dem jegliche Kompetenz zum selbständigen Entscheid abgeht.⁷⁷

In den Gemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation sollten auch künftig lediglich Beschlüsse über die verfassungsmässige Ordnung dem obligatorischen Referendum unterstellt sein; in den Einwohnerratsgemeinden hingegen (unter ausdrücklicher Erweiterung des Katalogs) auch solche, welche zumindest von grosser Tragweite für die Gemeinde sind. Die übrigen Beschlüsse sollten weiterhin – mit wenigen Ausnahmen – mit dem fakultativen Referendum in Wiedererwägung gezogen werden. Eine vollvariable Regelung des besagten Katalogs im Sinne des Postulats mag zwar rechtlich zulässig sein, ist aber aus staatspolitischen Überlegungen – namentlich aufgrund des Prinzips der Einheitlichkeit der politischen Rechte – abzulehnen. Entsprechend kann der Regierungsrat ein vollvariables allgemeines Referendum (siehe Ziffer 2.7.1 hiervor) oder ein vollvariables Finanzreferendum (siehe Ziffer 2.7.2 hiervor) nicht unterstützen. Sollte ein Geschäft umstritten oder politisch heikel sein, wird sich in aller Regel die in der Gemeindeversammlung unterlegene Interessensgruppe dagegen wenden und die notwendigen Unterschriften sammeln; hierzu benötigt es keiner Erweiterung des obligatorischen Referendums.

Soweit der Gesetzgeber der Ansicht ist, dass sich mit dem wandelnden Zeitgeist neue Gegenstände aufdrängen, welche dem obligatorischen Referendum zu unterstellen sind, hat er dies durch eine Anpassung des Katalogs von § 48 Absatz 1 GemG zu bewerkstelligen. Falls es einem Bedürfnis der basellandschaftlichen Gemeinden entsprechen würde, könnte der Regierungsrat zudem hinter einem gesetzlich verankerten teilvariablen Finanzreferendum (siehe Ziffer 2.7.3 hiervor) stehen. Ein derartiges Bedürfnis erscheint jedoch – im Hinblick darauf, dass nahezu sämtliche Einwohner-, Bürger- und Burgergemeinden ihre Gemeindeordnung revidieren müssten – eher unwahrscheinlich.

3. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, das Postulat 2024/721 «Obligatorisches Referendum in den Gemeinden» abzuschreiben.

Liestal, 2. Dezember 2025

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Dr. Anton Lauber

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich

⁷⁷ Vorlagen an den Landrat Nr. [2011/047](#) vom 22. Februar 2011, S. 15 und Nr. [1994/142a](#) vom 21. Juni 1994, S. 22.