



**Entscheidung des Kantonsgesichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und
Verwaltungsrecht**

vom 29. Juni 2016 (810 15 331 / 810 15 332)

Politische Rechte

Stimmrechtsbeschwerde

Besetzung Vorsitzender Niklaus Ruckstuhl, Kantonsrichter Christian Haidlauf,
Markus Clausen, Claude Jeanneret, Edgar Schürmann, Gerichtsschreiber i.V. Alain Meier

Beteiligte **A.**____, Beschwerdeführer
B.____, Beschwerdeführerin

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, 4410 Liestal,
Beschwerdegegner

Einwohnergemeinde C.____, Beschwerdegegnerin

Betreff Vorlagen des Gemeinderats C.____ für die Einwohnerratssitzung (RRB
Nr. 1704 und 1705 vom 03. November 2015)

- A. Für die Sitzung des Einwohnerrates C.____ (Einwohnerrat) vom 29. Juni 2015 waren unter anderem die Geschäfte D.____ und E.____ traktandiert.
- B. Gegen die Traktandierung der beiden Geschäfte erhoben A.____ und B.____, beide wohnhaft in C.____, mit Schreiben vom 29. Juni 2015 jeweils Stimmrechtsbeschwerde beim Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (Regierungsrat). Sie beantragten, dass die Vorlagen neu und verfassungskonform an einer späteren Einwohnerratssitzung zu traktandieren seien.
- C. Mit Regierungsratsbeschluss (RRB) Nr. 1704 vom 3. November 2015 wies der Regierungsrat die Beschwerden gegen die Vorlage des Gemeinderates zu Geschäft D.____ ab. Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, dass sich die Beschwerden nicht auf eine Vorbereitungshandlung für eine Abstimmung der Stimmberechtigten beziehen würden, sondern auf eine Vorbereitungshandlung für eine Abstimmung der Vertretung der Stimmberechtigten. Es handle sich somit um eine behördeninterne Abstimmung. Behördeninterne Abstimmungen, an denen die Stimmberechtigten nicht beteiligt seien, könnten aber nicht Gegenstand einer Stimmrechtsbeschwerde bilden. Dies gelte sinngemäss auch für Vorbereitungshandlungen für Einwohnerratssitzungen. Es würden somit keine rechtsrelevanten Stimmrechtsverletzungen vorliegen.
- D. Mit RRB Nr. 1705 vom 3. November 2015 wies der Regierungsrat die Beschwerden gegen die Vorlage des Gemeinderates zu Geschäft E.____ mit derselben Begründung ab.
- E. Mit Eingabe vom 15. November 2015 erhoben A.____ und B.____ gegen die Regierungsratsbeschlüsse Nr. 1704 und Nr. 1705 vom 3. November 2015 Beschwerde beim Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht). Sie beantragen, die angefochtenen Entscheide seien aufzuheben und die Vorinstanz sei anzuweisen, die vorliegenden Stimmrechtsbeschwerden unter Berücksichtigung der gesetzlichen Vorgaben neu zu beurteilen. Sämtliche Verfahrenskosten seien der Vorinstanz resp. der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen. Am 9. Dezember 2015 reichten die Beschwerdeführer eine ergänzende Beschwerdebegründung ein, auf welche – sofern erforderlich – in den Erwägungen eingegangen wird.
- F. Mit Vernehmlassung vom 4. Januar 2016 beantragt die Gemeinde C.____, es sei die Beschwerde abzuweisen.
- G. In seiner Vernehmlassung vom 19. Januar 2016 beantragt der Regierungsrat ebenfalls die Abweisung der Beschwerde unter Kostenfolge.
- H. Mit Präsidialverfügung vom 21. Januar 2016 wurde der Fall der Kammer zur Beurteilung überwiesen.

Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung**:

1. Nach § 37 Abs. 1 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 kann wegen Verletzung der Volksrechte beim Verfassungsgericht Beschwerde erhoben werden. Das Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, ist somit zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Die Beschwerdeführer sind als Stimmberechtigte der Gemeinde C.____ zur Beschwerde legitimiert (§ 38 Abs. 1 VPO). Die vorliegende Beschwerde wurde innert der 10-tägigen Frist gemäss § 39 Abs. 1 VPO und damit rechtzeitig beim Kantonsgericht eingereicht. Da auch die weiteren formellen Voraussetzungen erfüllt sind, kann auf die Beschwerde eingetreten werden.

2. Die Kognition des Kantonsgerichts ist gemäss § 37 Abs. 2 VPO in Verbindung mit § 45 Abs. 1 lit. a und b VPO auf Rechtsverletzungen einschliesslich Überschreitung, Unterschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts beschränkt. Die Beurteilung der Angemessenheit ist dem Kantonsgericht dagegen – abgesehen von hier nicht vorliegenden Ausnahmefällen – untersagt (§ 45 Abs. 1 lit. c VPO).

3. Strittig ist, ob in Bezug auf die Traktandierung der Geschäfte D.____ und E.____ für die Einwohnerratssitzung des Einwohnerrates der Gemeinde C.____ vom 29. Juni 2015 eine Stimmrechtsverletzung vorliegt.

3.1 Der Regierungsrat erwog, dass sich die jeweiligen Stimmrechtsbeschwerden auf Vorbereitungshandlungen im Rahmen einer kommunalen Abstimmung beziehen würden. Die vorliegend in Frage stehende kommunale Abstimmung sei indes keine Abstimmung der Stimmberechtigten, sondern eine Abstimmung des Einwohnerrats als deren Vertretung. Die Abstimmung stelle damit eine behördeninterne Abstimmung dar, welche nach der Rechtsprechung des Kantonsgerichts nicht Gegenstand einer Stimmrechtsbeschwerde bilden könne. Vorbereitungshandlungen für Einwohnerratssitzungen könnten in sinngemässer Anwendung dieser Rechtsprechung ebenfalls nicht mittels Stimmrechtsbeschwerde angefochten werden.

3.2 Die Beschwerdeführer bringen dagegen vor, dass die Behandlung einer Volksinitiative im Einwohnerrat eine Vorbereitungshandlung für eine Volksabstimmung darstelle. So diene die Gemeinderatsvorlage zur Abstimmung im Einwohnerrat über eine Volksinitiative nicht nur als Informationsgrundlage für die Erarbeitung der Abstimmungsinformationen der Gemeinde, sondern der Einwohnerrat könne direkten Einfluss darauf nehmen, was dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werde. Auch die Vorlage D.____ sei genauso als Vorbereitungshandlung zu einer Volksabstimmung zu werten wie die Vorlage E.____. Da der Einwohnerrat über die Annahme der Volksinitiative selbst abstimmen könne, habe der Stimmbürger, für den der Einwohnerrat stellvertretend abstimme, genauso einen Anspruch nach Art. 22 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft (KV) vom 17. Mai 1984, dass der freie Wille der Gesamtheit der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck komme. Die Einwohnerräte seien auf verfassungskonforme Abstimmungsgrundlagen angewiesen, da sie selbst ja stellvertretend für die stimmberechtigten Einwohner abstimmen würden. Die verfassungsmässig garantierten Anforderungen an eine Abstimmung würden für kommunale Abstimmungen genauso wie

für Volksabstimmungen gelten. In Verfassung und Gesetz werde bezüglich der Möglichkeit der Stimmrechtsbeschwerde nicht grundlegend zwischen Parlamentsabstimmungen und Volksabstimmungen unterschieden.

3.3.1 Nach Art. 22 Abs. 2 KV hat jeder Stimmberechtigte Anspruch darauf, dass bei Wahlen und Abstimmungen der freie Wille der Gesamtheit der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck gelangen kann. In entsprechender Weise garantiert Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 den Schutz der freien Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. Die in der Bundesverfassung verankerte Abstimmungsfreiheit gibt dem Stimmberechtigten Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt (Urteil des Bundesgerichts 1C_283/2010 vom 9. Dezember 2010 E. 2.2). Zu beachten gilt indes, dass dem Parlament im demokratischen Willensbildungsprozess eine andere Funktion als dem Stimmbürger zukommt; insbesondere kann es einen Antrag nicht nur annehmen oder ablehnen, sondern auch abändern. Die Abstimmungsfreiheit wird durch einen Antrag der Exekutive zuhanden des Parlaments deshalb von vornherein nicht berührt. Wäre dem nicht so, müsste die Verfassungsgarantie praktisch jedes Mal als verletzt angesehen werden, wenn das Parlament vom Antrag der Exekutive abweicht und die jenem zugrunde liegenden Erläuterungen nicht mehr aktuell und zutreffend sind (vgl. dazu Urteil des Bundesgerichts 1C_283/2010 vom 9. Dezember 2010 E. 2.2). Wahlen und Abstimmungen im Kompetenzbereich von Regierung und Parlament liegen somit nicht im Schutzbereich von Art. 34 BV. Der aussenstehende Stimmbürger ist an derartigen Vorgängen nicht beteiligt und Mitglieder der Exekutive und der Legislative wiederum fungieren nicht als Stimmbürger (PIERRE TSCHANNEN, in: Waldmann/Belser/Epiney [Hrsg.], Basler Kommentar Bundesverfassung, Basel 2015, N 8 zu Art. 34). Eine Verletzung des Stimm- und Wahlrechts kann nach dem Gesagten nur dort vorkommen, wo die Bürger direkt am Entscheidungsverfahren beteiligt sind. Werden bei indirekten Wahlen und Abstimmungen Vorschriften verletzt, so werden dadurch die politischen Rechte der Bürger nicht verletzt (CHRISTOPH HILLER, Die Stimmrechtsbeschwerde, Zürich 1990, S. 182).

3.3.2 Nach der Rechtsprechung des Kantonsgerichts kann in Ausnahmefällen eine mittelbare Stimmrechtsverletzung vorliegen. Eine mittelbare Stimmrechtsverletzung liegt vor, falls ein zur Kontrolle und Prüfung der Tätigkeit der Gemeindebehörden vom Volk gewähltes Organ seine Aufgaben nicht mehr oder nur noch beschränkt wahrnehmen kann (Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV] vom 22. Oktober 2003 [810 2002 250], E. 3g/aa). Die Rechte der Stimmberechtigten können mittelbar oder faktisch verletzt werden, wenn die Behörden einem ihnen erteilten Auftrag nicht nachkommen oder nicht nachkommen können. Umso mehr werden Volksrechte verletzt, wenn eine vom Volk gewählte Behörde ihre gesetzlich umschriebene Aufgabe permanent nicht oder nur beschränkt wahrnehmen kann (KGE VV vom 22. Oktober 2003 [810 2002 250], E. 3g/bb).

3.3.3 Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen ist festzustellen, dass Stimmrechtsbeschwerden in Zusammenhang mit behördeninternen Abstimmungen grundsätzlich unzulässig sind (KGE VV vom 2. September 2009 [810 09 123] E. 6.1; KGE VV vom 22. Oktober 2003

[810 2002 250] E. 2c.aa; CHRISTOPH HILLER, a.a.O., S. 182 f.). Die Beschwerdeführer verkennen, dass die Verfassung sehr wohl danach differenziert, welche Abstimmungen von der Wahl- und Abstimmungsfreiheit erfasst sind. Nach dem Wortlaut von Art. 22 Abs. 2 KV ist bei Wahlen und Abstimmungen der freie Wille der Gesamtheit der Stimmberechtigten geschützt. In den Schutzbereich dieser Bestimmung fallen somit nur Abstimmungen, bei denen alle Stimmberechtigten des betroffenen Gemeinwesens teilnehmen können. Parlamentsabstimmungen, wie vorliegend die Abstimmung des Einwohnerrates, sind davon nicht erfasst. Die Einwohnerräte als Abgeordnete fungieren auch nicht als Stimmbürger und können sich somit nicht auf die Wahl- und Abstimmungsfreiheit berufen (dazu E. 3.3.1). Bei den strittigen Vorlagen des Gemeinderates handelt es sich demnach entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer nicht um Vorbereitungshandlungen für eine Volksabstimmung, welche der Stimmrechtsbeschwerde zugänglich sind. Im vorliegenden Fall sind im Übrigen auch keine Anzeichen für eine mittelbare Stimmrechtsverletzung vorhanden. Es ist namentlich nicht ersichtlich, inwiefern der Gemeinderat durch die Traktandierung von – den Ausführungen der Beschwerdeführer zufolge falschen bzw. nicht objektiven – Vorlagen die Handlungsfähigkeit des Einwohnerrates einschränken oder seine Tätigkeit in anderer massgebender Weise beeinträchtigen könnte. Die Beschwerde erweist sich somit auch unter diesem Gesichtspunkt als unbegründet. Ob und wann in Bezug auf die hier in Frage stehenden Geschäfte des Einwohnerrates eine Volksabstimmung stattfinden wird, war zum Zeitpunkt der Traktandierung noch nicht bekannt. Das Initiativkomitee ist berechtigt, vor einer allfälligen Volksabstimmung seinen Standpunkt dem Volk darzulegen (§ 19 Abs. 2 i.V.m. § 19 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte [GpR] vom 7. September 1981). Wird ihm diese Möglichkeit verwehrt oder verletzt die Gemeinde ihre Pflicht zur vollständigen und sachlichen Erläuterung (PIERRE TSCHANNEN, a.a.O., N 33 zu Art. 34), so besteht dazumal die Möglichkeit, Stimmrechtsbeschwerde zu erheben.

3.4 Nach dem Gesagten ist der Entscheid des Regierungsrates nicht zu beanstanden. Die Beschwerde ist demnach abzuweisen.

4. Es bleibt über die Kosten zu befinden. Gemäss § 20 Abs. 1 VPO ist das Verfahren vor dem Kantonsgericht kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten umfassen die Gerichtsgebühren und die Beweiskosten und werden in der Regel der unterliegenden Partei in angemessenem Ausmass auferlegt (§ 20 Abs. 3 VPO). Vorliegend sind die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'400.-- den unterliegenden Beschwerdeführern aufzuerlegen. Nach § 21 Abs. 1 VPO kann der ganz oder teilweise obsiegenden Partei für den Beizug eines Anwalts bzw. einer Anwältin eine angemessene Parteientschädigung zulasten der Gegenpartei zugesprochen werden. Dem Kanton wird keine Parteientschädigung zugesprochen (§ 21 Abs. 2 VPO). Die ausserordentlichen Kosten sind demnach wettzuschlagen.

Demgemäss wird **erkannt**:

- ://:
1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
 2. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'400.-- werden den Beschwerdeführern auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'400.-- verrechnet.
 3. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Vorsitzender

Gerichtsschreiber i.V.