Kantonsgericht
Basel-Landschaft

Entscheid des Kantonsgerichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht

vom 13. November 2013 (810 13 226)

Politische Rechte

Beschwerdebefugnis zur Stimmrechtsbeschwerde

Besetzung	Präsidentin Franziska Preiswerk-Vögtli, Kantonsrichter Christian Haidlauf, Markus Clausen, Niklaus Ruckstuhl, Beat Walther, Gerichtsschreiberin Vijitha Schniepper-Muthuthamby
Parteien	**A.____**, Beschwerdeführer
	gegen
	Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, 4410 Liestal, Beschwerdegegner
	Einwohnergemeinde B.____, Beschwerdegegnerin
Beigeladene	**Initiativkomitee**, C._____
Betreff	Volksinitiative "Vermeidung unnötiger Lichtemissionen" (RRB Nr. 1096 vom 25. Juni 2013)

A. In der amtlichen Publikation der Gemeinde B.____ vom 29. November 2012 verfügte die Gemeindeverwaltung das Zustandekommen der nichtformulierten Volksinitiative "Vermeidung von unnötigen Lichtemissionen". Dagegen erhob A.____ mit Schreiben vom 3. Dezember

2012 Beschwerde an den Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (Regierungsrat). Er beantragte die Ungültigerklärung der Unterschriften.

B. Mit Entscheid vom 25. Juni 2013 trat der Regierungsrat auf die Beschwerde von A.____ nicht ein.

C. Gegen diesen Entscheid erhob A.____ (Beschwerdeführer) am 1. Juli 2013 Beschwerde beim Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht). Er beantragte die Aufhebung des Entscheides des Regierungsrates sowie die Gutheissung der vor Regierungsrat gestellten Rechtsbegehren.

D. Der Regierungsrat liess sich mit Eingabe vom 2. September 2013 vernehmen und beantragte die Abweisung der Beschwerde.

E. Die Gemeinde B.____ liess sich mit Eingabe vom 2. September 2013 ebenfalls vernehmen und beantragte die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Des Weiteren stellte sie den Verfahrensantrag, es sei das Initiativkomitee bzw. die SP B.____ ins Verfahren einzubeziehen. Den Verfahrensantrag begründete sie damit, dass das Initiativkomitee bzw. die SP B.____ als Initiant des politischen Anliegens, Urheber des Formulars und Sammler der Unterschriften vom Entscheid des Kantonsgerichts betroffen sein werde.

F. Mit verfahrensleitender Verfügung vom 12. September 2013 wurde der Fall der Kammer im Rahmen einer Urteilsberatung überwiesen und gleichzeitig wurde C.____ Gelegenheit bis 2. Oktober 2013 gegeben, sich unter Beibringung der Vollmachten einer Mehrheit der Mitglieder des Initiativkomitees (Initiativkomitee) zur Frage der Beiladung sowie gegebenenfalls in der Sache vernehmen zu lassen.

G. Mit Eingabe vom 1. Oktober 2013 liess sich das Initiativkomitee vernehmen und beantragte, es sei auf die Beschwerde nicht einzutreten, eventualiter sei sie abzuweisen.

H. Mit verfahrensleitender Verfügung vom 7. Oktober 2013 wurden C.____, D.____, E.____, F.____ und G.____ als Mitglieder des Initiativkomitees der Volksinitiative "Vermeidung von unnötigen Lichtemissionen" unter dem Namen "Initiativkomitee" zum Verfahren beigeladen.

Das Kantonsgericht zieht **i n E r w ä g u n g :**

1. Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet der Beschluss des Regierungsrates vom 25. Juni 2013, mit welchem der Regierungsrat auf die Beschwerde vom 3. Dezember 2012 gegen das Zustandekommen der Volksinitiative "Vermeidung von unnötigen Lichtemissionen" und damit auf eine Stimmrechtsangelegenheit nicht eingetreten ist. Gemäss § 88 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über die politischen Rechte (GpR) vom 7. September 1981 kann gegen Entscheide des Regierungsrates über Beschwerden gemäss § 83 Abs. 1 GpR beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Beschwerde erhoben werden. In analoger

Weise regelt § 37 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993, dass wegen Verletzung des Stimmrechts beim Verfassungsgericht Beschwerde erhoben werden kann. Das Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, ist somit zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Der Beschwerdeführer ist als Stimmberechtigter der Einwohnergemeinde B.____ zur Beschwerde legitimiert (§ 38 Abs. 1 VPO). Die vorliegende Beschwerde wurde innert der 3-tägigen Frist gemäss § 39 Abs. 2 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. Der Regierungsrat ist im angefochtenen Beschluss auf die Beschwerde gegen die Verfügung über das Zustandekommen einer Volksinitiative nicht eingetreten. Soweit – wie vorliegend – ein Prozessentscheid angefochten ist, bildet die Frage der fehlenden oder weggefallenen Prozessvoraussetzungen Gegenstand der materiellen Prüfung der Rechtsmittelinstanz (MARKUS MÜLLER, Bernische Verwaltungsrechtspflege, 2. Aufl. 2011, S. 207). Das Kantonsgericht hat daher zu prüfen, ob die Vorinstanz zu Recht auf die bei ihr erhobene Beschwerde nicht eingetreten ist. Kommt das Gericht zum Schluss, dass die Vorinstanz auf das Rechtsmittel hätte eintreten müssen, so ist die Beschwerde gutzuheissen und der Fall zur materiellen Beurteilung zurückzuweisen (ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, N 695; BGE 135 II 38 E. 1.2). Somit ist im vorliegenden Verfahren einzig zu beurteilen, ob der Regierungsrat mit Beschluss vom 25. Juni 2013 auf die Beschwerde des Beschwerdeführers vom 3. Dezember 2012 zu Recht nicht eingetreten ist. Im Rahmen der Beschwerde gegen einen Nichteintretensentscheid sind deshalb allein Anträge und Rügen zu hören, die Bezug zur Eintretensproblematik vor der Vorinstanz haben.

4.1 Der Beschwerdeführer beantragte vor Regierungsrat, es seien die gesammelten Unterschriften der Volksinitiative „Vermeidung unnötiger Lichtemissionen“ für ungültig zu erklären. Er begründete seine Beschwerde damit, dass eine kommunale Volksinitiative vor der Unterschriftensammlung gestützt auf § 68 und § 69 in Verbindung mit § 82 GpR zuerst vorgeprüft und anschliessend mittels Verfügung ordnungsgemäss publiziert werden müsste. Gemäss Webseite der Gemeinde B.____ sowie gemäss Bestätigung des Gemeindeverwalters vom 29. November 2012 sei diese Initiative jedoch nie vorgeprüft worden. Der Regierungsrat ist auf die Beschwerde nicht eingetreten. Er führt in seinem Beschluss aus, dass der Beschwerdeführer mit seinem Antrag, es seien die Unterschriften für ungültig zu erklären, die Verfügung über das Zustandekommen der Initiative anfechte. Das fehlerhafte Zustandekommen begründe der Beschwerdeführer damit, dass keine Vorprüfung erfolgt sei. Der Regierungsrat qualifiziert die Beschwerde als Stimmrechtsbeschwerde gemäss § 83 Abs. 1 GpR. Die Beschwerdebefugnis

stehe jedoch gemäss § 83 Abs. 2 GpR nur der Mehrheit des Initiativkomitees zu. Da der Beschwerdeführer nicht Mitglied des Initiativkomitees sei, sei er zur vorliegenden Beschwerde nicht legitimiert.

4.2 Die Gemeinde B.____ verweist in ihrer Vernehmlassung auf ihre Ausführungen in ihrer Vernehmlassung an den Regierungsrat. Darin stützte sich die Gemeinde B.____ auf § 38 Abs. 2 GpR und verneinte ebenfalls die Beschwerdelegitimation des Beschwerdeführers.

4.3 Das beigeladene Initiativkomitee hält in seiner Vernehmlassung fest, dass sich die Beschwerde nicht gegen die Gültigkeit der Initiative, sondern gegen ihr Zustandekommen und somit gegen ihren Inhalt richte. Dies sei jedoch nicht Gegenstand von § 83 GpR. Da der Beschwerdeführer nicht Mitglied des Initiativkomitees sei, stehe ihm vorliegend keine Beschwerdebefugnis zu.

4.4 Demgegenüber führt der Beschwerdeführer aus, dass er beschwerdelegitimiert sei. Seine Beschwerde richte sich nicht gegen die Verfügung der Vorprüfung im Sinne von § 83 Abs. 2 GpR, sondern gegen die Verfügung der Gemeindeverwaltung vom 29. November 2013 über das Zustandekommen der Initiative. Die Initiative sei ohne Vorprüfung als zustande gekommen erklärt worden, obwohl eine Vorprüfung von Gesetzes wegen zwingend vorgesehen sei. Die Beschwerdebefugnis für diese Konstellation sei nicht von § 83 Abs. 2 GpR erfasst.

5. Es ist unbestritten, dass vorliegend vor der Unterschriftensammlung keine Vorprüfung der Initiative im Sinne von § 68 GpR in Verbindung mit § 82 GpR stattgefunden hat. Da eben keine vorgängige Vorprüfung stattgefunden hat, ist auch kein Vorprüfungsentscheid ergangen. Somit kann die Beschwerdebefugnis nicht nach § 83 Abs. 2 GpR beurteilt werden. Diese Bestimmung regelt nämlich die Beschwerdebefugnis von Beschwerden gegen Verfügungen der Gemeindeverwaltung über die Vorprüfung einer Volksinitiative. Die vorliegende Beschwerde richtet sich vielmehr gegen die im H.____-Anzeiger vom 29. November 2013 publizierte Verfügung betreffend Zustandekommen einer Volksinitiative im Sinne von § 73 GpR. Die Beschwerde stellt somit eine Stimmrechtsbeschwerde nach § 83 Abs. 1 GpR dar, wie dies der Regierungsrat zu Recht erkannt hat. Dementsprechend richtet sich die Beschwerdebefugnis nach § 38 Abs. 1 VPO. Demnach ist jede stimmberechtigte Person zur Stimmrechtsbeschwerde befugt. Die Legitimation zur Stimmrechtsbeschwerde setzt nicht weiter voraus, dass die stimmberechtigte Person durch den Entscheid in ihren persönlichen Interessen tangiert wird (vgl. BGE 123 I 41 E. 6a; 119 Ia 167 E. 1d). Die Rechtsstellung der stimmberechtigten Person wird bereits dadurch als betroffen angesehen, dass einschlägige Vorschriften über die politischen Rechte als verletzt gerügt werden (vgl. BGE 130 I 290 E. 1.3).

Dementsprechend war und ist der Beschwerdeführer als Stimmberechtigter der Einwohnergemeinde B.____ befugt, Stimmrechtsbeschwerde an den Regierungsrat zu erheben. Der Regierungsrat hätte demzufolge auf die Beschwerde eintreten müssen. Die vorliegende Beschwerde ist nach dem Gesagten gutzuheissen und der Beschluss des Regierungsrates vom 25. Juni 2013 ist aufzuheben. Die Angelegenheit ist zur materiellen Beurteilung an den Regierungsrat zurückzuweisen.

6. Gemäss § 20 Abs. 1 VPO ist das Verfahren vor dem Kantonsgericht kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten werden in der Regel der unterliegenden Partei in angemessenem Ausmass auferlegt (§ 20 Abs. 3 VPO). Den Vorinstanzen werden keine Verfahrenskosten auferlegt (§ 20 Abs. 3 VPO). Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei kann gemäss § 21 Abs. 1 VPO für den Beizug eines Anwalts oder einer Anwältin eine angemessene Parteientschädigung zulasten der Gegenpartei zugesprochen werden. Da der Beschwerdeführer nicht anwaltlich vertreten ist, sind die ausserordentlichen Kosten wettzuschlagen.

Es wird **e r k a n n t :**

://: 1. Die Beschwerde wird gutgeheissen und der angefochtene Entscheid wird aufgehoben. Die Angelegenheit wird zur materiellen Beurteilung an den Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft zurückgewiesen.

2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der bezahlte Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'400.-- wird dem Beschwerdeführer zurückerstattet.

3. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Präsidentin Gerichtsschreiberin