



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

vom 15. November 2023 (810 23 258)

Politische Rechte

**Abgrenzung Beschwerde gegen Erlasse/Beschwerde wegen Verletzung der Volksrechte
(Stimmrechtsbeschwerde)**

Besetzung Präsidentin Franziska Preiswerk-Vögtli, Gerichtsschreiber Martin Michel

Beteiligte

- A.____, Beschwerdeführer,
- B.____, Beschwerdeführerin,
- C.____, Beschwerdeführer,
- D.____, Beschwerdeführer,
- E.____, Beschwerdeführer,
- F.____, Beschwerdeführer,

alle per Adresse:

F.____

gegen

Landrat des Kantons Basel-Landschaft, Vorinstanz

Betreff Änderung des Energiegesetzes und des zugehörigen Dekrets aufgrund
des Energieplanungsberichts 2022
(Landratsbeschluss Nr. 112 vom 19. Oktober 2023)

A. Am 16. Juni 2016 beschloss der Landrat des Kantons Basel-Landschaft mit 4/5-Mehr das totalrevidierte kantonale Energiegesetz (EnG BL), welches nach abgelaufener Referendumsfrist am 1. Januar 2017 in Kraft getreten ist. Das EnG BL bezweckt langfristig die Gewährleistung einer hohen Versorgungssicherheit im Kantonsgebiet mittels einer diversifizierten, im volkswirtschaftlichen Interesse liegenden, nachhaltigen, effizienten und umweltschonenden Energieversorgung (§ 1 Abs. 1 EnG BL). Das EnG BL beinhaltet die Ziele, den Anteil erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch (ohne Mobilität) bis zum Jahr 2030 auf mindestens 40 % zu steigern (§ 2 Abs. 2 EnG BL) und die Abhängigkeit von importierter nicht erneuerbarer Energie so weit wie möglich unter Einbezug der volkswirtschaftlichen Interessen zu reduzieren (§ 2 Abs. 5 EnG BL). Gemäss § 10 Abs. 1 EnG BL legt der Landrat für Neubauten und Erweiterungen bestehender Bauten in einem Dekret einen Anteil erneuerbarer Energie zur Deckung des Energiebedarfs fest. Beim Ersatz bestehender Wärmeerzeuger/-speicher kann der Landrat in einem Dekret einen Anteil erneuerbarer Energie zur Deckung des Energiebedarfs festlegen (§ 10 Abs. 2 EnG BL).

B. Am 26. Januar 2017 verabschiedete der Landrat gestützt auf § 10 EnG BL das Dekret zum Energiegesetz (in Kraft seit 1. Juli 2017; nachfolgend: Dekret).

C. Mit Vorlage Nr. 2022/683 "Änderung des kantonalen Energiegesetzes und des dazugehörigen Dekrets aufgrund des Energieplanungsberichts 2022" vom 6. Dezember 2022 unterbreitete der Regierungsrat dem Landrat aufgrund des Energieplanungsberichts 2022 Vorschläge zu Änderungen im EnG BL, im Dekret sowie eine Fremdänderung im Raumplanungs- und Baugesetz (RBG) vom 8. Januar 1998. Die Vorschläge beinhalteten insbesondere eine Änderung von § 2 Abs. 2 EnG BL, welcher als neues Ziel eine Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch (ohne Mobilität) bis zum Jahr 2030 auf mindestens 70 % (bisher: 40 %) vorsieht, und diverse Änderungen im Dekret.

D. Am 19. Oktober 2023 verabschiedete der Landrat mit Beschluss Nr. 112 die Vorlage Nr. 2022/683. Er beschloss im Rahmen der Schlussabstimmung mit 50:31 Stimmen bei 2 Enthaltungen:

1. Das Energiegesetz (EnG BL, SGS 490) wird gemäss Beilage geändert.
2. Das Dekret zum Energiegesetz (SGS 490.1) wird gemäss Beilage geändert.
3. Ziff. 1 untersteht der obligatorischen oder fakultativen Volksabstimmung gemäss § 30 Abs. 1 Bst. b und § 31 Abs. 1 Bst. c der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 (SGS 100).

(...)

E. Gegen den Beschluss des Landrats Nr. 112 vom 19. Oktober 2023 erheben A.____, B.____, C.____, D.____, E.____ und F.____ mit Eingabe vom 26. Oktober 2023 Beschwerde beim Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht), mit dem Antrag, es seien die im Beschluss des Landrats Nr. 112 vom 19. Oktober 2023 verabschiedeten § 1 (geändert), § 1a (neu), § 2 Abs. 2 (geändert) und § 2a (neu) des Dekrets vom 26. Januar 2017 aufzuheben, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten des Landrats.

F. Mit Schreiben vom 30. Oktober 2023 ersuchte das Kantonsgericht die Beschwerdeführer, einen gemeinsamen Vertreter bzw. ein gemeinsames Zustellungsdomizil zu nennen. Dieser Aufforderung kamen die Beschwerdeführer am 6. November 2023 nach.

Die Präsidentin zieht **in Erwägung** :

1.1 Bevor eine Angelegenheit einer materiellen Prüfung unterzogen werden kann, hat das Gericht von Amtes wegen zu prüfen, ob auf eine Beschwerde eingetreten werden kann, d.h. es prüft, ob die formellen Voraussetzungen (Sachurteilsvoraussetzungen bzw. Eintretensvoraussetzungen) erfüllt sind (§ 16 Abs. 2 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung [Verwaltungsprozessordnung, VPO] vom 16. Dezember 1993). Bei offensichtlichem Fehlen einer Eintretensvoraussetzung entscheidet die präsidierende Person durch Präsidialentscheid (§ 1 Abs. 3 lit. e VPO).

1.2 Die Beschwerdeführer erheben ausdrücklich eine Beschwerde wegen Verletzung der Volksrechte ("Stimmrechtsbeschwerde") gemäss § 37 Abs. 1 lit. a und d VPO.

1.3 Art. 34 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 gewährleistet in allgemeiner Weise die politischen Rechte auf Ebene des Bundes, der Kantone und der Gemeinden. Die Bestimmung bedarf der gesetzlichen Konkretisierung und ist damit der kantonalen Differenzierung zugänglich (BGE 138 I 189 E. 2.1). Der Rechtsschutz in Bezug auf das Stimmrecht und die Stimmrechtsausübung in kantonalen Angelegenheiten richtet sich nach den Rechtsmitteln des kantonalen Rechts (vgl. YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY/NADJA BRAUN BINDER/ANDREAS GLASER, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Auflage, 2023, Rz. 293). Die Verwaltungsprozessordnung sieht im Bereich des Verfassungs- und Verwaltungsrechts verschiedene Rechtsmittel (Beschwerde gegen Erlasse [§§ 27 ff. VPO], Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte [§§ 32 ff. VPO], Beschwerde wegen Verletzung der Volksrechte [§§ 37 ff. VPO], Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie [§ 41 VPO], Klage bei Kompetenzstreitigkeiten [§ 42 VPO], verwaltungsgerichtliche Beschwerde [§§ 43 ff. VPO] und verwaltungsgerichtliche Klage [§§ 50 ff. VPO]) mit unterschiedlichen Sachurteilsvoraussetzungen vor.

1.4 Die Beschwerdeführer rügen, die im angefochtenen Landratsbeschluss verabschiedeten Bestimmungen des Dekrets seien ohne eine genügende formell-gesetzliche Grundlage er-

lassen und so dem Gesetzesreferendum entzogen worden. Damit werde den Stimmberechtigten verunmöglicht, über die Bestimmungen des Dekrets in einer Volksabstimmung zu entscheiden, womit einerseits das Stimmrecht verletzt (§ 37 Abs. 1 lit. a VPO) und andererseits Befugnisse unzulässigerweise vom Volk an das Parlament übertragen worden seien (§ 37 Abs. 1 lit. d VPO). Das Vorgehen des Landrats verstosse sodann gegen § 63 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft (KV) vom 17. Mai 1984, welcher vorsehe, dass der Landrat alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen in der Form des Gesetzes zu erlassen habe. Verstoffe ein Landratsbeschluss gegen Volksrechte, so könnten sie sich als in der Sache stimmberechtigte Personen gegen den Beschluss des Landrats mit Beschwerde wegen Verletzung der Volksrechte ans Verfassungsgericht wenden. Der Beschluss des Landrats vom 19. Oktober 2023 sei am 23. Oktober 2023 im Amtsblatt des Kantons Basel-Landschaft publiziert worden. Mit der am 26. Oktober 2023 erhobenen Beschwerde sei die Beschwerdefrist von 10 Tagen gemäss § 39 Abs. 1 VPO eingehalten.

2.1 Die Beschwerdeführer sehen im Landratsbeschluss Nr. 112 vom 19. Oktober 2023 das Anfechtungsobjekt ihrer Stimmrechtsbeschwerde. Mit diesem Beschluss stimmte der Landrat mit 50:31 Stimmen bei 2 Enthaltungen im Rahmen der Schlussabstimmung der Vorlage Nr. 2022/683 zu (siehe vorne: lit. D). In Bezug auf die Durchführung der Abstimmung im Landrat und das Zustandekommen des Abstimmungsergebnisses machen die Beschwerdeführer indes keine unmittelbare Verletzung des Stimmrechts geltend. Vielmehr rügen sie in ihrer Stimmrechtsbeschwerde, dass einige Bestimmungen des Dekrets gegen höherrangiges Recht verstossen würden bzw. über keine genügende gesetzliche Grundlage im EnG BL verfügen würden. Diese Frage sei auch im Rahmen der Beratungen des Landrats kontrovers diskutiert worden und eine Mehrheit des Landrats habe einen Antrag, die Revisionen des EnG BL und des Dekrets miteinander zu verbinden, abgelehnt.

2.2 Die gerichtliche Kontrolle der vom kantonalen Verfassungsrecht garantierten politischen Rechte ist in § 37 KV geregelt. Gemäss § 37 Abs. 2 KV können alle Stimmberechtigten wegen Verletzung der Volksrechte beim Verfassungsgericht Beschwerde führen und insbesondere die Verletzung des Stimmrechts (lit. a), die mangelhafte Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen (lit. b), die Missachtung von Volksbegehren durch den Landrat (lit. c) sowie die unzulässige Übertragung von Befugnissen des Volkes an andere Organe (lit. d) rügen. Die Kantonsverfassung gibt damit den Stimmberechtigten einen Anspruch auf gerichtliche Überprüfung bei direkten Verletzungen der Volksrechte sowie bei Unregelmässigkeiten in der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen des Kantons oder der Gemeinden (RENÉ WIEDERKEHR, Der Schutz der politischen Recht durch das Kantonsgericht Basel-Landschaft, in: Biaggini/Achermann/Mathis/Ott [Hrsg.], Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Landschaft II, 2005, S. 33). Die Stimmrechtsbeschwerde ist entsprechend der Funktion des Stimmrechts als Konnexgarantie auf Wahlen und Abstimmungen der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bzw. auf die den Stimmberechtigten zustehenden politischen Rechte der Bürgerinnen oder Bürger beschränkt. Diese Einschränkung wird in Lehre und Rechtsprechung damit begründet, dass die Stimmrechtsbeschwerde dem Schutz der politischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger dient. Eine Verletzung des Stimm- und Wahlrechts kann deshalb nur in dem Fall gerügt werden, wo die Bürgerinnen und Bürger direkt am Entscheidungsverfahren

ren beteiligt sind (Urteil des Verfassungsgerichts Basel-Landschaft vom 17. November 1999 E. 2.b, mit Hinweisen, in: BLVGE 1998/1999 S. 17; vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_123/2011 vom 7. Juli 2011 E. 2.3; WIEDERKEHR, a.a.O., S. 35, mit Hinweisen). Die Stimmrechtsbeschwerde dient hingegen nicht dazu, geltend zu machen, ein Rechtsakt sei inhaltlich nicht rechtmässig oder verletze höherrangiges Recht (vgl. auch Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2022.00409 vom 14. September 2022 E. 3.3). Die Unterbreitung einer angeblich materiell rechtswidrigen Vorlage beschlägt das Stimmrecht für sich genommen nicht (BGE 139 I 195 E. 1.3.2; GEROLD STEINMANN/MICHEL BESSON, in: St. Galler Kommentar Die Schweizerische Bundesverfassung, 4. Auflage, 2023, Art. 34 BV N 27). Das kantonale Recht sieht einzig in Bezug auf Volksinitiativen einen Anspruch auf eine materielle Prüfung vor der Abstimmung vor (vgl. § 29 KV), nicht hingegen in Bezug auf behördliche Vorlagen. Fehlt ein solches Verfahren, so steht bei der Frage der inhaltlichen Rechtmässigkeit einer Vorlage und deren Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht in der Regel nicht eine Frage des Stimmrechts im Vordergrund (vgl. auch BGE 139 I 195 E. 1.3.1 f.). Materielle Unrechtmässigkeiten von behördlichen Vorlagen können vielmehr im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle (siehe nachfolgend E. 3) oder im Einzelfall mittels inzidenter Normenkontrolle geltend gemacht werden. Demnach kann die Frage, ob das Dekret des Landrats gegen übergeordnetes Recht verstösst, nicht Gegenstand einer Stimmrechtsbeschwerde nach § 37 ff. VPO sein, da der von den Beschwerdeführern vorgebrachte Beschwerdegrund des Verstosses gegen übergeordnetes Recht – wie dargelegt – keine unmittelbare Verletzung des Stimmrechts darstellt und der Anwendungsbereich der Stimmrechtsbeschwerde gemäss § 37 ff. VPO insoweit nicht eröffnet ist. Dekrete des Landrats können hingegen im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle (Erlassbeschwerde) beim Kantonsgericht als Verfassungsgericht angefochten und in diesem Rahmen auf ihre Verfassungsmässigkeit hin überprüft werden (§ 27 Abs. 1 lit. a Ziff. 1 und § 30 Abs. 2 VPO).

2.3 Soweit die Beschwerdeführer eine Verletzung des Stimmrechts infolge einer unzulässigen Übertragung von Befugnissen des Volkes an andere Organe rügen, ist festzustellen, dass dem Landrat die Kompetenz zum Erlass des Dekrets bereits mit § 10 Abs. 1 EnG BL (in Kraft seit 1. Januar 2017) eingeräumt wurde. Der Landratsbeschluss vom 19. Oktober 2023 führte somit nicht zu einer neuen Übertragung von Befugnissen des Volkes an andere Organe, weshalb auch insoweit der Anwendungsbereich der Stimmrechtsbeschwerde (vgl. § 37 Abs. 2 lit. d VPO) nicht eröffnet ist. Auf die von den Beschwerdeführern erhobene Beschwerde wegen Verletzung der Volksrechte ist demnach nicht einzutreten.

3. Ergänzend bleibt anzumerken, dass es den Beschwerdeführern offensteht, nach erfolgter rechtsgültiger Publikation des Dekrets innert der gesetzlichen Frist eine Beschwerde gegen Erlasse (§§ 27 ff. VPO) zu erheben und im Rahmen der Erlassbeschwerde die von ihnen aufgeworfenen Fragen gerichtlich überprüfen zu lassen. Die Erlassbeschwerde ist gemäss § 29 Abs. 1 VPO innert 10 Tagen seit Veröffentlichung des Erlasses im massgebenden Publikationsorgan schriftlich beim Verfassungsgericht einzureichen. Das am 1. Januar 2023 in Kraft getretene Publikationsgesetz (PublG) vom 30. Juni 2022 regelt die rechtswirksame Veröffentlichung von amtlichen Bekanntmachungen in den amtlichen Publikationsorganen. Neue Erlasse, Erlassänderungen und -aufhebungen werden gemäss § 5 Abs. 4 des Publikationsgesetzes (PublG) vom 30. Juni 2022 in der Regel im Amtsblatt durch Verweis auf die chronologische Ge-

setzessammlung veröffentlicht, sobald der Beschluss des zuständigen Organs rechtskräftig ist und das Datum des Inkrafttretens feststeht (vgl. auch § 59 Abs. 2 lit. e des Gesetzes über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats [Landratsgesetz] vom 21. November 1994 [Fassung vom 30. Juni 2022, in Kraft seit 1. Januar 2023]). Die Änderung des Dekrets wurde bislang nicht im Amtsblatt publiziert. Daher fehlt es aktuell noch an einem tauglichen Anfechtungsobjekt für eine Erlassbeschwerde.

4. Es bleibt noch über die Kosten zu befinden. Das Verfahren vor dem Kantonsgericht ist kostenpflichtig (§ 20 Abs. 1 VPO). Die Verfahrenskosten umfassen die Gerichtsgebühren und die Beweiskosten und werden in der Regel der unterliegenden Partei in angemessenem Ausmass auferlegt (§ 20 Abs. 3 VPO). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend werden die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 600.-- den Beschwerdeführern auferlegt (§ 20 Abs. 1 und 3 VPO). Die Parteikosten werden wettgeschlagen (§ 21 Abs. 1 VPO).

Demgemäss wird **erkannt** :

- ://:
1. Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.
 2. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 600.-- werden den Beschwerdeführern auferlegt.
 3. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Präsidentin

Gerichtsschreiber