

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

{T 0/2}  
1C\_203/2011

Urteil vom 1. Juli 2011  
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung  
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,  
Bundesrichter Aemisegger, Raselli,  
Gerichtsschreiber Dold.

1. Verfahrensbeteiligte

A. \_\_\_\_\_,

2. B. \_\_\_\_\_,

Beschwerdeführer,

gegen

Einwohnergemeinde Reinach, vertreten durch den Gemeinderat, Hauptstrasse 10, 4153 Reinach,  
Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, Landeskanzlei, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal.

Gegenstand

Kommunale Abstimmung vom 26. September 2010; Quartierplan "Alter Werkhof",

Beschwerde gegen das Urteil vom 6. April 2011  
des Kantonsgerichts Basel-Landschaft,  
Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht.  
Sachverhalt:

A.

Am 26. September 2010 fand in der Gemeinde Reinach die Referendumsabstimmung zum Quartierplan "Alter Werkhof" statt. Die Vorlage wurde bei einer Stimmbeteiligung von 41,7 % mit 3'734 Ja-Stimmen zu 1'550 Nein-Stimmen angenommen.

Im Vorfeld der Abstimmung, am 15. September 2010, hatten C. \_\_\_\_\_, A. \_\_\_\_\_, D. \_\_\_\_\_ und B. \_\_\_\_\_ als "Parteiloses Komitee Wohnliches Reinach" Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft erhoben. Sinngemäss beantragten sie, der Regierungsrat habe die Erhaltung der bevorstehenden Abstimmung zu verweigern. Sie rügten im Wesentlichen eine nicht korrekte Orientierung der Stimmbürger durch falsche Visualisierung und Fehlinformationen seitens der Gemeinde Reinach. Zudem kritisierten sie, dem Referendumskomitee sei in der Abstimmungszeitung zu wenig Platz eingeräumt worden.

Mit Entscheid vom 2. November 2010 wies der Regierungsrat die Beschwerde ab, soweit er darauf eintrat. Er erwog, die Beschwerde sei verspätet eingereicht worden. Hätte darauf eingetreten werden können, so hätte sie zudem abgewiesen werden müssen.

Gegen den Entscheid des Regierungsrats vom 2. November 2010 erhoben C. \_\_\_\_\_, A. \_\_\_\_\_ und B. \_\_\_\_\_ unter der Bezeichnung "Parteiloses Komitee Wohnliches Reinach" mit Eingabe vom 5. November 2010 Beschwerde ans Kantonsgericht Basel-Landschaft. Sie beantragten, der Entscheid des Regierungsrats sei aufzuheben und die Erhaltung der Abstimmung zu verweigern.

Mit Urteil vom 6. April 2011 erwog das Kantonsgericht, die Statuten des Vereins "Parteiloses Komitee Wohnliches Reinach" seien am 18. Oktober 2010 beschlossen worden und sofort in Kraft getreten. Die Statuten sähen vor, dass sich der Verein für ein wohnliches Reinach einsetze, und hätten Themen wie Wohnen und Freizeit sowie quartiergerechte Planungen zum Schwerpunkt. Ob der Verein angesichts der erst nach Beschwerdeerhebung erfolgten Gründung und der offenen Zielsetzung zur Stimmrechtsbeschwerde legitimiert sei, was der Regierungsrat zu Recht in Zweifel ziehe, könne offen bleiben. C. \_\_\_\_\_, A. \_\_\_\_\_ und B. \_\_\_\_\_ seien stimmberechtigte Einwohner der Gemeinde Reinach und als solche zur Beschwerde legitimiert. Das Kantonsgericht erwog weiter, beim Entscheid des Regierungsrats handle es sich entgegen dem Wortlaut des Dispositivs um einen Nichteintretensentscheid. Es sei deshalb lediglich zu prüfen, ob die

Beschwerdeführer mit ihrer Beschwerde an den Regierungsrat die Frist von § 83 Abs. 3 des Gesetzes des Kantons Basel-Landschaft vom 7. September 1981 über die politischen Rechte (SGS 120; im Folgenden: GpR) eingehalten hätten. Das Kantonsgericht verneinte die Frage und wies die Beschwerden ab, soweit es darauf eintrat.

B.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht vom 10. Mai 2011 beantragen A.\_\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_\_ unter der Bezeichnung "Parteiloses Komitee Wohnliches Reinach", das Urteil des Kantonsgerichts vom 6. April 2011 sei aufzuheben und die Sache sei zur materiellen Beurteilung an das Kantonsgericht zurückzuweisen.

Das Kantonsgericht und die Gemeinde Reinach haben auf eine Vernehmlassung verzichtet. Der Regierungsrat beantragt in seiner Stellungnahme, die Beschwerde sei abzuweisen. In ihrer Stellungnahme dazu halten die Beschwerdeführer im Wesentlichen an ihren Anträgen und Rechtsauffassungen fest.

Erwägungen:

1.

1.1 Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 lit. c BGG kann die Verletzung politischer Rechte geltend gemacht werden. Das Rechtsmittel steht unter anderem gegen kommunale Abstimmungen zur Verfügung. Dazu gehören auch die Vorbereitungshandlungen für die Abstimmung, wie behördliche Informationen und private Interventionen im Abstimmungskampf. Die vorliegende Beschwerde betrifft die Frage, ob die Beschwerdefrist im Verfahren vor dem Regierungsrat eingehalten wurde. Es würde auf eine Verletzung des Stimmrechts der Beschwerdeführer hinauslaufen, wenn der Regierungsrat in dieser Hinsicht zu Unrecht auf deren Beschwerde nicht eingetreten wäre (vgl. BGE 113 Ia 146 E. 1b S. 149; Urteil 1C\_393/2007 vom 18. Februar 2008 E. 1.1).

1.2 Zur Beschwerde ist gemäss Art. 89 Abs. 3 BGG legitimiert, wer in der betreffenden Angelegenheit stimmberechtigt ist. Nach der Rechtsprechung sind ausser den Stimmberechtigten grundsätzlich auch politische Parteien, die im Gebiet des betreffenden Gemeinwesens tätig sind, zur Erhebung der Stimmrechtsbeschwerde befugt. Darüber hinaus sind auch politische Vereinigungen, namentlich ad hoc gebildete, aber mit juristischer Persönlichkeit ausgestattete Initiativ- und Referendumskomitees beschwerdebefugt. Verbände mit anderen Zielsetzungen und anderer Mitgliederstruktur als Parteien sowie andere Gruppierungen, deren Mitglieder nicht ausschliesslich oder wenigstens in der überwiegenden Mehrheit stimmberechtigte Bürger des betreffenden Gemeinwesens sind, können dagegen nicht als eigentliche politische Vereinigungen betrachtet werden und sind daher zur Stimmrechtsbeschwerde nicht legitimiert (BGE 134 I 172 E. 1.3.1 S. 175; 111 Ia 115 E. 1a S. 116 f.; Urteil 1P.402/1998 vom 28. April 1999 E. 1b, nicht publ. in: BGE 125 I 289; je mit Hinweisen).

Das Kantonsgericht hat die Beschwerdelegitimation des Vereins "Parteiloses Komitee Wohnliches Reinach" in Zweifel gezogen, die Frage jedoch offen gelassen, weil jedenfalls die gleichzeitig als Beschwerdeführer auftretenden natürlichen Personen (C.\_\_\_\_\_, A.\_\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_\_) beschwerdebefugt seien. Auf deren Beschwerde trat es ein. Die Beschwerde ans Bundesgericht ist von A.\_\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_\_ unterzeichnet. Der Briefkopf lautet auf "Parteiloses Komitee Wohnliches Reinach" und im Brief selbst wird ausgeführt: "Das parteilose Komitee 'Wohnliches Reinach' erhebt fristgerecht Beschwerde ...". Man könnte sich somit fragen, ob die Beschwerde nicht (ausschliesslich) im Namen des Vereins erhoben wurde. Indessen wird in der Beschwerde nirgends beanstandet, dass das Kantonsgericht nur auf die Beschwerde der genannten natürlichen Personen eintrat. Es ist deshalb davon auszugehen, dass vor Bundesgericht nicht der Verein, sondern A.\_\_\_\_\_ und B.\_\_\_\_\_ Beschwerde führen. Diese sind in der Gemeinde Reinach stimmberechtigt und daher zur Beschwerde legitimiert.

1.3 Die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten.

1.4 Nicht einzutreten ist allerdings auf die Rüge der Beschwerdeführer, es grenze an Rechtsverweigerung, dass keine Parteiverhandlung durchgeführt worden sei, dass man sie nicht im Vorfeld mündlich befragt habe und dass sie mit der Stellungnahme der Gemeinde nicht in einem Gespräch konfrontiert worden seien. Diese Vorbringen werden in der Beschwerdeschrift nicht weiter begründet und es wird insbesondere nicht ausgeführt, welche Rechtsnormen dadurch verletzt worden sein sollen. Insofern genügt die Beschwerde den Anforderungen von Art. 42 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 2 BGG nicht.

2.

2.1 § 83 Abs. 3 GpR sieht zur Beschwerde beim Regierungsrat hinsichtlich von Abstimmungen und Wahlen des Kantons und der Gemeinden Folgendes vor:

Die Beschwerde ist innert drei Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrundes bzw. seit der Eröffnung der Verfügung einzureichen, spätestens jedoch am dritten Tag nach der ordnungsgemässen Veröffentlichung des Ergebnisses.

Umstritten ist einerseits, welcher Zeitpunkt nach dieser Bestimmung für den Beginn des Fristenlaufs massgebend ist, und andererseits, wann konkret die Frist im vorliegenden Fall zu laufen begonnen hat.

2.2 Die Beschwerdeführer bringen sinngemäss vor, dass nach dem Wortlaut von § 83 Abs. 3 GpR eine Beschwerde alternativ auch bis spätestens am dritten Tag nach der ordnungsgemässen Veröffentlichung des Ergebnisses eingereicht werden könne. Es bestehe zudem keine gesetzliche Pflicht, die Abstimmungsunterlagen nach Erhalt zu kontrollieren. Der Regierungsrat und das Kantonsgericht hätten eine Rechtsverweigerung begangen, weil sie nicht abgeklärt bzw. nachgefragt hätten, wann die Fehler entdeckt worden seien.

2.3 Das Kantonsgericht legte dar, § 83 Abs. 3 GpR räume dem Bürger kein Wahlrecht ein. Wenn er die Möglichkeit zur sofortigen Anfechtung von Vorbereitungshandlungen zu Abstimmungen nicht wahrgenommen habe, sei ihm verwehrt, dies im Anschluss an die Abstimmung zu tun. Er verwirke mit anderen Worten das Recht zur Anfechtung, wenn er es unterlasse, Fehler bei der Vorbereitung des Urnengangs unverzüglich mit Beschwerde zu rügen, obwohl nach den Verhältnissen ein sofortiges Handeln geboten und zumutbar gewesen wäre. Den Beschwerdeführern wäre es zumutbar gewesen, die Abstimmungspropaganda nach Erhalt auf ihre Richtigkeit zu prüfen, zumal sie einige Monate vor dem Versand bereits mit der Gemeinde über die strittigen Fragen der Visualisierung diskutiert hätten.

2.4 Das Bundesgericht prüft die Anwendung des kantonalen und kommunalen Rechts, das den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normiert oder mit diesem in engem Zusammenhang steht, mit freier Kognition. In ausgesprochenen Zweifelsfällen schliesst es sich der vom obersten kantonalen Organ vertretenen Auffassung an; als solches werden Volk und Parlament anerkannt. Die Anwendung weiterer kantonalen Vorschriften und die Feststellung des Sachverhalts werden unter dem Gesichtswinkel des Willkürverbots geprüft (BGE 131 I 126 E. 4 S. 131; 129 I 392 E. 2.1 S. 394; je mit Hinweisen).

Bei Vorschriften betreffend das kantonale Rechtsmittelverfahren und allgemein beim kantonalen Verfahrensrecht besteht in der Regel kein enger Zusammenhang mit dem Stimm- und Wahlrecht (vgl. Urteile P.1237/1979 vom 5. Oktober 1979 E. 3, nicht publ. in: BGE 105 Ia 368; 1C\_49/2010 vom 8. Juli 2010 E. 3.1, in: RDAF 2010 I p. 509). In BGE 121 I 1 ging das Bundesgericht jedoch in Bezug auf eine kantonale Rechtsmittelfrist im Bereich des Stimmrechts von einem derartigen Zusammenhang aus. In Frage stand eine Beschwerdefrist, welche im kantonalen Stimmrechtsgesetz festgeschrieben und mit drei Tagen wesentlich kürzer war als die im Kanton sonst üblichen Rechtsmittelfristen. Ihr Zweck lag darin, Unregelmässigkeiten schon vor der Abstimmung soweit möglich zu erkennen und zu beheben, um die Abstimmung nicht wiederholen zu müssen (a.a.O., E. 2 S. 3). Diese Voraussetzungen treffen auch auf die vorliegend umstrittene Bestimmung von § 83 Abs. 3 GpR zu. Es ist deshalb von einem engen Zusammenhang mit dem Stimm- und Wahlrecht auszugehen. Die Anwendung von § 83 Abs. 3 GpR ist folglich vom Bundesgericht mit freier Kognition zu überprüfen (vgl. auch Urteil 1P.437/1990 vom 25. Juli 1991 E. 1c und 2; Frage mangels Relevanz offen gelassen im Urteil 1C\_393/2007 vom 18. Februar 2008 E. 2.2).

2.5 Eine kurz bemessene Frist, wie sie in § 83 Abs. 3 GpR vorgesehen ist, entspricht dem öffentlichen Interesse daran, einen allfälligen Mangel wenn möglich noch vor dem Abstimmungstag beheben zu können, um eine unverfälschte Willensäusserung aller Stimmberechtigten zu ermöglichen und eine Wiederholung der Abstimmung zu vermeiden. Allerdings muss die kurze Beschwerdefrist sinnvoll gehandhabt werden, um dem Stimmbürger eine Beschwerdeerhebung nicht praktisch unmöglich zu machen (BGE 121 I 1 E. 3b S. 5 f. mit Hinweisen).

Vor diesem Hintergrund kann der sinngemäss vorgetragene Behauptung der Beschwerdeführer, § 83 Abs. 3 GpR erlaube es in jedem Fall, eine Beschwerde bis spätestens am dritten Tag nach der ordnungsgemässen Veröffentlichung des Ergebnisses einzureichen, nicht gefolgt werden. Eine solche Auslegung widerspricht dem dargelegten Sinn und Zweck der kurzen Beschwerdefrist. Auch würde sie dazu führen, dass der erste Teil der Bestimmung ("Die Beschwerde ist innert drei Tagen seit der

Entdeckung des Beschwerdegrundes bzw. seit der Eröffnung der Verfügung einzureichen") gänzlich seinen Sinn verlöre.

2.6 Das Kantonsgericht liess offen, wann die Beschwerdeführer die behaupteten Fehler in den Abstimmungsunterlagen tatsächlich entdeckt hatten. Es sah als entscheidend an, dass es den Beschwerdeführern zumutbar gewesen wäre, die Abstimmungsunterlagen nach Erhalt auf ihre Richtigkeit zu prüfen, zumal sie bereits früher mit der Gemeinde über die strittigen Fragen der Visualisierung diskutiert hatten. Den Beginn des Fristenlaufs setzte das Kantonsgericht aus dieser Überlegung auf den 30. August 2010 an, den Tag, an welchem die Beschwerdeführer laut angefochtenem Entscheid spätestens die Abstimmungsunterlagen erhalten hatten. Das Kantonsgericht erwog indessen auch, dass selbst wenn zugunsten der Beschwerdeführer angenommen würde, sie hätten die Beschwerdegründe erst im Laufe der Woche entdeckt, die Beschwerdefrist spätestens am 6. September 2010 zu laufen begann. Auch in diesem Fall wäre die am 15. September 2010 erhobene Beschwerde klar verspätet gewesen.

2.7 Sind es die Abstimmungsunterlagen, welche inhaltlich fehlerhaft sind, so ist zu unterscheiden zwischen der Kenntnisnahme dieser Abstimmungsunterlagen und des eigentlichen Mangels. Diese Unterscheidung ist in jenen Fällen bedeutsam, wo die Fehlerhaftigkeit nicht von vornherein evident ist und möglicherweise erst weitere Abklärungen den notwendigen Aufschluss geben. Erst die Entdeckung des Mangels löst den Fristenlauf gemäss § 83 Abs. 3 GpR aus. Indessen würde es dem Zweck der kurzen Beschwerdefrist widersprechen, für die "Entdeckung" des Mangels eine umfassende, fundierte, womöglich dokumentierte Kenntnis der tatsächlichen Verhältnisse vorauszusetzen. Vielmehr muss der Stimmbürger sich beschweren, wenn er die Überzeugung gewinnt, die Abstimmungsunterlagen seien falsch bzw. irreführend, auch ohne dies bereits im Einzelnen belegen zu können. Entsprechend ist auch eine relativ rudimentäre Beschwerdebegründung ausreichend (BGE 121 I 1 E. 4a/cc-dd S. 7 f.; Urteil 1P.141/1994 vom 26. Mai 1995 E. 2a-c, in: ZBI 97/1996 S. 233; je mit Hinweisen). In BGE 121 I 1 stellte sich in Bezug auf eine inhaltlich § 83 Abs. 3 GpR vergleichbare Gesetzesbestimmung im Kanton Luzern die Frage, in welchem Zeitpunkt die Schweizerische Volkspartei des Kantons Luzern eine Falschinformation in der Abstimmungsbotschaft entdeckt hatte. An einer Delegiertenversammlung hatte ein Parteimitglied auf den Fehler aufmerksam gemacht, worauf die Partei ein Mitglied der Parteileitung mit weiteren Abklärungen beauftragte. Spätestens in diesem Zeitpunkt musste gemäss diesem Urteil ein "Entdecken" des Mangels angenommen werden (a.a.O., E. 4 a/dd S. 8).

2.8 Im vorliegenden Fall waren die umstrittenen Visualisierungen, welche schliesslich in die Abstimmungszeitung aufgenommen wurden, bereits Monate vor dem Versand Gegenstand von Diskussionen zwischen den Beschwerdeführern und den Gemeindebehörden. Unter diesen Voraussetzungen war es für die Beschwerdeführer leichter als für andere Stimmbürger, Mängel der Visualisierungen zu erkennen. Die Beschwerdeführer weisen in ihrer Beschwerdeschrift an das Bundesgericht darauf hin, sie hätten per Mail vom 7. September 2010 die Gemeindebehörden auf erste gesichtete Fehler hingewiesen.

Angesichts der dargelegten Bedeutung der kurzen Beschwerdefrist (vgl. E. 2.5 hiervor) hätten die Beschwerdeführer nach der Entdeckung der Fehler der Visualisierungen nicht zuwarten dürfen, bis sie von den Gemeindebehörden eine Stellungnahme erhalten würden und bis sie alle Fehler der behördlichen Visualisierungen mit eigenen Visualisierungen belegen konnten. Die Wichtigkeit der Behebung allfälliger Mängel noch vor der Abstimmung gebietet es (und die tiefen Anforderungen an die erste Beschwerdebegründung erlauben es), bereits nach dem Erkennen wesentlicher Fehler einer bildlichen Darstellung in den Abstimmungsunterlagen Beschwerde zu führen. Es würde den Zweck der kurzen Beschwerdefrist geradezu vereiteln, wenn auf den Zeitpunkt abgestellt würde, an welchem die Beschwerdeführer den letzten Fehler der Visualisierung entdeckten. Hinzu kommt, dass die Beschwerdeführer selbst in ihrer Beschwerdeschrift an den Regierungsrat die Visualisierungen als massiv falsch bezeichnet haben.

Es wäre zu erwarten gewesen, dass die Beschwerdeführer, welche für die Problematik der korrekten Visualisierung des umstrittenen Projekts bereits sensibilisiert waren, die behaupteten und als massiv bezeichneten Fehler rasch nach Kenntnisnahme vom Inhalt der Abstimmungszeitung am 30. August 2010 erkennen würden. Jedenfalls hat die Vorinstanz § 83 Abs. 3 GpR korrekt angewendet, wenn sie davon ausging, dass die am 15. September 2010 erhobene Beschwerde klar verspätet war. Dies trifft selbst dann zu, wenn man den erstmals in der Beschwerde ans Bundesgericht vorgebrachten Einwand berücksichtigen würde, einer der beiden Beschwerdeführer sei vom 2. bis zum 5. September 2010 im Ausland gewesen (vgl. Art. 99 Abs. 1 BGG). Die Rüge der Verletzung von § 83 Abs. 3 GpR und der formellen Rechtsverweigerung (Art. 29 Abs. 1 BV) erweisen sich damit als unbegründet.

3.

Die Beschwerde ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Bei diesem Ausgang des Verfahrens haben die Beschwerdeführer die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens zu tragen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Weder den unterliegenden Beschwerdeführern noch der Einwohnergemeinde Reinach steht eine Parteientschädigung zu (Art. 68 Abs. 2 und 3 BGG; BGE 134 II 117 E. 7 S. 118 f. mit Hinweisen).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 1'000.-- werden den Beschwerdeführern auferlegt.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, der Einwohnergemeinde Reinach, dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft und dem Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 1. Juli 2011

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung  
des Schweizerischen Bundesgerichts  
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Fonjallaz Dold