



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

vom 24. Januar 2018 (810 17 286)

Politische Rechte

**Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative "Stopp dem Abbau an den öffentli-
chen Schulen"**

Besetzung Abteilungs-Vizepräsident Beat Walther, Kantonsrichter Stefan
Schulthess, Markus Clausen, Christian Haidlauf, Niklaus Ruckstuhl,
Gerichtsschreiberin Stephanie Schlecht

Beteiligte **A.**____, Beschwerdeführer
B.____, Beschwerdeführerin
C.____, Beschwerdeführerin
D.____, Beschwerdeführer
E.____, Beschwerdeführerin
F.____, Beschwerdeführer
G.____, Beschwerdeführer

alle vertreten durch Dr. Christoph Meyer und Nadja Lüthi, Advokaten

gegen

Landrat des Kantons Basel-Landschaft, Beschwerdegegner, vertre-
ten durch Rechtsdienst von Regierungsrat und Landrat des Kantons
Basel-Landschaft

Betreff Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative "Stopp dem Abbau an den öffentlichen Schulen"
(Landratsbeschluss vom 19. Oktober 2017)

A. Das Komitee "Stopp dem Abbau an den öffentlichen Schulen!" reichte am 5. Oktober 2016 bei der Landeskanzlei die formulierte Gesetzesinitiative "Stopp dem Abbau an den öffentlichen Schulen!" ein. Es wurde folgendes Begehren formuliert:

"Das Bildungsgesetz vom 6. Juni 2002 wird folgendermassen ergänzt:

§ 12b Schutz essentieller Rahmenbedingungen (neu)

¹ Eine 2/3-Mehrheit der anwesenden Mitglieder des Landrates ist erforderlich, um gegenüber dem Stand vom 1. Januar 2016:

- a. die Richt- und Höchstzahlen für Klassen gemäss § 11 zu erhöhen;
- b. die Kosten des Schulbetriebs über die in § 10 genannten Angebote und Unterrichtsmittel hinaus auf die Erziehungsberechtigten zu übertragen.

² Auf Dekretsebene sind festzulegen:

- a. die Gesamtzahl der Lektionen der handwerklichen, gestalterischen und musischen Fächer pro Schulstufe;
- b. die individuelle Vor- und Nachbereitungszeit pro Lektion.
Massgebend für die erstmalige Festlegung im Dekret ist der Stand vom 1. Januar 2016.

³ Eine 2/3-Mehrheit der anwesenden Mitglieder des Landrates ist erforderlich, um gegenüber dem Stand vom 1. Januar 2016:

- a. die Gesamtzahl der Lektionen der handwerklichen, gestalterischen und musischen Fächer pro Schulstufe zu senken;
- b. die individuelle Vor- und Nachbereitungszeit pro Lektion zu kürzen."

B. Mit Verfügung vom 27. Oktober 2016, publiziert im Amtsblatt Nr. 44 vom 3. November 2016, stellte die Landeskanzlei nach Vorprüfung fest, dass die Initiative den rechtlichen Erfordernissen entspreche.

C. Mit Verfügung vom 14. Juni 2017 stellte die Landeskanzlei das Zustandekommen der Initiative fest.

D. Mit Beschluss Nr. 1720 vom 19. Oktober 2017 erklärte der Landrat des Kantons Basel-Landschaft (Landrat) die formulierte Gesetzesinitiative "Stopp dem Abbau an den öffentlichen Schulen!" auf Antrag des Regierungsrats des Kantons Basel-Landschaft (Regierungsrat) für teilweise rechtsungültig (vgl. Landratsvorlage 2017-348 vom 19. September 2017).

E. Gegen diesen Landratsbeschluss erhoben A.____, B.____, C.____, D.____, E.____, F.____ und G.____ (A.____ et al.), alle vertreten durch Dr. Christoph Meyer, Advokat in Basel, und Nadja Lüthi, Advokatin in Basel, am 23. Oktober 2017 Beschwerde beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht), mit den Begehren: 1. Der Landratsbeschluss vom 19. Oktober 2017 über die Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative "Stopp dem Abbau an den öffentlichen Schulen!" sei aufzuheben; 2. Die formulierte Gesetzesinitiative "Stopp dem Abbau an den öffentlichen Schulen!" sei vollumfänglich für rechtsgültig zu erklären; 3. Unter o/e-Kostenfolge.

F. Am 26. Oktober 2017 wurde der angefochtene Landratsbeschluss amtlich publiziert. Gleichentags reichten die Beschwerdeführenden zwecks Fristwahrung erneut eine Beschwerdeschrift ein, welche vom 26. Oktober 2017 datiert und inhaltlich identisch ist mit der Beschwerde vom 23. Oktober 2017.

G. Mit Eingabe vom 24. November 2017 liess sich der Landrat, vertreten durch den Rechtsdienst von Regierungsrat und Landrat, vernehmen und schloss unter Verweis auf das Gutachten des Rechtsdienstes von Regierungsrat und Landrat vom 10. August 2017 auf Abweisung der Beschwerde unter o/e-Kostenfolge.

H. Mit präsidialer Verfügung vom 4. Dezember 2017 wurde der Fall der Kammer zur Beurteilung überwiesen. Der Beschwerdegegner erhielt ferner eine Nachfrist zur Nachreichung der vollständigen Akten.

I. Am 11. Dezember 2017 reichte der Beschwerdegegner weitere Unterlagen ein.

J. Mit Eingabe vom 27. Dezember 2017 reichten die Rechtsvertreter der Beschwerdeführenden ihre detaillierte Honorarnote ein.

Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung** :

1.1 Gemäss § 25 lit. c des Gesetzes über Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 i.V.m. § 37 Abs. 1 VPO beurteilt das Kantonsgericht als Verfassungsgericht Beschwerden wegen Verletzung der Volksrechte. Nach § 37 Abs. 1 lit. a und Abs. 3 lit. a VPO kann gegen Beschlüsse des Landrates beim Verfassungsgericht Beschwerde wegen Verletzung des Stimmrechts erhoben werden. Die Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Kantonsgerichts ist demzufolge für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Zur Beschwerde ist nach § 38 Abs. 1 VPO jede stimmberechtigte Person befugt. Die Beschwerdeführenden sind alle im Kanton Basel-Landschaft stimmberechtigt und somit zur Erhebung der vorliegenden Beschwerde legitimiert.

1.2 Nach § 39 Abs. 1 VPO ist die Beschwerde innert zehn Tagen seit der Eröffnung der Verfügung oder des Entscheids, seit der amtlichen Veröffentlichung oder der Entdeckung des Beschwerdegrundes schriftlich beim Verfassungsgericht einzureichen. Betrifft die Beschwerde –

was im vorliegenden Fall zutrifft – den Geltungsbereich des Gesetzes über die politischen Rechte, ist sie innert drei Tagen beim Verfassungsgericht einzureichen (Abs. 2). Nach unbestrittener Darstellung haben die Beschwerdeführenden am 19. Oktober 2017 durch die entsprechende Internetpublikation vom streitgegenständlichen Beschluss über die Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative "Stopp dem Abbau an den öffentlichen Schulen!" Kenntnis erhalten und mit Eingabe vom 23. Oktober 2017 vorsorglich Beschwerde erhoben. Der angefochtene Landratsbeschluss wurde am 26. Oktober 2017 im Amtsblatt des Kantons publiziert. Gleichen tags reichten die Beschwerdeführenden eine zweite Beschwerdeschrift ein, welche inhaltlich mit der ersten Eingabe übereinstimmt. Aufgrund des zweifachen Einreichens der Beschwerde ein gabe wurde die dreitägige Frist gemäss § 39 Abs. 2 VPO in jedem Fall eingehalten (vgl. § 46 Abs. 2 und 3 des Gesetzes über die Organisation der Gerichte [Gerichtsorganisationsgesetz, GOG] vom 22. Februar 2001; § 91 des Gesetzes über die politischen Rechte [GpR] vom 7. September 1981) und die Frage, welches Ereignis (Internetpublikation oder Publikation im Amtsblatt) für den Beginn der Rechtsmittelfrist massgeblich ist, kann offen gelassen werden. Da somit sämtliche Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die vorliegende Beschwerde einzu treten.

2. Die Kognition des Kantonsgerichts ist gemäss § 37 Abs. 2 VPO i.V.m. § 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).

3.1 Gemäss § 28 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft (KV) vom 17. Mai 1984 können 1'500 Stimmberechtigte das formulierte oder nichtformulierte Begehren auf Erlass, Änderung oder Aufhebung von Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen stellen. Nach Abs. 2 enthält das formulierte Begehren einen ausgearbeiteten Vorschlag. Es wird ausdrücklich als Verfassungs- oder Gesetzesinitiative eingereicht (vgl. auch ALEX ACHERMANN, Die politischen Rechte, in: Jenny/Achermann/Mathis/Ott [Hrsg.], Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Landschaft II, Band 15, Liestal 1998, S. 123 ff.). Beim hier strittigen Volksbegehren handelt es sich um eine kantonale Gesetzesinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs. Volksinitiativen müssen für ihre Gültigkeit gewisse formelle und materielle Anforderungen erfüllen (§§ 64 ff. GpR). Es sind die Kantone, die in ihrem Organisationsrecht bestimmen, von welchem Organ und nach welchen Kriterien Volksinitiativen auf ihre Gültigkeit hin überprüft werden.

3.2 Im Kanton Basel-Landschaft werden Volksinitiativen auf die formellen Voraussetzungen im engeren Sinn (d.h. Unterschriftenzahl, Gültigkeit der Unterschriften, Wahrung der Frist, Rückzugsklausel), auf die formellen Voraussetzungen im weiteren Sinn (d.h. Grundsätze der Einheit der Form und Materie) sowie auf die faktische Durchführbarkeit und auf die Übereinstimmung mit höherstufigem Recht hin überprüft (vgl. §§ 67 ff. GpR). Übergeordnetes Recht ist für eine kantonale Gesetzesinitiative das Bundesrecht, das Völkerrecht, das interkantonale Recht und das Verfassungsrecht des Kantons (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_267/2016 vom 3. Mai 2017 E. 3.2; BGE 132 I 282 E. 3.1; YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY, Die demokra-

tischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, N 2118). Über die Gültigkeit einer Volksinitiative befindet der Landrat (§ 29 Abs. 1 KV und § 78 Abs. 2 GpR). Im vorliegenden Fall ist unbestritten, dass die formellen Voraussetzungen sowie die faktische Durchführbarkeit der Initiative gegeben sind.

3.3 Streitgegenstand bildet demzufolge einzig die Frage, ob die formulierte Gesetzesinitiative vom Landrat zu Recht wegen offensichtlichen Widerspruchs zu übergeordnetem Recht als rechtsungültig erklärt worden ist.

4. In formeller Hinsicht rügen die Beschwerdeführenden zunächst, das Initiativkomitee sei nicht praxisgemäss vor der Teilungültigkeitserklärung durch den Landrat angehört worden. Solche Anhörungen seien üblich, und zwar auch bei Teilungültigkeitserklärungen, und diese rechtsungleiche Vorgehensweise sei nicht gerechtfertigt. Damit machen die Beschwerdeführenden einen Verstoss gegen ihren Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 geltend. In der Literatur wird die Auffassung vertreten, dass der Landrat das Initiativkomitee vorher anhört, falls er eine Initiative für ungültig erklären will (vgl. ACHERMANN, a.a.O., S. 127; ALFRED KÖLZ, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts Darstellung und kritische Betrachtung, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 1983/1982 S. 2, insb. S. 30 ff.). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung lässt sich aus der Bundesverfassung jedoch kein Recht der Stimmberechtigten oder des Initiativkomitees auf Anhörung ableiten, wenn ein kantonales Parlament über die Gültigkeit einer Volksinitiative entscheidet (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_127/2013 vom 28. August 2013 E. 4.3; BGE 123 I 63 E. 2). Mit dem Beschwerdegegner ist festzuhalten, dass hierfür auch keine kantonale gesetzliche Regelung erlassen wurde. Es ist daher fraglich, ob sich die einzelnen Mitglieder oder das Initiativkomitee auf einen allfälligen Gehörsanspruch berufen können. Wie es sich damit verhält, kann im vorliegenden Beschwerdeverfahren jedoch offen gelassen werden, weil die Beschwerde – wie nachfolgend aufzuzeigen sein wird – aus anderen Gründen gutzuheissen ist. Vor diesem Hintergrund erübrigt es sich zudem, die geltend gemachte, allfällige rechtsungleiche Behandlung des Initiativkomitees näher zu betrachten.

5.1 Im angefochtenen Landratsbeschluss wird ausgeführt, dass die eingereichte Gesetzesinitiative teilrechtsungültig sei, weil sie die Bestimmungen von § 28 Abs. 1 und 2 KV und damit höherrangiges Recht verletze. Soweit sie vorsehe, gewisse Regelungskompetenzen vom Bildungsrat an den Landrat zu übertragen, sei sie zwar mit höherrangigem Recht vereinbar. Nach dem Wortlaut von § 12b Abs. 2 letzter Satz der Initiative soll jedoch nicht lediglich ein Rechtsetzungsauftrag an den Landrat verankert werden, sondern der Initiativtext gebe darüber hinaus dem Landrat den Inhalt des einzuführenden Dekrets vor: Es werde dem Landrat vorgeschrieben, dass er das Dekret in einer bestimmten Weise, nämlich mit der per 1. Januar 2016 massgebenden Regelung, auszugestalten habe und damit werde der Inhalt des Dekrets von Beginn an eindeutig definiert. Gegenstand einer Initiative könnten gemäss der kantonalen Gesetzgebung jedoch nur Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen sein. Indem § 12b Abs. 2 letzter Satz des Initiativtextes indirekt festlege, wie das vom Landrat zu erlassende Dekret auszugestalten sei, ohne dass ihm ein Handlungsspielraum zur Verfügung stehe, würde die Annahme

der Initiative unweigerlich auch in den Erlass von inhaltlich eindeutig bestimmtem Dekretsrecht münden. Damit setze sich die Initiative der Sache nach über die Vorgaben von § 28 Abs. 1 und 2 KV hinweg. Mit Blick darauf nehme "das Volksbegehren zumindest teilweise die Gestalt einer Dekretsinitiative" an. Eine solche sei im Verfassungsrecht des Kantons Basel-Landschaft jedoch nicht vorgesehen (vgl. Vernehmlassung vom 24. November 2017, S. 5). Die Einführung eines qualifizierten Mehrs für bestimmte Änderungen, wie dies § 12b Abs. 3 des Initiativtextes vorsehe, sei zwar grundsätzlich zulässig. Soweit die Initiative aber verlange, dass auch die Änderung des zu erlassenden Dekrets in gewisser Hinsicht eine 2/3-Mehrheit der anwesenden Mitglieder des Landrats erfordere, setze dies voraus, dass das Parlament vorgängig Dekretsrecht mit einem bestimmten, von der Initiative vorgegebenen Inhalt erlassen habe, was höher-rangigem kantonalem Verfassungsrecht widerspreche. In Anbetracht dessen sei konsequenterweise auch § 12b Abs. 3 des Initiativtextes als rechtsungültig zu erklären, wobei dieser Widerspruch offensichtlich sei.

5.2 Die Beschwerdeführenden bestreiten nicht, dass mit einer Gesetzesinitiative nicht formelles Dekrets- und Verordnungsrecht geschaffen werden dürfe. Sie stellen sich jedoch auf den Standpunkt, dass dies bei der eingereichten Gesetzesinitiative auch nicht der Fall sei und es ohne weiteres zulässig sei, mit einer Gesetzesinitiative auf Gesetzesstufe Regelungen zu schaffen, welche an sich keinen materiellen Gesetzesrang hätten. Eine Gesetzesinitiative dürfe sich also materiell auch auf Dekrets- oder Verordnungsrecht beziehen, soweit es sich um gesetzesabhängiges Ausführungsrecht handle. Es müsse deshalb zulässig sein, mittels Gesetzesinitiativen Delegationsnormen vorzusehen, welche sich an den Dekrets- bzw. Verordnungsgeber richten würden. Dabei spiele es keine Rolle, ob die Delegationsnorm wie hier eine klare Vorgabe mache oder ob sie einen grösseren Gestaltungsspielraum belasse. Diesbezüglich weisen sie auf das von ihnen bei der Universität H._____ in Auftrag gegebene Gutachten vom 23. Oktober 2017 hin, welches ebenfalls zu diesem Schluss gelange.

5.3 Nach § 28 Abs. 1 KV und § 64 Abs. 1 GpR mündet grundsätzlich jede Initiative, sofern sie in der Volksabstimmung angenommen wird, in den Erlass von Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen. Die vom kantonalen Verfassungs- und Gesetzgebungsrecht garantierten politischen Rechte enthalten somit insbesondere das Recht auf Teilnahme an der Verfassungs- und Gesetzgebung. Mit diesem Recht kann eine Abstimmung ohne Rücksichtnahme auf anders lautende politische Prioritäten bzw. über eine allenfalls unbequeme Materie erzwungen werden; es ermöglicht, neue politische Impulse und Alternativen in den Entscheidungsprozess unter weitgehender Ausschaltung des repräsentativ-parlamentarischen Elements einzubringen (vgl. Basellandschaftliche Verwaltungsgerichtsentscheide [BLVGE] 1997 S. 15; 1995 S. 22, 1996 S. 41 ff.). Das basellandschaftliche Verfassungsrecht kennt weder die Parlamentsinitiative noch die Verwaltungs- und/oder Planungsinitiative, welche den Landrat bzw. den Regierungsrat verpflichten könnte, bestimmte Einzelfallentscheidungen zu treffen oder sonstige Exekutivbefugnisse in einem bestimmten Sinn wahrzunehmen. Sofern indes Regelungen nicht generell-abstrakter Natur als wichtig oder wesentlich im Sinne von § 63 Abs. 1 KV einzustufen sind, können sie in einem Gesetz aufgenommen werden. Eine Initiative, die einen solchen Regelungsgegenstand betrifft, ist gestützt auf die Rechtsprechung des Kantonsgerichts als zulässig zu betrachten und stellt keine blosse Verwaltungsinitiative dar (BLVGE 1995 S. 18; 1990

S. 24 f.; RENÉ WIEDERKEHR, Der Schutz der politischen Rechte durch das Kantonsgericht Basel-Landschaft, in: Biaggini/Achermann/Mathis/Ott [Hrsg.], Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Landschaft II, Band 25, Liestal 2005, S. 33 ff., S. 42).

5.4 In einem ersten Schritt ist somit zu prüfen, ob die Gesetzesinitiative "Stopp dem Abbau an den öffentlichen Schulen!" Inhalt einer Gesetzesinitiative sein kann. Hierzu ist vorab der Gesetzesbegriff in der Kantonsverfassung zu ermitteln. § 63 Abs. 1 KV hält fest, dass der Landrat alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen in der Form des Gesetzes erlässt, wobei die Gleichsetzung von Wichtigkeit und Gesetzesform jedoch insofern eine Relativierung erfährt, als die Gesetzesinitiative auch unwichtigen Regelungsgegenständen Eingang in die Erlassform des Gesetzes geben kann (vgl. zum Ganzen: GIOVANNI BIAGGINI, Das Gesetz in der Verfassungsordnung des Kantons Basel-Landschaft, in: Recht und Politik im Kanton Basel-Landschaft, Band 12, Liestal 1992, [BIAGGINI Verfassungsordnung] S. 40 ff.). Nach § 63 Abs. 3 KV kann der Landrat ausführende Bestimmungen in der Form des Dekretes erlassen, soweit ein Gesetz ausdrücklich dazu ermächtigt (Satz 1). Dekrete unterliegen nicht der Volksabstimmung (Satz 2; vgl. BIAGGINI Verfassungsordnung, a.a.O., S. 12 f.). Daraus ergibt sich klar, dass der Landrat ausführende Bestimmungen in Form eines Dekretes nur mit ausdrücklicher gesetzlicher Ermächtigung erlassen kann. § 36 Abs. 1 KV statuiert zudem, dass die Befugnis zum Erlass grundlegender und wichtiger Bestimmungen vom Gesetzgeber nicht auf andere Organe übertragen werden darf (vgl. hierzu generell: BLVGE 1996 S. 42 f.; 1995 S. 13 f. m.w.H; 1990 S. 25; BIAGGINI Verfassungsordnung, a.a.O., S. 23, insb. 38 ff.; GIOVANNI BIAGGINI/HEIDRUN GUTMANNSSBAUER, Die Bedeutung der Grundrechtsgarantien der basellandschaftlichen Kantonsverfassung in der Verfassungsrechtsprechung, in: Biaggini/Achermann/Mathis/Ott [Hrsg.], Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Landschaft II, Band 25, Liestal 2005, S. 28 f.; HANGARTNER/KLEY, a.a.O., N 2037 ff.) .

5.5 Die Ausübung der politischen Rechte unterliegt gewissen Schranken: § 78 Abs. 2 GpR bestimmt, dass unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Initiativen für ungültig erklärt werden können. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind die Kantone nicht verpflichtet, die Rechtmässigkeit einer Initiative im Sinne der Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht zu prüfen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_92/2010 vom 6. Juli 2010 E. 2.1). Soweit sie dies vorsehen, sind der bundesgerichtlichen Praxis folgende Grundsätze für die Prüfung der Konformität von Initiativen mit höherstufigem Recht zu entnehmen: Ausgehend von den anerkannten Interpretationsgrundsätzen ist bei der Auslegung eines Initiativtextes massgeblich, wie der vorgeschlagene Erlass bei den Stimmberechtigten und späteren Adressaten desselben vernünftigerweise verstanden werden muss. Fraglich ist, wie weit auf den Initiativtext für sich allein abzustellen bzw. wie weit für dessen Interpretation auf die Begründung der Initianten zurückzugreifen ist (Urteil des Bundesgerichts 1C_127/2013 vom 28. August 2013 E. 7; ACHERMANN, a.a.O., S. 127). Initiativen sind bundesrechtskonform resp. verfassungskonform zu interpretieren, was bedeutet, dass im Rahmen anerkannter Auslegungsregeln eine für die Initianten günstige Auslegung Vorrang besitzt. Die materielle Rechtswidrigkeit einer Initiative darf nur angenommen werden, wenn diese den Grad einer gewissen Offensichtlichkeit erreicht hat. Die Beurteilung dieser Frage richtet sich nach dem Verständnis des zur Prüfung zuständigen Organs (vgl. BLVGE 1997 S. 16; 1990 S. 25 ff.; 1995 S. 19 f; ACHERMANN, a.a.O., S. 125). Überdies

behält sich das Kantonsgericht in Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung vor, "lediglich" Teile der Initiative für ungültig zu erklären, wenn der verbleibende Teil nicht von derart nebensächlicher Bedeutung ist und dem Zweck der Initiative nicht mehr entspricht, so dass auch davon ausgegangen werden kann, die Unterzeichner der Initiative hätten dem verbleibenden Teil zugestimmt (vgl. Urteile des Bundesgerichts 1C_665/2015 vom 5. Oktober 2016 E. 3.5.2 und 1C_127/2013 vom 28. August 2013 E. 7.2.3; BLVGE 1989 S. 13 ff.; HANGARTNER/KLEY, a.a.O., N 2139 ff.; WIEDERKEHR, a.a.O., S. 42; ACHERMANN, a.a.O., S. 127).

5.6.1 Es ist somit zu prüfen, ob die Gesetzesinitiative teilweise offensichtlich im Sinne von § 29 Abs. 1 KV gegen höherrangiges Recht, insbesondere gegen kantonales Verfassungsrecht verstösst. Die Ungültigerklärung eines Volksbegehrens steht in einem Spannungsverhältnis zwischen dem Grundsatz einer möglichst ungehinderten Ausübung der Volksrechte als einem Grundpfeiler der Demokratie einerseits (vgl. § 2 Abs. 2 KV) und der Durchsetzung des Legalitätsprinzips als einer der Garantien des Rechtsstaates andererseits (vgl. § 4 Abs. 1 KV). Mit dem qualifizierenden Erfordernis, wonach sich die Ungültigerklärung auf "offensichtlich rechtswidrige" Initiativen beschränken soll, hat der Verfassungsgeber zum Ausdruck gebracht, dass das Recht der Stimmbürger, über Volksbegehren abzustimmen, nur in dem Ausmass beschnitten werden darf, als das politische Entscheidungsverfahren mit Sicherheit dazu dienen wird, ein verfassungs- oder bundesrechtswidriges Gesetz entstehen zu lassen (vgl. BLVGE 1990 S. 18 ff., S. 25 f.; ACHERMANN, a.a.O., S. 125).

5.6.2 Gemäss kantonsgerichtlicher Praxis genügt die blossе Rechtswidrigkeit nicht, um eine Initiative als ungültig zu erklären, sondern es bedarf einer augenscheinlichen, sichtbaren und damit sofort erkennbaren Rechtswidrigkeit (BLVGE 1990 S. 25 f.; 1989 S. 16 f.; BIAGGINI/GUTMANNBAUER, a.a.O., S. 26 ff.). Da die Gültigkeitsprüfung Sache des Landrats ist, ist weder auf das Urteilsvermögen des Durchschnittsbürgers noch auf dasjenige eines spezialisierten Verfassungsjuristen, sondern grundsätzlich auf das Verständnis der Landräte abzustellen. Die Verfassung enthält keine diesbezüglichen Vorschriften und demzufolge verfügt das Parlament über einen entsprechenden Ermessensspielraum, wobei allerdings die Rechtsgleichheit gewahrt werden muss. Vom verfassungsrechtlichen Spielraum her erscheint es – immer unter dem Vorbehalt der Rechtsgleichheit – grundsätzlich zulässig, dass der Landrat eine Initiative, welche nicht auf den ersten Blick offensichtlich rechtswidrig ist, dem Volk zur Abstimmung vorlegt, selbst wenn gewisse Zweifel an der Rechtmässigkeit bestehen sollten (BLVGE 1996 S. 40; 1990 S. 26).

5.7 Wenn der Beschwerdegegner in seiner Vernehmlassung das deutliche Abstimmungsergebnis im Landrat (70:4 Stimmen) als Indiz für die Offensichtlichkeit der Rechtswidrigkeit anführt, kann ihm nicht ohne weiteres gefolgt werden. Zunächst ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass das vorliegende Abstimmungsergebnis nicht ausschliesslich auf das Verständnis der Landräte zurückzuführen ist (vgl. E. 5.6.2 hiervor), sondern vielmehr darauf, dass vor der Abstimmung beim Rechtsdienst hierzu ein Gutachten eingeholt wurde. Dabei fällt auf, dass das Gutachten des Rechtsdienstes nicht sämtliche für die Beurteilung der streitgegenständlichen Gesetzesinitiative massgeblichen Aspekte – wie etwa die bestehende bundes-

gerichtliche Rechtsprechung – aufgeführt hat. Vor diesem Hintergrund erstaunt das erzielte Abstimmungsergebnis somit nicht. Mit Blick auf die Frage, ob die allfällige Rechtswidrigkeit der Gesetzesinitiative offensichtlich erkennbar ist, vermag das Argument des eindeutigen Abstimmungsergebnisses im vorliegenden Fall nicht zu überzeugen (vgl. hierzu auch Urteil des Bundesgerichts 1P.599/1995 vom 29. Februar 1996, abgedruckt in: ZBI 1997/96, S. 521 ff.). Wie dargelegt, hat der Verfassungsgeber mit dem Ungültigkeitskriterium "offensichtlich ungültig" versucht, im Spannungsfeld zwischen direkter Demokratie und Rechtsstaatlichkeit (Legalitätsprinzip) einen Mittelweg zu finden: Die politischen Rechte der Stimmberechtigten dürfen nur insoweit eingeschränkt werden, als das mit dem Volksbegehren in Gang gesetzte politische Entscheidungsverfahren *offensichtlich* dazu führen wird, dass eine mit dem höherrangigen Recht nicht in Einklang stehende Norm entsteht. Mit anderen Worten soll hier im Interesse der Rechtsstaatlichkeit zwar eine Art "präventive" Normenkontrolle durchgeführt werden, diese soll jedoch im Interesse der Demokratie nur eine grobmaschige Kontrolle sein (vgl. BLVGE 1990 S. 25 ff.; GIOVANNI BIAGGINI, Erste Erfahrungen mit der Kantonsverfassung des Kantons Basel-Landschaft von 1984, in: Jenny/Achermann/Mathis/Ott [Hrsg.], Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Landschaft II, Band 15, Liestal 1998, S. 39). Darin kommt ferner die Anschauung zum Ausdruck, dass im Zweifel für das Volksrecht zu entscheiden sei (vgl. HANGARTNER/KLEY, a.a.O., N 2136; KÖLZ, a.a.O., S. 23).

5.8.1 Als Verfassungsgrundsatz, der für alle Volksrechte gelten soll, wird der Auslegungsgrundsatz "in dubio pro populo" ("im Zweifel für das Volk") angeführt. Danach ist im Zweifelsfall, d.h. bei unklarer und umstrittener Gesetzeslage, jenes Auslegungsergebnis als richtig anzusehen, das die Anwendung des Volksrechts (am besten) ermöglicht. Der Grundsatz wird vor allem in der Beurteilung der Gültigkeit von Initiativbegehren angerufen (HANGARTNER/KLEY, a.a.O., N 428). In der Literatur wird zum Teil die Auffassung vertreten, die Regel, in der Handhabung der Volksrechte im Zweifelsfall zugunsten der Stimmberechtigten zu entscheiden, entspreche der demokratischen Staatsidee. Auch das Bundesgericht neigt klar dazu, der demokratischen Willensbildung möglichst ihren Lauf zu lassen (vgl. BGE 121 I 334 E. 2.c; BGE 111 Ia 292 E. 2; HANGARTNER/KLEY, a.a.O., N 429; vgl. auch KÖLZ, a.a.O., S. 43 ff.). Die Praxis des Bundesgerichts bedeutet im Ergebnis, dass die zuständige kantonale Behörde von Bundesrechts wegen verpflichtet ist, Volksbegehren, deren inhaltliche Zulässigkeit zweifelhaft sind, den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern zum Entscheid vorzulegen, sofern im Rahmen der allgemeinen juristischen Interpretationsregeln eine verfassungs- oder bundesrechtskonforme Interpretation irgendwie denkbar ist. Diese Verpflichtung gilt überall dort nicht, wo die richtige Willensbildung der Initiantinnen und Initianten sowie der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in Frage steht. Sie erstreckt sich daher im Prinzip nicht auf Verfahrensfehler, sondern in erster Linie auf die inhaltliche Seite von Initiativen und in bestimmten Fällen auf die Sanktion von Verfahrensverstössen (KÖLZ, a.a.O., S. 43 ff.).

5.8.2 In der Literatur werden indessen auch Zweifel an der vorstehenden Praxis geäussert. KÖLZ vertritt etwa einen differenzierten Ansatz: Im Bund, wo die Bundesversammlung als erste und letzte Instanz entscheidet, könne die Anwendung des Satzes "in dubio pro populo" zu problematischen Ergebnissen führen, da eine rechtsstaatlich mangelhafte Initiative infolge der fehlenden Verfassungsgerichtsbarkeit nicht mehr korrigiert werden könne. Hingegen stünden die

Volksentscheide in den Kantonen unter dem Vorbehalt der verfassungsgerichtlichen Überprüfung. Ein vom Volk angenommenes Gesetz könne, so KÖLZ, wegen behaupteter Bundesrechts- oder Kantonsverfassungswidrigkeit zweimal – im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle und im Rahmen einer akzessorischen Normenkontrolle – angefochten werden (KÖLZ, a.a.O., insb. S. 46; vgl. auch HANGARTNER/KLEY, a.a.O., N 431). HANGARTNER/KLEY kritisieren, dass der Grundsatz "in dubio pro populo" darauf hinauslaufe, in umstrittenen Fällen das demokratische Element im Verhältnis zu rechtsstaatlichen Gesichtspunkten von vornherein zu bevorzugen (vgl. HANGARTNER/KLEY, a.a.O., N 432). Demgegenüber vertritt das Kantonsgericht in Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung die Auffassung, dass dem Grundsatz "in dubio pro populo" der Vorrang zu geben ist.

5.9 Es ist Sache des Gesetzgebers (und damit auch Gegenstand einer Gesetzesinitiative), zu bestimmen, was in ein Gesetz aufzunehmen ist. Die Bestimmung, bestehendes Verordnungsrecht zu respektieren, würde in vielen Fällen einen sinnvollen Inhalt einer Gesetzesinitiative unmöglich machen und das Gesetzesinitiativrecht von der Verordnungsgebung durch Regierung und, im Fall von Parlamentsverordnungen, durch das Parlament abhängig machen. Dieses Ergebnis widerspricht sowohl der Funktionsfähigkeit als auch dem politischen Sinn der Gesetzesinitiative (vgl. HANGARTNER/KLEY, a.a.O., N 2037 f.). Wie auch das Parteigutachten der Beschwerdeführenden zutreffend festhält, sieht das basellandschaftliche Verfassungsrecht kein Verbot von Regelungen auf Gesetzesstufe vor, die nicht grundlegend oder wichtig wären (vgl. BIAGGINI Verfassungsordnung, a.a.O., S. 43 f.). Daran ändert auch die Regelung von § 63 Abs. 1 KV nichts, wonach alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen in Form des Gesetzes zu erlassen sind. Dies hindert weder das Parlament noch Initiantinnen und Initianten, Detailbestimmungen in ein Gesetz bzw. in eine Gesetzesinitiative aufzunehmen. Die Regelung hat den Sinn, sicherzustellen, dass wichtige Bestimmungen vom Parlament beschlossen und dem Gesetzesreferendum unterstellt sind, die Kompetenzen von Parlament und Volk also nicht durch zu weit gehende Überlassung der Rechtsetzung an die Regierung (bzw. das Referendumsrecht des Volkes durch zu weit gehende Überlassung der Rechtsetzung an das Parlament als Verordnungsgeber) aufgrund eines bloss formalen Gesetzesverständnisses unterlaufen werden. Die Bestimmung, dass wichtige Bestimmungen in der Form des Gesetzes zu erlassen sind, kann daher nicht als Argument gegen das Volksrecht der Gesetzesinitiative verwendet werden (vgl. HANGARTNER/KLEY, a.a.O., N 2038). Wenn die Gesetzesinitiative somit darauf abzielen darf, gestützt auf Gesetze erlassenes Ausführungsrecht des Parlaments oder der Regierung durch Gesetzesrecht zu ersetzen, dann muss es auch zulässig sein, mittels Gesetzesinitiative Delegationsnormen vorzusehen, die sich an den Dekrets- bzw. Verordnungsgeber richten.

5.10 Einigkeit besteht darüber, dass die aus § 12b Abs. 2 des Initiativtextes folgende Übertragung der Regelungskompetenzen vom Bildungsrat an den Landrat höherrangigem Recht nicht entgegensteht. Der Beschwerdegegner hält es demgegenüber für unzulässig, dass die Annahme der Initiative gestützt auf den letzten Satz der Bestimmung in den Erlass von Dekretsrecht münden würde und ihm bei dessen Ausgestaltung mit der vorgesehenen Delegationsnorm kein Handlungsspielraum verbleiben würde. In diesem Zusammenhang ist jedoch zu beachten, dass die Initiantinnen und Initianten die konkreten Lektionenzahlen und die Vor- und Nachberei-

tungszeit auch direkt im Gesetz hätten vorsehen können, wie das etwa bei § 11 des Bildungsgesetzes vom 6. Juni 2002 für die Klassengrössen der Fall ist. Wie ausgeführt, können auch nicht grundlegende oder nicht wichtige Bestimmungen Inhalt einer Gesetzesinitiative sein. Unter Berücksichtigung des Prinzips "a maiore ad minus" kann nicht von vornherein ausgeschlossen werden, bloss eine Delegationsnorm zu schaffen, die präzise inhaltliche Vorgaben an den Dekretsgeber enthält. Vorliegend kann die streitgegenständliche Bestimmung des Initiativtextes nämlich auch so verstanden werden, dass mit der Gesetzesinitiative eine gesetzliche Grundlage für den späteren Erlass von formellem Dekretsrecht geschaffen werden sollte. Wie im eingereichten Parteigutachten der Beschwerdeführenden zutreffend festgehalten wurde, ist es mit Blick auf den Grundsatz "in dubio pro populo" fragwürdig und kaum praktikabel, das Mass an Gestaltungsspielraum des Dekretsgebers zum Massstab für die Gültigkeit einer Gesetzesinitiative zu erheben, weil die Beurteilung dieses Spielraums den Behörden, die über die Gültigkeit von Initiativen zu befinden haben, einen erheblichen Wertungsspielraum einräumt.

6. Vor diesem Hintergrund kann von einer offensichtlichen Rechtswidrigkeit nicht die Rede sein und der Auffassung des Landrats kann deshalb im Ergebnis nicht gefolgt werden. Daraus erhellt zusammenfassend, dass die Gesetzesinitiative "Stopp dem Abbau an den öffentlichen Schulen!" nicht teilweise offensichtlich rechtswidrig ist bzw. gegen höherrangiges Recht verstösst. Der vorinstanzliche Entscheid ist somit aufzuheben und die Initiative der Beschwerdeführenden zur Abstimmung vorzulegen. Demzufolge ist die Beschwerde gutzuheissen.

7. Mit dem vorliegenden Entscheid erübrigt sich eine Beurteilung des Antrags der Beschwerdeführenden auf Gültigerklärung der Gesetzesinitiative durch das Gericht. Der Landrat wird gehalten sein, die erforderlichen Massnahmen für die Gültigerklärung der formulierten Gesetzesinitiative zu treffen.

8.1 Es bleibt über die Kosten zu befinden. Gestützt auf § 20 Abs. 1 VPO ist das Verfahren vor Kantonsgericht kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten umfassen die Gerichtsgebühren und die Beweiskosten und werden in der Regel der unterliegenden Partei in angemessenem Ausmass auferlegt, wobei Vorinstanzen nur Kosten auferlegt werden, wenn sie das Kantonsgericht in Anspruch nehmen (§ 20 Abs. 3 und 4 VPO). Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens sind demzufolge keine Verfahrenskosten zu erheben und den Beschwerdeführenden ist der geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'400.-- zurückzuerstatten.

8.2 Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei kann für den Beizug eines Anwalts bzw. einer Anwältin eine angemessene Parteientschädigung zulasten der Gegenpartei zugesprochen werden (§ 21 Abs. 1 VPO). Gemäss Ausgang des Verfahrens ist den anwaltlich vertretenen Beschwerdeführenden antragsgemäss eine Parteientschädigung zulasten des Beschwerdegegners zuzusprechen. Die Rechtsvertreter der Beschwerdeführenden machen in ihrer Honorarnote vom 27. Dezember 2017 einen Aufwand von 15.78 Stunden à rund Fr. 280.-- geltend. Der Stundenaufwand erscheint vor dem Hintergrund der Komplexität der Angelegenheit als gerechtfertigt. Der Stundenansatz von Fr. 280.-- erscheint demgegenüber als überhöht. Das Kantonsgericht erachtet vorliegend einen Honoraransatz von Fr. 250.-- pro Stunde als der Schwierigkeit und Bedeutung der Sache angemessen. Die Auslagen in der Gesamthöhe von

Fr. 127.10 sind nicht zu beanstanden. Weiter machen die Rechtsvertreter die entstandenen Kosten für das Kurzgutachten der Universität H._____ in der Höhe von Fr. 2'160.-- geltend. Kosten für Privatgutachten fallen als Barauslage in Betracht. Entschädigungen für Parteiexpertisen werden nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung jedoch nur ausnahmsweise gewährt, wenn sich ein Verfahren als schwierig und sich die Arbeit der beigezogenen Fachperson als nützlich erweist (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2A.191/2005 vom 2. September 2005 E. 5.2; MICHAEL BEUSCH, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/St. Gallen 2008, N 11 zu Art. 64 VwVG; MARCEL MAILLARD, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2016, N 39 zu Art. 64 VwVG). Das vorliegende Privatgutachten wurde in unmittelbarem Zusammenhang mit dem vorliegenden Beschwerdeverfahren erstellt und kann als zur gehörigen Substantiierung und angesichts des durch den Beschwerdegegner eingeholten Berichts bzw. Gutachtens beim Rechtsdienst von Landrat und Regierungsrat vom 10. August 2017 als erforderlich beurteilt werden. Daraus folgt, dass die Kosten für das in Auftrag gegebene Kurzgutachten bei der Universität H._____ im vorliegend zu beurteilenden Fall hinzuzurechnen sind. Demzufolge hat der Beschwerdegegner den Beschwerdeführenden eine Parteient-schädigung in der Höhe von insgesamt Fr. 6'557.85 (inkl. Auslagen und 8 % MWST) auszurichten.

Demgemäss wird **e r k a n n t** :

- ://:
1. In Gutheissung der Beschwerde wird der Landratsbeschluss Nr. 1720 vom 19. Oktober 2017 über die Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative "Stopp dem Abbau an den öffentlichen Schulen!" aufgehoben.
 2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'400.-- wird den Beschwerdeführenden zurückerstattet.
 3. Der Landrat hat den Beschwerdeführenden eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 6'557.85 (inkl. Auslagen und 8 % MWST) zu bezahlen.

Vizepräsident

Gerichtsschreiberin