

BL_GERICHTE 810 19 96 vom 6. November 2019

BL Gerichte, 2019-11-06, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bl_gerichte_810_19_96

FR: BL_GERICHTE 810 19 96 du 6 novembre 2019

IT: BL_GERICHTE 810 19 96 del 6 novembre 2019

Regeste

Mangelhafte Vorbereitung der Landratswahlen vom 31. März 2019 (RRB Nr. 372 vom 26. März 2019)

Erwägungen

E. 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).

E. 3

Zu prüfen ist zunächst, ob der Regierungsrat die Beschwerde vom 13. Februar 2019 zu Recht als Erlassbeschwerde behandelte.

E. 3.1

Der Regierungsrat erwog, gemäss § 27 Abs. 1 lit. b VPO seien Erlasse der Gemeinden beim Verfassungsgericht anfechtbar. Vorliegend seien das kommunale Reglement über Reklameeinrichtungen der Einwohnergemeinde Arlesheim vom 16. Februar 1998 (nachfolgend: Reklamereglement) und die Richtlinien betreffend den Aushang von Wahl-, Abstimmungs- und Parteiplakaten auf öffentlichem Grund sowie für den gemeinsamen Versand von Wahlempfehlungen für Parteien der Gemeinde Arlesheim vom 17. November 2015 (nachfolgend: Richtlinien) angefochten. Der Beschwerdeführer stütze sich bezüglich dieser Erlasse nicht auf einen konkreten Anwendungsfall, sondern verlange eine abstrakte Normenkontrolle. Nach § 29 Abs. 1 VPO gelte für Beschwerden gegen Erlasse eine Frist von 10 Tagen seit der Veröffentlichung des Erlasses im massgebenden Publikationsorgan. Für die vorfrageweise Überprüfung eines kommunalen Erlasses durch den Regierungsrat sei diese Bestimmung analog anzuwenden. Das Reklamereglement und die Richtlinien stammten aus den Jahren 1998 und 2015, weshalb sich die Beschwerde als verspätet erweise.

E. 3.2

Dazu ist vorab festzustellen, dass der Geltungsbereich der VPO auf das Verfahren vor dem Kantonsgericht in Verfassungs-, Verwaltungs- und Sozialversicherungssachen beschränkt ist (§ 1 Abs. 1 VPO). Die Bestimmungen der VPO über die Beschwerde gegen Erlasse (§ 27 ff. VPO) kommen demnach im Verfahren vor dem Regierungsrat nicht zur Anwendung. Die Anfechtung kommunaler Erlasse beim Regierungsrat richtet sich vielmehr nach § 172

ff. des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinde (Gemeindegesezt) vom 28. Mai 1970. Soweit der Regierungsrat im angefochtenen Entscheid von der (analogen) Anwendbarkeit von § 29 Abs. 1 VPO ausging, kann ihm daher nicht gefolgt werden.

E. 3.3

Der Beschwerdeführer bezeichnete seine Beschwerde vom 13. Februar 2019 ausdrücklich als Stimmrechtsbeschwerde und verwies auf die entsprechende gesetzliche Grundlage (§ 83 GpR). Er beanstandete die Richtlinien nicht losgelöst von einem Anwendungsfall bzw. abstrakt, sondern aus Anlass der Landratswahl 2019 und machte geltend, dass sich die Richtlinien diskriminierend auf gewisse Parteien und Kandidaten auswirken könnten und eine den Vorgaben der Verfassung genügende Wahl unter diesen Umständen nicht durchgeführt werden könne. Der Beschwerdeführer verwies auf den Abgabetermin für den Versand der Wahlempfehlungen und den Termin für den Plakataushang für die Landratswahl 2019 und hielt fest, dass sich verfassungsmässige Zustände noch herstellen lassen sollten, ohne eine Wahlwiederholung befürchten zu müssen. Mit ergänzender Eingabe vom 5. März 2019 machte der Beschwerdeführer geltend, dass die BDP in diskriminierender Weise vom Versand der Wahlempfehlungen ausgeschlossen worden sei. Nach dem Gesagten war die Beschwerde vom 13. Februar 2019 entgegen der Auffassung des Regierungsrats nicht auf eine abstrakte Normenkontrolle gerichtet, sondern es wurde damit eine Verletzung der politischen Rechte im Zusammenhang mit der Anwendung der Richtlinien anlässlich der Landratswahl 2019 gerügt. Der Regierungsrat hat die Beschwerde vom 13. Februar 2019 demnach zu Unrecht als Erlassbeschwerde und nicht als Stimmrechtsbeschwerde behandelt.

3.4.1 Zu prüfen ist weiter, ob der Regierungsrat auf die Stimmrechtsbeschwerde hätte eintreten müssen bzw. ob diesbezüglich die Prozessvoraussetzungen im vorinstanzlichen Verfahren gegeben waren.

3.4.2 Der Stimmrechtsbeschwerde ist eigen, dass damit unterschiedliche Kategorien von Anfechtungsobjekten und Streitgegenständen bzw. eine Vielfalt von Schritten auf dem Weg zum Wahl- und Abstimmungsergebnis erfasst werden. Erlasse können sowohl abstrakt als auch im Rahmen einer vorfrageweisen bzw. inzidenten Normenkontrolle Gegenstand einer Stimmrechtsbeschwerde bilden (vgl. BGE 143 I 426 E. 1.1; BGE 136 I 241 E. 1.1.1; Urteil des Bundesgerichts 1C_491/2010, 1C_127/2010 vom 20. Dezember 2010 E. 3.2; Steinmann/Mattle, a.a.O., N 87 zu Art. 82 BGG). Ebenfalls unterliegen Realakte und zahlreiche Vorbereitungshandlungen der Stimmrechtsbeschwerde. Darunter fallen namentlich auch Unterstützungen durch das Gemeinwesen (vgl. Steinmann/Mattle, a.a.O., N 85 zu Art. 82 BGG; BGE 132 I 104 E. 3 = Pra 95 [2006] Nr. 139 E. 5; BGE 114 Ia 427; BGE 113 Ia 291). Die vom Beschwerdeführer monierte Anwendung der Richtlinien im Rahmen der Landratswahl 2019 bzw. die diesbezüglich geltend gemachte Diskriminierung der BDP durch die Gemeinde (E. 3.3 hiervor) kann ohne weiteres Gegenstand einer Stimmrechtsbeschwerde bilden.

3.4.3 Was die Einhaltung der Beschwerdefrist (§ 83 Abs. 3 GpR) im vorinstanzlichen Verfahren anbelangt, so ist festzustellen, dass Mängel hinsichtlich von Vorbereitungshandlungen im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen sofort und vor Durchführung des Urnengangs zu rügen sind. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts besteht ein erhebliches öffentliches Interesse daran, den gerügten Mangel vor dem Urnengang zu beheben, um die Wahl- und Abstimmungsfreiheit zu wahren und eine nachträgliche Wiederholung des Urnengangs zu vermeiden. Zudem ist es mit dem Grundsatz von Treu und Glauben nicht vereinbar, einen Mangel vorerst widerspruchslos hinzunehmen und die Abstimmung erst hinterher anzufechten, wenn deren Ergebnis nicht

den Erwartungen entspricht (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_62/2012 vom 18. April 2012 E. 3; BGE 121 I 1 E. 3b; BGE 110 Ia 176 E. 2a; jeweils mit Hinweisen). Allerdings muss die kurze Beschwerdefrist sinnvoll gehandhabt werden, um dem Stimmbürger eine Beschwerdeerhebung nicht praktisch unmöglich zu machen; so dürfen etwa keine zu geringen Anforderungen an die Erkennbarkeit von Verfahrensmängeln oder Unregelmässigkeiten bzw. keine überzogenen Anforderungen an die Beschwerdebegründung gestellt werden (vgl. BGE 121 I 1 E. 3b). Der Beschwerdeführer macht geltend, er habe im Vorfeld der Landratswahl 2019 erfahren, dass sich in Bezug auf den Versand der Wahlempfehlungen und die Plakatierung für die Landratswahl 2019 in der Gemeinde Arlesheim eine mögliche Diskriminierung abzeichne, worauf er innert der 3-tägigen Frist gemäss § 83 Abs. 3 GpR Stimmrechtsbeschwerde erhoben habe. Als er aus der Presse erfahren habe, dass einer Partei (BDP) die Unterstützung durch die Gemeinde im Sinne der genannten Richtlinien verweigert worden sei, habe er dies dem Regierungsrat umgehend mitgeteilt, welcher die entsprechende Eingabe vom 5. März 2019 zu den Akten genommen habe (Beschwerde vom 8. April 2019, S. 6; Replik vom 22. Juni 2019, S. 2). Soweit der Beschwerdeführer im Zeitpunkt der Beschwerdeerhebung noch keine Kenntnis hatte, ob es in Bezug auf die Landratswahl 2019 zu einer mutmasslich diskriminierenden Anwendung der Richtlinien gekommen war, hat er seine Beschwerde allenfalls verfrüht erhoben. Spätestens mit dem nachträglichen Hinweis des Beschwerdeführers auf die von der BDP geltend gemachte Diskriminierung lag der vom Beschwerdeführer - wenn auch vorzeitig - angeführte konkrete Anlass für eine Beschwerde wegen Verletzung des Stimmrechts vor. Im Lichte der vorstehend zitierten bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist die Beschwerdefrist damit als gewahrt anzusehen.

3.4.4 Nach dem Gesagten ist festzustellen, dass der Regierungsrat auf die Stimmrechtsbeschwerde des Beschwerdeführers zu Unrecht nicht eingetreten ist.

3.5.1 Die Angelegenheit wäre bei dieser Ausgangslage grundsätzlich an den Beschwerdegegner zurückzuweisen zur materiellen Beurteilung der Stimmrechtsbeschwerde. Diesbezüglich ist jedoch festzustellen, dass der Regierungsrat die Beschwerde im Rahmen seiner aufsichtsrechtlichen Kompetenzen gemäss § 86 Abs. 1 GpR einer Beurteilung unterzogen hat. Gestützt auf diese Bestimmung hat der Regierungsrat, soweit er auf Beschwerde hin oder von Amtes wegen Mängel feststellt, wenn möglich vor Schluss des Abstimmungs- oder Wahlverfahrens, die notwendigen Massnahmen zu deren Behebung zu treffen (vgl. auch Urteil des Bundesgerichts 1P.141/1994 vom 26. Mai 1995 E. 2b und c, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBI] 97/1996 S. 233). Daraus erhellt, dass die vom Regierungsrat vorgenommene aufsichtsrechtliche Überprüfung der vom Beschwerdeführer geltend gemachten Verletzung der politischen Rechte einer materiellen Beurteilung der Beschwerde entspricht. Davon geht denn auch der Beschwerdeführer aus, welcher beantragt, auf die Beschwerde sei (durch den Regierungsrat) einzutreten, sofern die aufsichtsrechtliche materielle Beurteilung dem nicht gleichkomme. Letzteres ist wie dargelegt der Fall. Eine Rückweisung an den Regierungsrat hätte vor diesem Hintergrund einen prozessualen Leerlauf zur Folge und würde dem öffentlichen Interesse, über die Rechtmässigkeit von Wahlen innert nützlicher Frist Klarheit zu erlangen, zuwiderlaufen. Das Kantonsgericht verfügt bei Beschwerden wegen Verletzung der politischen Rechte bzw. Art. 34 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 zudem über die gleiche Kognition wie der Regierungsrat und kann die Rügen des Beschwerdeführers uneingeschränkt überprüfen. Unter diesen Umständen ist von einer Rückweisung an den Regierungsrat abzusehen und die Beschwerde ist einer materiellen

Beurteilung durch das Kantonsgericht zu unterziehen. 3.5.2 Der Beschwerdeführer beantragt in Ziffer 3 der Rechtsbegehren, die Gemeinde Arlesheim sei anzuweisen, ihre Wahlwerberichtlinien für sämtliche Wahlen (auch für zukünftige) diskriminierungsfrei und verfassungskonform auszuformulieren. Das fragliche Begehren ist auf eine abstrakte Normenkontrolle bzw. die Anpassung eines kommunalen Erlasses gerichtet. Nachdem die fristauslösende Publikation der vorgenannten Richtlinien vor Jahren erfolgte, ist die Beschwerdefrist diesbezüglich offensichtlich verstrichen. Auf das Rechtsbegehren gemäss Ziffer 3 der Beschwerde ist demnach nicht einzutreten. 3.5.3 Mit den Rechtsbegehren gemäss Ziffer 4 und 5 der Beschwerde beantragt der Beschwerdeführer die Aufhebung der Landratswahl und deren Wiederholung bei gegebenen Voraussetzungen. Die fraglichen Begehren stellen entgegen der Auffassung der Beschwerdegegner keine unzulässige Ausdehnung der Rechtsbegehren gemäss § 6 Abs. 1 VPO dar. Wird ein Urnengang während der Hängigkeit einer Stimmrechtsbeschwerde durchgeführt, so wird die gegen eine Vorbereitungshandlung gerichtete Beschwerde grundsätzlich so verstanden, dass sinngemäss auch der Antrag auf Aufhebung der Wahl oder Abstimmung selber gestellt wird (vgl. Gerold Steinmann/Adrian Mattle, in: Niggli/Uebersax/Wiprächtiger/Kneubühler [Hrsg.], Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl., Basel 2018, N 74 zu Art. 89 BGG; Urteile des Bundesgerichts 1C_511/2015 vom 12. Oktober 2016 E. 1.3; 1C_495/2012 vom 12. Februar 2014 E. 1.4). Auf die Rechtsbegehren gemäss Ziffer 4 und 5 der Beschwerde ist demnach einzutreten. 4.1 Der Regierungsrat erwog in materieller Hinsicht zusammengefasst, die Richtlinien hätten entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers nicht zu einer Diskriminierung von Kandidaten ohne Wohnsitz in Arlesheim geführt. Die Kostenübernahme beim Versand der Wahlempfehlungen und die Ermöglichung der Plakatierung erwiesen sich in Bezug auf die einzelnen Kandidaten und Parteien als neutral und stünden im Einklang mit der Stimm- und Wahlfreiheit. Jede Partei habe die Möglichkeit, sich akkreditieren zu lassen und in den Genuss der Dienstleistungen der Gemeinde zu kommen. Auch werde nicht zwischen ortsansässigen und ausserkommunalen Parteien unterschieden. Die Richtlinien hielten diesbezüglich fest, dass die Akkreditierung auch für lokale Untergruppen und kantonale Mutterparteien gelte. Die Gemeinde lege diese Bestimmung so aus, dass sie auch ausserkommunale Parteien akkreditiere (Entscheid vom 26. März 2019, E. 14.4). Zudem werde in der Beschwerde nicht dargelegt und sei auch nicht ersichtlich, inwiefern die angefochtenen Erlasse tatsächlich zu einer verfassungswidrigen Benachteiligung des Beschwerdeführers bzw. der von ihm genannten Partei (BDP) geführt habe. Nichts deute darauf hin, dass sich eine Partei (namentlich die BDP) hätte akkreditieren lassen wollen, ihr dies aber durch die Gemeinde versagt worden sei. Demnach sei davon auszugehen, dass die Gemeinde - wie sie selber schreibe - auch nicht-ortsansässigen Parteien die Akkreditierung ermögliche, solange diese eine Kontaktperson mit Wohnsitz in Arlesheim angeben könnten (Entscheid vom 26. März 2019, E. 14.5). 4.2 Der Beschwerdeführer macht geltend, gemäss den Richtlinien könnten nur Ortsparteien akkreditiert werden, wobei zusätzlich eine Kontaktperson mit Wohnsitz in Arlesheim zu bezeichnen sei. Aus dem E-Mail-Verkehr zwischen der Präsidentin der BDP Birstal und der Gemeinde Arlesheim gehe hervor, dass die Teilnahme am Versand der Wahlempfehlungen und die Möglichkeit der Plakatierung im Rahmen der Landratswahl 2019 nicht bloss - wie im angefochtenen Entscheid festgehalten - eine Kontaktadresse in Arlesheim vorausgesetzt hätten, sondern dass diese auf in Arlesheim aktive Parteien beschränkt gewesen sei. Zu verlangen, dass eine Partei nur dann anerkannt werde, wenn es sich um eine Ortspartei in der Gemeinde handle, lasse sich in Bezug auf Wahlen, bei denen

die Gemeinde Arlesheim Teil eines grösseren Wahlkreises sei, nicht rechtfertigen. 4.3.1 Die in Art. 34 Abs. 2 BV und Art. 22 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft (KV BL) vom 17. Mai 1984 verankerte Wahl- und Abstimmungsfreiheit gibt den Stimmberechtigten Anspruch darauf, dass kein Wahl- oder Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Es soll garantiert werden, dass jeder Stimmberechtigte seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen kann (vgl. BGE 137 I 200 E. 2.1; BGE 135 I 292 E. 2; BGE 131 I 442 E. 3.1; BGE 130 I 290 E. 3.1; BGE 125 I 441 E. 2a; BGE 121 I 138 E. 3). 4.3.2 Das Ergebnis eines Urnengangs kann unter anderem durch eine unzulässige behördliche Beeinflussung der Willensbildung der Stimmberechtigten im Vorfeld von Urnengängen verfälscht werden. Eine unzulässige behördliche Beeinflussung fällt namentlich in Bezug auf amtliche Abstimmungserläuterungen oder behördliche Informationen vor Volksabstimmungen in Betracht (vgl. BGE 139 I 2 E. 6.2; BGE 138 I 61 E. 6.2; BGE 119 Ia 271 E. 3a). In Bezug auf Wahlen ist ein behördliches Eingreifen in den Wahlkampf grundsätzlich ausgeschlossen. Der Staat darf sich bei Wahlen auch nicht indirekt in den Dienst parteiischer Interessen stellen. Hingegen erstreckt sich das Verbot der behördlichen Intervention im Wahlkampf nicht auf blosse Hilfeleistungen. Solche sind in einem gewissen Umfang regelmässig unabdingbar, damit eine Wahl geordnet durchgeführt werden kann. Allerdings haben sich diese Hilfeleistungen mit Bezug auf die Willensbildung und -betätigung der Wähler als neutral zu erweisen und dürfen nicht einzelne Kandidaten bevorzugen oder benachteiligen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1P.575/1994 vom 22. November 1994 E. 2c, in: ZBl 96/1995 S. 469; BGE 118 Ia 259 E. 3; BGE 117 Ia 452 E. 3c; BGE 113 Ia 291 E. 3c; jeweils mit Hinweisen). Zu den fraglichen Hilfeleistungen gehören namentlich auch der Versand von Wahlkampfmaterial und die Bereitstellung von Plakatanschlagflächen durch das Gemeinwesen, wie sie vorliegend in Frage stehen (vgl. Stephan Widmer, Wahl- und Abstimmungsfreiheit, Zürich 1989, S. 238). 4.4.1 Die Richtlinien der Gemeinde Arlesheim enthalten in Ziffer 2 unter dem Titel "Zulassung von Parteien und Einzelpersonen" folgende Regelung: Die Ortsparteien lassen sich beim Gemeinderat bis spätestens vier Monate vor der Wahl des Gemeinderates akkreditieren. Dafür reicht eine formlose Mailanfrage an den Gemeinderat. Die Akkreditierung gilt jeweils für vier Jahre. Neue Ortsparteien können sich während der Legislatur jeweils bis 8 Wochen vor Wahlen und Abstimmungen beim Gemeinderat für den Rest der Legislatur akkreditieren lassen. Die neuen Ortsparteien legen dem Ersuchen ihre Statuten bei und den Namen mindestens einer offiziellen Kontaktperson, welche ihren Wohnsitz in Arlesheim hat. Die Akkreditierung gilt ebenfalls für lokale Untergruppen (wie auch Jung-Parteien) und kantonale "Mutterparteien". Akkreditierte Parteien werden zu den Turmgesprächen eingeladen, profitieren von der Möglichkeit, am Versand der Wahlempfehlungen teilzunehmen, Plakate für Wahlen und Abstimmungen sowie für Parteianlässe gemäss dieser Richtlinie aufstellen zu lassen, werden in der Kommunikation der Gemeinde (Polit-Flyer und Homepage) aufgeführt und werden mit allen Unterlagen und Informationen an die Parteien bedient. Einzelpersonen, die für kommunale Behörden (Majorzwahlen) kandidieren, können für ihre Wahl am Versand von Wahlempfehlungen teilnehmen und Plakate für die Wahl aushängen lassen. Sie melden ihre Teilnahme am Versand der Wahlempfehlungen und bei der Plakatierung bis zum offiziellen Termin für die Abgabe der Wahlvorschläge beim Gemeinderat an. 4.4.2 Gemäss der vorstehend zitierten Regelung

setzt die Akkreditierung durch die Gemeinde eine Konstituierung als Ortspartei und die Benennung einer Kontaktperson mit Wohnsitz in Arlesheim voraus (Ziff. 2 Abs. 2 der Richtlinien). Für eine Akkreditierung ausserkommunaler Parteien findet sich in den Richtlinien demgegenüber keine ausdrückliche Grundlage. Soweit der Regierungsrat geltend macht, dass die Gemeinde praxisgemäss auch ausserkommunalen Parteien die Akkreditierung ermögliche und keine Anhaltspunkte bestünden, dass sich anlässlich der Landratswahl 2019 eine Partei hätte akkreditieren lassen wollen, ihr dies jedoch durch die Gemeinde verunmöglicht worden sei, kann ihm nicht gefolgt werden. Wie aus dem vom Beschwerdeführer eingereichten E-Mail-Verkehr zwischen der Präsidentin der BDP Birstal und der Gemeinde Arlesheim hervorgeht, gab letztere der BDP im Vorfeld der Wahl nach mehrmaligem Nachfragen die Auskunft, dass der von der Gemeinde mitfinanzierte Versand von Wahlempfehlungen auf Parteien beschränkt sei, die in Arlesheim aktiv seien und man nach geltendem Recht keine Möglichkeit sehe, die Wahlempfehlungen der BDP dem Versand beizulegen (E-Mail des Leiters der Gemeindeverwaltung an die Präsidentin der BDP Birstal vom 25. Januar 2019). Die Anwendung der Richtlinien hatte in Bezug auf die Landratswahl 2019 mithin zur Folge, dass der BDP, welche in Arlesheim über keine Ortspartei verfügt, die Akkreditierung verweigert wurde und sie die Unterstützungen der Gemeinde nicht in Anspruch nehmen konnte. Den Ausführungen im angefochtenen Entscheid, es sei nicht ersichtlich, inwiefern die Richtlinien tatsächlich zu einer Benachteiligung des Beschwerdeführers bzw. der von ihm genannten Partei (BDP) geführt hätten, kann damit nicht gefolgt werden.

4.4.3 Zu prüfen ist, ob sich die Voraussetzungen für eine Inanspruchnahme der Hilfeleistungen der Gemeinde, wie sie in den Richtlinien definiert sind und im vorliegenden Fall gegenüber der BDP zur Anwendung gelangten, im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (E. 4.3.2 hiervor) als neutral erweisen und nicht einzelne Kandidaten bevorzugen oder benachteiligen. Die BDP verfügt in Arlesheim unbestrittenermassen nicht über eine Ortspartei und es wurde ihr aus diesem Grund die Akkreditierung verweigert. Wie der Beschwerdeführer zutreffend feststellt, bildet die Einwohnergemeinde Arlesheim bei kantonalen Wahlen gemeinsam mit der Einwohnergemeinde Münchenstein Teil eines grösseren Wahlkreises. Vorliegend war die BDP denn auch ungeachtet der Tatsache, dass sie in Arlesheim nicht über eine Ortspartei verfügt, im Wahlkreis Münchenstein mit ihren Kandidatinnen zur Landratswahl zugelassen. Für das in den Richtlinien statuierte Erfordernis, in Arlesheim über eine Ortspartei zu verfügen und eine Kontaktperson mit Wohnsitz in Arlesheim zu bezeichnen, ist vor diesem Hintergrund - jedenfalls in Bezug auf kantonale Wahlen - keinerlei sachlicher Grund ersichtlich. Ein solcher wird von den Beschwerdegegnern auch nicht geltend gemacht; diese gingen hinsichtlich des Erfordernisses der Akkreditierung vielmehr davon aus, dass auch ausserkommunale Parteien akkreditiert werden könnten, was vorliegend wie dargelegt (E. 4.4.2 hiervor) nicht der Fall war.

4.5 Nach dem Gesagten ist festzustellen, dass die Anwendung der Richtlinien im Rahmen der Landratswahl 2019 im Fall der BDP zu einem unzulässigen Eingriff in die Wahlfreiheit und damit zu einer Verletzung von Art. 34 BV führte. Dass die Richtlinien in dieser Form mit der Wahlfreiheit nicht vereinbar sind, ist offenbar auch der Gemeinde bewusst: Gemäss der zwischenzeitlich in Kraft getretenen Verordnung betreffend den Aushang von Wahl-, Abstimmungs- und Parteiplakaten auf öffentlichem Grund sowie für den gemeinsamen Versand von Wahlempfehlungen für Parteien vom 7. September 2019 ist neu auch Einzelpersonen oder Gruppierungen, welche nicht Ortsparteien sind, die Teilnahme am Versand von Wahlempfehlungen und der Aushang von Plakaten möglich (§ 2 Abs. 5 der Verordnung).

E. 5

Es stellt sich die Frage nach den Folgen der festgestellten Verletzung der Wahlfreiheit hinsichtlich der Landratswahl 2019.

E. 5.1

Werden bei der Durchführung von Wahlen oder Abstimmungen Verfahrensmängel festgestellt, so hebt das Gericht die betroffenen Wahlen oder Abstimmungen nur auf, wenn die gerügten Unregelmässigkeiten erheblich sind und das Ergebnis beeinflusst haben könnten (vgl. BGE 113 Ia 291 E. 4.4; BGE 112 Ia 338 E. 5). Stellt das Bundesgericht eine Verletzung der politischen Rechte fest, so hebt es eine Wahl nur unter grösster Zurückhaltung auf. Erforderlich ist eine äusserst schwerwiegende Verletzung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit im Sinne von Art. 34 Abs. 2 BV, damit eine Wahl kassiert wird (vgl. Nevin Martina Bucher, in: Andreas Glaser [Hrsg.], Das Parlamentswahlrecht der Kantone, 2018, S. 283; Yvo Hangartner/Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, N 2694). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung muss der Beschwerdeführer in einem solchen Fall allerdings nicht nachweisen, dass sich der Mangel auf das Ergebnis der Wahl entscheidend ausgewirkt hat; es genügt, dass nach dem festgestellten Sachverhalt eine derartige Auswirkung im Bereich des Möglichen liegt. Mangels einer ziffernmässigen Feststellung der Auswirkung eines Verfahrensmangels ist nach den gesamten Umständen und grundsätzlich mit freier Kognition zu beurteilen, ob der gerügte Mangel das Wahlergebnis beeinflusst haben könnte. Dabei ist insbesondere auf die Grösse des Stimmenunterschiedes, die Schwere des festgestellten Mangels und dessen Bedeutung im Rahmen der gesamten Wahlen abzustellen (vgl. BGE 129 I 185 E. 8.1; BGE 119 Ia 272 E. 7a; BGE 118 Ia 259 E. 3). Erscheint die Möglichkeit, dass die Wahl ohne den Mangel anders ausgefallen wäre, nach den gesamten Umständen als derart gering, dass sie nicht mehr ernsthaft in Betracht fällt, so kann von der Aufhebung des Urnenganges abgesehen werden (vgl. Bucher, a.a.O., S. 283, BGE 118 Ia 259 E. 3; BGE 117 Ia 456 E. 3b; BGE 113 Ia 46 E. 7a; BGE 112 Ia 129 E. 3a).

E. 5.2

Der Beschwerdeführer beantragt die Ungültigerklärung der Landratswahl im Wahlkreis Münchenstein und eine Wahlwiederholung, sofern sich die Vorgaben aus dem angefochtenen Reglement als verfassungswidrig und gravierend sowie die Sitzzahlen beeinflussend erweisen. Er argumentiert, für die BDP habe die Verweigerung des Versands der Wahlempfehlungen zu einer massiven Benachteiligung geführt. Der Versand der Wahlempfehlungen sei die Hauptinformationsquelle für die Wahlberechtigten. Sofern eine Partei dort fehle, werde sie von vielen Wahlberechtigten gar nicht erst wahrgenommen. Auch hinsichtlich der Verweigerung der Möglichkeit, Plakate an den vorgesehenen Standorten aufzustellen, sei von einer massiven Benachteiligung auszugehen, zumal der Effekt privater Werbung vergleichsweise gering sei (Beschwerde vom 8. April 2019, S. 6).

E. 5.3

Der Argumentation des Beschwerdeführers kann lediglich teilweise gefolgt werden. Zutreffend ist, dass die Verweigerung der Teilnahme am Versand der Wahlempfehlungen und der Plakatierungsmöglichkeit an den von der Gemeinde zur Verfügung gestellten Standorten im Rahmen der Landratswahl 2019 für die BDP einen erheblichen Nachteil bewirkte. Der BDP war es dadurch verwehrt, sich im Rahmen dieser beiden

Werbmassnahmen an potentielle Stimmberechtigte zu wenden. Dass es sich bei den fraglichen Hilfeleistungen um die Hauptinformationsquelle der Stimmberechtigten handelt und eine Partei gar nicht erst wahrgenommen wird, wenn sie davon ausgeschlossen wird, ist jedoch entgegen der Argumentation des Beschwerdeführers nicht der Fall. Die Bedeutung des Versands von (gedruckten) Wahlempfehlungen und des Aufhängens von Plakaten wird namentlich dadurch relativiert, dass den Parteien neben diesen beiden Möglichkeiten die traditionellen Medien (Presse, Radio/TV) und in der heutigen Zeit vermehrt auch das Internet (Newsportale, Blogs, Social Media etc.) für Werbung zur Verfügung stehen bzw. die Stimmberechtigten diese Medien als Informationsquelle nutzen. Dessen ungeachtet ist hinsichtlich der strittigen Verweigerung der Hilfeleistungen der Gemeinde zweifellos von einem erheblichen Mangel auszugehen, welcher geeignet war, das Wahlergebnis zu beeinflussen.

5.4.1 Zu prüfen ist, ob der festgestellte Mangel den Ausgang der Landratswahl 2019 entscheidend beeinflussen haben könnte.

5.4.2 Der Landratswahl im Kanton Basel-Landschaft liegt folgender Mechanismus zugrunde: Jeder Wahlkreis erhält vor der Wahl anhand des Zuteilungsmechanismus gemäss § 49 Abs. 2 GpR eine bestimmte Anzahl Mandate zugeteilt. Für die Verteilung der Mandate auf die Parteien werden bei der Wahl des Landrats 4 Regionen gebildet, welche jeweils mehrere Wahlkreise umfassen (§ 40 Abs. 1 GpR). In jedem Wahlkreis werden die Parteistimmzahlen durch die Zahl der Wahlkreismandate geteilt. Das auf die nächste ganze Zahl abgerundete Ergebnis ist die Wählerzahl (§ 40 Abs. 2 GpR). In jeder Region werden die Wählerzahlen aller Parteien zusammengezählt und durch die Zahl der Mandate der Region plus 1 geteilt. Das aufgerundete Resultat ist die 1. Wahlzahl (§ 40 Abs. 3 GpR). Jede Partei erhält so viele Mandate, als diese 1. Wahlzahl in ihrer Wählerzahl der Region enthalten ist (§ 40 Abs. 4 GpR). Für die so nicht vergebenen Mandate sieht § 40 Abs. 5 GpR einen weiteren Verteilmechanismus vor, der so oft wiederholt wird, bis alle Mandate an die Parteien verteilt sind. In einem weiteren Schritt erfolgt die Verteilung der ermittelten Parteimandate einer Region auf deren Wahlkreise. Dafür wird die Wählerzahl jeder Partei in der jeweiligen Region durch die Anzahl ermittelte Parteimandate geteilt. Dies ergibt die 2. Wahlzahl (§ 41 Abs. 1 GpR). Jede Partei erhält in ihrem Wahlkreis so viele Mandate, als die 2. Wahlzahl in ihrer Wählerzahl enthalten ist (§ 41 Abs. 2 GpR). Die Verteilung der Mandate auf die Parteien erfolgt mithin anhand der Wählerzahlen in der jeweiligen Region und nicht innerhalb des Wahlkreises. Erst in einem zweiten Schritt werden die Parteimandate auf die Wahlkreise innerhalb der Region verteilt (vgl. zum Ganzen Sibylle von Heydebrand, Stimmrecht und kantonale Autonomie, Basel 2019, S. 271 f.).

5.4.3 Die Gemeinde Arlesheim ist Teil des Wahlkreises Münchenstein (§ 48 Abs. 1 lit. e GpR), welcher zusammen mit den Wahlkreisen Reinach, Muttenz und Laufen Teil der Region 2 bildet (§ 40 Abs. 1 GpR BL). Im Rahmen der Landratswahl 2019 verlor die BDP ihren bisherigen Landratssitz in der Region 2. Es stellt sich die Frage, wie viele zusätzliche Stimmen die BDP im Wahlkreis Münchenstein hätte erhalten müssen, damit sie den fraglichen Sitz hätte erhalten können. Diesbezüglich ist zunächst festzustellen, dass die Wählerzahlen aller Parteien in der Region 2 20'626 betragen (vgl. Wahlen 2019: Ergebnisse der Landrats- und Regierungsratswahlen, Beilage zum Amtsblatt Nr. 14 vom 4. April 2019 [nachfolgend: Wahlen 2019], S. 17). Aufgrund der 32 in der Region 2 zu verteilenden Sitze ergibt sich daraus eine 1. Wahlzahl von 626. Eine Partei musste in der Region 2 somit 626 Wählerzahlen aufbringen, um einen oder mehrere Sitze in der ersten Verteilung zu erhalten. Die BDP erhielt in der Region 2 467 Wählerzahlen und damit 159 zu wenig, um den bisherigen Landratssitz zu verteidigen. Anlässlich der Landratswahl 2019 wurden im

Rahmen der ersten Verteilrunde 29 der 32 Sitze verteilt, weshalb in Anwendung von § 40 Abs. 5 GpR weitere 3 Verteilrunden durchgeführt wurden. Die BDP erhielt auch keinen der verbleibenden 3 Sitze. Der letzte der 32 Sitze wurde in der 4. Verteilung vergeben und ging an die SVP, welche den höchsten Quotienten von 574.143 erreichte. Um diesen Sitz zu erlangen, hätte die BDP demnach mindestens einen Quotienten von 574.144 erreichen müssen. Dies hätte einer Wählerzahl von 575 entsprochen, also 108 mehr als bisher. Der Wahlkreis Münchenstein verfügt über 7 Wahlkreismandate. Demnach entsprechen 108 Wählerstimmen mindestens 756 Parteistimmen (§ 40 Abs. 2 GpR). Diese Parteistimmen hätte die BDP zusätzlich erhalten müssen, und zwar allesamt in der Gemeinde Arlesheim, wo der festgestellte Mangel erfolgt ist. In der Gemeinde Arlesheim wurden 15'771 Parteistimmen abgegeben, 93 davon entfielen auf die BDP (0.59%). Durch die zusätzlichen 756 Stimmen wäre die BDP in Arlesheim auf total 849 Parteistimmen gekommen. Dies entspräche einem Anteil von 5.38% an allen Parteistimmen der Gemeinde Arlesheim und einer Steigerung der Parteistimmen der BDP um 813%. 5.4.4 Eine Steigerung in diesem Umfang erscheint unter Berücksichtigung der Natur und Schwere des Mangels (E. 5.3 hiervor) als praktisch ausgeschlossen. Namentlich kann nicht davon ausgegangen werden, dass die BDP einzig aufgrund der Verweigerung des Versands der Wahlempfehlungen und der Plakatierungsmöglichkeit lediglich rund 10% ihrer Stimmen erzielte. Dies muss umso mehr gelten, als der Rückgang des Wähleranteils der BDP in der Gemeinde Arlesheim von 1.65% im Jahr 2015 auf 0.59% im Jahr 2019 mit einem allgemeinen Rückgang des Wähleranteils der BDP auf kantonaler - wie auch auf eidgenössischer Ebene - korrespondierte. So reduzierte sich der Wähleranteil der BDP im Rahmen der Landratswahl 2019 auch in der anderen Gemeinde des Wahlkreises Münchenstein, der Gemeinde Münchenstein, von 2.32% im Jahr 2015 auf 1.07% im Jahr 2019. In den Gemeinden des angrenzenden Wahlkreises Reinach ging er von 7.1% auf 6.36% (Reinach), von 4% auf 2.48% (Aesch) sowie von 4.15% auf 3% (Pfeffingen) zurück. Daraus erhellt, dass die BDP in den Wahlkreisen Münchenstein und Reinach in sämtlichen Einwohnergemeinden Wähleranteile verlor, wenn auch unterschiedlich stark ausgeprägt. Dass es demgegenüber einzig in der Gemeinde Arlesheim ohne den festgestellten Mangel zu einer Steigerung in einem Umfang von 813% gekommen wäre, kann vor diesem Hintergrund praktisch ausgeschlossen werden. 5.4.5 Nach dem Gesagten erscheint die Möglichkeit, dass die Landratswahl 2019 ohne den festgestellten Mangel anders ausgefallen wäre, nach den gesamten Umständen als derart gering, dass sie nicht mehr ernsthaft in Betracht fällt (E. 5.1 hiervor). Unter diesen Umständen ist von einer Aufhebung des Urnenganges abzusehen. Damit bleibt festzustellen, dass die Gemeinde Arlesheim dadurch, dass sie der BDP im Rahmen der Landratswahl 2019 die Hilfeleistungen der Gemeinde verweigerte, die Wahlfreiheit des Beschwerdeführers gemäss Art. 34 Abs. 2 BV verletzte. Die Beschwerde ist gestützt darauf im Sinne der Erwägungen abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

E. 6

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). Als möglicher Grundsatz, welcher ein Abweichen vom Regelfall der Kostenverlegung nach dem Prozessausgang rechtfertigt, gilt nach der Praxis das Verursacherprinzip, wonach unnötige Kosten zu bezahlen hat, wer sie verursacht hat (vgl. Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV] vom 22. Oktober 2008 [810 07 422] E. 7.2.2; Urteil des Bundesgerichts 1C_432/2012 vom 14. August 2013 E. 3.1).

Vorliegend hat die Gemeinde das Stimmrecht des Beschwerdeführers verletzt und der Regierungsrat ist auf dessen Beschwerde zu Unrecht nicht eingetreten. Die Beschwerdegegner haben dadurch das vorliegende Verfahren verursacht, weshalb ihnen die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'400.-- jeweils zur Hälfte, d.h. im Umfang von jeweils Fr. 700.--, aufzuerlegen sind. Die Parteikosten sind wettzuschlagen (§ 21 Abs. 1 VPO). Demgemäss wird erkannt: //: 1. Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist. 2. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'400.-- werden jeweils zur Hälfte, d.h. im Umfang von jeweils Fr. 700.--, den Beschwerdegegnern auferlegt. Der geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'400.-- wird dem Beschwerdeführer zurückerstattet. 3. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Kantonsrichter Gerichtsschreiber

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.