



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

vom 23. Oktober 2013 (810 13 235)

Politische Rechte

**Gegendarstellungsrecht bei Behördenreferendum / Zeitpunkt der Publikation des Ab-
stimmungstermins**

Besetzung Präsidentin Franziska Preiswerk-Vögtli, Kantonsrichter Niklaus
Ruckstuhl, Christian Haidlauf, Stefan Schulthess, Beat Walther, Ge-
richtsschreiber Marius Wehren

Parteien **A.**____, Beschwerdeführer

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, 4410 Liestal, Be-
schwerdegegner

Einwohnergemeinde B.____, Beschwerdegegnerin

Betreff Festlegung des Abstimmungstermins "Bewilligung eines Kredites für
die weitere Planung Neubau Gemeindeverwaltung"
(RRB Nr. 1140 vom 25. Juni 2013)

A. Mit Beschluss vom 18. März 2013 genehmigte der Einwohnerrat B.____ den Kredit von Fr. 300'000.-- für die Planung des neuen Verwaltungsgebäudes auf Parzelle Nr. 4042, X.____-strasse. Dagegen erhoben 14 Mitglieder des Einwohnerrats das Behördenreferendum im Sinne von § 121 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (GemG) vom 28. Mai 1970.

B. Am 19. März 2013 beschloss der Gemeinderat B.____, dass die kommunale Volksabstimmung zum obgenannten Beschluss am Abstimmungswochenende vom 9. Juni 2013 stattfinde. Die Publikation des Abstimmungstermins erfolgte im April 2013 auf der Homepage der Gemeinde sowie im "B.____ Anzeiger" (Amtsanzeiger) vom 3. Mai 2013.

C. Am 30. April 2013 erhob A.____ im Zusammenhang mit der Volksabstimmung vom 9. Juni 2013 Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft. Er stellte den Antrag, der Abstimmungstermin vom 9. Juni 2013 sei zu verschieben und dem Referendumskomitee sei ein Recht auf Gegendarstellung innert nützlicher Frist zu gewähren. Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, dass die Kommunikation des Abstimmungstermins nicht rechtzeitig erfolgt sei und dem Behörden-Referendumskomitee keine Möglichkeit zur Gegendarstellung eingeräumt worden sei.

D. Mit Vernehmlassung an den Regierungsrat vom 29. Mai 2013 ersuchte die Einwohnergemeinde B.____ um Abweisung der Beschwerde.

E. Anlässlich der Abstimmung vom 9. Juni 2013 wurde die verfahrensgegenständliche Vorlage mit 1414 zu 1341 Stimmen angenommen.

F. Mit Nachtrag zur Beschwerde vom 12. Juni 2013 beantragte A.____ die Aufhebung des Abstimmungsergebnisses und die Wiederholung der Abstimmung.

G. Mit Entscheid des Regierungsrats vom 25. Juni 2013 wurde die Beschwerde von A.____ abgewiesen. Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, dass die Bestimmungen des Gesetzes über die politischen Rechte (GpR) vom 7. September 1981 keine Geltung hätten, wenn ein Behördenreferendum ergriffen werde. Die Frist zur Publikation des Abstimmungstermins sei demnach nirgends ausdrücklich geregelt und den kommunalen Behörden komme diesbezüglich ein grosser Spielraum zu. Vorliegend sei der Abstimmungstermin am 2. April 2013 auf der Homepage der Gemeinde B.____ und am 3. Mai 2013 im "B.____ Anzeiger" öffentlich publiziert worden. Damit sei bis zur Abstimmung genügend Zeit vorhanden gewesen, sich rechtzeitig und umfassend zu informieren und für den Gratisversand von Propagandamaterialien vorzubereiten. Die Befürworter eines Behördenreferendums könnten sich zudem mangels Anwendbarkeit des Gesetzes über die politischen Rechte nicht auf das Recht auf Gegendarstellung im Sinne von § 19 GpR berufen.

H. Am 6. Juli 2013 erhob A.____ gegen den Entscheid des Regierungsrats vom 25. Juni 2013 Beschwerde beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht. Er stellt

den Antrag, das Ergebnis der Abstimmung vom 9. Juni 2013 sei aufzuheben und die Abstimmung sei unter Gewährung des Gegendarstellungsrechts zu wiederholen.

I. Der Regierungsrat beantragt in seiner Vernehmlassung vom 6. August 2013 die Abweisung der Beschwerde.

J. In ihrer Vernehmlassung vom 29. August 2013 beantragt die Einwohnergemeinde B.____ die Abweisung der Beschwerde.

K. Mit Präsidialverfügung vom 9. September 2013 wurde der Fall der Kammer zur Beurteilung im Rahmen einer Urteilsberatung überwiesen.

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

1.1 Gemäss § 37 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 kann wegen Verletzung des Stimmrechts beim Verfassungsgericht Beschwerde erhoben werden. Im Weiteren ist die Beschwerde zulässig wegen mangelhafter Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen (§ 37 Abs. 1 lit. b VPO). Das Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, ist gestützt darauf zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde, mit welcher Mängel im Zusammenhang mit der Abstimmung vom 9. Juni 2013 gerügt werden, zuständig. Der Beschwerdeführer ist als stimmberechtigter Einwohner der Gemeinde B.____ zur Beschwerde legitimiert (§ 38 Abs. 1 VPO).

1.2.1 Nach § 39 Abs. 1 VPO ist die Beschwerde innert 10 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 den Geltungsbereich des Gesetzes über die politischen Rechte, so ist sie innert 3 Tagen beim Verfassungsgericht einzureichen (§ 39 Abs. 2 VPO).

1.2.2 Bei der vorliegend strittigen Abstimmung vom 9. Juni 2013 handelt es sich um eine kommunale Abstimmung, welche nach § 1 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte (GpR) vom 7. September 1981 in den Geltungsbereich dieses Gesetzes fällt. Daran ändert der Verweis des Regierungsrats auf § 121 Abs. 2 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (GemG) vom 28. Mai 1970 nichts. Die genannte Bestimmung regelt, dass das Behördenreferendum sofort zu ergreifen ist und dass dabei die Vorschriften des Gesetzes vom 7. September 1981 über die politischen Rechte keine Geltung haben. Daraus folgt einzig, dass das GpR bei der Ergreifung des Behördenreferendums als solches keine Geltung hat, nicht jedoch, dass es in Bezug auf die nach dem Zustandekommen des Behördenreferendums durchzuführende Abstimmung nicht zur Anwendung gelangt (vgl. auch Urteil des Verfassungsgerichts des Kantons Basel-Landschaft [VGE] vom 20. Juni 2001 [2001/74] E. 1 ff.). Die in § 121 Abs. 2 GemG statuierte Nichtanwendbarkeit des GpR bezieht sich damit im Wesentlichen auf die besonderen Bestimmungen des GpR über das Referendum (§§ 50 ff. GpR), welche ge-

stützt auf den in § 82 Abs. 1 GpR enthaltenen Verweis teilweise auch auf Gemeindeebene anwendbar sind und welche in erster Linie das Verfahren regeln. Die vorliegend strittige Abstimmung fällt somit ungeachtet der Tatsache, dass sie aufgrund eines Behördenreferendums durchgeführt wurde, in den Geltungsbereich des GpR. Demnach kommt nicht die im angefochtenen Entscheid angegebene Frist von 10 Tagen, sondern die 3-tägige Beschwerdefrist gemäss § 39 Abs. 2 VPO zur Anwendung. Diese Frist wurde vom Beschwerdeführer unbestrittenermassen nicht eingehalten und auf die Beschwerde wäre somit zufolge Fristversäumnis nicht einzutreten.

1.2.3 Gemäss einem aus dem Prinzip von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV) fließenden Grundsatz des öffentlichen Prozessrechtes darf den Parteien aus einer fehlerhaften behördlichen Rechtsmittelbelehrung kein Nachteil erwachsen. Wer allerdings die Unrichtigkeit der Rechtsmittelbelehrung erkannte oder bei zumutbarer Sorgfalt hätte erkennen müssen, kann sich nicht auf den genannten Grundsatz berufen. Allerdings vermag nur eine grobe prozessuale Unsorgfalt der betroffenen Partei oder ihres Anwaltes eine falsche Rechtsmittelbelehrung aufzuwiegen (vgl. BGE 124 I 255 E. 1a/aa mit Hinweisen). Wann der Prozesspartei eine als grob zu wertende Unsorgfalt vorzuwerfen ist, beurteilt sich nach den konkreten Umständen und nach ihren Rechtskenntnissen, wobei bei Anwälten naturgemäss ein strengerer Massstab anzulegen ist. In der Regel ist nicht von einer groben Unsorgfalt auszugehen, wenn die unzutreffende Rechtsmittelbelehrung nicht auf einem Versehen der Behörde beruht, sondern auf eine nicht im vorneherein unhaltbare Würdigung der Rechtslage, verbunden mit der behördlichen Überzeugung, die Belehrung entspreche der gesetzlichen Ordnung, zurückzuführen ist (vgl. Urteil des Bundesgerichts 8C_122/2013 vom 7. Mai 2013 E. 4.1 mit Hinweisen). Die im angefochtenen Entscheid enthaltene Rechtsmittelbelehrung beruht auf der rechtlichen Würdigung der Vorinstanz, dass das GpR in Bezug auf die Abstimmung vom 9. Juni 2013 nicht zur Anwendung gelangt. Dem Beschwerdeführer kann vor diesem Hintergrund und im Hinblick darauf, dass die Frage der Anwendbarkeit des GpR im vorliegenden Fall strittig ist, keine grobe Unsorgfalt im Sinne der Rechtsprechung des Bundesgerichts vorgeworfen werden. Er ist gestützt darauf in seinem Vertrauen auf die unzutreffende Rechtsmittelbelehrung zu schützen und die Beschwerdefrist ist demnach als gewahrt anzusehen. Da auch sämtliche weiteren formellen Voraussetzungen erfüllt sind, kann auf die Beschwerde eingetreten werden.

2. Die Kognition des Kantonsgerichts ist gemäss § 37 Abs. 2 VPO in Verbindung mit § 45 Abs. 1 lit. a und b VPO auf Rechtsverletzungen einschliesslich Überschreitung, Unterschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts beschränkt. Die Beurteilung der Angemessenheit ist dem Kantonsgericht dagegen - abgesehen von hier nicht vorliegenden Ausnahmefällen - untersagt (§ 45 Abs. 1 lit. c VPO).

3. In formeller Hinsicht stellt sich vorab die Frage der Fristwahrung im Verfahren vor Regierungsrat. Diesbezüglich regelt § 83 Abs. 3 GpR, dass die Beschwerde wegen Verletzung des Stimmrechts und wegen mangelhafter Vorbereitung und Durchführung von Abstimmungen innert drei Tagen seit Entdeckung des Beschwerdegrundes einzureichen ist. Demgegenüber statuiert § 175 Abs. 2 lit. c GemG, auf welchen die Vorinstanz in ihrem Entscheid abstellte, bei Be-

schwerden wegen Missachtung der Rechte der Stimmberechtigten eine 10-tägige Frist seit der Entdeckung des Beschwerdegrundes. Welche der genannten Fristen im Fall einer kommunalen Urnenabstimmung zur Anwendung gelangt, lässt sich nicht ohne weiteres beantworten. Die Frage kann letztlich offen gelassen werden, zumal dem Rechtsuchenden aus einer unklaren oder zweideutigen Regelung der Rechtsmittelvoraussetzungen, wie sie in Bezug auf die genannten Bestimmungen zweifellos vorliegt, kein Nachteil erwachsen darf (vgl. BGE 97 I 100 E. 4 mit Hinweisen). Der Beschwerdeführer durfte somit im Verfahren vor Regierungsrat auf die Anwendbarkeit der 10-tägigen Frist nach § 175 Abs. 2 lit. c GemG vertrauen und der Regierungsrat ist gestützt darauf zu Recht von der Einhaltung der Beschwerdefrist ausgegangen.

4.1 Der Beschwerdeführer rügt in materieller Hinsicht zunächst, dass im vorliegenden Fall zu Unrecht von der Gewährung des Gegendarstellungsrechts abgesehen worden sei. Das Gesetz über die politischen Rechte gebe im Zusammenhang mit dem Behördenreferendum zwar keine Antwort auf die Frage der Bildung eines Referendumskomitees. Es sei jedoch in einigen Gemeinden, unter anderem in B.____, zur Gewohnheit geworden, bei einem Behördenreferendum die unterschreibenden Einwohnerräte analog einem Referendumskomitee zu behandeln und ihnen ein Gegendarstellungsrecht im Abstimmungsbüchlein einzuräumen. Im Normalfall werde dabei der Erstunterzeichner brieflich angeschrieben. Das Gesetz lasse Raum für solche ergänzenden Regelungen durch Gewohnheitsrecht, wobei eine entsprechende Praxis in B.____ schon seit mehreren Jahren ununterbrochen praktiziert und von den Verwaltungsstellen bisher nicht bestritten worden sei. Als Beispiele könnten die Behördenreferenden zur Hochhausabstimmung (D.____/C.____) und zum Feuerwehrmagazin genannt werden. Was im vorliegenden Fall die Darstellung der Argumente des Behördenreferendums und jene des Gemeinderats im Abstimmungsbüchlein anbelange, so erweise sich diese als unausgeglichen. Die Argumente würden sich im Umfang und in der Darstellung wesentlich unterscheiden und die Verwaltung habe ihre Monopolstellung voll zu ihren Gunsten ausgenutzt.

4.2 Der Regierungsrat erwog im angefochtenen Entscheid, dass sich der Beschwerdeführer aufgrund der Nichtanwendbarkeit des Gesetzes über die politischen Rechte nicht auf das in § 19 GpR statuierte Recht auf Gegendarstellung berufen könne. Am 9. Juni 2011 habe der Landrat dem Regierungsrat eine Motion überwiesen, mit welcher dieser beauftragt worden sei, die gesetzlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass auch im Falle eines Behördenreferendums den Befürwortern wie den Gegnern die Möglichkeit eingeräumt werde, in den amtlichen Abstimmungsunterlagen ihren Standpunkt in angemessenem Umfang darzustellen. Bis heute sei jedoch keine entsprechende gesetzliche Grundlage geschaffen worden, weshalb zum heutigen Zeitpunkt kein Anspruch auf ein Gegendarstellungsrecht bestehe. Ebenso fehle es an einer gesetzlichen Umschreibung, wer bei einem Behördenreferendum das Referendumskomitee bilde und welche Aufgaben und Pflichten das Komitee hätte. Das Argument des Beschwerdeführers, wonach alle Ratsmitglieder, welche das Behördenreferendum ergriffen hätten, gleichzeitig das Referendumskomitee bildeten, treffe nicht zu. In seiner Vernehmlassung führt der Regierungsrat ergänzend aus, dass der Beschwerdeführer mangels Gegendarstellungsrecht auch mit seinem Vorbringen, die Darstellung der Argumente des Behördenreferendums und jene des Gemeinderats sei unausgeglichen ausgefallen, nicht durchzudringen vermöge.

4.3 Die Gemeinde führt im Wesentlichen aus, dass die geltenden Gesetzesgrundlagen den Unterzeichnenden eines Behördenreferendums keinen Anspruch auf Gegendarstellung einräumen würden. Eine Lücke, welche durch Gewohnheitsrecht gefüllt werden könnte, liege diesbezüglich nicht vor. Soweit der Beschwerdeführer die Darstellung der Argumente des Behördenreferendums und jene des Gemeinderats in den Abstimmungserläuterungen als unausgeglichen moniere, übersehe er, dass in den Erläuterungen bereits unter dem Titel "Beratung im Einwohnerrat" mehrheitlich Contra-Voten aufgeführt worden seien.

5.1 Die in der Bundesverfassung verankerte Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV). Die Stimmberechtigten haben namentlich einen Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht ihren freien Willen zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Sie sollen ihre politische Entscheidung gestützt auf einen gesetzeskonformen sowie möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen können (vgl. BGE 130 I 290 E. 3.1). Das Ergebnis eines Urnengangs kann unter anderem durch eine unzulässige behördliche Beeinflussung der Willensbildung der Stimmberechtigten im Vorfeld von Urnengängen verfälscht werden. Eine solche fällt namentlich in Bezug auf amtliche Abstimmungserläuterungen in Betracht (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_283/2010 vom 9. Dezember 2010 E. 2.2).

5.2 Nach der Rechtsprechung sind behördliche Abstimmungserläuterungen oder Abstimmungsbotschaften, in denen eine Vorlage erklärt und zur Annahme oder Ablehnung empfohlen wird, unter dem Gesichtswinkel der Abstimmungsfreiheit zulässig. Die Behörde ist dabei zwar nicht zur Neutralität verpflichtet - und darf eine Abstimmungsempfehlung abgeben -, wohl aber zur Sachlichkeit. Sie verletzt ihre Pflicht zu objektiver Information, wenn sie über den Zweck und die Tragweite der Vorlage falsch orientiert. Dem Erfordernis der Objektivität genügen Abstimmungserläuterungen, wenn die Aussagen wohlabgewogen sind und beachtliche Gründe dafür sprechen, wenn sie ein umfassendes Bild der Vorlage mit ihren Vor- und Nachteilen abgeben und den Stimmberechtigten eine Beurteilung ermöglichen oder wenn sie trotz einer gewissen Überspitzung nicht unwahr und unsachlich bzw. lediglich ungenau und unvollständig sind. Die Behörde muss sich nicht mit jeder Einzelheit einer Vorlage befassen und nicht alle denkbaren Einwendungen, welche gegen eine Vorlage erhoben werden können, erwähnen. Im Sinne einer gewissen Vollständigkeit verbietet das Gebot der Sachlichkeit indessen, in den Abstimmungserläuterungen für den Entscheid des Stimmbürgers wichtige Elemente zu unterdrücken, für die Meinungsbildung bedeutende Gegebenheiten zu verschweigen oder Argumente von gegnerischen Referendums- oder Initiativkomitees falsch wiederzugeben (vgl. BGE 138 I 61 E. 6.2 mit Hinweisen).

5.3 Abstimmungserläuterungen haben namentlich dem Gebot der Ausgewogenheit zu genügen. Danach müssen insgesamt sowohl die Argumente, die für, als auch jene, die gegen eine Vorlage geäußert werden, in angemessener Art und Weise dargestellt werden. Behördliche Erläuterungen, aus denen die wichtigsten Argumente der Opposition nicht hervorgehen, sind - ausser im seltenen Fall unbestrittener obligatorischer Referenden - keinesfalls mit der Wahl- und Abstimmungsfreiheit vereinbar (vgl. MICHEL BESSON, Behördliche Information vor Volksabstimmungen, Bern 2003, S. 261). Die behördlichen Informationen haben in diesem Sinne insbe-

sondere auch das Prinzip der Chancengleichheit zu wahren (vgl. ANDREA MARCEL TÖNDURY, Intervention oder Teilnahme? Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Kommunikation im Vorfeld von Volksabstimmungen, in: ZBl 112/2011 S. 358 f.; BGE 136 I 389 E. 3.2). Letzteres wird mit einer kontradiktorischen und paritätischen Darstellung der verschiedenen Auffassungen am besten verwirklicht (vgl. BESSON, a.a.O., S. 260).

5.4 Das kantonale Recht regelt in § 19 Abs. 1 GpR, dass der Regierungsrat den kantonalen Vorlagen sachliche Erläuterungen beilegt, die auch die gegensätzlichen Standpunkte darstellen. Bei Referendum und Initiative ist dem Komitee Gelegenheit zu geben, seinen Standpunkt in angemessenem Umfang und auf eigene Verantwortung selbst darzustellen. Sofern der Gemeinderat bei kommunalen Vorlagen sachliche Erläuterungen beilegt, haben diese den Anforderungen von Absatz 1 zu entsprechen (§ 19 Abs. 2 GpR).

5.5 Wie bereits ausgeführt steht die Regelung von § 121 Abs. 2 GemG der Anwendbarkeit des GpR in Bezug auf Abstimmungen, welche aufgrund eines Behördenreferendums durchgeführt werden, nicht entgegen. Das in § 19 Abs. 1 GpR statuierte Erfordernis sachlicher Erläuterungen, welche auch die gegensätzlichen Standpunkte darstellen, kommt damit im vorliegenden Fall ohne weiteres zum Tragen. Fraglich erscheint indes, ob ein Rechtsanspruch der Befürworter eines Behördenreferendums gestützt auf § 19 Abs. 1 GpR besteht, ihren Standpunkt in angemessenem Umfang und auf eigene Verantwortung selbst darzustellen. Die Beschwerdegegner halten in diesem Zusammenhang zu Recht fest, dass beim Behördenreferendum kein Referendumskomitee im Sinne dieser Bestimmung besteht. Wie es sich damit verhält, kann gestützt auf die nachfolgenden Erwägungen letztlich offen gelassen werden. Fest steht jedenfalls, dass die Regelung von § 19 Abs. 1 GpR Raum belässt für eine kommunale Praxis, welche den Urhebern eines Behördenreferendums Gelegenheit einräumt, ihren Standpunkt darzulegen. Gestützt darauf ist namentlich das von der Gemeinde B.____ im Rahmen der kommunalen Abstimmung vom 27. September 2009 betreffend Quartierplan C.____- und D.____-Areale gewählte Vorgehen, den Standpunkt der Urheber des Behördenreferendums - unzutreffend als "Referendumskomitee" bezeichnet - in den Erläuterungen abzudrucken, nicht zu beanstanden. Weshalb im vorliegenden Fall nicht in gleicher Weise vorgegangen wurde, vermag die Gemeinde nicht überzeugend darzulegen. Soweit sie geltend macht, dass nach Auskunft der Landeskanzlei bei einem Behördenreferendum kein Anspruch auf ein Gegendarstellungsrecht bestehe, steht dies nach dem Gesagten einer Gewährung des Gegendarstellungsrechts jedenfalls nicht entgegen.

5.6 Die Erläuterungen zur Volksabstimmung vom 9. Juni 2013 enthalten zunächst eine Zusammenfassung der Vorlage und eine Stimmempfehlung des Gemeinderats. Es folgen eine Darstellung der Vorlage im Detail und eine Zusammenfassung der Beratung im Einwohnerrat. Weiter wird in den Erläuterungen unter den Titeln "Die Argumente des Behördenreferendums" und "Die Argumente des Gemeinderats" eine stichwortartige Darstellung der entsprechenden Standpunkte vorgenommen. Unter dem Titel "Die Argumente des Behördenreferendums" wird folgendes festgehalten: "8 Mitglieder der SVP und 6 Mitglieder der Unabhängigen und Grünen haben das Behördenreferendum aus folgenden Gründen ergriffen (vgl. auch kontroverse Diskussion im Einwohnerrat)". Die verfahrensgegenständlichen Abstimmungserläuterungen enthal-

ten mithin eine kontradiktorische Darstellung der Standpunkte der Befürworter und Gegner der Abstimmungsvorlage. Gegen eine solche Darstellung ist nichts einzuwenden, zumal es sich dabei um ein geeignetes Mittel handelt, die freie und unverfälschte Meinungs- und Willensbildung der Stimmberechtigten zu gewährleisten. Damit jedoch in einem solchen Fall das Prinzip der Chancengleichheit gewahrt wird, ist den Urhebern des Behördenreferendums bzw. deren Vertretung Gelegenheit einzuräumen, ihren Standpunkt in eigenen Worten darzulegen oder aber eine entsprechende Stellungnahme einzureichen. Das alleinige Abstellen auf ein - mehr oder weniger ausführliches Protokoll einer Einwohnerratssitzung - genügt in diesem Zusammenhang nicht. Im vorliegenden Fall wurden jedoch sowohl die "Argumente des Behördenreferendums" als auch die "Argumente des Gemeinderats" durch den Gemeinderat verfasst. Die "Argumente des Behördenreferendums" basieren dabei nicht auf einer eigenen Darstellung oder Stellungnahme der Urheber des Behördenreferendums, sondern wurden vom Gemeinderat offenbar anhand des Protokolls der Beratung im Einwohnerrat zusammengestellt, auf welche überdies verwiesen wird. Während sodann die "Argumente des Behördenreferendums" stichwortartig unter einem Punkt auf einer Drittelseite aufgeführt sind, werden die "Argumente des Gemeinderats" in einer Liste von zehn Punkten zuzüglich einer ergänzenden Bemerkung sowie einer erneuten Abstimmungsempfehlung auf zwei Seiten dargestellt. Auch wenn die Wahl- und Abstimmungsfreiheit nicht verlangt, dass den Urhebern eines Referendums gleich viel Raum eingeräumt wird wie den Behörden, kann bei einem solchen Verhältnis nicht mehr von einer ausgewogenen behördlichen Information gesprochen werden. Erschwerend fällt dabei ins Gewicht, dass bei einer kontradiktorischen Gegenüberstellung der Argumente von Befürwortern und Gegnern der Grundsatz der Ausgewogenheit erhöhten Anforderungen zu genügen hat, zumal bei einem solchen Vorgehen ein Missverhältnis der Argumente in quantitativer Hinsicht besonders deutlich zum Ausdruck kommt. Die Abstimmungserläuterungen erweisen sich nach dem Gesagten insofern als mangelhaft, als die Gemeinde davon abgesehen hat, den Urhebern des Behördenreferendums bzw. deren Vertretung Gelegenheit einzuräumen, ihren Standpunkt in eigenen Worten darzulegen oder aber eine entsprechende Stellungnahme einzureichen und die Darstellung der Standpunkte der Gegner und Befürworter der Vorlage unausgewogen ist.

6.1 Der Beschwerdeführer rügt im Weiteren, dass die Kommunikation des Abstimmungstermins mit der Publikation im "B.____ Anzeiger" vom 3. Mai 2013 verspätet erfolgt sei. Es sei dadurch nicht mehr genügend Zeit vorhanden gewesen für eine sinnvolle Planung des Abstimmungskampfs. Ausserdem hätten die kommunalen Fristen für den Gratisversand von Propagandamaterial nicht mehr eingehalten werden können.

6.2 Der Regierungsrat macht geltend, dass die Publikationsfrist im Falle der Ergreifung eines Behördenreferendums nirgends ausdrücklich geregelt sei. Die kommunalen Behörden hätten deshalb einen grossen Spielraum bei der Festlegung der Publikationsfrist, sodass die Bekanntgabe eines Abstimmungstermins innert angemessener Frist ausreiche. Diese Voraussetzung sei im vorliegenden Fall erfüllt, zumal die Kenntnissnahme des Abstimmungstermins spätestens am 3. Mai 2013 (öffentliche Publikation im "B.____ Anzeiger") und damit fünf Wochen vor dem Abstimmungstag erfolgt sei. Dem Argument des Beschwerdeführers, wonach die Bekanntgabe des Abstimmungstermins den Parteien die aktive Teilnahme am Propagandaversand verunmöglicht habe, sei zu entgegnen, dass die politischen Parteien bereits vor dem ge-

nannten Datum informiert worden seien und somit genügend Zeit für die Vorbereitung des Propagandamaterials bestanden habe.

6.3 Die Gemeinde führt im Wesentlichen aus, dass der Termin der Abstimmung vom 9. Juni 2013 bereits am 2. April 2013 auf der Homepage der Gemeinde publiziert worden sei. Die Partei des Beschwerdeführers habe zudem unbestrittenermassen am Propagandaversand teilgenommen und bei der Gemeinde seien auch keine Gesuche von Aktionskomitees eingegangen, welche wegen nicht fristgerechter Einreichung abgewiesen worden seien. Als leitende Mitglieder eines allfälligen Aktionskomitees seien zudem wohl nur Unterzeichnende des Behördenreferendums in Frage gekommen. Diesen hätten jedoch der Termin der Abstimmung wie auch die Termine des Propagandaversands bekannt sein müssen.

6.4 Gemäss § 1 Abs. 1 der Verordnung zum Gesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1991 ist die Ansetzung von kantonalen Abstimmungen und Wahlen in der Regel mindestens 12 Wochen vor dem Abstimmungs- und Wahltag im Amtsblatt bekanntzugeben. Gemeindeabstimmungen und -wahlen sind rechtzeitig in geeigneter Weise bekanntzugeben. Die fragliche Verordnung enthält in Bezug auf Gemeindeabstimmungen lediglich eine Minimalvoraussetzung, welche auch ohne gesetzliche Grundlage gestützt auf die Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 BV) gilt. Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit vermittelt dem Einzelnen einen Anspruch darauf, dass die Behörde die Termine von Wahlen und Abstimmungen rechtzeitig kommuniziert. Das Gemeinwesen soll sich nicht durch kurzfristige Ansetzung eines Urnengangs einen Vorteil verschaffen können, sondern allen Stimmberechtigten und politischen Kräften ist die Möglichkeit zu geben, sich gleichermassen auf den Wahl- oder Abstimmungskampf vorbereiten und effektiv an ihm partizipieren zu können. Die Behörden haben über die rechtzeitige Ankündigung der Abstimmungstermine hinaus ein gesetzmässiges Wahl- und Abstimmungsverfahren durchzuführen und sich exakt nach den gesetzlichen Bestimmungen zu richten. Die Formvorschriften sind notwendig, damit sich der Wille der Stimmberechtigten richtig, d.h. in einem zum Voraus genau bestimmten Verfahren ausdrücken kann. Die Abstimmungsvorlage muss nicht nur inhaltlich korrekt vorbereitet sein, sondern es sind auch die gesetzlichen Termine einzuhalten, damit sich die Stimmberechtigten auf eine effektive Teilnahme an der Abstimmung und Wahl vorbereiten können (vgl. LUKAS SCHAUB, Die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskämpfen - Ein Beitrag zum demokratischen Diskurs und zur politischen Chancengleichheit, Zürich/St. Gallen 2012, S. 304; YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, S. 1010; STEPHAN WIDMER, Wahl- und Abstimmungsfreiheit, Zürich 1989, S. 119).

6.5 Gemäss § 9 des Verwaltungs- und Organisationsreglements (VOR) der Gemeinde B.____ vom 28. Februar 2011 erfolgen die amtlichen Publikationen - und damit auch die Publikation von Abstimmungsterminen - durch Veröffentlichung in einem vom Gemeinderat bestimmten "Amtlichen Publikationsorgan". Amtliches Publikationsorgan im Sinne dieser Bestimmung ist unbestrittenermassen der "B.____ Anzeiger". Als massgebender Zeitpunkt für die Publikation des Abstimmungstermins hat demnach im vorliegenden Fall die Publikation im "B.____ Anzeiger" vom 3. Mai 2013 zu gelten. Der Beschwerdeführer rügt diesen Zeitpunkt der Publikation als verspätet. Er verweist in diesem Zusammenhang auf das Reglement der Gemeinde B.____

über die Unterstützung der politischen Parteien bei Wahlen und Abstimmungen (PpR) vom 23. November 2009, welches Anwendung findet auf alle politischen Parteien, Sektionen und Ortsgruppen in B.____ sowie auf Referendums-, Initiativ- und Aktionskomitees (§ 1 PpR) und welches den genannten Gruppierungen einen Anspruch gibt auf unentgeltliche Unterstützung für ihre Stimm- und Wahlpropaganda (§ 2 Abs. 1 PpR). Gesuche um Unterstützung sind dabei spätestens sechs Wochen vor der Wahl oder Abstimmung zu stellen, das Stimm- und Wahlpropagandamaterial ist spätestens fünf Wochen vor der Wahl oder Abstimmung abzuliefern, wobei verspätet abgeliefertes Material zurückgewiesen wird (§ 3 Abs. 1 und 2 PpR). Der Beschwerdeführer macht zu Recht geltend, dass mit der Publikation des Abstimmungstermins fünf Wochen vor der Abstimmung diese im PpR statuierten Fristen nicht mehr eingehalten werden können. Die Behörden haben sich jedoch wie bereits ausgeführt bei Abstimmungen exakt nach den gesetzlichen Bestimmungen zu richten. Sie haben die Formvorschriften und die gesetzlichen Termine einzuhalten. Dies beinhaltet, dass die Publikation des Abstimmungstermins abgestimmt ist auf allfällige im Zusammenhang mit Abstimmungen stehende kommunale Fristen, wie sie namentlich im Fall der Fristen des PpR in Frage stehen. Diesem Erfordernis wurde im vorliegenden Fall nicht entsprochen und die Abstimmung leidet insofern an einem Mangel. Daran ändert nichts, dass der Abstimmungstermin bereits im April 2013 auf der Homepage der Gemeinde publiziert wurde und die politischen Parteien vorgängig per E-Mail über den Abstimmungstermin informiert wurden. Einerseits entspricht die Publikation auf der Homepage der Gemeinde nicht einer Publikation im "Amtlichen Publikationsorgan", wie sie gemäss § 9 VOR erforderlich ist. Andererseits ist nicht massgebend, ob gewisse Personengruppen vorgängig per E-Mail informiert wurden und dadurch namentlich auch die Partei des Beschwerdeführers rechtzeitig ein Gesuch um Unterstützung einreichen konnte. Eine Verletzung der politischen Rechte kann in Frage stehen ohne Rücksicht darauf, ob der Bürger irgendwie in seinen persönlichen Rechten betroffen ist, zumal mit der Stimmrechtsbeschwerde immer auch öffentliche Interessen verfolgt werden (vgl. BGE 119 Ia 167 E. 1d mit Hinweisen). Ob der Beschwerdeführer oder seine Partei einen Nachteil erlitten haben, ist somit nicht massgebend und vermag jedenfalls nichts am festgestellten Mangel zu ändern. Dasselbe gilt hinsichtlich des Vorbringens der Gemeinde, wonach keine verspäteten Gesuche eingegangen seien. Die angeführten Gründe sind allenfalls bei der Frage der Erheblichkeit des Mangels zu berücksichtigen.

7.1 Stellt das Gericht fest, dass eine Abstimmung mangelhaft durchgeführt wurde, so hebt es sie auf, wenn die gerügten Unregelmässigkeiten erheblich sind und das Ergebnis beeinflusst haben könnten. Der beschwerdeführende Stimmbürger muss in einem solchen Falle allerdings nicht nachweisen, dass sich der Mangel auf das Wahlergebnis entscheidend ausgewirkt hat; es genügt, dass nach dem festgestellten Sachverhalt eine derartige Auswirkung im Bereiche 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 Abstimmung abzustellen (vgl. BGE 129 I 185 E. 8.1).

7.2 Die vorliegend festgestellten Mängel sind insgesamt als schwerwiegend anzusehen. Dies gilt in erster Linie in Bezug auf die Abstimmungserläuterungen. Die darin enthaltene Gegenüberstellung der Argumente der Befürworter und Gegner des Behördenreferendums erweist sich in zweifacher Hinsicht als mangelhaft. Einerseits hätte den Urhebern des Behördenreferendums bei der gewählten kontradiktorischen Darstellung der Argumente vorgängig Gelegenheit zur Darlegung ihres Standpunkts gewährt werden müssen und es hätte ihnen jedenfalls insofern das Gegendarstellungsrecht eingeräumt werden müssen. Andererseits - was schwerer wiegt - erweist sich die Darstellung der gegensätzlichen Argumente als in erheblicher Weise unausgewogen. Es wird diesbezüglich auf die Erwägungen in Ziffer 5.6 vorstehend verwiesen. Die Unausgewogenheit der Darstellung der Argumente der Befürworter und Gegner lässt beim Stimmbürger den Eindruck entstehen, dass für den Standpunkt des Behördenreferendums weitaus weniger Gründe sprechen als für die gegenteilige Position des Gemeinderats. Dies kann sich auf den Ausgang der Abstimmung zweifellos entscheidend auswirken. Ebenfalls - wenn auch weniger schwer - ins Gewicht fällt sodann der in Bezug auf den Zeitpunkt der Publikation des Abstimmungstermins festgestellte Mangel. Die Abstimmung ist mit 1'414 Ja-Stimmen gegen 1'341 Nein-Stimmen und einem daraus resultierenden Stimmenverhältnis von 51.32 % zu 48.68 % knapp ausgefallen. Angesichts dieses Ausgangs liegt es im Bereich des Möglichen, dass die festgestellten Mängel das Wahlergebnis entscheidend beeinflusst haben könnten. Demzufolge ist in Gutheissung der Beschwerde die Abstimmung aufzuheben und es ist im Rahmen der Wiederholung der Abstimmung das Gegendarstellungsrecht im Sinne der Erwägungen zu gewähren.

8. 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). Den Vorinstanzen werden in Fällen wie dem vorliegenden keine Verfahrenskosten auferlegt (§ 20 Abs. 3 VPO). Die Parteikosten sind wettzuschlagen (§ 21 Abs. 1 VPO).

Demgemäss wird **e r k a n n t**:

- ://:
1. Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen gutgeheissen.
 2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
Der geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'800.-- wird dem Beschwerdeführer zurückgezahlt.
 3. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Präsidentin

Gerichtsschreiber