



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

vom 15. August 2012 (810 12 163)

Politische Rechte

Verletzung der Abstimmungsfreiheit

_____ Besetzung Präsidentin Franziska Preiswerk-Vögtli, Kantonsrichter Niklaus
Ruckstuhl, Christian Haidlauf, Beat Walther, Edgar Schürmann,
Gerichtsschreiber Marius Wehren

_____ Parteien **A.**_____, Beschwerdeführerin

B._____, Beschwerdeführer

gegen

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

_____ Betreff Kantonale Abstimmungen vom 17. Juni 2012

A. Am 30. Mai 2012 reichten A._____ und B._____ beim Kantonsgesicht, Abteilung Verfas-
sungs- und Verwaltungsrecht, eine Abstimmungsbeschwerde betreffend die kantonalen Ab-
stimmungen vom 17. Juni 2012 ein. Sie beantragen, es sei festzustellen, dass der Regierungsrat
mit einem an ausgewählte Stimmberechtigte des Kantons Basel-Landschaft versandten
Schreiben mit dem Titel "Es geht um das Gesamtwohl unseres Baselbiets" das Stimmrecht der

Unterzeichneten verletzt hat. Es sei eventualiter festzustellen, dass die vom Regierungsrat zu verantwortende Verletzung des Stimmrechts einen Mangel darstellt, der nach Art und Umfang geeignet ist, das Resultat der vier kantonalen Abstimmungen vom 17. Juni 2012 wesentlich zu beeinflussen. Eventualiter seien die vier kantonalen Abstimmungen vom 17. Juni 2012 aufzuheben und neu anzusetzen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht beantragten die Beschwerdeführer, der Regierungsrat sei im Sinne einer vorsorglichen Massnahme noch im Vorfeld der kantonalen Abstimmungen vom 17. Juni 2012 zu verpflichten, dafür besorgt zu sein, dass jede weitere Verbreitung des erwähnten Schreibens sowie ähnlicher Schreiben unterbleibe. Ausserdem sei der Regierungsrat im Sinne einer vorsorglichen Massnahme anzuweisen, sich noch im Vorfeld der kantonalen Abstimmungen vom 17. Juni 2012 öffentlich zu dem erwähnten Schreiben zu äussern und sein Bedauern auszudrücken, dass dieses Schreiben geeignet war, das Stimmrecht der Stimmberechtigten des Kantons Basel-Landschaft zu verletzen.

B. Mit Stellungnahme vom 7. Juni 2012 beantragte der Regierungsrat, die Verfahrensanträge der Beschwerdeführer seien abzuweisen.

C. Mit Präsidialverfügung vom 12. Juni 2012 wurde der Regierungsrat angewiesen, dafür besorgt zu sein, dass die weitere Verbreitung des Schreibens mit dem Titel "Es geht um das Gesamtwohl unseres Baselbiets" unterbleibt. Im Übrigen wurden die Verfahrensanträge der Beschwerdeführer abgewiesen, soweit darauf eingetreten wurde.

D. Am 18. Juni 2012 erhob der Regierungsrat gegen die Präsidialverfügung vom 12. Juni 2012 vorsorglich Einsprache bei der Kammer des Gerichts, welche er mit Eingabe vom 21. Juni 2012 zurückzog.

E. Mit Präsidialverfügung vom 26. Juni 2012 wurde auf den Ausgang der kantonalen Abstimmungen vom 17. Juni 2012 verwiesen und die Beschwerdeführer wurden um Mitteilung ersucht, ob sie an ihrer Beschwerde festhalten.

F. Mit Eingabe vom 3. Juli 2012 teilten die Beschwerdeführer dem Gericht mit, dass sie im vorliegenden Verfahren ausschliesslich am Hauptantrag sowie am Kostenantrag festhalten würden. Demzufolge werde beantragt, es sei festzustellen, dass der Regierungsrat mit einem an ausgewählte Stimmberechtigte des Kantons Basel-Landschaft versandten Schreiben mit dem Titel "Es geht um das Gesamtwohl unseres Baselbiets" das Stimmrecht der Unterzeichneten verletzt hat.

G. Am 3. Juli 2012 reichte der Regierungsrat dem Gericht seine Vernehmlassung ein, in welcher er beantragt, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, eventualiter sei diese abzuweisen.

H. Mit Präsidialverfügung vom 6. Juli 2012 wurde der Fall der Kammer zur Beurteilung überwiesen.

Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung**:

1.1 Gemäss § 88 Abs. 1 lit. b des Gesetzes über die politischen Rechte (GpR) vom 7. September 1981 kann gegen Verfügungen, Handlungen und Unterlassungen des Regierungsrates wegen Verletzung des Stimmrechtes oder wegen mangelhafter Vorbereitung und Durchführung von Abstimmungen und Wahlen beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Beschwerde erhoben werden. In analoger Weise regelt § 37 Abs. 1 lit. b des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993, dass wegen mangelhafter Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen beim Verfassungsgericht Beschwerde erhoben werden kann. Die genannten Bestimmungen geben dem Stimmbürger einen direkten Anspruch auf gerichtlichen Schutz vor Unregelmässigkeiten während der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen (vgl. Basellandschaftliche Verwaltungsgerichtsentscheide [BLVGE] 1989 S. 25). Die Rüge, wonach der Regierungsrat mit dem Schreiben vom 23. Mai 2012 das Stimmrecht der Beschwerdeführer verletzt habe, kann demnach Gegenstand einer Stimmrechtsbeschwerde bilden. Das Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, ist somit zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

1.2 Nach § 90 Abs. 1 GpR ist die Beschwerde innert drei Tagen seit Eröffnung des Entscheids bzw. der Verfügung dem Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, einzureichen. Richtet sich die Beschwerde gegen eine Tathandlung oder Unterlassung, so beginnt die Frist im Zeitpunkt zu laufen, in dem der Beschwerdeführer mit einer gewissen Zuverlässigkeit davon Kenntnis erhalten hat (vgl. BLVGE 1992 S. 23). Entsprechend regelt § 39 Abs. 1 VPO, dass 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 ist. Betrifft die Beschwerde wie vorliegend den Geltungsbereich des Gesetzes über die politischen Rechte, so ist sie innert drei Tagen beim Verfassungsgericht einzureichen (§ 39 Abs. 2 VPO). Nach unbestrittener Darstellung der Beschwerdeführer haben sie am 28. Mai 2012 durch eine Pressemeldung vom vorliegend strittigen Schreiben Kenntnis erhalten. Die vom 30. Mai 2012 datierende Beschwerde ist demnach innert der dreitägigen Frist gemäss § 39 Abs. 2 VPO erhoben worden.

1.3.1 Gemäss § 38 Abs. 1 VPO ist zur Beschwerde jede stimmberechtigte Person befugt. Die Legitimation zur Stimmrechtsbeschwerde setzt nicht voraus, dass der beschwerdeführende Bürger durch den angefochtenen Entscheid in seinen persönlichen Interessen tangiert wird. Durch das politische Stimm- und Wahlrecht nehmen die Bürger nicht nur ein Recht, sondern zugleich eine Organkompetenz und damit eine öffentliche Funktion wahr. Eine Verletzung der politischen Rechte kann deshalb 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). Die Rechtsstellung des stimmberechtigten Bürgers wird deshalb schon dadurch als betroffen angesehen, dass einschlägige Vorschriften über die politischen Rechte als verletzt gerügt werden (vgl. BGE 130 I 290 E. 1.3 mit Hinweisen).

1.3.2 Die Stimmrechtsbeschwerde unterliegt dagegen dem allgemeinen Erfordernis des aktuellen praktischen Interesses. Mit diesem Erfordernis, welches der Prozessökonomie dient, soll sichergestellt werden, dass das Gericht konkrete und nicht bloss theoretische Fragen beurteilt. Das Interesse an der Beschwerdeführung ist aktuell und praktisch, wenn der erlittene Nachteil im Zeitpunkt der Beurteilung noch besteht und durch die beantragte Aufhebung des angefochtenen Hoheitsaktes beseitigt würde (vgl. BGE 116 Ia 359 E. 2a). Vorliegend müssen die Beschwerdeführer deshalb grundsätzlich ein aktuelles praktisches Interesse an der Überprüfung der von ihnen erhobenen Rügen haben, damit auf die Beschwerde eingetreten werden kann. Dazu ist festzustellen, dass die verfahrensgegenständlichen Abstimmungen am 17. Juni 2012 durchgeführt wurden. Die Beschwerdeführer haben ihr - als Eventualbegehren gestelltes - Begehren um Aufhebung und Neuansetzung der Abstimmungen zurückgezogen und ersuchen einzig noch um gerichtliche Feststellung, dass der Regierungsrat mit dem Schreiben vom 23. Mai 2012 ihr Stimmrecht verletzt habe. Liegt jedoch nach durchgeführter Abstimmung weder ein ausdrücklicher noch ein impliziter Antrag auf Aufhebung der Abstimmung vor, so fehlt es insofern an einem aktuellen Interesse an der Behandlung der Beschwerde (vgl. Urteile des Bundesgerichts 1C_541/2009 vom 7. Juli 2010 E. 1; 1C_28/2010 vom 9. November 2010 E. 1.2; 1C_127/2010 vom 20. Dezember 2010 E. 3.1, jeweils mit Hinweisen).

1.3.3 Vom Vorliegen eines aktuellen Interesses kann abgesehen werden, wenn sich die mit der Beschwerde aufgeworfene Frage jederzeit und unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen könnte, an ihrer Beantwortung wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung ein hinreichendes öffentliches Interesse besteht und eine rechtzeitige gerichtliche Prüfung im Einzelfall kaum je möglich wäre (vgl. Urteile des Bundesgerichts 1C_541/2009 vom 7. Juli 2010 E. 1; 1C_127/2010 vom 20. Dezember 2010 E. 3.1; BGE 104 Ia 226 E. 1b, jeweils mit Hinweisen). Unter diesen Voraussetzungen ist nach der Praxis des Bundesgerichts im Rahmen von Stimmrechtsbeschwerden und in Bezug auf Vorbereitungshandlungen auch eine förmliche Feststellung möglich und die Beschränkung auf einen Feststellungsantrag zulässig (vgl. Urteile des Bundesgerichts 1C_541/2009 vom 7. Juli 2010 E. 1; 1C_332/2008 vom 15. Dezember 2008 E. 1.4; BGE 131 II 361 E. 1.2). Dasselbe muss im vorliegenden Fall hinsichtlich des Schreibens vom 23. Mai 2012 respektive von behördlichen Informationen im Vorfeld von Abstimmungen - und damit von Realakten - gelten. Es erscheint gerechtfertigt, diese jedenfalls unter den vorstehend zitierten Voraussetzungen einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich zu machen (restriktiver allerdings Urteil des Bundesgerichts 1C_385/2009 vom 29. September 2009 E. 1.2 mit Hinweisen).

1.3.4 Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet das von sämtlichen Mitgliedern des Regierungsrats unterzeichnete, in einem Flugblatt des überparteilichen Komitees "JA zum Entlastungspaket" abgedruckte Schreiben vom 23. Mai 2012 mit der Überschrift "Es geht um das Gesamtwohl unseres Baselbiets". Die Beschwerdeführer machen geltend, sie müssten befürchten, dass sich die gerügte "Kooperation" des Regierungsrats mit einem privaten Abstimmungskomitee und die damit verbundene unrechtmässige Beeinflussung des Willensbildungsprozesses im Vorfeld von Abstimmungen jederzeit wiederholen könnte. Sie hätten dementsprechend ein hohes Interesse an der verfassungsgerichtlichen Klärung der strittigen Frage. Überdies würden sie im Hinblick auf die Organfunktion der Stimmberechtigten auch ein spezifisch öffent-

liches Interesse an der Klärung der strittigen Rechtsfrage geltend machen. Sodann sei es zeitlich kaum je möglich, dass ein Gericht eine Abstimmungsbeschwerde noch vor dem Urnengang verfassungsrechtlich prüfe. Der Regierungsrat führt im Wesentlichen aus, es sei unwahrscheinlich, dass sich die strittige Frage erneut stellen werde, zu speziell sei der vorliegende Einzelfall. Es bestehe auch kein allgemeines Interesse an der Überprüfung des Schreibens vom 23. Mai 2012 im Hinblick auf künftige Ereignisse. Eine Frage von grundsätzlicher Bedeutung liege hier nicht vor.

1.3.5 Vorab kann entgegen der Auffassung des Regierungsrats nicht gesagt werden, dass sich die vorliegend strittige Frage nicht jederzeit unter ähnlichen Umständen wieder stellen könnte. Der Regierungsrat führt in seiner Vernehmlassung aus, dass auch anderen Abstimmungskomitees erlaubt worden wäre, den Wortlaut des Schreibens vom 23. Mai 2012 zu verbreiten, es in dieser Beziehung jedoch keine entsprechende Anfrage gegeben habe. Damit macht er gerade nicht geltend, dass von einem analogen Vorgehen bei künftigen Abstimmungen abgesehen werde. Im Weiteren handelt es sich bei der Frage, ob im vorliegenden Fall von einem das Stimmrecht der Beschwerdeführer verletzenden Eingreifen des Regierungsrats in den Abstimmungskampf auszugehen ist, um eine Frage von grundsätzlicher Bedeutung, welche über den Einzelfall hinausgeht und an deren Beantwortung deshalb ein gewichtiges öffentliches Interesse besteht. Wie die Beschwerdeführer zu Recht ausführen, wäre hinsichtlich einer entsprechenden Stimmrechtsverletzung eine gerichtliche Prüfung kaum je rechtzeitig bzw. noch vor der Abstimmung möglich. Gestützt darauf sind vorliegend die Voraussetzungen gegeben, unter denen vom Erfordernis des aktuellen praktischen Interesses abgesehen werden kann. Da auch die weiteren formellen Voraussetzungen erfüllt sind, kann somit auf die Beschwerde eingetreten werden.

2.1 In materieller Hinsicht rügen die Beschwerdeführer eine Verletzung der in Art. 34 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 statuierten Garantie der politischen Rechte. Sie machen geltend, dass das an ausgewählte Stimmberechtigte des Kantons Basel-Landschaft versandte Schreiben mit dem Titel "Es geht um das Gesamtwohl unseres Baselbiets" nicht als sachliche Information verfasst sei, wie dies etwa im Fall von Abstimmungsbeilagen der Fall sei. Vielmehr sei das Schreiben als "persönliche Botschaft der Baselbieter Gesamtregierung" im Namen eines als überparteiliches Komitee "JA zum Entlastungspaket" firmierenden Abstimmungskomitees versandt worden. Dieser regierungsrätliche Auftritt zugunsten eines überparteilichen Abstimmungskomitees stelle ein eigentliches Eingreifen des Regierungsrats in einen laufenden Abstimmungskampf dar, welches fern von jeglicher Objektivität einem rein propagandistischen Anliegen geschuldet sei. Die Mitglieder des Regierungsrats suggerierten im fraglichen Schreiben, dass sie die darin vertretenen Inhalte als verfassungsmässige Behörde vertreten würden und nicht als persönliche Ansichten der individuellen Mitglieder. Sie würden in corpore auftreten und von sich als "der Regierungsrat" sprechen, womit klarerweise nicht nur auf ihre Stellung als Mitglieder der Regierung Bezug genommen werde, sondern vorgegeben werde, dass sich der Regierungsrat als Behörde an die Stimmberechtigten wende. Inhaltlich würden im Schreiben rein wertende Ansichten ohne jeglichen objektiven oder sachlichen Informationsgehalt wiedergegeben. Das Schreiben "Es geht um das Gesamtwohl unseres Baselbiets" genüge damit den Anforderungen an eine zulässige behördli-

che Information im Vorfeld von Abstimmungen in keiner Weise. Es handle sich um einen reinen Werbebrief auf einer privaten Plattform, welcher neben wertenden Aussagen keine objektiven oder sachlichen Informationen enthalte.

2.2 Der Regierungsrat macht geltend, dass es sich bei den Sparvorlagen, welche am 17. Juni 2012 dem Stimmvolk unterbreitet worden seien, um politisch einmalige Vorlagen von grosser Bedeutung für den Kanton gehandelt habe. Der Regierungsrat sei im Vorfeld der Abstimmungen und danach in corpore mit Rücktrittsforderungen konfrontiert gewesen und die Gegner hätten während Monaten eine gut sichtbare Kampagne geführt, in welcher sie die regierungsrätliche Vorlage als verlogen bezeichnet hätten. Der Regierungsrat habe in dieser Situation seine Führungsfunktion und seine Informationspflichten wahrgenommen und seine Vorlagen verteidigt. Das Schreiben vom 23. Mai 2012 entspreche im Wesentlichen einer Zusammenfassung der Position der Regierung in kurzer, prägnanter Form. Die Regierung habe diese Position bereits zuvor bei verschiedenen Gelegenheiten vertreten, insbesondere in den Abstimmungserläuterungen sowie anlässlich einer Medienorientierung vom 15. Mai 2012. Das Schreiben vom 23. Mai 2012 sei insofern nicht dazu geeignet gewesen, die Stimmberechtigten bei der Bildung ihres politischen Willens in unzulässiger Weise zu beeinflussen. Der Regierungsrat habe mit dem Schreiben vom 23. Mai 2012 vielmehr einen Beitrag zur demokratischen Diskussion geleistet. Dabei habe er sachlich informiert, auch wenn er dabei klar eine Stellung vertreten habe. Aufgrund des Erscheinungsbildes des Schreibens habe den Empfängern klar sein müssen, dass es sich hier nicht um eine offizielle Verlautbarung gehandelt habe. Die Regierung habe ausserdem nicht als Behörde ihr Einverständnis zum Schreiben vom 23. Mai 2012 gegeben. Die Regierungsräte seien vom Komitee "JA zum Entlastungspaket" individuell angefragt worden, ob sie das fragliche Schreiben unterzeichnen würden. Diesen Entscheid hätten die einzelnen Regierungsräte je für sich und voneinander unabhängig gefällt, ein formeller Beschluss des Gesamtregierungsrats sei dazu nie erfolgt. Ausserdem seien keine staatlichen Mittel für das Schreiben aufgewendet worden.

3.1 Die in der Bundesverfassung verankerte Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV). Nach der Praxis des Bundesgerichts müssen Abstimmungs- und Wahlverfahren so ausgestaltet sein, dass die freie und unbeeinflusste Äusserung des Wählerwillens gewährleistet ist. Geschützt wird namentlich das Recht der aktiv Stimmberechtigten, weder bei der Bildung noch bei der Äusserung des politischen Willens unter Druck gesetzt oder in unzulässiger Weise beeinflusst zu werden. Die Stimmberechtigten haben 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. Urteil des Bundesgerichts 1P.136/2004 vom 28. Juli 2004 E. 3.1 mit Hinweisen).

3.2 Aus Art. 34 Abs. 2 BV folgt namentlich eine Verpflichtung der Behörden auf korrekte und zurückhaltende Information im Vorfeld von Abstimmungen. Bei Wahlen ist die Praxis strenger als bei Abstimmungen, da den Behörden bei Sachentscheiden auch eine (beschränkte) Beratungsfunktion zukommt. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind gewisse be-

hördliche Interventionen in den Meinungsbildungsprozess vor Sachabstimmungen zulässig. Dazu gehören namentlich die Abstimmungserläuterungen der Exekutive, in denen eine Vorlage zur Annahme oder Ablehnung empfohlen wird. Es stellt dagegen eine unerlaubte Beeinflussung dar, wenn die Behörde ihre Pflicht zu objektiver Information verletzt und über den Zweck und die Tragweite der Vorlage falsch orientiert oder wenn sie in unzulässiger Weise in den Abstimmungskampf eingreift und dabei (stimm- und wahlrechtliche) gesetzliche Vorschriften verletzt oder sich in anderer Weise verwerflicher Mittel bedient (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_221/2011 vom 24. Januar 2012 E. 3.1). Dabei ist darauf abzustellen, ob die behördlichen Informationen in sachlicher, transparenter und verhältnismässiger Weise zur offenen Meinungsbildung beizutragen geeignet sind oder aber in dominanter und unverhältnismässiger Art im Sinne eigentlicher Propaganda eine freie Willensbildung der Stimmberechtigten erschweren oder geradezu verunmöglichen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_412/2007 Urteil vom 18. Juli 2008 E. 6.2).

3.3.1 Einzelnen Mitgliedern einer (Exekutiv-)Behörde kann weder die Teilnahme am Abstimmungskampf noch die freie Meinungsäusserung zu einer Abstimmungsvorlage untersagt werden. Es ist ihnen nicht verwehrt, als Privatpersonen mit der Unterzeichnung von Aufrufen oder Verlautbarungen an die Öffentlichkeit zu treten und dabei ihren Namen und ihre Funktion zu nennen, um so ihr Engagement für die öffentlichen Interessen und ihre besondere Sachkunde hervorzuheben und der Stellungnahme ein zusätzliches Gewicht zu verleihen. Als nicht zulässig wird es indes erachtet, wenn einzelne Behördenmitglieder ihren individuellen privaten Interventionen und Meinungsäusserungen einen unzutreffenden amtlichen Anstrich geben und so den Eindruck erwecken, dass es sich um eine offizielle Verlautbarung einer Behörde handelt. Der Abgrenzung rein privaten Handelns von behördlichem Auftreten einzelner Exponenten im Vorfeld von Abstimmungen kommt insoweit Bedeutung zu, als private Äusserungen nur dann als unzulässig bezeichnet werden, wenn mit ihnen in einem so späten Zeitpunkt mit offensichtlich unwahren und irreführenden Angaben in den Abstimmungskampf eingegriffen wird, dass es den Stimmberechtigten nach den Umständen nicht mehr möglich ist, sich aus anderen Quellen ein zuverlässiges Bild von den tatsächlichen Verhältnissen zu machen. Demgegenüber unterliegen Interventionen von Behördenmitgliedern, die einen öffentlichen Charakter aufweisen und deshalb der Behörde als solcher zuzurechnen sind, den Voraussetzungen der Sachlichkeit und Verhältnismässigkeit. Die Abgrenzung fällt im Einzelnen nicht immer leicht, weil nicht ohne Weiteres von der amtlichen Stellung abstrahiert werden kann. Die Rechtsprechung stellt dabei auf die Wirkung einer Mitteilung ab, die diese auf die Adressaten und den durchschnittlich aufmerksamen und politisch interessierten Stimmbürger hat (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_379/2011 vom 2. Dezember 2011 E. 4.2 mit Hinweisen).

3.3.2 Das vorliegend strittige Schreiben vom 23. Mai 2012 wurde von sämtlichen Mitgliedern des Regierungsrats unterzeichnet. Es werden darin abwechselnd die Formulierungen "wir", "wir als Mitglieder des Regierungsrates" oder "der Regierungsrat" verwendet. Das Schreiben wird überdies in der Kopfzeile des Flugblatts als "persönliche Botschaft der Baselbieter Gesamtregierung" vorgestellt. Vor dem Hintergrund des Gesagten kann das Schreiben vom 23. Mai 2012 nicht als private Intervention und Meinungsäusserung einzelner Behördenmitglieder zu einer Abstimmungsvorlage angesehen werden. Es ist vielmehr - im Hinblick auf seine Wirkung auf

den durchschnittlich aufmerksamen Stimmbürger - dem Regierungsrat als Behörde zuzurechnen. Dass es gemäss den Ausführungen des Regierungsrats nicht als offizielle Verlautbarung ausgestaltet wurde und nicht auf einem formellen Beschluss des Gesamtregierungsrats beruht, ändert daran nichts. Treten sämtliche Mitglieder einer Behörde gemeinsam auf und empfehlen sie kollektiv ein bestimmtes Abstimmungsverhalten, so äussern sie diese Meinung nicht als Privatpersonen, sondern machen ihre öffentliche Funktion als Regierung geltend (vgl. YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, S. 1037). Im Übrigen ist festzustellen, dass sich auch der Regierungsrat in seiner Vernehmlassung an das Kantonsgericht auf das Schreiben vom 23. Mai 2012 als Schreiben des Regierungsrats bezieht und insofern von Aussagen des Regierungsrats spricht.

3.4.1 Ist nach dem Gesagten das Schreiben vom 23. Mai 2012 dem Regierungsrat als Behörde zuzurechnen, so hat es den Anforderungen an behördliche Informationen im Vorfeld von Abstimmungen zu genügen. Diesbezüglich ist wie bereits ausgeführt zu prüfen, ob die Informationen in sachlicher, transparenter und verhältnismässiger Weise zur offenen Meinungsbildung beizutragen geeignet sind oder aber in dominanter und unverhältnismässiger Art im Sinne eigentlicher Propaganda eine freie Willensbildung der Stimmberechtigten erschweren oder geradezu verunmöglichen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_412/2007 vom 18. Juli 2008 E. 6.2).

3.4.2 Unzulässig ist in jedem Fall eine Informationstätigkeit der Behörden, welcher eine propagandistische Wirkung zukommt. Das Verbot behördlicher Propaganda trachtet danach, jeden Versuch einer staatlichen Lenkung der Meinung der Stimmberechtigten zu verhindern. Die Behörden dürfen im Abstimmungskampf einerseits keine führende Rolle übernehmen, sondern müssen sich auf ihre beratende Funktion beschränken. Andererseits darf staatliche Kommunikation, sei es im Rahmen einer Intervention, sei es im Rahmen einer aktiven Teilnahme am Diskurs, die Chancengleichheit keinesfalls gefährden und deshalb nie einseitig auf ein bestimmtes Abstimmungsergebnis zielen. Im Gegenteil muss mit staatlichen Informationen stets ein Beitrag zu einem offenen, unverzerrten und pluralistischen Meinungsbildungsprozess geleistet werden. Andernfalls wäre das Propagandaverbot verletzt, welches verhindern soll, dass staatliche Information "in dominanter und unverhältnismässiger Art" die freie Willensbildung der Stimmberechtigten nur schon erschwert (vgl. ANDREA MARCEL TÖNDURY, Intervention oder Teilnahme? Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Kommunikation im Vorfeld von Volksabstimmungen, in: ZBI 112/2011 S. 358 f.). Positiv formuliert bemisst sich die Zulässigkeit der behördlichen Informationstätigkeit an den Erfordernissen der Sachlichkeit, Transparenz und Verhältnismässigkeit. Letztere konkretisieren gleichzeitig das generelle Gebot der Zurückhaltung der Behörden bei ihrer Information über Abstimmungen (vgl. JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, Bern 2008, S. 626). Im Vordergrund stehen im vorliegenden Fall die Erfordernisse der Sachlichkeit sowie der Transparenz.

3.4.3 Nach der Praxis des Bundesgerichts, welche insbesondere in Bezug auf Abstimmungserläuterungen erarbeitet wurde, genügen Informationen dem Erfordernis der Sachlichkeit, wenn die Aussagen wohl abgewogen sind und beachtliche Gründe dafür sprechen, wenn sie ein umfassendes Bild der Vorlage mit Vor- und Nachteilen abgeben und den Stimmberech-

tigten eine Beurteilung ermöglichen oder wenn sie trotz einer gewissen Überspitzung nicht un- wahr und unsachlich bzw. lediglich ungenau und unvollständig sind. Hinsichtlich der Vollstän- digkeit der Informationen hat das Bundesgericht allgemein ausgeführt, dass sich die Behörde nicht mit jeder Einzelheit einer Vorlage befassen und insbesondere nicht sämtliche Einwendun- gen, welche gegen eine Vorlage erhoben werden können, erwähnen müsse. Das Gebot der Sachlichkeit werde nicht verletzt, wenn nicht umfassend auf alle möglichen Konsequenzen hin- gewiesen werde. Unzulässig wäre, in den Abstimmungserläuterungen für den Entscheid der Stimmberechtigten wichtige Elemente zu unterdrücken (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1P.131/2004 vom 14. Juli 2004 E. 2; MICHEL BESSON, Behördliche Information vor Volksab- stimmungen, Bern 2003, 182 ff.). Behördliche Informationen müssen nicht nur vom Inhalt, son- dern auch von ihrer Form bzw. ihrer Aufmachung her sachlich sein (vgl. MÜLLER/SCHEFER, a.a.O., S. 627; GEROLD STEINMANN, Interventionen des Gemeinwesens im Wahl- und Abstim- mungskampf, in: AJP 3/96 S. 259). In der Lehre wird in diesem Zusammenhang festgehalten, dass es keine eigentlichen Formvorschriften für behördliche Interventionen gebe. Um sicherzu- stellen, dass den Stimmberechtigten klar sei, dass es sich um eine behördliche Stellungnahme und nicht um politische Propaganda einer Interessengruppe oder die Einmischung eines einzel- nen Behördenmitgliedes in einen Abstimmungskampf handle, solle eine solche Intervention jedoch immer in Form einer offiziellen Mitteilung oder Stellungnahme erfolgen. Wichtig sei, dass mittels der ergriffenen Massnahmen möglichst alle Stimmberechtigten erreicht werden könnten. Zu denken sei also etwa an das Verteilen von Druckschriften, Flugblättern, Plakaten, Veröffent- lichungen in der Tagespresse oder Bekanntgaben an Pressekonferenzen, am Radio oder im Fernsehen. Greife eine Behörde in einen Abstimmungskampf ein, müsse sie sich jedenfalls an bestimmte die Mittel betreffende Grundsätze halten, die Gewähr dafür bieten, dass der Grund- satz der freien Meinungsbildung trotz behördlicher Intervention nicht verletzt werde (vgl. JEANNE RAMSEYER, Zur Problematik der behördlichen Information im Vorfeld von Wahlen und Abstim- mungen, Basel 1992, S. 53).

3.4.4 Aus dem Grundsatz der Transparenz wird unter anderem - und im vorliegenden Zu- sammenhang interessierend - ein Verbot der behördlichen Unterstützung von privaten Komitees abgeleitet. Dies beinhaltet die Forderung, dass Behörden und Private stets getrennt voneinan- der informieren. Als mit der Wahl- und Abstimmungsfreiheit nicht vereinbar erachtet wird na- mentlich, wenn Private im Vorfeld einer Abstimmung Druck und Vertrieb eines Flugblatts bezah- len, mit welchem die Behörden über eine Abstimmungsvorlage informieren (vgl. MICHEL BESSON, a.a.O., S. 203 ff.). Umgekehrt ist es den Behörden untersagt, Personen, die sich im Abstimmungskampf zugunsten einer Behördenvorlage engagieren, zu "munitionieren" (vgl. Ur- teil des Bundesgerichts 1P.555/1990 vom 4. September 1991 E. 3d, in: ZBI 93/1992 S. 317). Die behördliche Information hat mithin stets eine selbständige der Behörde zu sein. Die Behör- de hat Informationen mit anderen Worten selbst zielbezogen auszuarbeiten und abzugeben und darf nicht den Umweg über ein privates Komitee nehmen. Es lässt sich insofern auch von ei- nem Instrumentalisierungsverbot sprechen (vgl. CRISPIN HUGENSCHMIDT, Die behördliche Kom- munikation vor Abstimmungen - was ist Information, was Propaganda?, in: recht 2004, S. 188; HANGARTNER/KLEY, a.a.O., S. 1037).

3.4.5 Das Schreiben vom 23. Mai 2012 vermag den vorstehend zitierten Anforderungen an behördliche Informationen im Vorfeld von Abstimmungen nicht zu genügen. Dies gilt zunächst im Hinblick auf die Aufmachung des Schreibens, welches in einem Flugblatt des überparteilichen Komitees "JA zum Entlastungspaket" abgedruckt und auf diesem Weg verbreitet wurde. Das Flugblatt eines privaten Abstimmungskomitees zielt - aus Sicht des Komitees zulässigerweise - auf ein bestimmtes Abstimmungsergebnis ab. Einer Verbreitung von behördlichen Informationen in dieser Form muss damit jedoch von vornherein eine propagandistische Wirkung unterstellt werden. Es kann insofern jedenfalls nicht von einer sachlichen Aufmachung des Schreibens vom 23. Mai 2012 gesprochen werden. Das Schreiben verletzt sodann den Grundsatz der Transparenz, welcher eine behördliche Unterstützung von privaten Komitees untersagt. Den daraus resultierenden Anforderungen, wonach Behörden und Private getrennt zu informieren haben und die behördliche Information jeweils eine selbständige der Behörde sein muss, entspricht das Schreiben vom 23. Mai 2012 aufgrund des bereits genannten Umstands nicht, dass es in einem Flugblatt eines privaten Abstimmungskomitees abgedruckt und auf dieser "Plattform" verbreitet wurde. Darüber hinaus ist das Schreiben auch im Hinblick darauf, dass es an ausgewählte Stimmberechtigte versandt und damit lediglich einer "Teilöffentlichkeit" zugänglich gemacht wurde, mit dem Transparenz- wie auch dem Rechtsgleichheitsgebot kaum vereinbar (vgl. BESSON, a.a.O., S. 202 f.). Was den Inhalt des Schreibens vom 23. Mai 2012 anbelangt, so wird darin, wie der Regierungsrat grundsätzlich zutreffend ausführt, die Position der Regierung betreffend die Abstimmungen vom 17. Juni 2012 dargelegt. Soweit der Regierungsrat ausführt, dass er mit dem Schreiben vom 23. Mai 2012 einen Beitrag zur demokratischen Diskussion geleistet und sachlich informiert habe, kann ihm indes nicht gefolgt werden. Zwar ist insbesondere im Zusammenhang mit Abstimmungserläuterungen von einem strengen Massstab auszugehen, was die Sachlichkeit von behördlichen Informationen anbelangt (vgl. TÖNDURY, a.a.O., S. 363). Über die Abstimmungserläuterungen hinausgehende behördliche Informationen haben jedoch grundsätzlich denselben Anforderungen an die Objektivität zu genügen. Auch hier ist jedenfalls eine minimale Ausgewogenheit der Information zu fordern (vgl. BESSON, a.a.O., S. 191 ff.). Das Schreiben vom 23. Mai 2012 beschränkt sich jedoch - ohne inhaltlich unwahre Aussagen zu enthalten - im Sinne eigentlicher Werbung auf pauschale, einseitig zugunsten der Abstimmungsvorlagen ausgerichtete Aussagen. Verdeutlicht wird dies im Aufruf an die Stimmberechtigten am Schluss des Schreibens: "Unterstützen Sie unseren Weg und sagen Sie am 17. Juni viermal Ja". Von einer objektiven behördlichen Information kann vor diesem Hintergrund nicht gesprochen werden und das Schreiben vom 23. Mai 2012 vermag den Anforderungen an die Sachlichkeit damit auch in inhaltlicher Hinsicht nicht zu genügen. Gestützt darauf steht fest, dass das Schreiben vom 23. Mai 2012 gegen die Grundsätze der Sachlichkeit und Transparenz verstösst. Es liegt insofern eine unzulässige behördliche Beeinflussung der Willensbildung der Stimmberechtigten und damit eine Verletzung der in Art. 34 Abs. 2 BV gewährleisteten Abstimmungsfreiheit vor. Gestützt darauf ist in Gutheissung der Beschwerde festzustellen, dass der Regierungsrat mit einem an ausgewählte Stimmberechtigte des Kantons Basel-Landschaft versandten Schreiben mit dem Titel "Es geht um das Gesamtwohl unseres Baseliens" das Stimmrecht der Beschwerdeführer verletzt hat.

4. 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 kantonalen Behörden werden in Fällen wie dem vorliegenden keine Verfahrenskosten auferlegt (§ 20 Abs. 4 VPO). Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei kann gemäss § 21 Abs. 1 VPO für den Beizug eines Anwalts oder einer Anwältin eine angemessene Parteientschädigung zu lasten der Gegenpartei zugesprochen werden. Die Beschwerdeführer sind nicht anwaltlich vertreten, weshalb die Parteikosten wettzuschlagen sind.

Demgemäss wird **e r k a n n t** :

- ://:
1. In Gutheissung der Beschwerde wird festgestellt, dass der Regierungsrat mit einem an ausgewählte Stimmberechtigte des Kantons Basel-Landschaft versandten Schreiben mit dem Titel "Es geht um das Gesamtwohl unseres Baselbiets" das Stimmrecht der Beschwerdeführer verletzt hat.
 2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
Der geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'400.-- wird den Beschwerdeführern zurückbezahlt.
 3. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Präsidentin

Gerichtsschreiber