

Vorlage an den Landrat

Sammelvorlage betreffend zwei Vorstösse zur Verlängerung der Beschwerdefrist nach § 83 Abs. 3 GpR

Bericht zum Postulat [2023/165](#) «Änderung GPR Art. 83 Abs. 3 von 3 auf 5 Tage verlängern»
Bericht zum Postulat [2023/178](#) «Zu knappe Beschwerdefrist»
[wird durch System eingesetzt]

vom 5. März 2024

1. Ausgangslage

1.1. Text des Postulats 2023/165 «Änderung GPR Art. 83 Abs. 3 von 3 auf 5 Tage verlängern»

Am 30. März 2023 reichte Jaqueline Wunderer die Motion 2023/165 «Änderung GPR Art. 83 Abs. 3 von 3 auf 5 Tage verlängern» ein, welche vom Landrat am 8. Juni 2023 als Postulat mit folgendem Wortlaut überwiesen wurde:

Im Gesetz über die politischen Rechte (GpR), welches seit 01.07.1982 in Kraft ist, ist unter Paragraph 83 Abs. 3 für die Eingabe einer Beschwerde betreffend Abstimmungen und Wahlen des Kantons und der Gemeinden, eine Frist von 3 Tagen festgelegt (letzte Änderung 97/98). Das Kantonsgericht BL war erst kürzlich gezwungen, eine Beschwerde zurückzuweisen, weil diese Frist von 3 Tagen nicht eingehalten worden ist. Die wenigsten Stimmberechtigten lesen die Unterlagen jedoch am selben Tag. Der Kanton Basel-Stadt und Zürich haben deshalb eine Frist von 5 Tagen. Es sei eine Überlegung wert, sie auch im Baselbiet auf diese Dauer zu verlängern, fanden die Kantonsrichter: So liege, auch wenn die Unterlagen an einem Montag zugestellt würden, in jedem Fall ein Wochenende in der Frist. Das erhöhe die Möglichkeit, sich richtig mit den Abstimmungserläuterungen auseinanderzusetzen. Eine Verlängerung der Frist wäre wünschbar und sinnvoll.

Der Regierungsrat wird gebeten, das Gesetz über die politischen Rechte wie folgt anzupassen;

Art. 9 Rechtspflege, Art. 9.1 Beschwerde beim Regierungsrat, Paragraph 83 Abs. 3 «Die Beschwerde ist innert 5 Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrundes bzw. seit der Eröffnung der Verfügung einzureichen, spätestens jedoch am 5. Tag nach der ordnungsgemässen Veröffentlichung des Ergebnisses»

1.2. Text des Postulats 2023/178 «Zu knappe Beschwerdefrist»

Am 30. März 2023 reichte Béatrix von Sury d'Aspremont das Postulat 2023/178 «Zu knappe Beschwerdefrist» ein, welches vom Landrat am 8. Juni 2023 mit folgendem Wortlaut überwiesen wurde:

Ärgerlich ist es immer, wenn man eine Frist verpasst, insbesondere wenn es sich um eine Beschwerdefrist handelt. So konnte das Kantonsgericht kürzlich auf eine Stimmrechtsbeschwerde im Zusammenhang mit einer Angabe in den Abstimmungsunterlagen nicht eintreten. Interessanterweise « offenbarten alle fünf Kantonsrichter, dass sie sich im Korsett des Gesetzgebers befinden und es durchaus sinnvoll sein könnte, würde die Frist verlängert. Die Frist, die sogar die Richter als «extrem kurz» einschätzten, dauert nur drei Tage, damit allfällige Mängel sofort und noch vor der Abstimmung behoben werden können. So soll verhindert werden, dass Abstimmungen wiederholt werden müssen und in der Bevölkerung Frust ausgelöst wird.»¹ § 83 Abs. 3 im Gesetz über die politischen Rechte normiert, dass die Beschwerde innert 3 Tagen zu erheben ist. Tatsächlich kann eine dreitägige Beschwerdefrist doch recht knapp sein. Es geht ja nicht nur um das Studium der Unterlagen, oft müssen noch Recherchen vorgenommen werden, um sicher zu sein, dass sich in die Unterlagen ein Fehler eingeschlichen hat. Nicht jede Stimmbürgerin und Stimmbürger ist so versiert, binnen 72 Stunden zu reagieren. Der Kanton Basel-Stadt z. B. normiert im § 81 Abs. 5 im Gesetz über Wahlen und Abstimmungen eine fünftägige Beschwerdefrist. Auch der Kanton Zürich kennt eine solche fünftägige Beschwerdefrist. Aus diesem Grund wird der Regierungsrat gebeten, zu prüfen und zu berichten, ob und wie eine Verlängerung der Beschwerdefrist auf 5 Tage ermöglicht werden kann.

2. Stellungnahme des Regierungsrats

2.1. Einleitende Bemerkungen

Der Rechtsschutz im Bereich der politischen Rechte ist zentral für einen Rechtsstaat mit ausgeprägten demokratischen Rechten und dient der Stärkung des Vertrauens der Bürgerinnen und Bürger in die demokratischen Abläufe. Nach einem Entscheid des Bundesgerichts gewährt das Stimm- und Wahlrecht den Bürgerinnen und Bürgern den Anspruch darauf, « dass kein Abstimmungs- oder Wahlergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Die Normen sollen garantieren, dass jeder Stimmbürger seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen kann. ».¹ Den Stimmbürgerinnen und -bürgern muss es möglich sein, die Verletzung des Stimm- und Wahlrechts verfahrensrechtlich durchsetzen zu können. Die entsprechenden Verfahrensnormen müssen bürgerfreundlich ausgestaltet sein.

In Art. 34 der [Bundesverfassung](#) vom 18. April 1999 (BV, SR 100) sind die politischen Rechte geregelt. Art. 34 Abs. 1 BV statuiert, dass diese gewährleistet sein müssen und Abs. 2 garantiert einen Anspruch auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe. Die Bestimmungen zum Stimmrecht auf kantonaler Ebene finden sich in den §§ 21-23 der [Verfassung des Kantons Basel-Landschaft](#) vom 17. Mai 1984 (KV, SGS 100). So hält insbesondere § 22 Abs. 2 den Anspruch der Stimmberechtigten fest, dass bei Wahlen und Abstimmungen «der freie Wille der Gesamtheit der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck gelangen kann».

Die Verletzung der politischen Rechte im Sinne von Art. 34 BV wird mit einer Stimm- oder Wahlrechtsbeschwerde gerügt. In der Regel werden behördliche Akte angefochten, welche die politischen Rechte der Stimmberechtigten betreffen oder in Zusammenhang mit Wahlen oder Abstimmungen sowie der Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten ergehen: Verfügungen, Beschlüsse (z. B. über Zustandekommen/Nichtzustandekommen einer Volksinitiative), Realakte (z. B. Abstimmungserläuterungen, Fehler bei der Auszählung von Ergebnissen) oder die Untätigkeit einer Behörde.

Die Festsetzung von Fristen dient der Rechtssicherheit. Im Vergleich zu anderen Rechtsmittelfristen in Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsverfahren sind die Fristen für die Erhebung einer

¹ [BGE 121 I 138, E 3.](#)

Wahl- oder Stimmrechtsbeschwerde um einiges kürzer bemessen. Je nach Kanton und Gegenstand liegt die Beschwerdefrist zwischen drei und zwanzig Tagen. Die Gründe für die kurzen Fristen liegen darin, dass Unregelmässigkeiten und Mängel, die vor dem Urnengang festgestellt werden, wenn möglich auch noch vor dem Urnengang behoben werden sollen. Die Kassation einer Abstimmung oder Wahl und die damit verbundene Wiederholung eines Urngangs sollen vermieden werden. Wird ein Rechtsmittel sofort ergriffen, erhält die zuständige Rechtsmittelinstanz genügend Zeit, die Eingabe zu prüfen und darüber zu entscheiden sowie den Mangel zu beheben. Grundsätzlich soll ein Verfahren möglichst unverzüglich erledigt werden. Sowohl für Beschwerdeführende als auch für die Bevölkerung muss nach einer bestimmten Zeit Klarheit darüber bestehen, wie eine Wahl oder eine Abstimmung ausgefallen ist und ob diese rechtmässig sind.

Das Bundesgericht rechtfertigt die kurzen Fristen damit, dass im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen ein gewichtiges öffentliches Interesse besteht, allfällige Mängel noch vor dem Abstimmungs- oder Wahlsonntag beheben zu können. Mit den kurzen Beschwerdefristen soll garantiert werden, dass die Stimmberechtigten ihren Willen unverfälscht äussern können und die Wahl oder Abstimmung nicht nachträglich wiederholt werden muss. Eine dreitägige kantonale Frist ist somit nicht verfassungswidrig. Das folgende Zitat aus einem Bundesgerichtsurteil zeigt dies: *«Eine Frist von drei Tagen seit Entdeckung des Mangels ist sehr kurz (...). Sie lässt dem Stimmberechtigten wenig Zeit, die Sach- und Rechtslage abzuklären und eventuell anwaltlichen Rat einzuholen, um die Erfolgsaussichten seiner Beschwerde abzuwägen; er muss vielmehr sofort handeln, will er nicht seine Rügemöglichkeit verlieren. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich Stimmberechtigte hierdurch von einer Stimmrechtsbeschwerde abhalten lassen bzw. die Beschwerdefrist nicht mehr einhalten können, nachdem sie sich zur Beschwerdeerhebung entschlossen haben. (...) In Fällen (betreffend Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung von Abstimmungen) besteht ein erhebliches öffentliches Interesse daran, den Mangel wenn möglich noch vor dem Abstimmungstag beheben zu können, um eine unverfälschte Willensäusserung aller Stimmberechtigten zu ermöglichen und eine nachträgliche Wiederholung der Abstimmung zu verhindern. (...) Hierzu ist in aller Regel sofortiges Handeln geboten, um der zuständigen Behörde noch genügend Zeit zur Instruktion der Beschwerde, zur Entscheidungsfindung sowie zur Behebung des Mangels zu lassen.»*²

Die Beschwerdefrist beginnt mit der Kenntnisnahme des Beschwerdegrunds zu laufen, spätestens jedoch mit dem Zeitpunkt, zu dem eine Kenntnisnahme mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit möglich war – bei Abstimmungs- und Wahlunterlagen ist dies der Zeitpunkt, zu dem der Beschwerdeführende die Unterlagen erhalten hat. Bei Behördenpropaganda hingegen muss auf den effektiven Zeitpunkt der Kenntnisnahme abgestellt werden. Es gibt zwei Ausnahmen davon, dass ein Rechtsmittel sofort ergriffen werden muss: Einerseits wenn spezielle Gründe es unzumutbar machen, sofort zu handeln, und andererseits, wenn die Frist erst nach dem Urnengang abläuft. Die Zumutbarkeit muss in jedem einzelnen Fall individuell geprüft werden.

Bei der dreitägigen Beschwerdefrist handelt es sich um eine Verwirkungsfrist, die weder gehemmt noch unterbrochen oder erstreckt werden kann. Wird ein Rechtsmittel nicht innerhalb dieser Frist eingereicht, kann darauf nicht eingetreten werden.

Kritische Stimmen, auch aus der herrschenden juristischen Lehre, erachten die dreitägige Beschwerdefrist als zu kurz. Diese würde es verunmöglichen – gerade bei komplexen Sachverhalten – vertiefte Recherchen vorzunehmen, die Rechtsprechung zu konsultieren, welche es möglicherweise bereits zu einem Thema gibt, oder einen Rechtsbeistand beizuziehen. Zudem stelle sich die Frage, ob diese mit Art. 34 BV und mit der Rechtsweggarantie von Art. 29 BV vereinbar seien. Eine dreitägige Frist kann dazu führen, dass trotz eines Mangels bei einer Abstimmung oder Wahl auf das Ergreifen eines Rechtsmittels verzichtet wird.

² [BGE 121 I 1, E 3b](#)

Für die Wahrnehmung der Beschwerderechte muss für die meist rechtsunkundigen Stimmberechtigten ohne Aufwand und in kurzer Zeit erkennbar sein, innerhalb welcher Frist eine Beschwerde einzureichen ist.

2.2. Beschwerdefristen auf Bundesebene und in anderen Kantonen

Wahlen und Abstimmungen finden auf drei Ebenen statt: auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene. Der Bund regelt die Fristen, die für die von ihm durchgeführten Abstimmungen und die Nationalratswahlen gelten, und die Kantone sind für die Fristen auf Kantons- und Gemeindeebene zuständig.

Für die Regelung auf Bundesebene sind das [Bundesgesetz über die politischen Rechte](#) (BPR, SR 161.1) und das [Bundesgesetz über das Bundesgericht](#) (BGG, SR 173.110) massgebend. Art. 77 Abs. 2 BPR hält fest: *«Die Beschwerde ist innert drei Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdeggrundes, spätestens jedoch am dritten Tag nach Veröffentlichung der Ergebnisse im kantonalen Amtsblatt eingeschrieben einzureichen.»*

Gemäss Abs. 1 desselben Artikels kann – unter anderem – Beschwerde geführt werden wegen Unregelmässigkeiten bei Abstimmungen (Abstimmungsbeschwerde) und wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung der Nationalratswahlen (Wahlbeschwerde). In Art. 80 BPR wird die Beschwerde an das Bundesgericht geregelt. Gegen Beschwerdeentscheide der Kantonsregierung (Art. 77 BPR) kann nach Massgabe des BGG beim Bundesgericht Beschwerde geführt werden. Eine Revision des BPR, welche unter anderem die Art. 77 und 80 betrifft, befindet sich zurzeit (Stand Februar 2024) in der Vernehmlassung³. Neu sollen Unregelmässigkeiten im Zusammenhang mit eidgenössischen Abstimmungen und Nationalratswahlen, die sich in mehreren Kantonen auswirken oder von einer Verwaltungsbehörde des Bundes ausgehen, direkt beim Bundesgericht und nicht mehr bei der Kantonsregierung gerügt werden können. Die Kantonsregierung konnte mangels Zuständigkeit bisher nicht auf entsprechende Beschwerden eintreten. Nicht betroffen von der Revision ist die Beschwerdefrist von drei Tagen bei der Kantonsregierung (Art. 77 BPR). Für Beschwerden gegen Entscheide von Kantonsregierungen betreffend eidgenössischer Abstimmungssachen sieht Art. 100 Abs. 3 Bst. b BGG eine Beschwerdefrist von fünf Tagen und für solche gegen Entscheide von Kantonsregierungen betreffend Nationalratswahlen eine von drei Tagen (Abs. 4) vor. Die kurzen Fristen sind gemäss des Kommentars zum Gesetz⁴ dadurch begründet, dass die Natur der Sache einen beförderlichen Entscheid verlangt. Die Eröffnung der neuen Legislatur erfolgt kurz nach den Wahlen und die notwendigen Entscheidungen müssen sichergestellt werden können. Als Pendant zur kurzen Beschwerdefrist ist das Bundesgericht gehalten, derartige Beschwerden prioritär zu behandeln und rasch zu entscheiden.

Bei der Ausgestaltung des Rechtsmittelwegs zur Durchsetzung der Verletzung der politischen Rechte haben die Kantone einzelne Vorgaben des Bundesrechts zu beachten. Dazu gehören die Rechtsweggarantie; die Bezeichnung einer letzten kantonalen Instanz, die Beschwerden wegen Verletzung politischer Rechte beurteilt⁵, sowie die Verpflichtung, gegen behördliche Akte, welche die politischen Rechte der Stimmberechtigten in kantonalen Angelegenheiten verletzen können, ein Rechtsmittel vorzusehen⁶. Dies gilt auch für Wahl- und Stimmrechtssachen auf kommunaler Ebene. Ausgenommen davon sind Akte der Kantonsparlamente und der Kantonsregierungen, die direkt vor Bundesgericht angefochten werden können. Der Kanton Basel-Landschaft bildet zusammen mit anderen Kantonen hiervon eine Ausnahme, da gewisse Beschlüsse des Parlaments und des Regierungsrats mittels Beschwerde durch das Verfassungsgericht überprüft werden können. Angefochten werden können nach § 27 Abs. 1 Bst. a-c [Gesetz über die Verfassungs- und Verwal-](#)

³ <https://www.fedlex.admin.ch/de/consultation-procedures/ongoing> (besucht am 5. Februar 2024)

⁴ Karl Spühler, S. 521-525; in: Karl Spühler/Heinz Aemisegger/Annette Dolge/Dominik Vock: Bundesgerichtsgesetz (BGG), Praxiskommentar, 2013.

⁵ Art. 88 Abs. 1 Bst. a BGG

⁶ Art. 88 Abs. 2 BGG

[tungsprozessordnung](#) vom 16. Dezember 1993 (VPO, SGS 271) Erlasse unterhalb der Gesetzesstufe, d. h. Dekrete des Landrats, Verordnungen des Regierungsrats und Erlasse der Landeskanzlei und anderer Träger öffentlicher Aufgaben, nicht jedoch Verfassungsbestimmungen, Gesetze, Staatsverträge, Richtpläne sowie kantonale und kommunale Nutzungspläne (siehe § 27 Abs. 2 Bst. a-d VPO). Auch Beschlüsse des Landrats über Begnadigungen, den Voranschlag und Planungen können nicht angefochten werden (vgl. § 32 Abs. 2 VPO). Im Zusammenhang mit einer Beschwerde wegen der Verletzung der Volksrechte können nach § 37 Abs. 3 VPO angefochten werden: Beschlüsse des Landrats, Verfügungen und Entscheide des Regierungsrats bei Wahlen und Abstimmungen, Verfügungen der Landeskanzlei nach dem Gesetz über die politischen Rechte sowie Handlungen und Unterlassungen des Landrats und des Regierungsrats, sofern ein Anfechtungsobjekt nach Bst. a-c fehlt. Von der Anfechtung ausgeschlossen sind nach § 37 Abs. 4 VPO die Dringlicherklärung eines Gesetzes.

Ein Blick in andere Kantone zeigt die Vielfalt der Regelungen hinsichtlich der Fristen sowie der Ausgestaltung des Instanzenzugs auf. In einigen Kantonen wird zudem noch unterschieden, ob es sich um kantonale oder um kommunale Wahlen und Abstimmungen handelt. In Basel-Landschaft und Basel-Stadt wird eine Beschwerde zuerst an den Regierungsrat gerichtet und erst dann an eine gerichtliche Instanz. Dies gilt auch für die Kantone Zürich, St. Gallen und Graubünden, jedoch nur für Beschwerden in kantonalen Angelegenheiten.

Die Mehrheit der Kantone verfügt analog Bund über eine dreitägige Beschwerdefrist, so Aargau, Graubünden, Bern und St. Gallen. Basel-Stadt verfügt über eine fünftägige Frist, während der Kanton Zürich eine Unterscheidung vornimmt: Grundsätzlich gelten fünf Tage, ausser bei Beschwerden im Zusammenhang mit der Erneuerungswahl der Ständeratsmitglieder, wofür nur drei Tage vorgesehen sind. Der Kanton Zug gewährt sogar zehn Tage, nicht jedoch bei einem zweiten Wahlgang für den Ständerat, dort beträgt die Frist ebenfalls drei Tage.

Für Beschwerden im Zusammenhang mit kommunalen Wahlen und Abstimmungen gelten sehr unterschiedliche Fristen. Der Kanton Bern beispielsweise hat eine zehntägige, Zürich eine fünftägige und St. Gallen sogar eine 14-tägige Frist. Innerhalb eines Kantons können die Beschwerdefristen für Wahl- und Abstimmungsbeschwerden für die kommunale und kantonale Ebene durchaus unterschiedlich sein.

2.3. Beschwerdefristen im Kanton Basel-Landschaft

Gemäss § 83 Abs. 3 [Gesetz über die politischen Rechte](#) vom 7. September 1981 (GpR, SGS 120) ist eine Beschwerde *«innert drei Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrundes bzw. seit der Eröffnung der Verfügung einzureichen, spätestens jedoch am 3. Tag nach der ordnungsgemässen Veröffentlichung des Ergebnisses.»* Die Frist gilt für Beschwerden gegen Abstimmungen und Wahlen des Kantons und der Gemeinden an den Regierungsrat. Für den Weiterzug einer Beschwerde ans Kantonsgericht gilt gemäss § 90 Abs. 1 GpR, dass die Beschwerde innert drei Tagen seit Eröffnung des Entscheids bzw. der Verfügung beim Kantonsgericht einzureichen ist.

Bei der Frist nach § 83 Abs. 3 GpR handelt es sich um eine gesetzliche, d. h. nicht erstreckbare Frist. Wird die Frist versäumt, tritt die Behörde nicht auf die Beschwerde ein (vgl. § 5 Abs. 2 [Verwaltungsverfahrensgesetz](#) Basel-Landschaft vom 13. Juni 1988, VwVG BL, SGS 175).

Ein Blick in die Vergangenheit zeigt, dass bei der Revision von § 83 Abs. 3 GpR vom 10. Dezember 1997 die Beschwerdefrist von fünf auf drei Tage verkürzt wurde. Ebenso wurde in § 39 VPO ein Abs. 2 eingefügt, der besagt, dass Beschwerden, die den Geltungsbereich des Gesetzes über die politischen Rechte betreffen, innert drei Tagen beim Verfassungsgericht einzureichen sind. In der zugehörigen Landratsvorlage steht: *«Die Praxis zeigt, dass die dadurch geschaffene Differenz zur bundesrechtlich geltenden Frist von 3 Tagen unglücklich ist. Es ist für die Stimmberechtigten*

nicht einzusehen, weshalb die Beschwerdefristen für eidgenössische und kantonale Abstimmungen und Wahlen, die nach dem gleichen Verfahren abgewickelt werden, unterschiedlich sind.»⁷ Im Sinne einer Vereinfachung wurden damals die kantonalen Fristen in § 83 Abs. 3 und § 90 Abs. 1 GpR wieder ans Bundesrecht angepasst und ein neuer § 39 Abs. 2 VPO geschaffen. Dem zugehörigen Kommissionsbericht der Justiz- und Polizeikommission des Landrats ist zu entnehmen, dass die Verkürzung der Beschwerdefrist zu Diskussionen geführt habe. Ein Vorteil wurde in der Vereinheitlichung insofern gesehen, als dass die Differenz zwischen drei und fünf Tagen nicht sehr gross sei. Der Sachverhalt bei solchen Beschwerden sei meist nicht kompliziert und somit sei es zumutbar, die Beschwerde innert drei Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrunds einzureichen. In einer fünftägigen Frist wurde keine Erleichterung des Beschwerderechts gesehen. Eine Minderheit der Kommission erachtete die Verkürzung als eine unnötige Beschränkung der Rechte der Bürger.⁸ In der 1. Lesung zur Gesetzesänderung im Landrat vom 27. November 1997 wurde der Antrag, die bisherige Fünftagesfrist zu belassen, jedoch grossmehrheitlich abgelehnt. Der Landrat stimmte der Gesetzesanpassung in der Schlussabstimmung mit 62:3 Stimmen zu.

Das [Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden](#) vom 28. Juni 1970 (GemG; SGS 180) sieht ebenfalls eine kurze Beschwerdefrist im Bereich der politischen Rechte vor: Die Beschwerde wegen mangelhafter Vorbereitung der Gemeindeversammlung ist innert drei Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrundes zu erheben (§ 175 Abs. 2 Bst. a GemG). Für die Beschwerden wegen mangelhafter Durchführung der Gemeindeversammlung und wegen übriger Missachtung der Rechte der Stimmberechtigten gilt eine zehntägige Frist (§ 175 Abs. 2 Bst. b und c GemG).

Da die Postulantinnen in ihren Vorstössen die Beschwerdefristen im Bereich der politischen Rechte per se rügen, wurde zusätzlich abgeklärt, ob die in § 175 Abs. 2 Bst. a GemG statuierte Frist ebenfalls anzupassen wäre. Dass im Bereich der politischen Rechte auf kommunaler Ebene eine verkürzte Frist gilt, wurde im Jahre 1989 – damals noch mit Verweis auf das GpR BL – eingeführt.⁹ Im Jahre 2012 wurde der Wortlaut dieser Bestimmung sodann umformuliert, damit er aus sich selbst heraus verständlich wurde.¹⁰ An der dreitägigen Frist für die Beschwerde gegen eine mangelhafte Vorbereitung der Gemeindeversammlung wurde hingegen nichts geändert.

Sinn und Zweck der sofortigen Anfechtung von vorbereitenden Handlungen ist es, dass ein Mangel noch vor der Gemeindeversammlung behoben werden kann. So kann beispielsweise eine mangelhafte Einladung zur Gemeindeversammlung durch den Gemeinderat mittels Nachversand korrigiert und die Gemeindeversammlung dennoch durchgeführt werden. Im Übrigen widerspricht es Treu und Glauben, wenn Bürgerinnen und Bürger zunächst abwarten, wie der Beschluss der Gemeindeversammlung ausfällt, und erst anschliessend gegen das für sie ungünstige Resultat wegen fehlerhafter Vorbereitung Beschwerde führen.¹¹

Wie ausgeführt, wurde die relativ kurze Frist am 1. Januar 1989 eingeführt und per 1. Januar 2012 nochmals klarer formuliert, so dass es den Stimmberechtigten einfacher fällt, eine entsprechende Beschwerde zu erheben. Es würde die mit der geltenden Fristenregelung bestehende Rechtssicherheit in Frage stellen, wenn die erst vor kurzem verdeutlichte Beschwerdefrist abgeändert würde.

⁷ Vorlage [97/125](#) an den Landrat, Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte (GpR) vom 17. Juni 1997.

⁸ Vgl. [Bericht](#) der Justiz- und Polizeikommission vom 11. November 1997

⁹ vgl. Vorlage an den Landrat Nr. 1986/119a vom 24. Juni 1986, S. 41.

¹⁰ vgl. Vorlage an den Landrat Nr. 2011/047 vom 22. Januar 2011, S. 16.

¹¹ vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts Basel-Landschaft [heute: KGE VV] vom 14. Dezember 1983, E. 5.b, in: BLVGE 1983/84, S. 25; vgl. auch KGE VV vom 1. Dezember 2021, 810 21 116, E. 4.2.

2.4. Umfrage bei den Gemeinden

Eine Änderung der Beschwerdefrist von drei auf fünf Tage betrifft auch die Gemeinden. Im Rahmen einer Umfrage wurde erfragt, ob sie die Änderung als sinnvoll erachten und diese unterstützen. Weiter wurden sie gebeten, die Vor- und Nachteile einer Änderung aus ihrer Sicht zu nennen.

Rund 60 Prozent der Gemeinden, welche die Umfrage beantworteten, unterstützen die Gesetzesanpassung, dagegen sprechen sich 30 Prozent wie auch der Gemeindefachverband BL (GFV BL) aus und erachtet sie als nicht sinnvoll. 10 Prozent stehen einer Änderung neutral gegenüber, sehen keinen Mehrwert oder halten diese für ihre Gemeinde für irrelevant.

Viele Gemeinden sehen einen Vorteil der Verlängerung der Beschwerdefrist darin, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger mehr Zeit für das Einreichen einer Beschwerde haben. Diese Zeit benötigten sie – je nach Komplexität des Falles müssten mehr Informationen gesammelt werden. Es werde eine umfassendere Teilnahme am demokratischen Prozess ermöglicht. Als weitere Vorteile nannten die Gemeinden: Es stehe mehr Zeit für eine eingehende Kontrolle eines Abstimmungs- oder Wahlergebnisses zur Verfügung, ebenso zur Korrektur von Fehlern, und allenfalls müssten Abstimmungen seltener wiederholt werden.

Als Nachteil wurde die längere Dauer genannt, bis klar sei, ob eine Abstimmung Bestand habe. Der ganze Prozess werde verlängert und verzögert, z. B. die Weiterbearbeitung durch die Gemeindeverwaltung, die Erhaltung und die Bekanntgabe des Ergebnisses; Abläufe müssten möglichst schlank gehalten werden. Bei Wahlen, welche durch den Gemeinderat erachtet werden müssen, ginge eine Woche verloren. Die Rechtssicherheit stelle sich einerseits später ein, andererseits seien auch viele Realakte von der Fristverlängerung betroffen, wofür Rechtssicherheit eine Bedingung sei. Weiter wurde die steigende Gefahr genannt, dass Abstimmungen wiederholt werden müssten oder dass mehr Zeit zu mehr Beschwerden führen könnte. Die Beschwerdefrist solle möglichst kurz gehalten werden, sodass Mängel noch vor der Abstimmung behoben werden können, damit Abstimmungen nicht wiederholt werden müssen. Wer sich für Wahlen und Abstimmungen interessiere, verfolge diese auch entsprechend im Internet. Wer eine Beschwerde sehe, solle rasch handeln.

Mehrere Gemeinden verwiesen darauf, dass die Fristverlängerung zu ungleichen Fristen auf den unterschiedlichen Ebenen führe und die Frist sich von derjenigen des Bundes (Art. 77 BPR) unterscheiden würde, was eher Verwirrung stifte. Auch die Frist in § 175 Abs. 2 Gemeindegesetz müsste angepasst werden, da es ansonsten zu viele unterschiedliche Fristen gebe, was der Rechtssicherheit schade. Zudem habe sich die Frist seit Jahrzehnten bewährt. Das Kantonsgericht besage in seinem Urteil ausserdem nur, die Frist sei kurz, jedoch durchaus üblich und nicht verfassungswidrig.

Kritisch wurde seitens der Gemeinden angemerkt, dass der Vorteil von mehr Zeit zwar überwiege, jedoch werde dadurch das Problem nicht gelöst, dass die meisten Bürgerinnen und Bürger sich erst mit Ablauf der Frist für die briefliche Stimmabgabe mit den zu entscheidenden Inhalten beschäftigten. Die Verlängerung ändere nichts daran, dass die Unterlagen sofort konsultiert werden müssten. Es brauche eine breite Kommunikation, um die gewünschte Wirkung zu erzielen. Für die rechtzeitige Behebung des Mangels spiele es keine Rolle, ob die Frist drei oder fünf Tage betrage.

2.5. Schlussfolgerungen

Die Durchführung einer Wahl oder Abstimmung beinhaltet viele Prozessschritte, die voneinander abhängig sind. Die Beschwerdefrist kann nicht isoliert betrachtet werden. Bei einer Verlängerung müssen deshalb die Auswirkungen auf die nachgelagerten Handlungen in die Überlegungen miteinbezogen werden.

Im Vorfeld einer Abstimmung oder Wahl besteht ein allgemeines Interesse daran, einen Mangel möglichst rasch zu beheben. Deshalb könnten – wie bei der Vorbereitung einer Gemeindeversammlung – drei Tage sinnvoller sein als fünf Tage.

Nach einer Wahl oder Abstimmung wird das Ergebnis am darauffolgenden Donnerstag im kantonalen Amtsblatt publiziert. Nachdem die Beschwerdefrist verstrichen ist, wird das Ergebnis durch den Regierungsrat erwahrt. Da bei Landrats- und Regierungsratswahlen der Amtsantritt nicht sofort erfolgt, ist genügend Zeit vorhanden, um allfällige Beschwerden zu behandeln. Anders sieht dies bei Ständeratswahlen aus – insbesondere, wenn ein zweiter Wahlgang notwendig ist –, da zwischen einem zweiten Wahlgang und der Beginn der Session, in der ein neu gewähltes Ständeratsmitglied angelobt wird, oft nur zwei Wochen liegen. Auf Bundesebene gilt vor Bundesgericht für Beschwerden gegen kantonale Entscheide im Zusammenhang mit Nationalratswahlen eine dreitägige Frist, damit das Gremium möglichst rasch funktionsfähig sein kann. Da sich der Ständerat gleichzeitig wie der Nationalrat konstituiert, gilt für diesen dasselbe. Eine Ständeratswahl sollte deshalb relativ rasch erwahrt werden. Somit wirkt sich eine um zwei Tage längere Beschwerdefrist durchaus auf den der Wahl nachgelagerten Prozess aus. Erfolgt die Publikation des Wahlergebnisses am auf die Wahl folgenden Donnerstag im kantonalen Amtsblatt, verzögert sich die Erwahrung durch den Regierungsrat bei einer fünftägigen Beschwerdefrist um eine Woche, da der Regierungsrat jeweils am Dienstag tagt. Da es sich bei der Ständeratswahl um eine kantonale Wahl handelt, ist für eine Beschwerde gegen Handlungen im Zusammenhang mit einer Ständeratswahl kantonales Recht massgebend. Als letzte Instanz entscheidet das Bundesgericht, wenn eine Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 82 Bst. c BGG gegen einen Entscheid des Regierungsrats ergriffen wird.

Für eine Gesetzesanpassung ergeben sich somit zwei Varianten: Entweder eine generelle Erhöhung der Beschwerdefrist von drei auf fünf Tage oder eine Differenzierung der Fristen, wie sie die Kantone Zürich und Zug kennen: Für Beschwerden im Zusammenhang mit der Ständeratswahl gilt weiterhin eine dreitägige Frist, während für die übrigen Beschwerdeverfahren fünf Tage gelten. Die erste Variante erweist sich insbesondere im Hinblick auf die Ständeratswahl als nachteilig (siehe Ausführungen oben). Die zweite Variante führt dazu, dass die Stimmberechtigten unterschiedliche Fristen zu beachten haben. Im Rahmen einer Anpassung von § 83 Abs. 3 GpR müsste im Sinne der Einheitlichkeit der Fristen auch eine Anpassung von § 90 Abs. 1 sowie § 39 Abs. 2 VPO geprüft werden.

Das Hauptargument für eine Anpassung der Beschwerdefrist von drei auf fünf Tagen ist das Interesse der Stimmberechtigten, ihr Beschwerderecht wahrnehmen zu können und für das Einreichen einer Beschwerde die nötige Zeit zur Verfügung zu haben, Abklärungen treffen zu können oder einen Rechtsbeistand beizuziehen. Aktuell gilt für das Einreichen einer Beschwerde im Zusammenhang mit Wahlen und Abstimmungen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene (dort mit gewissen Ausnahmen, vgl. § 175 GemG) eine Frist von drei Tagen. Die Anpassung der Beschwerdefrist auf fünf Tage in § 83 Abs. 3 GpR würde dazu führen, dass die Stimmberechtigten je nach Art der Stimmrechtsbeschwerde unterschiedliche Fristen beachten müssten, was der Rechtsicherheit wenig zuträglich ist. Ein gewichtiges Argument für die Anpassung von § 83 GpR im Jahr 1997 von fünf auf drei Tagen war, dass kein Unterschied zwischen den Fristen auf kantonaler und auf Bundesebene mehr besteht. Der damalige Entscheid würde nun wieder rückgängig gemacht und es ergäben sich unterschiedliche Fristen – je nach Variante eine dreitägige Frist für bestimmte Beschwerden nach § 175 GemG, fünf Tage für Wahlen des Landrats und Regierungsrats und für kantonale Abstimmungen sowie drei Tage für Beschwerden im Zusammenhang mit den Ständeratswahlen und eidgenössischen Abstimmungen und Nationalratswahlen.

Ein Blick in die anderen Kantone zeigt, dass die Mehrheit über eine Beschwerdefrist von drei Tagen verfügt, und zwar für sämtliche Beschwerden im Zusammenhang mit kantonalen Wahlen und Abstimmungen. Auf eidgenössischer Ebene wird zudem im Rahmen der aktuell laufenden Revision des BPR explizit kein Handlungsbedarf hinsichtlich der Anpassung der Beschwerdefristen gesehen. Das Kantonsgerichtsurteil vom 15. März 2023 hält zwar fest, eine Frist von drei Tagen sei kurz, könne allerdings nicht von vornherein als unzulässig betrachtet werden. Vom Stimmberechtigten werde erwartet, Mängel sofort zu rügen. Dies einerseits aus demokratietheoretischen Gründen und andererseits leitet sich diese Pflicht aus dem Grundsatz von Treu und Glauben nach

Art. 5 BV ab. Der Grundsatz von Treu und Glauben gilt auch in Bezug auf das Handeln von Privaten gegenüber dem Staat und dessen Behörden. Auch das Bundesgericht vertritt die Auffassung¹², dass die Frist nicht als unzulässig erachtet werden kann. Die dreitägige Frist sei keineswegs unüblich und auch nicht verfassungswidrig. Als Begründung wird angeführt, dass ein öffentliches Interesse an der raschen Gewissheit über die Gültigkeit einer Abstimmung oder Wahl besteht.

In Abwägung aller Argumente stellt sich die Frage, ob der zusätzliche Gewinn für die Stimmberechtigten, zwei Tage mehr Zeit für die Einreichung der Beschwerde zu haben, die Nachteile – zu erwähnen sind insbesondere unterschiedliche Beschwerdefristen im Kanton und eine Differenz zum Bundesrecht sowie eine längere Dauer, bis ein Wahl- oder Abstimmungsergebnis definitiv feststeht – tatsächlich überwiegt. Aufgrund der vorangehenden Ausführungen steht der Regierungsrat einer Anpassung der Beschwerdefrist von drei auf fünf Tage kritisch gegenüber und spricht sich für eine Beibehaltung der bisherigen Regelung aus.

3. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, die Postulate 2023/165 «Änderung GPR Art. 83 Abs. 3 von 3 auf 5 Tage verlängern» und 2023/178 «Zu knappe Beschwerdefrist» abzuschreiben.

Liestal, 5. März 2024

Im Namen des Regierungsrats

Die Präsidentin:

Monica Gschwind

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich

¹² Z.B. im Entscheid 1C_301/2019 (unveröffentlicht).