

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrats des Kantons Basel-Landschaft

Nr. 2024-749

vom 28. Mai 2024

Stimmrechtsbeschwerde vom 20. Mai 2024 i.S. [REDACTED] und [REDACTED] gegen die Gemeindepräsidentin Catherine Müller, den Gemeindevizepräsident Richard Hofer, den Gemeinderat Jürg Schärer, die Gemeinderätin Hedy Surer, die Gemeinderätin Silvia Tschudin sowie die künftige Gemeinderätin Regula Steinemann der Einwohnergemeinde Füllinsdorf (vertreten durch den Gemeinderat) betreffend die kommunale Wahl des Gemeindepräsidiums für die Amtsperiode vom 1. Juli 2024 bis 30. Juni 2028 vom 9. Juni 2024; teilweise Gutheissung.

1. Sachverhalt

A.

A.a Den derzeit amtierenden Gemeinderat der Einwohnergemeinde Füllinsdorf bilden Hofer Richard, Keigel Christoph, Müller Catherine, Schärer Jürg, Schwob Jürg, Surer Hedy und Tschudin Silvia.

Mit der Gesamterneuerungswahl am 3. März 2024 wurde der Gemeinderat der Einwohnergemeinde Füllinsdorf für die Amtsperiode vom 1. Juli 2024 bis 30. Juni 2028 vollständig gewählt. Gewählt sind Hofer Richard, Keigel Christoph, Müller Catherine, Schwob Jürg, Steinemann Regula, Surer Hedy und Tschudin Silvia.

Die Wahl für das entsprechende Gemeindepräsidium findet am 9. Juni 2024 statt. Die offiziellen Kandidierenden für diese Wahl sind Keigel Christoph und Müller Catherine (bisherige Gemeindepräsidentin).

B.

B.a Mit Schreiben vom 20. Mai 2024 (eingegangen am 21. Mai 2024) reichten [REDACTED] und [REDACTED] (Beschwerdeführende) als [REDACTED] sowie als Privatpersonen beim Regierungsrat Basel-Landschaft eine Stimmrechtsbeschwerde wegen mangelhafter Vorbereitung und Durchführung von Abstimmungen und Wahlen (§ 83 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte, GpR; SGS 120) gegen die aufgeführten Gemeinderäte der Einwohnergemeinde Füllinsdorf (Beschwerdegegner, vertreten durch den Gemeinderat) ein.

Die Beschwerdeführenden stellen die folgenden Rechtsbegehren:

- Die Beschwerdegegner seien mit superdringlicher Verfügung anzuweisen, alle Mittel zu ergreifen, um die Verteilung des Flyers umgehend zu stoppen, diesen sofern möglich zurückzuziehen und zu vernichten.
- Die Beschwerdegegner seien anzuweisen, jegliche weitere Einflussnahme unter Androhung von Strafe und allfälliger disziplinarischer Massnahmen zu unterlassen.
- Die Beschwerdegegner seien anzuweisen, alle Einträge mit Wahlempfehlungen auf allen Webseiten und in sämtlichen sozialen Medien umgehend zu löschen.
- Den Beschwerdegegnern sei die Publikation und die Verbreitung von gleichen oder ähnlich lautenden Inseraten in jeglicher Form und vor allem im Amtsblatt vom 7. Juni 2024 zu verbieten.

- Bei gänzlicher oder teilweiser Gutheissung der Beschwerde seien die Beschwerdegegner anzuweisen, im nächsten Amtsblatt und auf den verwendeten Websites und Sozialen Medien eine Richtigstellung auf ihre Kosten zu veröffentlichen, die vorgängig mit den Beschwerdeführern abzustimmen seien. Inhalt dieser Richtigstellung solle im Wesentlichen die Anerkennung sein, dass die Beschwerdegegner in unerlaubter Weise ihr Amt missbraucht und damit in unerlaubter Weise versucht hätten, Einfluss auf die Wahl zu nehmen.

Die Beschwerdeführenden ersuchen den Regierungsrat darum, zeitnah zu entscheiden und auf eine Parteianhörung zu verzichten, da der Wahltermin bereits in 3 Wochen (9. Juni 2024) angesetzt sei und erfahrungsgemäss die Meinungsbildung sowie das Ausfüllen der Wahlzettel durch die Stimmberechtigten in den nächsten Tagen geschehen werde.

Zur Stützung der Vorbringen wurden folgende Dokumente eingereicht: Amtsblatt Füllinsdorf vom 17. Mai 2024 (mit Inserat auf Seite 25), diverse Screenshots Website FDP Füllinsdorf, Flyer «Catherine Müller wieder in das Gemeindepräsidium», Entscheid des Regierungsrats Basel-Stadt vom 26. März 2024 sowie Artikel der Basler Zeitung vom 27. März 2024.

B.b Die Beschwerdeführenden führen im Wesentlichen aus, die bisherige Gemeindepräsidentin habe im Amtsblatt Füllinsdorf Nr. 7 vom 17. Mai 2024 (Seite 25) ein Inserat publiziert. Unter dem Titel «Stimmen aus dem Gemeinderat» seien von vier amtierenden (Hofer, Tschudin, Surer, Schärer) und einer neu gewählten Gemeinderätin (Steinemann) konkrete Wahlempfehlungen für die Wiederwahl der bisherigen Präsidentin gemacht worden. Das «Amtsblatt Füllinsdorf» sei eine Publikation der Gemeindebehörde und Gemeindeverwaltung Füllinsdorf. Es enthalte trotz der Bezeichnung Amtsblatt nicht nur amtliche Mitteilungen, sondern auch redaktionelle Beiträge und Inserate. Es nehme damit den Charakter einer Dorfzeitung ein. Für die nicht versierte Leserin und für den nicht versierten Leser sei trotz des kleinen Vermerks «Inserat» in diesem Publikationsorgan nicht ersichtlich, bei welchen Texten es sich um offizielle Texte und bei welchen Texten es sich um (bezahlte) Inserate handle. Mit der Überschrift «Stimmen aus dem Gemeinderat» im gerügten Inserat versuche die Gemeindepräsidentin Catherine Müller zusammen mit den weiteren Beschwerdegegnern offensichtlich den Texten einen offiziellen Charakter zu geben. Dazu gehöre auch, dass die Texte fett überschrieben seien mit «Stimmen aus dem Gemeinderat». Man beachte dazu, dass im offiziellen Teil des Amtsblatts offizielle Texte mit der Überschrift «Aus den Sitzungen des Gemeinderats» überschrieben seien (vgl. dazu Seite 7 des Amtsblatts Nr. 7 vom 17. Mai 2024). Die Wahlempfehlungen der Gemeinderäte seien im gleichen Text, wie dieser mehrheitlich in dieser Publikation zur Darstellung offizieller Texte verwendet werde, gehalten. Es solle mit der Überschrift und der textlichen Darstellung offensichtlich versucht werden, den Wahlaufrufen einen offiziellen Charakter zu geben. Auf der Website der FDP Füllinsdorf (www.fdp-fuellinsdorf.ch) werde zudem umfassend für die Kandidierende Catherine Müller Werbung gemacht. Die konkreten Wahlempfehlungen der vorgenannten Gemeinderäte würden sich in prominent platzierten regelmässig automatisch wechselnden Slidern auf der Homepage dieser Website wiederholen. Ebenfalls sei auf dieser Website eine Verlinkung zu einem Flyer für die kandidierende Catherine Müller erstellt, der auf der Rückseite die gleichen Wahlempfehlungen der fünf Gemeinderäte enthalte. Es sei davon auszugehen, dass dieser Flyer in gedruckter Form in grösseren Mengen per Briefwurfsendung oder als Directmail an die Stimmberechtigten von Füllinsdorf verteilt werden solle (bis zum 17. Mai 2024 sei dieser Flyer allerdings noch nicht in die Haushalte verteilt worden). Es sei offensichtlich, dass die Beschwerdegegner mit all diesen Werbemassnahmen erreichen wollten, dass die Stimmberechtigten aufgrund der von ihnen ausgesprochenen Wahlempfehlung die bisherige Kandidatin wiederwählen. Diese Einflussnahme sei nicht rechtmässig. Die vorgenannten Werbemassnahmen seien durch vier von sieben amtierenden und einer neu gewählten Gemeinderätin vorgenommen worden. Nur Gemeinderat Jürg Schwob (Team 75) und Gemeinderat Christoph Keigel (ProFüllinsdorf, als Gegenkandidat) würden keine Wahlempfehlung aussprechen. Allein numerisch würden diese Wahlempfehlungen zur Wiederwahl der bisherigen Präsidentin den Eindruck entstehen lassen, dass der gesamte Gemeinderat (ohne den Gegenkandidaten) die Wiederwahl der amtierenden Präsidentin unterstütze. Aussagen der Gemeinderäte im Inserat wie «Ich empfehle Catherine Müller zur Wiederwahl ins Gemeindepräsidium ...», «Ich wähle Catherine, weil sie ...» oder «Catherine

rine Müller übernimmt seit jeher Verantwortung... Darum wähle ich sie!» würden ausreichend belegen, dass es sich bei diesen Texten um eindeutige Wahlempfehlungen und nicht nur um allfällige Charakterbeschreibungen der Kandidatin handle. Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts sei von der Wirkung auszugehen, welche die fraglichen Äusserungen bei durchschnittlich aufmerksamen und politisch interessierten Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern zeitige (BGE 119 Ia 271 E. 3c). Alleine schon mit der blossen Nennung der amtlichen Funktion (Gemeinderat, Gemeinderätin, Vize Gemeindepräsidium) und ohne Parteibezeichnung würden die Beschwerdegegner einen ihnen zuzurechnenden Kompetenzbonus ausspielen. Dieser werde mit dem Titel des Inserats «Stimmen aus dem Gemeinderat» resp. «Stimmen aus der Exekutive» weiter unterstrichen. Es lasse sich aus Vorgenanntem ableiten, dass die Behörde (der Gemeinderat) hier versuche, direkten Einfluss auf das Wahlergebnis zu nehmen. Jeder Stimmberechtigte habe jedoch Anspruch darauf, dass bei Wahlen und Abstimmungen der freie Wille der Gesamtheit der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck gelangen könne. Die Freiheit der Meinungsbildung schliesse grundsätzlich jede direkte Einflussnahme durch die Behörden aus, welche geeignet wäre, die freie Willensbildung der Stimmberechtigten im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen zu verfälschen. Anders als bei Sachvorlagen komme Behörden bei Wahlen keinerlei Beratungs- und Erklärungsaufgabe zu. Sie hätten sich neutral zu verhalten. Weder dürften sie Wahlempfehlungen abgeben, noch dürfen sie den Wahlkampf von Kandidierenden unterstützen (BGE 124 I 55 E. 2a; Hangartner Ivo/Kley Andreas/ Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023, Rz. 2512). Der Staat dürfe sich im Wahlkampf nicht in den Dienst parteiischer Interessen stellen (BGE 118 Ia E. 3). Entsprechend gelte das Verbot der direkten Einmischung auch für die Behörden untergeordneter Gemeinwesen. Die beanstandeten Werbemassnahmen seien alle vollumfänglich als behördliche Einmischung in den Wahlkampf einzustufen.

Des Weiteren habe in Bezug auf die Frage, ob die Aussagen in den beanstandeten Publikationen einen Realakt von fünf Privatpersonen darstellen würden oder ob ein solcher den fünf beteiligten Gemeinderäten in ihrer amtlichen Eigenschaft zuzurechnen sei, das Zürcher Verwaltungsgericht im Jahr 2021 in einem ähnlich gelagerten Fall (mehrere Regierungsräte unterstützen in einem Inserat die Kandidatur eines Ständerats) entschieden, dass der gemeinsame Auftritt mehrerer Exekutivmitglieder gemeinsam in einem Wahlempfehlungsinserat den Tatbestand der unerlaubten Einflussnahme auf die freie Meinungsbildung im Vorfeld von Wahlen erfülle und den beteiligten Exekutivmitgliedern in ihrer amtlichen Eigenschaft zuzurechnen sei (vgl. Entscheid des Zürcher Verwaltungsgericht vom 7. Januar 2021 VB.2020.00405 Ziff. 2.6 und 2.7). Diese Betrachtungsweise sei in diesem Fall explizit durch das Bundesgericht in seinem Urteil 1C_662/2019 vom 10. Juni 2020 anerkannt worden. In einem zweiten ähnlichen Fall habe der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt einer Wahlbeschwerde betreffend die Ersatzwahl eines Mitglieds des Regierungsrats und Ersatzwahl des Regierungspräsidiums vom 7. April 2024 (zweiter Wahlgang) im Kanton Basel-Stadt (Unterstützung der Wahl von zwei Regierungsräten durch mehrere Gemeinderäte aus Riehen in einem Inserat in der Riehener Zeitung) in den Hauptpunkten stattgegeben und die Wahlempfehlung als behördliche Einmischung der Behörde taxiert (vgl. Entscheid des Regierungsrats des Kantons Basel-Stadt vom 26. März 2024).

Im Übrigen habe der Regierungsrat bereits im Jahr 2021 eine Stimmrechtsbeschwerde gegen den Gemeinderat Füllinsdorf gutgeheissen (vgl. Entscheid des Regierungsrats des Kantons Basel-Landschaft vom 7. März Nr. 2021-385). Der Regierungsrat habe schon dazumal (wenn auch in etwas anderem Kontext) anerkannt, dass die Publikation eines Inserats im Amtsblatt von Füllinsdorf ein geeignetes Mittel sei, um die Meinungs- und Willensbildung der Stimmberechtigten zu beeinflussen. Es sei stossend, dass fünf von sechs der heutigen Beschwerdegegner (Müller, Hofer, Schärer, Surer, Tschudin) die gleichen Gemeinderäte seien, die bereits vor drei Jahren in einer Beschwerde gerügt worden seien. Überdies hätte der Fall aus Riehen bzw. Basel-Stadt, der Ende März 2024 für grosse mediale Aufmerksamkeit in unserer Region gesorgt habe, die Beschwerdegegner hellhörig machen müssen. Die Vorgehensweise der Beschwerdegegner müsse auch unter Würdigung vorgenannter Aspekte auf das Schärfste verurteilt werden.

2. Erwägungen

1.

1.1 Die Beschwerde richtet sich nach dem GpR. Gemäss § 83 Abs. 1 GpR kann beim Regierungsrat Beschwerde namentlich wegen Verletzung des Stimmrechts (Bst. a) oder mangelhafter Vorbereitung und Durchführung von Abstimmungen und Wahlen (Bst. b) erhoben werden.

Die Beschwerdeführenden erheben im Zusammenhang mit der Wahl des Gemeindepräsidiums für die Amtsperiode vom 1. Juli 2024 bis 30. Juni 2028 der Einwohnergemeinde Füllinsdorf Beschwerde und beanstanden die Wahlempfehlungen von vier von sieben amtierenden Gemeinderatsmitgliedern und einer neu gewählten Gemeinderätin zugunsten von Catherine Müller. Damit rügen sie die mangelhafte Vorbereitung einer kommunalen Wahl.

1.2 Gegen Beschwerdeentscheide des Regierungsrats wegen Verletzung des Stimmrechts oder wegen mangelhafter Vorbereitung und Durchführung von Abstimmungen und Wahlen kann gemäss § 88 Abs. 1 Bst. a GpR vor Kantonsgericht Beschwerde erhoben werden. Der Kreis der zur Beschwerde beim Regierungsrat Befugten darf demzufolge nicht kleiner sein als der Kreis derjenigen, die mit einer Stimmrechtsbeschwerde an das Kantonsgericht gelangen können. § 37 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft (KV; SGS 100) und § 38 Abs. 1 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (Verwaltungsprozessordnung, VPO; SGS 271) halten diesbezüglich fest, dass jede stimmberechtigte Person über das Recht verfügt, beim Kantonsgericht Stimmrechtsbeschwerde zu führen.

Die Beschwerdeführenden sind als stimmberechtigte Einwohner der Einwohnergemeinde Füllinsdorf zur Stimmrechtsbeschwerde legitimiert (weitere Erläuterungen in Bezug auf die Erhebung der Beschwerde namens der Gruppierung ProFüllinsdorf erübrigen sich dadurch). Damit ist die Beschwerdebefugnis gegeben.

1.3 Gemäss § 83 Abs. 3 GpR ist die Beschwerde innert drei Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrunds bzw. seit der Eröffnung der Verfügung einzureichen, spätestens jedoch am dritten Tag nach der ordnungsgemässen Veröffentlichung des Ergebnisses. Für die Berechnung der Fristen wird der Tag, an dem die Frist (Entdeckung des Beschwerdegrunds, Veröffentlichung des Ergebnisses, Eröffnung der Verfügung) zu laufen beginnt, nicht mitgezählt (§ 91 Abs. 1 Bst. a GpR). Ist der letzte Tag der Frist ein öffentlicher Ruhetag (Sonntag oder kantonaler Feiertag) oder ein Samstag, so endet die Frist am nächstfolgenden Werktag (§ 91 Abs. 1 Bst. b GpR).

Die Beschwerdeführenden haben mit der Publikation vom 17. Mai 2024 im Amtsblatt Nr. 7 Kenntnis von den betreffenden Wahlempfehlungen erhalten. Die Beschwerdefrist ist mit der vorliegenden Eingabe gewahrt.

1.4 Aufgrund der vorliegenden Dringlichkeit (siehe hierzu auch Erwägung 3) wird auf eine Parteianhörung verzichtet (vgl. § 26 Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Basel-Landschaft, VwVG BL; SGS 175).

1.5 Weitere Fragen stellen sich in formeller Hinsicht nicht. Auf die Beschwerde ist demnach einzutreten.

2.

2.1 Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet die Frage, ob die Beschwerdegegner mit der beanstandeten Wahlempfehlung unerlaubte Wahlpropaganda betrieben hat und dadurch eine Verletzung der freien Willens- und Meinungsbildung vorliegt.

Die in der Bundesverfassung verankerte Garantie der politischen Rechte (Art. 34 Abs. 1 BV) schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV). In Bezug auf Wahlen schliesst das Bundesgericht eine behördliche Intervention im Wahlkampf und einen Eingriff in den Prozess der freien Meinungsbildung grundsätzlich aus. Anders als bei Sachvorlagen

haben die Behörden bei Wahlen keine öffentlichen Interessen wahrzunehmen, es kommt ihnen keine Beratungsfunktion zu. Es ist zu verhindern, dass sich der Staat im Wahlkampf auch nur indirekt in den Dienst parteiischer Interessen stellt; die Behörde hat sich parteipolitisch neutral zu verhalten und darf sich nicht mit einzelnen Gruppen oder Richtungen identifizieren (BGE 124 I 55 E. 2a). Eine Intervention kommt nur in Frage, wenn sie im Interesse der freien und unverfälschten Willensbildung und Willensbetätigung der Wähler als unerlässlich erscheint. So kann z.B. eine Richtigstellung offensichtlich falscher Informationen, die im Verlauf eines Wahlkampfes verbreitet werden, als zulässig erscheinen. Indessen dürfte eine Behörde bei dieser Gelegenheit nicht gleichzeitig Wahlpropaganda für sich selbst, für ihre Mitglieder oder für andere Kandidaten machen oder den politischen Gegner verunglimpfen (BGE 113 Ia 291 E. 3c). Wie von den Beschwerdeführenden zu Recht festgehalten, gilt das Verbot der direkten Einmischung auch für die Behörden untergeordneter Gemeinwesen.

Im seinem Urteil 1C_662/2019 vom 10. Juni 2020 hält das Bundesgericht in einem ähnlich gelagerten Fall fest, dass wenn im umstrittenen Inserat auch nicht dem Regierungsrat angehörende Personen aufgeführt gewesen wären, wäre wohl von vornherein klar gewesen, dass es sich nicht um eine offizielle Verlautbarung handeln kann. Indessen zeigt das Inserat ausschliesslich die Porträts von Regierungsräten, wobei deren Funktion jeweils explizit genannt wird. Im Text wird ausdrücklich die gute Zusammenarbeit des unterstützten Ständeratskandidaten mit dem Regierungsrat hervorgehoben. Dieser Satz deutet ebenfalls auf eine dem Regierungsrat zuzurechnende Informationstätigkeit hin. Trotz diesen Umständen hielt das Bundesgericht fest, dass im Rahmen einer Gesamtbetrachtung die Feststellung, es liege erkennbarerweise keine offizielle Verlautbarung des Regierungsrats vor, nicht zu beanstanden ist. Dabei fällt ins Gewicht, dass es sich um eine als solche bezeichnete Anzeige in einer Tageszeitung handelt, die weder ein Logo noch einen Schriftzug des Kantons enthält. Zudem ist davon auszugehen, dass die durchschnittlichen Stimmbürgerinnen und Stimmbürger merken, dass nur fünf von sieben Ratsmitgliedern aufgeführt sind und somit keine dem Gesamt-Regierungsrat zurechenbare Handlung vorliegt. Das Bundesgericht wies überdies darauf hin, dass sofern das beanstandete Inserat kein Realakt des Gesamt-Regierungsrats darstellt, entweder ein Realakt von fünf Privatpersonen vorliegt oder ein solcher, der den fünf beteiligten Regierungsräten in ihrer amtlichen Eigenschaft zuzurechnen ist.

Die Abgrenzung zwischen privaten Interventionen in einem Abstimmungs- oder Wahlkampf und solchen von Behördenmitgliedern, die einen öffentlichen Charakter aufweisen und deshalb der Behörde als solcher zuzurechnen sind, fällt im Einzelnen nicht immer leicht. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Wahl- und Abstimmungsfreiheit stellt auf die Wirkung einer Mitteilung ab, die diese auf die Adressatinnen sowie Adressaten und die durchschnittlich aufmerksamen und politisch interessierten Stimmbürgerinnen und Stimmbürger hat. Es ist zwar üblich, dass Behördenmitglieder etwa bei der Unterzeichnung von Aufrufen als Mitglieder von Abstimmungskomitees oder bei persönlichen Interventionen (namentlich in den Medien) ihren Namen auch mit ihrer amtlichen Funktion in Verbindung bringen, um ihre besondere Sachkunde und das politische Engagement für öffentliche Interessen hervorzuheben. Hingegen ist es nicht zulässig, wenn einzelne Behördenmitglieder ihren individuellen (privaten) Interventionen und Meinungsäusserungen einen unzutreffenden amtlichen Anstrich geben und den Anschein erwecken, es handle sich dabei um eine offizielle Verlautbarung namentlich einer Kollegialbehörde. Ob Inhalt und Form (etwa die Verwendung amtlichen Briefpapiers oder amtlicher Insignien) ihrer Stellungnahme geeignet sind, einen solchen falschen Anschein zu erwecken, entscheidet sich – wie bereits festgehalten – nach Massgabe der Wirkung der Mitteilung. Eine unzulässige Beeinflussung der Meinungsbildung könnte ferner in Verlautbarungen, deren «privater» Charakter unklar bleibt, in Betracht gezogen werden; etwa wenn das Behördenmitglied eine bewusst falsche oder täuschende Sachdarstellung geben würde, die wegen der Autorität seiner amtlichen Funktion nicht ohne weiteres als solche zu erkennen wäre, besonders, wenn sie von der politischen Gegnerschaft nicht mehr rechtzeitig richtiggestellt werden könnte (BGE 130 I 290 E. 3.3).

2.2 Vorab ist festzuhalten, dass eine Publikation im Amtsblatt, welches vom Gemeinderat herausgegeben wird, grundsätzlich geeignet ist – obschon es nicht nur amtliche Mitteilungen enthält –, auf die Willens- und Meinungsbildung der Stimmbevölkerung Einfluss zu nehmen.

Im Amtsblatt Nr. 7 vom 17. Mai 2024 publizierte die bisherige Gemeindepräsidentin, Catherine Müller, auf Seite 25 ein Inserat. Unter dem Titel «Stimmen aus dem Gemeinderat» wurden von vier amtierenden Gemeinderatsmitgliedern und einer neu gewählten Gemeinderätin Wahlempfehlungen für die Wiederwahl der bisherigen Gemeindepräsidentin abgegeben (der Gemeinderat Jürg Schwob, der Gemeinderat Christoph Keigel [Gegenkandidat] und Catherine Müller selber sprechen keine Wahlempfehlung aus). Zwar wurden die Wahlempfehlungen unter Nennung von Namen und Funktion abgegeben; die Wahlempfehlungen weisen allerdings keinen Bezug auf den Gesamtgemeinderat. Daneben ist mit Regula Steinemann eine Person aufgeführt, die noch nicht im Amt ist, weshalb es sich ohnehin nicht um eine offizielle Verlautbarung des (amtierenden) Gesamtgemeinderats handeln kann. Auch befindet sich kein Logo des Gemeinderats auf dem Inserat. Die Wahlempfehlungen wurden sodann auf einer erkennbaren Inseratenseite abgebildet (vgl. Bezeichnung der Seite oben links als «Inserat»; die Inseratenseiten fangen ab Seite 22 an, d.h. vor und nach dem beanstandeten Inserat sind weitere Wahlempfehlungen abgebildet) und nicht auf den Seiten unter der Bezeichnung «Amtliche Publikationen». Darüber hinaus sind die Wahlempfehlungen unter dem Titel «Stimmen aus dem Gemeinderat» abgedruckt; folglich kann nicht der gesamte Gemeinderat gemeint sein. Im Übrigen ist – vor dem Hintergrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung – davon auszugehen, dass den durchschnittlichen Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern auffällt, dass nur vier von sieben Gemeinderatsmitgliedern bzw. eine neu gewählte Gemeinderätin eine jeweilige Wahlempfehlung abgeben und somit keine dem Gesamtgemeinderat zurechenbare Handlung vorliegt. Es ist demnach auszuschliessen, dass das Inserat als offizielle Verlautbarung des gesamten Gemeinderats Füllinsdorf aufgefasst wird. Die Beschwerde ist in diesem Punkt abzuweisen.

2.3 Fraglich ist weiter, ob die vorliegenden Wahlempfehlungen einen Realakt von fünf Privatpersonen darstellen oder ob sie den vier amtierenden Gemeinderatsmitgliedern sowie der neu gewählten Gemeinderätin in ihrer amtlichen Eigenschaft zuzurechnen sind. Abzustellen ist dabei darauf, welche Wirkung die Mitteilung auf die Adressatinnen und Adressaten bzw. die durchschnittlich aufmerksamen und politisch interessierten Stimmberechtigten ausübt. Ferner ist eine sorgfältige Abwägung zwischen der Meinungsfreiheit von Exekutivmitgliedern und dem Recht der Stimmbürgerinnen und Stimmbürgerbürger auf freie Willensbildung erforderlich (vgl. Lorenz Langer, Die Zulässigkeit individueller Stellungnahmen von Regierungsmitgliedern: Zwischen Meinungsfreiheit und (un)verfälschter Willensbildung, ZBl 122/2021 S. 260).

Die beanstandeten Wahlempfehlungen sind auf einer Inseratenseite des Amtsblatts aufgeführt. Die entsprechende Seite zeigt das Portrait von Catherine Müller mit dem Slogan «Wieder in das Gemeindepräsidium!» und den Zusätzen «Bisher 9. Juni» und «Gemeinsam weiterkommen. Jetzt wählen!». Daneben sind rechts unten auf der Seite der Hinweis «Mehr zu meiner Person», ein QR-Code sowie der Link «www.fdp-fuellinsdorf.ch» abgedruckt. Die Wahlempfehlungen sind unter dem Titel «Stimmen aus dem Gemeinderat» aufgeführt. Vier der betreffenden Personen werden mit ihrem Namen und der amtlichen Funktion («Vize Gemeindepräsidium», «Gemeinderätin» oder «Gemeinderat») erwähnt. Eine Person, Regula Steinemann, wird mit «alt Landratspräsidentin, Gemeinderätin neu» aufgeführt. Da sie ihr Amt erst am 1. Juli 2024 antreten wird, handelt es sich bei ihr zum jetzigen Zeitpunkt nicht um eine Amtsperson. Auch auf der FDP-Webseite werden diese Personen unter dem Titel «Stimmen aus der Exekutive» unter Angabe der amtlichen Funktion, den entsprechenden Empfehlungen sowie mit deren Bild aufgeführt.

Dass die Wahlempfehlungen im Amtsblatt erfolgt sind, kann – obschon sie auf einer reinen Inseratenseite abgedruckt sind – zumindest leicht den Anschein einer amtlichen Äusserung erwecken. Sodann ist aufgrund der aufgeführten Funktion – und ohne namentlich der Nennung der Parteizugehörigkeit oder der Berufsbezeichnung – die Wahlempfehlung in der Rolle als Gemeinderätin bzw. Gemeinderat und damit als Amtsperson ergangen. Diesbezüglich ist festzuhalten, dass selbst

wenn exekutive Amtsträger ihrer persönlichen Empfehlung keinen unzutreffenden amtlichen Anschein geben, kommt einer solchen Empfehlung auch vor Wahlen aufgrund des öffentlichen Amtes zusätzliches Gewicht zu. Fehlt dabei noch die klare parteipolitische Zuordnung, profitieren auch private Äusserungen von Exekutivmitgliedern vom Schein der amtlichen Objektivität und damit von einem zusätzlichen Autoritätsbonus (vgl. zum Ganzen Lorenz Langer, a.a.O., S. 260). Des Weiteren wird der Bezug zur amtlichen Funktion klar mit dem Titel «Stimmen aus dem Gemeinderat» hergestellt, welcher prominent auf der betreffenden Seite aufgeführt ist. Auch auf der entsprechenden FDP-Webseite erfolgen die Wahlempfehlungen unter dem Titel «Stimmen aus der Exekutive». Überdies haben nur amtierende sowie neu gewählte Gemeinderätinnen und Gemeinderäte eine Wahlempfehlung abgeben und keine anderen Personen, was den amtlichen Anstrich verstärkt. In Bezug auf Regula Steinemann ist zwar darauf hinzuweisen, dass sie noch keine Amtsperson ist; dennoch ist der Anschein eines amtlichen Anstrichs auch hier nicht abzuspüren. Der Funktionsbeschreibung ist keine Angabe zu entnehmen, wonach sie erst ab dem 1. Juli 2024 im Amt sein wird. Zudem geht es um die Wahl des Gemeindepräsidiums ab diesem Zeitpunkt und die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinderatsmitgliedern und dem Gemeinderatspräsidium in der Amtsperiode ab dem 1. Juli 2024. Überdies wird sie ebenfalls unter dem Titel «Stimmen aus dem Gemeinderat» aufgeführt, wodurch klar der Bezug zur Funktion hergestellt wird.

Aufgrund der vorliegenden Gesamtumstände ist festzustellen, dass bei den streitigen Wahlempfehlungen die individuellen Politikerinnen und Politiker nicht als Privatpersonen, sondern als Amtspersonen im Vordergrund stehen. Dies erweckt den Eindruck einer Verlautbarung in der Rolle des Behördenmitglieds, was unzulässig ist. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, wonach – anders als bei Abstimmungen – für Wahlkämpfe behördliche Interventionen in den Prozess der freien Meinungsbildung grundsätzlich ausgeschlossen sind, ist in Wahlkämpfen äusserste Zurückhaltung resp. Neutralität geboten. Die Intervention in den Wahlkampf mit der Publikation im Amtsblatt wie auch auf der entsprechenden FDP-Website war daher nicht rechtmässig. Die Beschwerde wird insoweit gutgeheissen.

Im Übrigen wird in der Lehre darauf hingewiesen, dass neben der rechtlichen Perspektive für Mitglieder der Exekutive je nach Konstellation auch noch ein politischer bzw. persönlicher Aspekt bedenkenswert ist. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn sie mit dem oder der zu Wählenden in der Folge kooperieren sollten oder gar müssen. Ein Zusammenwirken mit dem Gegenkandidierenden wäre möglicherweise aufgrund der vorgängigen Intervention der Gemeinderatsmitglieder künftig allenfalls weniger produktiv. Dieses Risiko ist noch ausgeprägter, wenn das gegenseitige Verhältnis hierarchisch geprägt ist. Man darf zwar erwarten, dass zwischen Engagement im Wahlkampf und der Amtsausübung allseits differenziert werden kann; aber gerade eine besonders engagierte Unterstützung für andere Kandidierende ist der anschliessenden Zusammenarbeit kaum zuträglich (vgl. Langer, a.a.O., S. 262). Dies stellt einen weiteren Grund dar, weshalb ein entsprechendes Engagement im Wahlkampf nur mit der gebotenen Zurückhaltung erfolgen soll.

3.

3.1 Damit ist zu prüfen, welche Rechtsfolgen der unzulässige Eingriff in den Wahlkampf nach sich zieht. § 86 Abs. 1 GpR sieht vor, dass der Regierungsrat, sofern er auf Beschwerde hin oder von Amtes wegen Mängel feststellt, wenn möglich vor Schluss des Abstimmungs- oder Wahlverfahrens die notwendigen Massnahmen zu deren Behebung trifft. Dabei ist zu beachten, dass er seinerseits nicht mit den angeordneten Massnahmen unzulässig auf die Willensbildung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger im laufenden Wahlkampf einwirkt.

3.2 Die streitigen Wahlempfehlungen sind am 17. Mai 2024 und mithin rund drei Wochen vor dem Wahltermin im Amtsblatt erschienen. Die Publikation der Wahlempfehlungen kann dabei nicht rückgängig gemacht und deren Verbreitung nicht vollständig unterbunden werden. Dass die Wahlempfehlungen eine gewisse Wirkung entfaltet haben, kann daher nicht ausgeschlossen werden. Ob sich dieser Umstand auf das Wahlergebnis erheblich auswirken wird, kann weder zum jetzigen Zeitpunkt noch im Anschluss an die Wahl des Gemeindepräsidiums vom 9. Juni 2024 eindeutig

festgestellt werden. Aus diesem Grund stehen die nachstehenden Massnahmen zur Schadensbegrenzung im Vordergrund.

3.3 Es ist den Beschwerdegegner untersagt, die Wahlempfehlungen weiterzuverwenden; namentlich sind sämtliche Einträge mit den beanstandeten Wahlempfehlungen auf allen Webseiten und in den sozialen Medien zu löschen. Insbesondere sind die Wahlempfehlungen auch auf der Seite der FDP zu entfernen und der entsprechende Flyer ohne die Wahlempfehlungen (im Flyer lautet der Titel «Stimmen aus der Exekutive») zu verwenden. Weiter wird den Beschwerdegegnern die Publikation und die Verbreitung der beanstandeten Wahlempfehlungen in jeglicher Form und insbesondere im Amtsblatt vom 7. Juni 2024 verwehrt. Die Beschwerdegegner sind ebenfalls darauf hinzuweisen, keine ähnlichen Inhalte zu publizieren sowie jegliche weitere Einflussnahme zu unterlassen.

Hinsichtlich des Rechtsbegehrens, wonach die Beschwerdegegner anzuweisen seien, jegliche weitere Einflussnahme unter Androhung von Strafe und allfälliger disziplinarischer Massnahmen zu unterlassen, ist festzuhalten, dass die von den Beschwerdeführenden geforderten Massnahmen nicht angezeigt bzw. nicht möglich sind (vgl. § 166 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden, Gemeindegesetz, GemG; SGS 180). Das Rechtsbegehren ist insoweit abzuweisen. Im Übrigen handelt es sich vorliegend auch um keinen Wiederholungsfall, zumal die Sachlage im von den Beschwerdeführenden erwähnten Fall anders gelagert war.

Auch das Rechtsbegehren, wonach bei gänzlicher oder teilweiser Gutheissung der Beschwerde die Beschwerdegegner anzuweisen seien, im nächsten Amtsblatt und auf den verwendeten Websites und Sozialen Medien eine Richtigstellung auf ihre Kosten zu veröffentlichen, die vorgängig mit den Beschwerdeführern abzustimmen seien – Inhalt dieser Richtigstellung solle im Wesentlichen die Anerkennung sein, dass die Beschwerdegegner in unerlaubter Weise ihr Amt missbraucht und damit in unerlaubter Weise versucht hätten, Einfluss auf die Wahl zu nehmen –, ist abzuweisen. Eine Gegendarstellung im Amtsblatt ist hier nicht angezeigt. Auch wenn es sich um einen unzulässigen Eingriff in den Wahlkampf handelte, würde eine Gegendarstellung allenfalls mehr Aufsehen hervorrufen als das Inserat selbst und könnte als Propaganda für den Gegenkandidierenden angesehen werden, was ebenfalls nicht erlaubt wäre.

Schliesslich ist festzuhalten, dass diese Massnahmen erforderlich und geeignet sind, um eine noch weitergehende Beeinflussung der Willensbildung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu verhindern. Sie sind den Beschwerdegegnern auch zumutbar, da ihre Meinungsäusserungsfreiheit dadurch nur geringfügig beschnitten wird, zumal weiterhin Wege offenstehen, als klar deklarierte Privatperson Stellung zu nehmen und sich in zulässiger Weise aktiv am Wahlkampf zu beteiligen.

4.

4.1 Die Beschwerde der Beschwerdeführenden vom 20. Mai 2024 wird den Beschwerdegegnern mit vorliegendem Entscheid zugestellt.

4.2 Nach § 86 Abs. 3 GpR sind Verfahren betreffend Stimmrechtsbeschwerden vor dem Regierungsrat kostenlos, weshalb vorliegend keine Kosten erhoben werden.

3. Beschluss

- ://:
1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen.
 2. Die Beschwerdegegner werden angewiesen, die in Erwägung 3 aufgeführten Massnahmen unverzüglich umzusetzen.
 3. Das Rechtsbegehren, wonach die Beschwerdegegner anzuweisen seien, jegliche weitere Einflussnahme unter Androhung von Strafe und allfälliger disziplinarischer Massnahmen zu unterlassen, wird abgewiesen.

4. Das Rechtsbegehren, wonach bei gänzlicher oder teilweiser Gutheissung der Beschwerde die Beschwerdegegner anzuweisen seien, im nächsten Amtsblatt und auf den verwendeten Websites und Sozialen Medien eine Richtigstellung auf ihre Kosten zu veröffentlichen, die vorgängig mit den Beschwerdeführern abzustimmen seien – Inhalt dieser Richtigstellung solle im Wesentlichen die Anerkennung sein, dass die Beschwerdegegner in unerlaubter Weise ihr Amt missbraucht und damit in unerlaubter Weise versucht hätten, Einfluss auf die Wahl zu nehmen –, wird ebenfalls abgewiesen.
5. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
6. Der vorliegende Beschluss des Regierungsrats wird mit einer Medienmitteilung kommuniziert. Der anonymisierte Regierungsratsbeschluss wird ebenfalls publiziert.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Entscheid kann gemäss § 90 Abs. 1 GpR innert drei Tagen seit Eröffnung des Entscheids bzw. der Verfügung beim Kantonsgericht (Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht) Beschwerde eingereicht werden. Die Beschwerde muss die Begehren der Beschwerdeführenden, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel sowie die Unterschrift der Beschwerdeführenden oder der sie vertretenden Person enthalten. Der angefochtene Entscheid ist der Beschwerde ebenso beizulegen wie allfällige Beweisurkunden. Das Verfahren vor Kantonsgericht ist kostenpflichtig.

Beilagen:

- Verwaltungsakten
- Medienmitteilung

Verteiler per Einschreiben mit Medienmitteilung:

- [REDACTED] 4414 Füllinsdorf
- [REDACTED] 4414 Füllinsdorf
- Einwohnergemeinde Füllinsdorf, Gemeinderat, Mitteldorfstrasse 4, 4414 Füllinsdorf (Beilage 1: Stimmrechtsbeschwerde vom 20. Mai 2024)

Verteiler ohne Beilagen:

- Mitglieder des Regierungsrats
- Landschreiberin / 2. Landschreiber
- FKD, Generalsekretariat, [REDACTED]
- Rechtsdienst Regierungsrat und Landrat (sid.rechtsdienst@bl.ch)
- Landeskanzlei, [REDACTED]
- Landeskanzlei

Die Landschreiberin:

E. Has Diehlich