

Daniel Kettiger

Problematische 3-Tages-Fristen – Anmerkungen zum Bundesgerichtsurteil 1C_577/2013

Im Urteil 1C_577/2013 vom 2. Oktober 2013 hält das Bundesgericht an seiner Praxis fest, wonach eine im kantonalen Recht festgelegte dreitägige Frist für die Erhebung der Stimmrechtsbeschwerde für sich allein nicht verfassungswidrig ist. Diese Praxis gilt es kritisch zu hinterfragen. Auch das Bundesgericht beurteilt im konkreten Fall die Zeitverhältnisse für die Beschwerdeführung als problematisch. Zudem befasst sich der Artikel mit der undifferenzierten kritischen Haltung des Bundesgerichts gegenüber amtlichen Veröffentlichungen im Internet.

Rechtsgebiet(e): Politische Rechte; Übriges Verfassungsrecht; Verwaltungsverfahren; Urteilsbesprechungen

Zitiervorschlag: Daniel Kettiger, Problematische 3-Tages-Fristen – Anmerkungen zum Bundesgerichtsurteil 1C_577/2013, in: Jusletter 20. Januar 2014

Inhaltsübersicht

1. Vorgeschichte des beurteilten Falls
 - 1.1 Neues Publikationsrecht im Kanton Aargau
 - 1.2 Der zu beurteilende Fall
2. Auszug aus den Erwägungen des Bundesgerichts
3. Anmerkungen
 - 3.1 Zur Geeignetheit des Internets für amtliche Publikationen
 - 3.2 Verfassungsrechtlich problematische 3-Tages-Fristen

1. Vorgeschichte des beurteilten Falls

1.1 Neues Publikationsrecht im Kanton Aargau

[Rz 1] Der Kanton Aargau setzte auf den 1. Januar 2012 ein neues Publikationsgesetz (PuG)¹ in Kraft. Die Totalrevision des Publikationsgesetzes beinhaltete im Wesentlichen den Verzicht auf den Druck der Gesetzessammlungen und des Amtsblatts unter Aufhebung jeglicher Bezugsverpflichtungen, die Anbindung der Rechtswirkung an die Internetpublikation verbunden mit der Sicherstellung der Unveränderbarkeit der im Internet veröffentlichten Fassungen, die Bereitstellung eines kundenfreundlichen, tagesaktuellen Internetangebots und die Neuregelung des Einsichtnahmerechts.² Mit der ausschliesslichen Anbindung der Rechtswirkung an die Internetpublikation übernahm der Kanton Aargau in der Schweiz eine Vorreiterrolle.³ Das Amtsblatt ist das allgemeine Publikationsorgan des Kantons, wird von der Staatskanzlei als Internetpublikation herausgegeben (§ 14 PuG) und erscheint wöchentlich (§ 2 PuG), jeweils am Freitag. Rechtlich massgebend ist jeweils die signierte Ausgabe im PDF-Format. Der Zugang zum Amtsblatt im Internet ist kostenlos (§ 15 Abs. 1 PuG). Das Amtsblatt des Kantons Aargau ist auch als kostenlose App für iOS und Android erhältlich und kann damit auf entsprechenden mobilen Endgeräten jederzeit abgerufen werden. Die App informiert die Anwenderin bzw. den Anwender beim Starten, wenn eine neue Amtsblatt-Ausgabe vorliegt. Weiter kann kostenlos ein Newsletter abonniert werden, der wöchentlich automatisch informiert, wenn die neue Amtsblatt-Version online verfügbar ist. Wer keinen Zugang

¹ Gesetz über die amtlichen Publikationsorgane (Publikationsgesetz, PuG) vom 3. Mai 2011, SAR 150.600.

² Vgl. Botschaft des Regierungsrats des Kantons Aargau Nr. 10.272 an den Grossen Rat vom 8. September 2010, zum Download abrufbar unter: http://www.ag.ch/grossrat/iga_grw_dok.php?DokNr=10.055134&ShowE dok=1&OrigAppl=1 (Stand: 7. Januar 2014), Gesetz über die amtlichen Publikationsorgane (Publikationsgesetz, PuG), Totalrevision, S. 2.

³ Vgl. Botschaft Nr. 10.272 (Fn. 2), S. 2; in diesem Sinne auch BERNHARD WALDMANN, Die Publikation kantonalen Rechts, in: Daniel Kettiger/Thomas Sägers, Kommentar zum Publikationsgesetz des Bundes, Bern 2011, S. 97 ff. Rz. 25; MARIUS ROTH, Die Veröffentlichung von Rechtsnormen in der Schweiz, Zürich/St. Gallen 2011, S. 300. Der Kanton Waadt publizierte seine Erlasse schon vorher ausschliesslich und verbindlich in elektronischer Form, wenn auch eine explizite gesetzliche Grundlage dafür fehlt (vgl. WALDMANN, Rz. 24); der Kanton Obwalden publiziert seine systematische Rechtssammlung ohne Rechtswirkung ausschliesslich im Internet.

zum Internet hat oder das Internet nicht nutzen will, kann die Amtsblattausgaben des laufenden sowie des vergangenen Jahrs bei der Staatskanzlei und bei jeder Gemeindekanzlei kostenlos einsehen (§ 16 PuG).

[Rz 2] Die Aargauer Gemeinden können in ihrer Gemeindeordnung selber bestimmen, auf welche Weise bzw. in welchem Publikationsorgan ihre amtlichen Veröffentlichungen erfolgen (§ 18 Abs. 1 Bst. c Gemeindegesetz⁴). Sie können für ihre amtlichen Publikationen auch das Amtsblatt nutzen. Die amtlichen Publikationen der Stadt Aarau (Beschlüsse des Einwohnerrats, Baugesuche, Projektauflagen, Verkehrssignalisationen, Submissionen etc.) erfolgen heute in folgenden Medien: Amtsblatt, Aargauer Zeitung (Ausgabe vom Donnerstag), Landanzeiger und Internetplattform www.aarau.ch.⁵ § 26 Abs. 1 der Gemeindeordnung (GO)⁶ in der bis zum 30. Juni 2013 geltenden und damit auf den vorliegenden Fall anwendbaren Fassung bestimmte noch, dass die Beschlüsse des Einwohnerrats durch den Gemeinderat im Amtsblatt und in den lokalen Tageszeitungen veröffentlicht werden.

1.2 Der zu beurteilende Fall

[Rz 3] Am 21. Januar 2013 fasste der Einwohnerrat (Stadtparlament) der Stadt Aarau mehrere Beschlüsse, darunter diverse Finanzbeschlüsse, und unterstellte etliche davon dem fakultativen Referendum. Diese Beschlüsse wurden in elektronischer Form im Amtsblatt des Kantons Aargau Nr. 4 vom 25. Januar 2013, S. 127, veröffentlicht. Mit Eingabe vom 2. Februar 2013 erhob ein Bürger beim Departement Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Aargau (DVI) Stimmrechtsbeschwerde mit dem Antrag, drei der fraglichen Beschlüsse (alles Finanzbeschlüsse) seien dem obligatorischen statt dem fakultativen Referendum zu unterstellen und die angesetzte Referendumsfrist sei auszusetzen. Mit Zwischenentscheid vom 5. Februar 2013 wies das Departement die Beschwerde ab, soweit damit die Aussetzung der Referendumsfristen verlangt wurde. Das Verwaltungsgericht des Kantons Aargau wies eine dagegen erhobene Beschwerde am 19. Februar 2013 ab, ersetzte dabei aber den Abweisungsentscheid des Departements durch einen Nichteintretensentscheid.

[Rz 4] Am 7. März 2013 entschied das Departement, in der Sache auf die Beschwerde nicht einzutreten. Mit Urteil vom 26. April 2013 wies das Verwaltungsgericht eine dagegen erhobene Beschwerde ab, im Wesentlichen mit der Begründung, der Beschwerdeführer habe die gesetzliche dreitägige Frist für Stimmrechtsbeschwerden verpasst und die

⁴ Gesetz über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesetz) vom 19. Dezember 1978, SAR 171.100.

⁵ Vgl. <http://www.aarau.ch/default.cfm?domainID=1&language=de&treeID=4341> (Stand: 18. Dezember 2013).

⁶ Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Aarau vom 23. Juni 1980 (GO).

subsidiäre Gemeindebeschwerde sei ausgeschlossen, weil grundsätzlich die Stimmrechtsbeschwerde bestehe.

[Rz 5] Mit Stimmrechtsbeschwerde beim Bundesgericht beantragte der Beschwerdeführer, das Urteil des Verwaltungsgerichts sei aufzuheben und die Sache sei zur inhaltlichen Behandlung an das Departement zurückzuweisen. Mit dem hier besprochenen Urteil⁷ hat das Bundesgericht die Beschwerde gutgeheissen, das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau vom 26. April 2013 aufgehoben und die Sache an das Departement Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Aargau zur inhaltlichen Behandlung der Stimmrechtsbeschwerde zurückgewiesen.

2. Auszug aus den Erwägungen des Bundesgerichts

2.

2.1. Art. 34 Abs. 1 BV gewährleistet in allgemeiner Weise die politischen Rechte auf Ebene des Bundes, der Kantone und der Gemeinden (BGE 139 I 2 E. 5.2 S. 7; 138 I 189 E. 2.1 S. 190). Die Bestimmung schützt damit auch das Referendumsrecht in kommunalen Angelegenheiten. Bei Stimmrechtsbeschwerden prüft das Bundesgericht nicht nur die Auslegung von Bundesrecht und kantonalem Verfassungsrecht frei, sondern auch diejenige anderer kantonalen Vorschriften, welche den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normieren oder mit diesem in engem Zusammenhang stehen (BGE 129 I 185 E. 2 S. 190, 392 E. 2.1 S. 394). Die Anwendung anderer kantonalen Vorschriften unter Einschluss von kommunalen Bestimmungen und die Feststellung des Sachverhaltes prüft das Bundesgericht nur unter dem Gesichtswinkel des Willkürverbotes (vgl. 129 I 392 E. 2.1 S. 394; 123 I 175 E. 2d/aa mit Hinweisen).

2.2. Die Stimmrechtsbeschwerde nach § 65 des aargauischen Gesetzes über die politischen Rechte vom 10. März 1992 (GPR) gilt gemäss der entsprechenden gesetzlichen Bestimmung auch für kommunale Angelegenheiten. Gemäss § 68 GPR ist die Stimmrechtsbeschwerde innert drei Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrundes, spätestens aber am dritten Tag nach der Veröffentlichung des Ergebnisses einer Wahl oder Abstimmung eingeschrieben bei der zuständigen Beschwerdeinstanz einzureichen. Nach §§ 17 und 18 des aargauischen Gesetzes über die Einwohnergemeinden vom 19. Dezember 1978 (Gemeindegesezt, GG) bestimmen die Gemeinden ihre Organisation im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften durch die

Gemeindeordnung. Darin legen sie auch ihr amtliches Publikationsorgan fest. § 26 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Aarau vom 23. Juni 1980 (GO) in der hier noch anwendbaren Fassung bestimmt, dass die Beschlüsse des Einwohnerrates durch den Gemeinderat im Amtsblatt und in den lokalen Tageszeitungen veröffentlicht werden (die Bestimmung wurde am 3. März 2013 geändert; vgl. E. 3.3.3 am Ende). Nach § 38 Abs. 3 GO ist für den Beginn des Fristenlaufes bei publikationspflichtigen Gegenständen die Veröffentlichung im (kantonalen) Amtsblatt massgebend. Gemäss § 13 Abs. 1 des aargauischen Gesetzes über die amtlichen Publikationsorgane (Publikationsgesetz, PuG) vom 3. Mai 2011 erscheinen die amtlichen Publikationsorgane in geeigneter elektronischer Form; gedruckte Fassungen gibt es nicht mehr.

2.3. Im Kanton Aargau gilt für die Erhebung einer Gemeindebeschwerde nach § 106 GG eine zehntägige – und damit im Vergleich zur Stimmrechtsbeschwerde längere – Frist (vgl. § 106 Abs. 1 GG). Sie ist jedoch gegenüber der Stimmrechtsbeschwerde subsidiär (vgl. § 106 Abs. 2 GG). Die Gemeindebeschwerde ist mithin im vorliegenden Zusammenhang ausgeschlossen, da grundsätzlich die Stimmrechtsbeschwerde offen steht, was auch der Beschwerdeführer vor Bundesgericht nicht mehr bestreitet.

2.4. Gestützt auf die kantonale und kommunale Rechtslage gelangte die Vorinstanz im angefochtenen Urteil zum Schluss, der Beschwerdeführer habe die für Stimmrechtsbeschwerden geltende dreitägige Beschwerdefrist verpasst, da es für deren Beginn einzig auf die Publikation der referendumspflichtigen Beschlüsse im elektronischen Amtsblatt und nicht auf diejenige in den Tageszeitungen ankomme. Die fraglichen Beschlüsse wurden am Montag, den 21. Januar 2013 gefasst. Die Publikation im Amtsblatt erfolgte am Freitag, den 25. Januar 2013, also vier Tage später, und diejenige in den Tageszeitungen am Donnerstag, den 31. Januar 2013, d.h. zehn Tage später. Die Stimmrechtsbeschwerde des Beschwerdeführers ist auf den 2. Februar 2013 datiert und wurde der Post am Sonntag, den 3. Februar 2013, aufgegeben. Der Beschwerdeführer erachtet die Beurteilung durch das Verwaltungsgericht als Verstoss gegen sein Stimmrecht sowie als treuwidrig und überspitzt formalistisch, da die Anknüpfung an die elektronische Publikation bei einer derart kurzen Frist unzulässig sei.

3.

3.1. Gemäss gefestigter bundesgerichtlicher

⁷ Urteil des Bundesgerichts 1C_577/2013 vom 2. Oktober 2013; vgl. auch JURIUS, Beschwerde gegen Aargauer Finanzbeschlüsse rechtzeitig, in: Jusletter 28. Oktober 2013.

Rechtsprechung ist eine im kantonalen Recht festgelegte dreitägige Frist für die Erhebung der Stimmrechtsbeschwerde für sich allein nicht verfassungswidrig (BGE 121 I 1 E. 3b S. 5; vgl. auch die Urteile 1C_351/2013 vom 31. Mai 2013 E. 4 und 1C_217/2009 vom 11. August 2009 E. 2.2 mit weiteren Hinweisen). Das Bundesgericht hielt allerdings auch fest, eine Frist von drei Tagen sei sehr kurz und lasse dem Stimmberechtigten wenig Zeit, die Sach- und Rechtslage abzuklären und eventuell anwaltlichen Rat einzuholen, um die Erfolgsaussichten einer Beschwerde abzuwägen. Das Bundesgericht stellte daher auch darauf ab, unter welchen Umständen diese kurze Frist gelten soll. So wird zunächst die Erforderlichkeit sofortigen Handelns vorausgesetzt, was gemäss der Rechtsprechung in Stimmrechtssachen allerdings regelmässig zutrifft. Sodann muss die kurze Beschwerdefrist sinnvoll gehandhabt werden, um dem Stimmbürger eine Beschwerdeerhebung nicht praktisch zu verunmöglichen; namentlich wird vorausgesetzt, dass die zeitgerechte Erkennbarkeit von Verfahrensmängeln oder Unregelmässigkeiten sichergestellt ist (vgl. BGE 121 I 1 E. 3b S. 5 f.).

3.2. Der Beschwerdeführer stellt die Beschränkung der Publikation des aargauischen Amtsblattes auf die elektronische Fassung unter Verzicht auf eine gedruckte Version in Frage. Immerhin beruht die Beschränkung auf einer klaren gesetzlichen Grundlage in § 13 Abs. 1 PuG. Obwohl sie in erster Linie, auch im Zusammenhang mit möglichen Stimmrechtsbeschwerden, Auswirkungen auf kantonalen Stufe zeitigt, entfaltet sie ebenfalls dort Wirkung, wo das kommunale Recht, aufgrund des entsprechenden Selbstorganisationsrechts der Gemeinden, vorsieht, dass kommunale Entscheide im kantonalen Amtsblatt publiziert werden. Zusätzlich gilt dies, wenn – wie hier – die Auslösung von Rechtsfristen an die Publikation im Amtsblatt geknüpft wird. Ob bzw. wieweit oder unter welchen Voraussetzungen die Beschränkung des Amtsblattes auf eine elektronische Version ganz allgemein vor dem Verfassungsrecht standhält, braucht hier freilich nicht vertieft zu werden.

3.3. Hingegen ist zu prüfen, ob die einschlägige konkrete Regelung oder deren Anwendung im Einzelfall die Wahrnehmung der politischen Rechte bzw. der Stimmrechtsbeschwerde praktisch verunmöglicht. Im vorliegenden Fall stellt sich in diesem Sinne die Frage, ob die politischen Rechte der Stimmbürger dadurch verletzt werden, dass die dreitägige Frist für die Erhebung der Stimmrechtsbeschwerde gegen kommunale Beschlüsse durch die Publikation im einzig in

elektronischer Form erscheinenden kantonalen Amtsblatt ausgelöst wird.

3.3.1. Die kurze dreitägige Frist für die Stimmrechtsbeschwerde ist ausgerichtet am eigentlichen Anwendungsfall, nämlich dass eine Vorbereitungshandlung für eine Volksabstimmung (oder Volkswahl) oder deren Ergebnis angefochten wird. Diesfalls ist der Abstimmungs- oder Wahltermin verbreitet in der Bevölkerung bekannt und wird jedenfalls jedem Stimmberechtigten mit der Zusendung der Unterlagen mitgeteilt. Damit kann die fristauslösende Veröffentlichung im Amtsblatt, soweit es einen entsprechenden Anfechtungsakt gibt, auch von jedem Stimmberechtigten mitverfolgt werden. Analoges gilt für allenfalls umstrittene andere Akte wie Vorbereitungshandlungen, wo die Frist grundsätzlich ab Kenntnisnahme läuft.

3.3.2. Geht es demgegenüber wie hier um einen Beschluss des Gemeindeparlaments, so stimmen diese Vorgaben nicht mehr. Der normale Stimmberechtigte hat nicht ohne weiteres Zugang zu allen Vorlagen des Gemeindeparlaments und kennt dessen Tagesordnung nicht; auch wenn gewisse Unterlagen im Internet aufgeschaltet sein sollten, so ist dies erfahrungsgemäss kaum umfassend der Fall, und falls das doch zutreffen sollte, so ist eine ständige Konsultation des Internets nicht zumutbar. Die ausschliessliche Publikation des kantonalen Amtsblattes in elektronischer Form trägt dazu bei, dass die Stimmberechtigten angesichts der kurzen Frist von drei Tagen praktisch gezwungen sind, täglich im Internet das Amtsblatt zu konsultieren, um festzustellen, ob ein neuer Entscheid ihres Gemeindeparlaments aufgeschaltet ist, um noch rechtzeitig eine Beschwerde formulieren zu können. Dieser Effekt wird zusätzlich verstärkt, wenn die Aufschaltung im Internet zeitlich eher zufällig erfolgt. Ob es im vorliegenden Zusammenhang einen der Öffentlichkeit zugänglichen leicht verständlichen Aufschaltplan der Stadt Aarau gibt, ist nicht bekannt, aber auch nicht entscheidungswesentlich. Selbst für Mitglieder des Einwohnerrates der Gemeinde Aarau, die immerhin ihre eigenen Beschlüsse kennen und deren Aufschaltung erwarten können, oder für die darin vertretenen politischen Parteien ist es bei dieser Ausgangslage nicht einfach, die Frist für allfällige Stimmrechtsbeschwerden einzuhalten. Umso schwieriger ist dies für die übrigen Stimmberechtigten.

3.3.3. Gemäss der hier noch anwendbaren Fassung von § 26 Abs. 1 GO mussten die fraglichen Gemeindebeschlüsse nicht nur im Amtsblatt, sondern zusätzlich in den lokalen Tageszeitungen veröffentlicht werden.

Im vorliegenden Fall erfolgte diese Veröffentlichung erst, nachdem die dreitägige Frist ab der Publikation im elektronischen Amtsblatt bereits abgelaufen war. Dass dies für zusätzliche Verwirrung bei den Stimmberechtigten führen konnte, ist ohne weiteres nachvollziehbar. Insgesamt erweist sich die hier noch anwendbare Regelung der Einwohnergemeinde Aarau für die vorliegend zu beurteilende Konstellation nicht nur als stossend, sondern sie verunmöglichte dem normalen Stimmbürger praktisch eine Beschwerdeerhebung. Im Rahmen der – hier noch nicht einschlägigen – Revision der Gemeindeordnung vom 3. März 2013 wurde § 26 Abs. 1 GO geändert und sieht nunmehr vor, dass die Beschlüsse des Einwohnerrates in den vom Stadtrat zu bestimmenden Medien veröffentlicht werden. Wie dies genau umgesetzt wird, ist nicht bekannt und wird von den Verfahrensbeteiligten nicht erläutert, ist aber auch nicht entscheidungswesentlich. Die Erlassrevision lässt sich jedenfalls als Hinweis darauf deuten, dass selbst die kommunalen Behörden die frühere, hier noch anwendbare Regelung als mangelhaft erkannten.

3.4. Der Beschwerdeführer durfte demnach zumindest davon ausgehen, dass die Dreitagesfrist ab der Veröffentlichung der fraglichen Gemeindebeschlüsse in den lokalen Tageszeitungen zu laufen begann. Die entsprechende Frist hielt er ein. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts ist die Rechtslage nicht (wie, in ganz anderem Zusammenhang, im Urteil 1C_592/2012 vom 7. März 2013, vgl. dortige E. 3.5) verfassungsrechtlich unbedenklich, obwohl eine andere wünschbarere erscheint. Vielmehr verstösst der angefochtene Entscheid gegen die Garantie der politischen Rechte des Beschwerdeführers gemäss Art. 34 BV.

3. Anmerkungen

3.1 Zur Geeignetheit des Internets für amtliche Publikationen

[Rz 6] Das Bundesgericht untersucht insbesondere die Frage, ob die politischen Rechte der Stimmberechtigten dadurch verletzt werden, dass die dreitägige Frist für die Erhebung der Stimmrechtsbeschwerde gegen kommunale Beschlüsse durch die Publikation im einzig in elektronischer Form erscheinenden kantonalen Amtsblatt ausgelöst wird (E. 3.3.). Die grundsätzlich kritische Haltung gegenüber Internetpublikationen, die das Bundesgericht dabei einnimmt, gilt es zu untersuchen und zu würdigen.

[Rz 7] Vorab gilt es festzuhalten, dass das Bundesgericht ganz offensichtlich von falschen Sachverhaltsannahmen ausgeht, wenn es folgendes festhält (E. 3.3.2.): «Die ausschliessliche Publikation des kantonalen Amtsblattes in

elektronischer Form trägt dazu bei, dass die Stimmberechtigten angesichts der kurzen Frist von drei Tagen praktisch gezwungen sind, täglich im Internet das Amtsblatt zu konsultieren, um festzustellen, ob ein neuer Entscheid ihres Gemeindeparlaments aufgeschaltet ist, um noch rechtzeitig eine Beschwerde formulieren zu können. Dieser Effekt wird zusätzlich verstärkt, wenn die Aufschaltung im Internet zeitlich eher zufällig erfolgt.» Wie bereits erwähnt, erscheint die rechtlich massgebliche und damit auch Frist auslösende Ausgabe des Amtsblatts im PDF-Format wöchentlich jeweils am Freitag.⁸ Dies trifft auch auf die durch das Bundesgericht zu beurteilende Publikation der kommunalen Beschlüsse im Amtsblatt des Kantons Aargau Nr. 4 vom 25. Januar 2013 zu.⁹ Die Publikation des Amtsblatts des Kantons Aargau unterscheidet sich somit von der Publikation der Amtsblätter anderer Kantone einzig darin, dass keine auf Papier gedruckte Fassung mehr erscheint und abonniert werden kann.

[Rz 8] Das Bundesgericht begründet seine kritische Haltung mehrfach mit der *Zumutbarkeit der Konsultation des Internets* (E. 3.3.2., z.B. «... so ist eine ständige Konsultation des Internets nicht zumutbar.»). Die Beurteilung der Zumutbarkeit, amtliche Informationen im Internet abrufen zu müssen, bedingt ein Befassen mit der Verbreitung der Internetnutzung in der Gesellschaft. Gemäss neusten Erhebungen liegt der Anteil der Schweizer Bevölkerung, der das Internet täglich oder mehrmals pro Woche nutzt (sog. «engerer Nutzerkreis» ENK) bei 79 Prozent.¹⁰ Die Schweiz zählt im internationalen Vergleich hinsichtlich der Internetverbreitung zu den Top-Ländern.¹¹ 39–42 Prozent der Bevölkerung ab 14 Jahren (entsprechend rund 46–50% der Internetnutzer/innen) nutzen das Internet auch unterwegs über mobile Endgeräte.¹² Nur 15 Prozent der Bevölkerung nutzt das Internet nicht oder nicht mehr; 7 Prozent der Bevölkerung (also rund die Hälfte davon) sind aber so genannte Proxy-Nutzer, d.h. sie nutzen das Internet nicht selber aktiv, bitten aber regelmässig andere Personen (meistens Familienangehörige) etwas im Internet für sie zu tun.¹³ Der Anteil der Schweizer Bevölkerung, der das Internet überhaupt nicht nutzt, liegt somit nur noch bei rund 7 Prozent.¹⁴ Heute bestehen keine wesentlichen

⁸ Vgl. oben Ziffer 1.

⁹ Die Ausgaben 2013 des Amtsblatts können im Amtsblattarchiv abgerufen werden: <https://amtsblatt.ag.ch/index.cfm?pg=archiv&aktYear=2013>.

¹⁰ BUNDESAMT FÜR STATISTIK (BfS), Informationsgesellschaft – Indikatoren, Haushalte und Bevölkerung – Internetnutzung, http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/16/04/key/approche_globale.indicator.30106.301.html?open=1#1 (Stand: 3. Januar 2014); vgl. auch MICHAEL LATZER ET AL., Internetverbreitung und digitale Bruchlinien in der Schweiz 2013, Universität Zürich, Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung, Zürich, September 2013.

¹¹ Vgl. LATZER ET AL. (Fn. 10), S. 5 und 9; Länder wie Grossbritannien, Italien oder Polen liegen hinter der Schweiz zurück.

¹² Vgl. BfS (Fn. 10); LATZER ET AL. (Fn. 10), S. 9.

¹³ Vgl. LATZER ET AL. (Fn. 10), S. 10 und 21 ff.

¹⁴ Vgl. LATZER ET AL. (Fn. 10), S. 24.

geschlechtsspezifischen Unterschiede in der Internetnutzung mehr.¹⁵ Altersabhängige Unterschiede sind zwischen den Altersgruppen bis 59 Jahren relativ gering; die Altersgruppe 60–74 liegt bereits deutlich unter dem Durchschnitt, in der Altersgruppe 75+ ist die Internetnutzung am geringsten.¹⁶ Unterschiede bestehen auch beim Bildungsgrad.¹⁷ Wesentlich ist auch noch ein anderer Faktor: die Verbreitung des technischen Internetzugangs für private Haushalte. Mit einer Haushaltsanschlussquote von 85 Prozent lag die Schweiz bereits im Jahr 2010 über dem Durchschnitt der Europäischen Union (76%).¹⁸ Letztlich muss auch ein Vergleich zu den Printmedien gemacht werden, zu welchen ja auch die gedruckten Amtsblätter gehören. Rund 12 Prozent der Bevölkerung lesen gar keine Zeitungen.¹⁹ In einer Gesamtbeurteilung kommt man zum Schluss, dass es angesichts der Verbreitung der Internetnutzung in der Schweiz objektiv nicht als unzumutbar erscheint, wenn die Stimmberechtigten sich einmal wöchentlich die für die Ausübung des Stimmrechts relevanten Informationen eigenaktiv oder via Proxy-Nutzung im Internet beschaffen müssen.

[Rz 9] Die ausschliessliche elektronische amtliche Publikation liegt in der Schweiz im Trend.²⁰ Die massgebliche schweizerische Rechtslehre vertritt heute – u.a. mit Bezugnahme auf das neue Aargauer Publikationsrecht – die Auffassung, dass eine rechtsverbindliche elektronische Publikation von Rechtserlassen angesichts der grossen Verbreitung des Internets in der Schweiz grundsätzlich unproblematisch ist.²¹ Auch der Bund will diesem Trend folgen. Das geltende Publikationsgesetz soll im Rahmen einer Revision, in der insbesondere der Primatwechsel auf die elektronische Veröffentlichung vorgesehen ist, an die technischen und gesellschaftlichen Entwicklungen angepasst werden. Eine entsprechende Vorlage wurde im Jahr 2012 in die Vernehmlassung geschickt.²² Im erläuternden Bericht hält der Bundesrat fest, dass die Massgeblichkeit der gedruckten Publikation zunehmend den Gewohnheiten und Erwartungen der Adressatinnen und Adressaten widerspreche.²³ In der Schweiz ist denn

auch die alleinige massgebliche Veröffentlichung in elektronischer Form in Spezialbereichen bereits Rechtstatsache. So gilt die elektronische, im Internet veröffentlichte Fassung des Schweizerischen Handelsamtsblattes (SHAB) seit 2006 als rechtlich massgebend.²⁴ Das offizielle Publikationsorgan des Eidgenössischen Instituts für Geistiges Eigentum (IGE) ist heute die Internetplattform Swissreg; die rechtswirksame Veröffentlichung von Registereintragungen (Marken, Patente, ec.) erfolgt ausschliesslich in elektronischer Form.

[Rz 10] Kaum mehr nachvollziehbar wird die Argumentationslinie des Bundesgerichts im hier besprochenen Fall, wenn vergleichend das Urteil in Sachen Fristenlauf bei Beschlüssen einer Gemeindeversammlung im Kanton Graubünden beigezogen wird, das die gleiche I. öffentlich-rechtliche Abteilung nur einige Tage nach dem Aarauer Urteil fällte.²⁵ Die Bündner Vorinstanzen gingen davon aus, dass die Veröffentlichung eines kommunalen Abstimmungsergebnisses aufgrund des kantonalen Rechts nur dann nötig ist, wenn eine Urnenabstimmung stattgefunden hat. Das Bundesgericht bekräftigte seine bisherige Rechtsprechung, wonach eine bloss mündliche Eröffnung den Fristenlauf dann auszulösen vermag, wenn das kantonale Recht keine weiteren Erfordernisse an die Mitteilung stellt.²⁶ Hinsichtlich der Zumutbarkeit der Informationsbeschaffung durch die Stimmberechtigten führte das Bundesgericht aus, die Rechtsfolge (d.h. der Beginn des Fristenlaufs einer Fatalfrist) sei aus folgendem Grund nicht unzumutbar: «Da die gesamte Stimmbürgerschaft an die Gemeindeversammlung geladen wird, war allen Stimmberechtigten grundsätzlich bekannt oder zumindest erkennbar, dass bzw. wann über die entsprechenden Traktanden entschieden wurde. Obwohl die fraglichen Beschlüsse nur mündlich eröffnet wurden, war es den Stimmberechtigten damit nicht praktisch verwehrt, innert der Frist von zehn Tagen Stimmrechtsbeschwerde zu erheben.»²⁷ Es ist schlichtweg nicht nachvollziehbar, weshalb es für die Stimmberechtigten der Stadt Aarau unzumutbar sein soll, das wöchentlich erscheinende Amtsblatt im Internet zu konsultieren, um die Beschwerdefrist gegen einen Beschluss des Stadtparlaments wahren zu können, während es für die Stimmberechtigten der Gemeinde Vals zumutbar ist, zwingend an der Gemeindeversammlung persönlich teilnehmen zu müssen (da anders direkt nicht in Erfahrung gebracht werden kann, ob das Traktandum wirklich behandelt und was beschlossen wurde), um die massgebliche Eröffnung der Beschlüsse nicht zu

¹⁵ Vgl. BfS (Fn. 10); LATZER ET AL. (Fn. 10), S. 16.

¹⁶ Vgl. LATZER ET AL. (Fn. 10), S. 16.

¹⁷ Vgl. LATZER ET AL. (Fn. 10), S. 16.

¹⁸ Vgl. BUNDESAMT FÜR STATISTIK (BfS), Medienindikatoren – Internet – Internetzugang der Haushalte, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/16/03/key/ind16.indicator.30109.160204.html> (Stand: 3. Januar 2014).

¹⁹ Vgl. BUNDESAMT FÜR STATISTIK (BfS), Medienindikatoren – Printmedien – Nutzung Printmedien, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/16/03/key/ind16.indicator.16010302.160201.html?open=160001,160006&close=160006> (Stand: 3. Januar 2014).

²⁰ Vgl. ROTH (Fn. 3), S. 306 und 312.

²¹ Vgl. GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 3. Aufl., Zürich 2013, Rz. 169, S. 113.

²² Vgl. <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2012.html> (Stand: 3. Januar 2014).

²³ Vgl. Erläuternder Bericht zur Vernehmlassung: Änderung des

Publikationsgesetzes (undatiert), S. 3, abrufbar unter http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2186/PubIG_20121121_Erlaeuterungen_de.pdf (Stand: 7. Januar 2014).

²⁴ Art. 9 der Verordnung über das Schweizerische Handelsamtsblatt (Verordnung SHAB) vom 15. Februar 2006, SR 221.415.

²⁵ Urteil des Bundesgerichts 1C_663/2012 vom 9. Oktober 2013.

²⁶ Urteil des Bundesgerichts 1C_663/2012 vom 9. Oktober 2013, E. 5.3., mit Hinweis auf Urteil des Bundesgerichts 1P.468/2004 vom 4. Januar 2005, E. 1.2.

²⁷ Urteil des Bundesgerichts 1C_663/2012 vom 9. Oktober 2013, E. 5.4.

verpassen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Beteiligung der Stimmberechtigten an Gemeindeversammlungen zurückgeht und 2004 noch zwischen 30% (Kleinstgemeinden) und 2% (Gemeinden mit über 10'000 Einwohnenden) lag²⁸ und dass mithin die Teilnahme an Gemeindeversammlungen für die Mehrheit der Bevölkerung offenbar nicht mehr zu den üblichen gesellschaftlichen Aktivitäten gehört.

[Rz 11] Es wäre wünschenswert, wenn sich das Bundesgericht auf der Grundlage vorhandener statistischer Erhebungen sowie politik- bzw. sozialwissenschaftlicher Untersuchungen mit den heutigen Gewohnheiten und Erwartungen der schweizerischen Stimmberechtigten bezüglich der politischen Mitwirkung und der Informationsbeschaffung befassen würde, bevor es über die Zumutbarkeit der Art und Weise von amtlichen Bekanntmachungen und deren Rechtsfolgen urteilt.

3.2 Verfassungsrechtlich problematische 3-Tages-Fristen

[Rz 12] Das Bundesgericht bestätigt seine gefestigte Rechtsprechung, wonach eine im kantonalen Recht festgelegte dreitägige Frist für die Erhebung der Stimmrechtsbeschwerde für sich allein nicht verfassungswidrig ist (E. 3.1.).²⁹ Diese Praxis gilt es kritisch zu hinterfragen. In Erweiterung des Fokus sind dabei die (Rechts-)Folgen des kurzen Fristenlaufs nicht nur unter dem Aspekt der Gewährleistung der politischen Rechte (Art. 34 BV) sondern auch unter dem Aspekt der Verfahrensgrundrechte, insbesondere des Rechts auf ein faires Verfahren (Art. 29 Abs. 1 BV) und des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) zu untersuchen.

[Rz 13] Dreitägige Fristen kennt man im schweizerischen Recht nur noch hinsichtlich der Wahl- und Abstimmungsbeschwerden auf Bundesebene und in zahlreichen Kantonen. Die entsprechenden Rechtsnormen orientieren sich fast alle am Wortlaut und Inhalt von Art. 77 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR)³⁰ (dies trifft auch für die im vorliegenden Fall massgebliche Regelung im Kanton Aargau zu, vgl. E. 2.2). Demnach bestehen für die Beschwerde in Wahl- und Abstimmungssachen zwei Fristenläufe:³¹ Ersten muss eine Beschwerde innert der relativen Frist von drei Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrunds eingereicht werden. Zweitens kann die Beschwerde spätestens noch am dritten Tag seit der rechtlich massgeblichen Veröffentlichung

des Wahl- oder Abstimmungsergebnisses (in der Regel in einem kantonalen Publikationsorgan) eingereicht werden.

[Rz 14] Die Vorschrift, wonach eine Beschwerde innert der sehr kurzen Frist von drei Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrunds eingereicht werden muss, hat ihren Sinn darin, dass die zuständige Behörde allfällige Mängel möglichst rasch und möglichst vor dem Wahl- bzw. Abstimmungstermin beheben kann.³² Dieser Fristenlauf erscheint unter diesem Aspekt sachgerecht. Die vom Bundesgericht verlangte sachliche «Erforderlichkeit sofortigen Handelns» (E. 3.1.) ist regelmässig gegeben. Das öffentliche Interesse, eine Wahl oder Abstimmung möglichst mangelfrei durchzuführen, das Interesse, entstandene Verunsicherungen möglichst rasch zu klären und damit eine freie und unverfälschte Willensbildung und Stimmabgabe zu ermöglichen, sowie das Interesse, eine Wiederholung der Wahl oder Abstimmung zu vermeiden (letzteres zur Vermeidung des Vertrauensverlusts der Stimmberechtigten in die demokratischen Institutionen und von Kosten), überwiegen in diesem Fall das persönliche Interesse der Beschwerde führenden Person, die Beschwerde unter optimalen Bedingungen und allenfalls mit professioneller Hilfe einreichen zu können, und rechtfertigen eine allfällige Einschränkung der Verfahrensgrundrechte.³³ Die für die Durchführung der Wahl- oder Abstimmung zuständige Behörde muss beim Bekanntwerden von Unregelmässigkeiten im Vorfeld des Urnengangs ohnehin von Amtes wegen einschreiten, so dass die Beschwerde immer auch den Charakter einer aufsichtsrechtlichen Anzeige hat und an diese wohl nicht allzu hohe formelle und materielle Anforderungen zu stellen sind. Für Beschwerden, die vor dem Wahl- und Abstimmungstermin eingereicht werden, ist die dreitägige Frist angemessen und wohl in keinem Fall verfassungswidrig. Diesbezüglich kann die bundesgerichtliche Praxis als unbestritten gelten.

[Rz 15] Demgegenüber fehlen grundsätzlich überzeugende Argumente dafür, dass eine Wahl oder Abstimmung nur noch während dreier Tage nach der amtlichen Bekanntmachung des Abstimmungsergebnisses angefochten werden kann. Die «Erforderlichkeit sofortigen Handelns» (E. 3.1.) dürfte in aller Regel fehlen. Jedenfalls besteht nach erfolgter Wahl oder Abstimmung üblicherweise nicht eine derartige zeitliche Dringlichkeit, dass eine Beschwerde nicht auch 10 oder 20 Tage nach der amtlichen Bekanntmachung des Resultats erhoben werden könnte. Die in der älteren Lehre vorgebrachten Argumente, wie etwa der gebotene Respekt vor dem Entscheid der Stimmberechtigten³⁴, vermögen allesamt nicht zu überzeugen. Es erscheint vielmehr im Interesse der Sache,

²⁸ Vgl. ANDREAS LADNER/MARC BÜHLMANN, Demokratie in den Gemeinden, Zürich/Chur 2007, S. 38 f.

²⁹ Dies unter Hinweis auf BGE 121 I 1, E. 3b S. 5, sowie auf die Urteile des Bundesgerichts 1C_351/2013 vom 31. Mai 2013, E. 4 und 1C_217/2009 vom 11. August 2009, E. 2.2 mit weiteren Hinweisen.

³⁰ Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR) vom 17. Dezember 1976, SR 161.1.

³¹ Vgl. ETIENNE GRISEL, Initiative et référendum populaires, Lausanne 1987, S. 107.

³² Vgl. GRISEL (Fn. 31), S. 107; STEPHAN WIDMER, Wahl- und Abstimmungsfreiheit, Zürich 1989, S. 34 f.

³³ In diesem Sinne auch BGE 121 I 1, E. 3b.

³⁴ Vgl. GRISEL (Fn. 31), S. 107: «... mais aussi de la dignité du corps électoral: il ne conviendrait pas que les décisions de l'organe souverain soient remises en cause après plusieurs semaines.»

dass Stimmberechtigte nicht ohne die notwendigen sachlichen und rechtlichen Abklärungen zur Wahrung der kurzen Frist vorsorglich Beschwerde einreichen, sondern dass Beschwerden nach entsprechendem sorgfältigem Abwägen der betroffenen Stimmberechtigten in einer Form eingereicht werden, die es den Beschwerdeinstanzen ermöglichen, das Rechtsmittel rasch und rechtlich umfassend zu bearbeiten. In zahlreichen Kantonen besteht deshalb – insbesondere für die Anfechtung von Volks- oder Behördenbeschlüssen auf der kommunalen Ebene – eine Beschwerdefrist von 10, 20 oder gar 30 Tagen.³⁵ Begründete Eile besteht einzig bei Beschwerden gegen das Resultat der Nationalratswahlen (Art. 77 Abs. 2 BPR), weil das gesamte Beschwerdeverfahren vor der konstituierenden Sitzung des Nationalrats abgeschlossen sein muss; dies bedeutet, dass hierfür bloss ein Zeitraum von rund fünf Wochen besteht.³⁶

[Rz 16] Das Bundesgericht nennt in seiner Rechtspraxis selber die wesentliche Voraussetzung, dass eine bloss dreitägige Beschwerdefrist rechtmässig ist: Die Frist bzw. die konkreten Umstände dürfen nicht dazu führen, dass den Stimmberechtigten die Beschwerdeführung praktisch verunmöglicht wird (E. 3.1. und 3.3).³⁷ Das Bundesgericht räumt im massgeblichen Leitentscheid denn selber auch ein, dass eine dreitägige Beschwerdefrist unter diesem Gesichtspunkt sehr problematisch sein kann: «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.»³⁸ Im umgekehrten Fall, wenn die Stimmberechtigten ohne die notwendigen sachlichen und rechtlichen Abklärungen zur Wahrung der kurzen Frist vorsorglich Beschwerde einreichen, tragen sie in aller Regel ein hohes Kostenrisiko. Wenn die amtliche Bekanntmachung des Wahl- oder Abstimmungsergebnisses an einem Freitag erfolgt, dann endet die dreitägige Beschwerdefrist am darauffolgenden Montag. Dies hat zur Folge, dass der Bezug anwaltlicher Hilfe weitestgehend ausgeschlossen ist. Weiter ist es in aller Regel auch nicht möglich, dass die betroffenen Stimmberechtigten zur Vorbereitung der Beschwerdeschrift in die

vollständigen amtlichen Akten Einsicht nehmen können. Faktisch muss die Beschwerdeführung im Wesentlichen über das Wochenende erfolgen. Eine dreitägige Beschwerdefrist, die an einem Freitag zu laufen beginnt, verletzt nach der hier vertretenen Auffassung in jedem Fall mindestens den verfassungsrechtlichen Anspruch auf ein faires Verfahren (Art. 29 Abs. 1 BV); den Stimmberechtigten wird die Beschwerdeführung praktisch verunmöglicht. Für einen derartigen Eingriff in das Verfahrensgrundrecht besteht – wie bereits erwähnt – kein öffentliches Interesse und er ist unverhältnismässig. In konsequenter Umsetzung seiner eigenen Argumentationslinie müsste daher das Bundesgericht in diesen Fällen von einer Verletzung von Grundrechten ausgehen, den Fristenlauf als unrechtmässig bezeichnen und die verspätete Eingabe im Rahmen einer zeitlich noch festzulegenden Toleranz als rechtzeitig erfolgt betrachten.

[Rz 17] Der verfassungswidrige dreitägige, an einem Freitag beginnende Fristenlauf könnte recht verbreitet sein. So erscheint das kantonale Amtsblatt u.a. in den Kantonen Aargau, Appenzell A.Rh., Freiburg, Schaffhausen, Schwyz, Solothurn, Uri, Wallis, Zug und Zürich³⁹ an einem Freitag. Es wäre damit wohl auch an den kantonalen Gesetzgebern, den Fristenlauf, der sich aus der Kombination der Gesetzgebung über die politischen Rechte mit der Publikationsgesetzgebung ergibt, auf seine Verfassungskonformität hin zu überprüfen.

Mag. rer. publ. DANIEL KETTIGER ist Rechtsanwalt und Berater in Bern; er ist Mitherausgeber des Kommentars zum Publikationsgesetz des Bundes.

* * *

³⁵ So beispielsweise auch im Kanton Graubünden, vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_663/2012 vom 9. Oktober 2013, E. 4.1.

³⁶ Vgl. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9. April 1975, BBl 1975 I 1317, S. 1357 sowie Botschaft über die Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 30. November 2001, BBl 2001 6401, S. 6421.

³⁷ Vgl. auch Urteil des Bundesgerichts 1C_663/2012 vom 9. Oktober 2013, E. 5.1., mit Hinweis auf BGE 121 I 1.

³⁸ BGE 121 I 1.

³⁹ Die Liste erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.