

**Die demokratischen Rechte
in Bund und Kantonen
der Schweizerischen Eidgenossenschaft**

Von

**Yvo Hangartner
und
Andreas Kley**

Professoren der Universitäten St. Gallen und Bern

Vorwort

Die Schweizerische Eidgenossenschaft ist auf Grund ihrer genossenschaftlichen Wurzeln und der Übernahme der Ideen der französischen Revolution über Freiheit und Gleichheit ein durch und durch demokratisches Land geworden. In den 26 Kantonen und im Bund wird die repräsentative Demokratie ergänzt durch ausgebauten Institutionen der direkten Demokratie. Dieser demokratische Dualismus zwingt zu einem breiten gesellschaftlichen Konsens und gewährleistet eine berechenbare Entwicklung des Staates. Der im internationalen Vergleich ungewöhnlich hohe Grad an Demokratie ist unter den schweizerischen Verhältnissen zu einem Garant sozialer Stabilität und wirtschaftlicher Wohlfahrt geworden.

Das vorliegende Werk vermittelt einen Überblick über die komplexen rechtlichen Grundlagen der schweizerischen Demokratie. Dabei wird auch die geschichtliche Entwicklung in die Darstellung einbezogen; sie ist für das Verständnis der geltenden Ordnung unerlässlich.

Das Werk will praxisfreundlich sein. Aus diesem Grund ist die Darstellung nicht nach abstrakten Problembereichen gegliedert. Die Volksrechte, also die Institutionen der direkten Demokratie, werden für Bund und Kantone je gesondert dargestellt. Dies führt in einzelnen Punkten zu Wiederholungen, die um der Übersichtlichkeit willen in Kauf genommen wurden. Grundsätzliche Fragen werden im Prinzip aber nur einmal behandelt; dies erklärt die Querverweise.

Die Darstellung beruht auf dem Stand der Gesetzgebung Ende Juni 2000.

Das Buch ist während mehrerer Jahre entstanden; der Abschluss hat sich zuletzt verzögert, weil die Regelungen der neuen Bundesverfassung von 1999 einzuarbeiten waren. Eine Reihe von Assistenten haben mitgewirkt: lic. iur. Thomas Scherrer, lic. rer. publ. Mathias Walti, lic. iur. und lic. rer. publ. Stefan Lühinger und lic. iur. Olivier Savoy (Universität St. Gallen) sowie lic. iur. Bernhard Rütsche (Universität Bern). Ihnen allen gebührt der Dank der Autoren. Ein besonderer Dank geht an die Assistenten, die in der Schlussphase mitgearbeitet haben: lic. iur. Kuno Sutter und

lic. rer. publ. Christoph Albrecht (Universität St. Gallen) sowie lic. iur. Reto Feller (Universität Bern). Sie haben durch Exposés zu ausgewählten Fragen, Auswertung von Literatur und Judikatur und Abklärung von Einzelheiten wertvolle Beiträge erbracht. Ganz besonders sei lic. rer. publ. Christoph Albrecht gedankt, der mit grossem Engagement die Darlegung der gesetzlichen Regelungen und andere Belege à jour gebracht und auf Unklarheiten aufmerksam gemacht hat; seiner Mitarbeit sind auch das deutsch-französische und französisch-deutsche Glossar sowie das Sachregister zu verdanken.

Herzlich zu danken ist Frau Ruth Wälti. Sie hat über die Jahre hinweg mit unermüdlicher Geduld, mit Hilfsbereitschaft und Zuverlässigkeit den Text ins Reine geschrieben, die zahllosen Überarbeitungen und Überarbeitungen von Überarbeitungen eingebaut und das Manuskript schliesslich druckfertig präsentiert.

Dank gebührt auch der Forschungskommission der Universität St. Gallen und dem Schweizerischen Institut für Verwaltungskurse an der Universität St. Gallen. Sie haben durch Bereitstellung von Krediten für Assistenz- und Sekretariatsarbeiten die Entstehung des Werkes grosszügig unterstützt. Das Buch ist ein Gemeinschaftswerk. Die Verantwortlichkeit für die Teile

1–4 (§§ 1–40) liegt bei Yvo Hangartner, für den Teil 5 (§§ 41–48) bei Andreas Kley.

Inhaltsübersicht

	<i>Seite</i>
Inhaltsverzeichnis	IX
Literaturverzeichnis	XXXVII
Verzeichnis der Abkürzungen	XLVII
1. Teil: Stimm- und Wahlrecht	
§ 1 Grundlagen des Stimm- und Wahlrechts	3
§ 2 Stimmrecht im Bund	23
§ 3 Stimmrecht in den Kantonen	33
§ 4 Stimmrechtsausübung	63
§ 5 Wählbarkeit	91
§ 6 Schutz des Stimm- und Wahlrechts	109
2. Teil: Grundlagen der Volksrechte	
§ 7 Volksrechte als Rechtsinstitute	127
§ 8 Kategorien von Volksrechten	145
§ 9 Rechtsgrundlagen der Volksrechte	167
§ 10 Landes- und völkerrechtliche Schranken der Volksrechte	191
3. Teil: Volksrechte im Bund	
§ 11 Demokratie im Bund	233
§ 12 Einzelne Volksrechte	245
§ 13 Wahl des Nationalrates	255
§ 14 Verfassungsreferendum	293
§ 15 Initiative auf Totalrevision der Bundesverfassung und Vorabstimmung über die Totalrevision	319
§ 16 Initiative auf Teilrevision der Bundesverfassung	331
§ 17 Referendum über Bundesgesetze und Bundes- beschlüsse	375
	VII

§ 18 Referenden über völkerrechtliche Verträge	433
§ 19 Dringlichkeits- und Notrecht	477
§ 20 Eidgenössische Volksabstimmungen	509
4. Teil: Volksrechte in den Kantonen	
§ 21 Demokratie in den Kantonen	525
§ 22 Bundesrechtliche Anforderungen	543
§ 23 Wahl des Kantonsparlamentes und eines allfälligen Verfassungsrates	561
§ 24 Wahl der Ständeräte	601
§ 25 Wahl der Kantonsregierung und andere staatliche Wahlen	615
§ 26 Abberufung von Behörden	633
§ 27 Verfassungsreferendum	643
§ 28 Gesetzes- und Verordnungsreferendum	661
§ 29 Referendum über interkantonale und internationale Verträge	695
§ 30 Ausgabenreferendum	723
§ 31 Andere Referenden	773
§ 32 Verfassungsinitiative	793
§ 33 Gesetzes- und Verordnungsinitiative	807
§ 34 Andere Initiativen	865
§ 35 Dringlichkeits- und Notrecht	879
§ 36 Konsultativabstimmungen	901
§ 37 Weitere Volksentscheide	913
§ 38 Kantonale Volksabstimmungen	921
§ 39 Volksmotion und Volksinterpellation	941
§ 40 Demokratie in den Gemeinden und anderen öffentlichrechtlichen Körperschaften	951
5. Teil: Wahl- und Abstimmungsfreiheit	
§ 41 Grundlagen	969
§ 42 Einheit der Materie	981
§ 43 Anspruch auf korrekte Durchführung von Wahlen und Abstimmungen	1001

§ 44 Behördliche Informationen und Interventionen	1025
§ 45 Interventionen von Anstalten und Unternehmen des Gemeinwesens	1055
§ 46 Interventionen anderer Gemeinwesen	1063
§ 47 Interventionen Privater	1073
§ 48 Rechtsfolgen von Verletzungen	1085
Glossar	1099
Sachregister	1107

Inhaltsverzeichnis

	<i>Seite</i>
Literaturverzeichnis	XXXVII
Verzeichnis der Abkürzungen	XLVII
1. Erlasse über die demokratischen Rechte	XLVII
1.1 Bund	XLVII
1.2 Kantone	XLVIII
2. Entscheidungssammlungen	LIV
2.1 Bund	LIV
2.2 Kantone	LIV
3. Andere Abkürzungen	LV

1. Teil: Stimm- und Wahlrecht

§ 1 Grundlagen des Stimm- und Wahlrechts	3
I. Terminologie	3
II. Inhalt des Stimmrechts	5
III. Rechtsnatur des Stimmrechts	6
IV. Verfassungsrechtliche Anerkennung	8
V. Völkerrechtliche Grundlagen	10
1. Universellrechtliche Grundlagen	10
2. Europarechtliche Grundlagen	12
VI. Demokratietheoretische Postulate	14
VII. Stimmpflicht	18
VIII. Mitwirkungsrechte juristischer Personen	20
§ 2 Stimmrecht im Bund	23
I. Überblick	23

1. Regelung	23
2. Rechtsgrundlagen	24
3. Geschichte	25
II. Voraussetzungen	27
1. Schweizer Bürgerrecht	27
2. Politische Mündigkeit	28
3. Kein Stimmrechtsausschluss	30
§ 3 Stimmrecht in den Kantonen	33
I. Grundlagen	33
1. Massgebliche Bestimmungen	33
a)Rechtslage nach der Bundesverfassung von 1999	33
b)Rechtslage nach den Bundesverfassungen von 1848 und 1874	34
c)Stimmrecht als Konsequenz des Verfassungsstaates	35
d)Ausgestaltung des Stimmrechts	36
2. Geschichte	37
a)Im Allgemeinen	37
b)Frauenstimmrecht	42
II. Voraussetzungen	44
1. Überblick	44
2. Bürgerrecht	45
a)Stimmrecht der Schweizer Bürger	45
b)Stimmrecht von Ausländern	46
3. Wohnsitz	49
a)Stimmrecht von Personen im Inland	49
b)Stimmrecht von Auslandschweizern	51
4. Politische Mündigkeit	54
5. Karenzfrist für Zuzüger	54
6. Kein Stimmrechtsausschluss	57
7. Sonderregelungen in besonderen	

Körperschaften	58
8. Sonderregelungen in Einheitsgemeinden	60
§ 4 Stimmrechtsausübung	63
I. Politischer Wohnsitz	64
1. Wohnsitzprinzip	64
a) Grundsatz	64
b) Ausnahmen	64
2. Begriff des politischen Wohnsitzes	66
3. Verbot mehrfacher Stimmrechtsausübung	68
II. Eintragung im Stimmregister	69
III. Stimmabgabe bei Wahlen und Abstimmungen	70
1. Rechtsgrundlagen	70
2. Organisation	71
3. Stimmabgabe bei Urnenabstimmungen	72
a) Persönliche Stimmabgabe an der Urne	72
b) Briefliche Stimmabgabe	74
c) Stimmabgabe durch Stellvertretung	76
d) Stimmabgabe Behinderter	77
e) Stimm- und Wahlzettel	77
f) Stimmgeheimnis	78
4. Stimmabgabe bei offenen Abstimmungen	79
5. Stimmpflicht	81
6. Stimmbeteiligung	82
IV. Unterzeichnung von Referenden und Initiativen	83
1. Verfahren	83
2. Sammeln von Unterschriften	84
3. Einreichung des Begehrens	85
V. Stimmrechtsausübung durch Auslandschweizer	85
1. In eidgenössischen Angelegenheiten	85
2. In kantonalen Angelegenheiten	88

§ 5 Wählbarkeit	91
I. Grundlagen	91
1. Bedeutung und Terminologie	91
2. Abgrenzungen	92
3. Rechtsnatur	94
4. Demokratietheoretische Postulate	94
5. Völkerrechtliche Vorgaben	95
II. Wählbarkeit nach Bundesrecht	96
III. Wählbarkeit nach kantonalem Recht	99
1. Wählbarkeit in oberste politische Behörden	99
a) Voraussetzung	99
b) Alter	100
c) Ausschlüsse	101
d) Amtszeitbeschränkung	101
2. Wählbarkeit in andere Behörden	102
IV. Strafrechtliche Amtsunfähigkeit	103
V. Amtszwang	104
VI. Wahl auf Amtsdauer	107
§ 6 Schutz des Stimm- und Wahlrechts	109
I. Bundesaufsicht	109
II. Rechtsschutz	110
1. Pflicht zur Gewährung von Rechtsschutz	110
2. Rechtsschutz in eidgenössischen Angelegenheiten	111
3. Rechtsschutz in kantonalen Angelegenheiten	113
4. Beschwerdenpraxis	114
III. Strafbestimmungen	119

2. Teil: Grundlagen der Volksrechte

§ 7	Volksrechte als Rechtsinstitute	127
I.	Begriff	127
	1. Bedeutung	127
	2. Terminologie	129
	3. Abgrenzungen	129
	a) Im Allgemeinen	129
	b) Petitionsrecht	130
II.	Theoretische Grundlagen	132
	1. Volkssouveränität	132
	2. Verbindung von repräsentativer und direkter Demokratie	133
	3. Rechtsstaatliche Demokratie	135
III.	Positivierung	136
	1. Volk als Gesamtheit der Stimmberechtigten	136
	2. Volk als Staatsorgan	137
	3. Beschlüsse des Volkes	138
	4. Rechte von Teilen des Volkes	138
	5. Volksrechte als (Grund-)Rechte des einzelnen Stimmberechtigten	140
	6. Strukturelle Schranken der Volksrechte	141
	7. Rechtspolitische Anmerkung	143
§ 8	Kategorien von Volksrechten	145
I.	Referendum	146
	1. Gegenstand	146
	2. Terminologie	147
	3. Erscheinungsformen	147
	4. Rechtsnatur	148
	5. Politologische Einordnung	152
II.	Initiative	153

1. Gegenstand	153
2. Terminologie	154
3. Erscheinungsformen	155
4. Rechtsnatur	156
5. Politologische Einordnung	156
III. Wahlen und andere selbständige Volksbeschlüsse	158
1. Gegenstand	158
2. Terminologie	158
3. Erscheinungsformen	158
4. Rechtsnatur	160
5. Politologische Einordnung	160
IV. Volksmotion	160
V. Antragsrechte der Stimmberechtigten an Versammlungen	161
VI. Volksinterpellation	161
VII. Mischformen	162
1. Varianten in Referendumsvorlagen	162
2. Konstruktives Referendum	163
3. Rückweisungen mit Auftragserteilungen	164
4. Initiativen als materielle Referenden	165
§ 9 Rechtsgrundlagen der Volksrechte	167
I. Verfassungs- und völkerrechtliche Vorgaben	168
1. Stimmrecht	168
2. Rechtsgleichheit	168
3. Wahl- und Abstimmungsfreiheit	169
4. Volksrechte als Institutionen der Staatswillensbildung	170
5. Erfordernis rechtlicher Grundlage	170
II. Rechtliche Verankerung	172
1. Verfassung	172
2. Gesetze	173

3. Rechtsetzende Verträge	175
4. Gewohnheitsrecht	176
5. Rechtsgrundsätze	176
a) Allgemeine Rechtsgrundsätze	176
b) Verfassungsgrundsätze im Bereich der Volksrechte	177
c) Auslegungsgrundsatz «Im Zweifel für das Volk»?	178
6. Verwaltungsvorschriften	180
7. Praxis	180
a) Im Allgemeinen	180
b) Praxis des Bundesgerichts zu den kantonalen Volksrechten	181
8. «Gemeineidgenössische» Regelungen über die Volksrechte	185
III. Einzelfallweise Anordnung von Referenden und selbständigen Volksbeschlüssen	186
1. Problemstellung	186
2. Mit vorgängiger rechtsatzmässiger Ermächtigung	187
3. Durch Verfassungsnachtrag oder Gesetz	188
a) Anordnung durch Verfassungsnachtrag	188
b) Anordnung durch Gesetz?	189
§10 Landes- und völkerrechtliche Schranken der Volksrechte	191
I. Volksrechte im Rahmen der Rechtsordnung	192
II. Landesrechtliche Schranken	193
1. Schranken des höherrangigen Landesrechts	193
a) Grundlagen	193
b) Stufenbau der Gemeinwesen	194
c) Stufenbau der Rechtsordnung	195
2. Offener Verfassungsbegriff in Bund und	

Kantonen	196
3. Problematik materieller Schranken der Verfassungsinitiative im Bund	197
a) Fragestellung	197
b) Besonderheiten der Volksinitiative auf Revision der Bundesverfassung?	199
c) Besonderheiten der Teilrevision?	199
d) Grundsatzdiskussion	200
e) Schutz von Menschenrechten und Demokratie als Schranke	203
f) Willkürverbot als Schranke	206
g) Undurchführbarkeit als Schranke	208
h) Zusammenfassende Würdigung	210
III. Völkerrechtliche Schranken	212
1. Vorrang des Völkerrechts	212
a) Nach Völkerrecht	212
b) Nach Landesrecht	215
2. Durchsetzung des Vorrangs des Völkerrechts	217
3. Völkerrecht als Schranke der Verfassungsinitiative im Bund	219
a) Verfassungsrechtliche Regelung	219
b) Geschichtlicher Hintergrund der geltenden Regelung	220
aa) Bisherige Bundesverfassungen	220
bb) Praxis	220
cc) Lehre	222
dd) Reformbemühungen	223
c) Handhabung der geltenden Regelung	224
aa) Ausgangslage	224
bb) Verletzung zwingender Bestimmungen des Völkerrechts	225
cc) Erweiterter landesrechtlicher Begriff des zwingenden Völkerrechts im Sinn des ius cogens?	227

dd) Verstöße gegen nicht zwingende Bestimmungen des Völkerrechts	229
--	-----

3. Teil: Volksrechte im Bund

§ 11 Demokratie im Bund	233
--------------------------------	------------

I. Prinzip der Volkssouveränität	233
II. Bundesstaatliche Demokratie	237
III. Halbdirekte Demokratie	238
IV. Rechtsstaatliche Demokratie	239
V. Geschichtliche Entwicklung	239

§ 12 Einzelne Volksrechte	245
----------------------------------	------------

I. Überblick	245
II. Abstrakte Regelung der Volksrechte	247
1. Bundesverfassung	247
2. Bundesgesetze	248
III. Volksentscheide von Fall zu Fall	250
1. Erfordernis einer Rechtsgrundlage	250
2. Anordnung auf Grund einer Einzelfallregelung in der Bundesverfassung	251
3. Ermächtigung an die Bundesversammlung zur Anordnung von Fall zu Fall	252

§ 13 Wahl des Nationalrates	255
------------------------------------	------------

I. Grundlagen	256
1. Wahlrechtsgrundsätze und völkerrechtliche Vorgaben	256
2. Massgebliche Bestimmungen	257

3. Sitze und Wahlkreise	257
a) Sitze	257
b) Wahlkreise	258
c) Verteilung der Sitze auf die Wahlkreise	259
4. Gesamterneuerung und feste Amtsdauer	261
5. Geschichtliche Hinweise	262
II. Aktives und passives Wahlrecht	263
1. Wahlberechtigung	263
2. Wählbarkeit	264
a) Passives Wahlrecht	264
b) Unvereinbarkeiten	266
3. Geistliche	267
a) Bundesrecht (historischer Exkurs)	267
b) Kantonales Recht	269
III. Wahlverfahren	269
1. Rechtsgrundlagen	269
2. Gesetzgeberische Grundsätze	269
3. Direkte Wahl	270
4. Verhältniswahl	270
5. Zeitpunkt der Wahl	274
6. Wahlvorschläge (Listen)	274
7. Wahl	278
8. Ermittlung der Ergebnisse	279
a) Grundlagen	279
b) Verteilung der Mandate	279
c) Ermittlung der Gewählten und der Ersatzleute	281
9. Sonderfälle	282
a) Ergänzungswahlen	282
b) Stille Wahlen	283
c) Mehrheitswahl in den Einerwahlkreisen	283
d) Mehrheitswahl bei Fehlen von Listen	284
10. Ergebnisorientierte Quotenregelungen?	284
a) Verfassungsrechtliche Ausgangslage	284

b)Quotenregelungen zur Frauenförderung	285
c)Quotenregelungen zur Förderung der Angehörigen anderer Gruppen	288
IV. Validierung der Wahlen und Konstituierung des Nationalrates	289
§ 14 Verfassungsreferendum	293
I. Grundlagen	293
1. Überblick	293
2. Geschichte	294
3. Verfassungsvergleich	295
II. Obligatorische Volksabstimmung	298
1. Leitvorstellung	298
2. Verfassungsvorlagen	299
a)Verfassungsbeschlüsse	299
b)Abgrenzungen	300
c)Redaktionelle Bereinigungen	302
d)Gewährleistung der unverfälschten Stimmabgabe	303
e)Abschnittsweise Totalrevision	303
f)Varianten	305
g)Grundsatzabstimmungen	307
h)Bedingte Verfassungsbeschlüsse	308
3. Volksabstimmung	309
III. Volks- und Ständemehr	310
1. Erfordernis des doppelten Mehrs	310
2. Volksmehr	312
3. Ständemehr	313
IV. Inkrafttreten von Verfassungsänderungen	315

§ 15 Initiative auf Totalrevision der Bundesverfassung und Vorabstimmung über die Totalrevision	319
I. Grundlagen	319
II. Begriff der Totalrevision	320
III. Initiative auf Totalrevision	321
1. Gegenstand	321
2. Bedeutung	322
3. Verfahren	324
IV. Uneinigkeit der Räte über die Durchführung der Totalrevision	326
V. Vorabstimmung über die Totalrevision	327
1. Volksabstimmung	327
2. Rechtslage bei Zustimmung	328
3. Rechtslage bei Ablehnung	329
§ 16 Initiative auf Teilrevision der Bundesverfassung	331
I. Grundlagen	332
1. Überblick	332
2. Begriffe	332
3. Geschichte	333
4. Politologische Einordnung	333
II. Gegenstand	336
1. Teilrevision	336
2. Grundsätzlich beliebige Bestimmungen	337
3. Vorbehalt von Schranken der Verfassungsgebung	340
4. Einheit der Materie	341
III. Formen	341
1. Überblick	341
2. Ausgearbeiteter Entwurf	342
3. Allgemeine Anregung	343

4. Einheit der Form	345
IV. Verfahren	347
1. Initianten	347
2. Einreichung	347
3. Feststellung des Zustandekommens	349
4. Ungültigerklärung rechtswidriger Initiativen	350
5. Behandlung gültiger Initiativen	352
a) Massgebliche Bestimmungen	352
b) Antrag des Bundesrates	352
c) Behandlung eines ausgearbeiteten Entwurfs	353
d) Behandlung einer allgemeinen Anregung	354
e) Behandlung mehrerer Initiativen	359
6. Gegenentwurf der Bundesversammlung	359
a) Grundlagen	359
b) Gegenentwurf im formellen Sinn	360
c) Indirekter Gegenentwurf	364
7. Rückzug der Initiative oder Abstimmung	368
a) Rückzug der Initiative	368
b) Abstimmung	369
V. Keine Gesetzes- und Verwaltungsinitiative	372
§ 17 Referendum über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse	375
I. Grundlagen	376
1. Überblick	376
2. Geschichte	377
3. Politologische Einordnung	380
4. Gesetzesbegriffe	381
5. Dualismus von Bundesgesetz und referendumpflichtigem Bundesbeschluss	383
II. Bundesgesetze	385
1. Rechtsetzende Erlasse	385
2. Einräumung von Rechtsetzungsbefugnissen an	

den Verordnungsgeber	392
a)Ermächtigungen durch die Bundesverfassung	392
aa)Ausgangslage	392
bb)Ermächtigungen an die Bundesversammlung	392
cc)Ermächtigungen an den Bundesrat	395
b)Ermächtigungen durch Bundesgesetze	397
aa)Ausgangslage	397
bb)Ermächtigungen an die Bundesversammlung	399
cc)Ermächtigungen an den Bundesrat	400
c)Verhältnis von Verordnungs- und Gesetzesrecht	401
3. Zwingend in Form des Bundesgesetzes zu treffende Regelungen	403
a)Grundsatz	403
b)Auslegung unter Berücksichtigung der ermächtigten Instanz?	404
c)Kriterien der Wichtigkeit	405
d)Verhältnis zu anderen Verfassungsbestimmungen	407
III. Bundesbeschlüsse	409
1. Terminologie	409
2. Bundesbeschlüsse unter Vorbehalt des obligatorischen Referendums	409
3. Bundesbeschlüsse unter Vorbehalt des fakultativen Referendums	410
a)Auf Grund der Bundesverfassung	410
b)Auf Grund von Bundesgesetzen	411
IV. Referendumsverfahren	412
1. Referendumsunterstellung	412
2. Referendumsbegehren	414
a)Volksreferendum	414
b)Kantonsreferendum	417

c) Volksabstimmung	419
3. Kein Referendumsbegehren	420
4. Vollzug	421
V. Historischer Exkurs: Der allgemeinverbindliche Bundesbeschluss gemäss der Bundesverfassung von 1874	422
1. Verfassungsrechtliche Ausgangslage	422
2. Regelung gemäss Geschäftsverkehrsgesetz von 1962	425
a) Überblick	425
b) Befristete referendumpflichtige rechtsetzende Erlasse	426
c) Kraft besonderer Verfassungsbestimmungen referendumpflichtige Erlasse	427
d) Nicht referendumpflichtige rechtsetzende Erlasse	429
§ 18 Referenden über völkerrechtliche Verträge	433
I. Grundlagen	434
1. Überblick	434
2. Geschichte	435
3. Politologische Einordnung	436
4. Auslegung der Vorschriften betreffend die Referenden über völkerrechtliche Verträge	438
5. Verhältnis referendumsunterstellter Verträge zu Bundesgesetzen und Bundesverfassung	439
II. Voraussetzungen der Referenden über völkerrechtliche Verträge	440
1. Überblick	440
2. Völkerrechtlicher Vertrag	440
a) Voraussetzungen und Erscheinungsformen	440
b) Abgrenzungen	443

3. Genehmigung der Bundesversammlung	445
a) Ausgangslage	445
b) Kategorien von vornherein nicht genehmigungspflichtiger Verträge	447
c) Ermächtigungen an den Bundesrat zum selbständigen Abschluss von Verträgen in bestimmten Sachbereichen	447
d) Dringliche Verträge	449
e) Geheimverträge	450
4. Referendumspflichtiger Vertrag	451
III. Fakultatives Referendum über völkerrechtliche Verträge	452
1. Überblick	452
2. Unbefristete und unkündbare Verträge	452
3. Beitritt zu internationalen Organisationen	455
a) Grundlagen	455
b) Begriff der internationalen Organisation	455
c) Begriff des Beitritts	458
4. Multilaterale Rechtsvereinheitlichung	458
5. Freiwillige Unterstellung unter das fakultative Referendum	462
IV. Obligatorisches Referendum über völkerrechtliche Verträge	464
1. Überblick	464
2. Organisationen für kollektive Sicherheit	465
3. Supranationale Gemeinschaften	466
4. Beitritt, Vertragsänderungen, Austritt	469
a) Beitritt	469
b) Vertragsänderungen	471
c) Austritt	471
5. Freiwillige Unterstellung unter das obligatorische Referendum?	472
V. Verfahren	474
1. Gegenstand des Referendums	474
2. Fakultatives Referendum	475

3. Obligatorisches Referendum	475
§ 19 Dringlichkeits- und Notrecht	477
I. Überblick	478
II. Dringliche Bundesgesetze	479
1. Grundlagen	479
a) Überblick	479
b) Geschichte	479
c) Abgrenzungen	481
2. Inhalt	482
a) Gesetzgeberische Erlasse	482
b) Regelung von Einzelfragen	483
c) Abweichungen von der Bundesverfassung	483
d) Abgrenzungen	485
3. Rechtsnatur	486
a) Bundesgesetze	486
b) Rang in der Normenhierarchie	487
c) Verhältnis zu Bundesgesetzgebung und Bundesverfassung	488
4. Inhaltliche Voraussetzungen	488
a) Zeitliche Dringlichkeit	488
b) Rechtsgüterabwägung	490
5. Verfahren	491
a) Grundlagen	491
b) Beschlussfassung	492
6. Referendumsrechte	493
7. Gültigkeit	494
a) Befristung	494
b) Inkrafttreten	495
c) Änderungen	495
aa) Verfassungskonforme dringliche Bundesgesetze	495
bb) Verfassungsdurchbrechende dringliche Bundesgesetze	495

d) Verlängerung	496
e) Ausserkrafttreten	496
aa) Von Verfassungen wegen	496
bb) Gemäss Anordnung der Bundesversammlung oder des Bundesrats	497
cc) Freiwillige sofortige Ausserkraftsetzung nach Ablehnung in der Volksabstimmung	498
f) Rechtsschutz	500
III. Notrecht	500
1. Intrakonstitutionelles Notrecht	500
2. Extrakonstitutionelles Notrecht	502
a) Grundlagen	502
b) Zuständigkeit und Verfahren	504
c) Gültigkeit	505
d) Rechtsschutz	506
IV. Verhältnis des Initiativrechts zum Dringlichkeits- und Notrecht	507
§ 20 Eidgenössische Volksabstimmungen	509
I. Grundlagen	509
1. Gegenstand	509
2. Massgebliche Vorschriften	510
3. Geschichtliche Hinweise	511
II. Durchführung der Abstimmungen	512
1. Abstimmungsvorlage	512
2. Anordnung	512
3. Organisation	514
4. Abstimmungsunterlagen	514
III. Abstimmungsergebnis	517
1. Erforderliche Mehrheiten	517
2. Ermittlung	518
3. Erhaltung	518

IV.	Rechtsfolgen der Volksabstimmung	519
	1. Nach Zustimmung	519
	2. Nach Ablehnung	520
V.	Rechtsschutz	521

4. Teil: Volksrechte in den Kantonen

§ 21 Demokratie in den Kantonen 525

I.	Grundlagen	525
II.	Entwicklung	526
	1. Alte Eidgenossenschaft	526
	2. Helvetik	529
	3. Mediation und Restauration	530
	4. Regeneration	531
	5. Demokratische Bewegung	534
	a) Überblick	534
	b) Volkswahlen	534
	c) Gesetzes-, Konkordats- und Finanzreferendum	536
	d) Verfassungs- und Gesetzesinitiative	538
	6. Zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts	538
III.	Erscheinungsformen kantonaler Demokratie	541

§ 22 Bundesrechtliche Anforderungen 543

I.	Rechtsgrundlagen	543
II.	Demokratie	547
III.	Obligatorisches Verfassungsreferendum	550
	1. Grundlagen	550
	2. Volksabstimmung	552
IV.	Verfassungsinitiative	556
	1. Grundlagen	556

2. Verfahren	559
§ 23 Wahl des Kantonsparlamentes und eines allfälligen Verfassungsrates	561
I. Grundlagen	562
1. Überblick	562
2. Bundes- und völkerrechtliche Vorgaben	563
a) Bundesrecht	563
b) Völkerrecht	565
3. Einkammersystem	566
4. Sitze und Wahlkreise	567
a) Sitzzahl	567
b) Wahlkreise	569
c) Verteilung der Sitze auf die Wahlkreise	571
5. Gesamterneuerung und Amtsdauer	572
a) Gesamterneuerung	572
b) Amtsdauer	573
6. Stellvertreter	574
7. Aktives und passives Wahlrecht	574
a) Wahlberechtigung	574
b) Wählbarkeit	575
c) Beschränkungen der Wählbarkeit	576
d) Unvereinbarkeiten	577
8. Amtszwang	577
II. Wahlverfahren	578
1. Überblick	578
2. Rechtsgrundlagen	578
III. Verhältniswahlen	580
1. Proporzsystem	580
2. Wahlvorschläge (Listen)	581
3. Wahl	583
4. Ergebnisse	585
a) Listen- oder Einzelstimmenkonkurrenz	585
b) Zuteilungsmethode	585

c) Quoren (Sperrklauseln)	587
d) Ermittlung der Gewählten	591
5. Ersatz ausscheidender Abgeordneter	592
6. Weitere Sonderfälle	593
IV. Mehrheitswahlen	594
1. Überblick	594
2. Majorzkanzone	594
3. Mehrheitswahlen in Proporzkanzone	596
V. Durchführung der Wahlen	596
VI. Validierung der Wahlen und Konstituierung des Parlamentes	597
1. Validierung der Wahlen	597
2. Konstituierung des Parlamentes	598
VII. Wahl eines allfälligen Verfassungsrates	598
§ 24 Wahl der Ständeräte	601
I. Bundesrechtliche Grundlagen	601
1. Stellung des Ständerates	601
2. Sitze	602
3. Wahl durch die Kantone	603
4. Wahlorgan	604
II. Kantonalrechtliche Grundlagen	605
1. Volkswahl	605
2. Kanton als Wahlkreis	606
3. Amtsdauer	606
4. Aktives und passives Wahlrecht	607
a) Wahlberechtigung	607
b) Wählbarkeit	608
III. Wahlverfahren	609
1. Wahlsystem	609
a) Überblick	609
b) Mehrheitswahlverfahren	610
c) Verhältniswahlverfahren	611
2. Durchführung der Wahlen	612

3. Validierung der Mandate	613
IV. Konstituierung des Ständerates	613
§ 25 Wahl der Kantonsregierung und andere staatliche Wahlen	615
I. Wahl der Kantonsregierung	615
1. Überblick	615
2. Grundlagen	616
a) Stellung der Kantonsregierung	616
b) Mitgliederzahl	617
c) Regierungsratsamt	618
d) Gesamterneuerung und Amtsdauer	619
e) Wählbarkeit	620
3. Wahlsystem	621
a) Kanton als Wahlkreis	621
b) Mehrheitswahlen	621
c) Verhältniswahlen	623
4. Minderheitenschutz und Vorkehren gegen Übervertretung	624
II. Wahl anderer staatlicher Verwaltungsbehörden	625
1. Grundlagen	625
2. Deutschschweiz	626
3. Lateinische Schweiz	627
III. Richterwahlen	627
1. Grundlagen	627
2. Geltungsbereich der Volkswahlen	629
3. Schutz regionaler Minderheiten	631
§ 26 Abberufung von Behörden	633
I. Grundlagen	633
II. Rechtliche Verankerung	635
III. Abwählbare Behörden	635

IV.	Verfahren	638
	1. Abberufungsbegehren	638
	2. Volksabstimmung	639
	3. Neuwahl	639
V.	Indirekte Abberufung	640
§ 27 Verfassungsreferendum		643
I.	Grundlagen	643
	1. Gegenstand	643
	2. Überblick	644
	3. Geschichte	644
II.	Referendumspflichtige Erlasse	646
	1. Verfassungserlasse	646
	2. Abgrenzungen	647
	a) Materielles Verfassungsrecht	647
	b) Andere obligatorische Referenden	649
	c) Grunderlasse von Selbstverwaltungskörpern	650
	3. Sonderfälle	650
	a) Formale Revisionen	650
	b) Authentische Interpretationen	651
	c) Detailanpassungen	652
	d) Neuherausgaben	654
III.	Verfahren	654
	1. Bundesrechtliche Vorgaben	654
	2. Grundsatzabstimmungen	655
	3. Verfassungsabstimmungen	656
IV.	Inkrafttreten neuen Verfassungsrechts	658
§ 28 Gesetzes- und Verordnungsreferendum		661
I.	Grundlagen	662
	1. Überblick	662

2. Abgrenzungen	662
3. Geschichte	663
4. Konzeption des Referendums	664
5. Verhältnis des Gesetzesreferendums zum Ausgabenreferendum	666
II. Referendumspflichtige Erlasse	666
1. Allgemeine Voraussetzungen	666
2. Systematik der Erlasse, die dem Gesetzes- oder dem Verordnungsreferendum unterstehen	668
a) Kantone mit gleichen Referenden über Gesetze und allgemeinverbindliche Parlamentsbeschlüsse	668
b) Kantone nur mit Gesetzesreferendum	669
c) Kantone mit verschiedenen Referenden über Gesetze und Verordnungen	670
3. Authentische Interpretationen	670
III. Ausschluss des Referendums durch Ermächtigungen zum Erlass von nicht referendumspflichtigem Verordnungsrecht	671
1. Ausgangslage	671
2. Verordnungsrecht des Parlamentes	672
3. Verordnungsrecht der Regierung	676
IV. Obligatorisches Gesetzesreferendum	680
1. Begriff	680
2. Geltungsbereich	680
3. Sonderregelungen	682
4. Verfahren	684
V. Fakultatives Gesetzesreferendum	684
1. Begriff	684
2. Geltungsbereich	685
3. Bedeutung für andere fakultative Referenden	686
4. Referendumsberechtigte	686
a) Stimmberechtigte	686
b) Parlamentarier	687
c) Gemeinden	688

5. Verfahren	688
VI. Besonders konzipiertes Referendum über Verordnungen des Parlamentes	691
VII. Referendum über Verordnungen der Regierung	692
§ 29 Referendum über interkantonale und internationale Verträge	695
I. Grundlagen	695
1. Überblick	695
2. Bundesrechtliche Voraussetzungen	696
3. Verhältnis der Verträge zum kantonalen Recht	699
4. Geschichte des Vertragsreferendums	704
5. Auslegungsschwierigkeiten	704
II. Voraussetzungen des Vertragsreferendums	705
1. Interkantonaler oder internationaler Vertrag	705
a) Verträge	705
b) Vertragspartner	706
c) Hoheitliche Verträge	707
d) Abgrenzungen	708
2. Genehmigung des Parlaments	709
3. Referendumspflichtiger Vertrag	711
III. Geltungsbereich des Vertragsreferendums	714
1. Überblick	714
2. Kantone mit und ohne Vertragsreferendum	715
3. Ausgestaltung des Referendums	718
4. Verträge mit dem Ausland	720
5. Verträge mit dem Bund	720
IV. Referendumsverfahren	721
§ 30 Ausgabenreferendum	723
I. Überblick	724
1. Einordnung	724
2. Terminologie	724
3. Zweck	725

4. Ausgestaltung	726
5. Geschichte	726
6. Literatur	727
II. Rechtsgrundlagen	727
1. Kantonale Vorschriften	727
2. Rechtsprechung des Bundesgerichts	728
3. Kritik	730
III. Ausgaben	731
1. Ausgabenbegriff	731
a) Grundsatz	731
b) Abgrenzung zur Vermögensanlage	733
c) Sonderfälle	734
2. Neue und gebundene Ausgaben	737
a) Unterscheidung	737
b) Anwendungsbereiche	739
c) Beispiele	741
aa) Gebundene Ausgaben	741
bb) Neue Ausgaben	743
d) Kantonalrechtliche Besonderheiten	744
3. Einmalige und wiederkehrende Ausgaben	746
4. Massgebliche Ausgabenhöhe	749
a) Festlegung von Ausgabenlimiten	749
b) Berechnung der massgeblichen Ausgabenhöhe	750
aa) Nettoprinzip	750
bb) Zerstückelungsverbot	751
cc) Gebot der Einheit der Materie	752
dd) Berechnungszeitpunkt	752
c) Kumulation einmaliger und wiederkehrender Ausgaben	753
d) Kumulation von Ausgaben verschiedener Gemeinwesen	753
5. Änderung von Ausgabenbeschlüssen und Nachtragskredite	754

6. Sonderregelungen	755
IV. Delegation der Ausgabenkompetenz	756
1. Bedeutung der Delegation	756
2. Voraussetzungen der Delegation	758
3. Dem fakultativen Gesetzesreferendum unterstellte Delegation im Bereich des obligatorischen Ausgabenreferendums	760
V. Referenden	762
1. Referendumsunterstellung	762
2. Obligatorisches und fakultatives Referendum	764
3. Ausgabenreferendum und andere Referenden	765
4. Dringliche Ausgabenbeschlüsse	765
5. Ausgabenreferendum und Legalitätsprinzip	765
VI. Tabellarische Übersicht über das Ausgabenreferendum	769
§ 31 Andere Referenden	773
I. Überblick	773
II. Weitere Finanzreferenden	774
1. Überblick	774
2. Budgetreferendum	774
3. Steuerfussreferendum	775
4. Rechnungsreferendum	776
5. Anleihenreferendum	777
III. Andere Verwaltungsreferenden	778
1. Überblick	778
2. Planungsreferendum	778
3. Referendum über Grundsatzbeschlüsse	779
4. Referendum über Wasserrechts- und andere Konzessionen	780
5. Weitere Verwaltungsreferenden	781
IV. Referendum über Bestand oder Gebiet des Kantons	781
V. Referenden zu Vernehmlassungen an den Bund	784

1. Allgemein	784
2. Stellungnahme zu neuen Nationalstrassen	786
3. Stellungnahme zu neuen Atomanlagen	786
VI. Referenden im Bereich der Föderativkompetenzen der Kantone	787
VII. Referendum über grundsätzlich sämtliche Parlamentsbeschlüsse	790
VIII. Referendumsunterstellung auf Grund eines Parlamentsbeschlusses	790
IX. Referendumsunterstellung auf Grund eines Beschlusses einer Parlamentsminderheit	791
§ 32 Verfassungsinitiative	793
I. Grundlagen	793
1. Überblick	793
2. Bundesrechtliche Vorgaben	794
3. Massgebliche Bestimmungen	794
4. Geschichte	795
5. Bedeutung	795
II. Initiative auf Totalrevision der Verfassung	796
1. Gegenstand	796
2. Initianten	798
3. Verfahren	799
III. Initiative auf Teilrevision der Verfassung	800
1. Verbreitung	800
2. Gegenstand	800
3. Schranken	801
4. Initianten	802
5. Formen	802
6. Verfahren	803
a) Hinweis	803
b) Allgemeine Anregung	803
c) Ausgearbeiteter Entwurf	804
7. Gegenvorschlag des Parlamentes	805

§ 33 Gesetzes- und Verordnungsinitiative	807
I. Grundlagen	808
1. Überblick	808
2. Geschichte	809
3. Bedeutung	809
4. Abgrenzungen	810
II. Gegenstand	810
1. Gesetzesinitiative	810
2. Verordnungsinitiative	814
3. Einschränkungen des Initiativrechts	815
4. Verhältnis zu den Referendumsrechten	816
III. Formen	816
IV. Verfahren	819
1. Ausgestaltung	819
2. Initianten	819
a) Stimmberechtigte	819
b) Juristische Personen und Behörden	821
3. Sperrfristen	822
4. Einreichung	825
5. Behandlung	829
6. Rückzug	831
V. Gültigkeit von Initiativbegehren	833
1. Formelle Rechtmässigkeit	833
a) Zustandekommen	833
b) Einheit der Initiativart	834
c) Einheit der Form	835
d) Einheit der Materie	835
2. Materielle Rechtmässigkeit	836
a) Grundsatz	836
b) Durchführbarkeit	837
c) Respektierung des übergeordneten Rechts	838
aa) Grundsatz	838
bb) Übergeordnetes Recht	838

cc) Verstöße	839
dd) Auslegung von Initiativbegehren	840
ee) Rechtsmissbräuchliche Ausübung des Initiativrechts	842
3. Ungültigerklärung fehlerhafter Initiativbegehren	843
a) Ungültigerklärung wegen formeller Mängel	843
b) Ungültigerklärung wegen inhaltlicher Mängel	844
aa) Grundlagen	844
bb) Teilungültigerklärung	845
cc) Massgeblicher Zeitpunkt	848
dd) Rechtliches Gehör	848
ee) Rechtsschutz	849
4. Abschreibung gegenstandslos gewordener Initiativbegehren	849
VI. Gegenvorschlag des Parlaments	849
1. Grundlagen	849
2. Direkter Gegenvorschlag	851
a) Zulässigkeit	851
b) Inhalt	853
c) Abstimmung	854
3. Indirekter Gegenvorschlag	856
VII. Mehrere Initiativbegehren	858
VIII. Einheitsinitiative	859
1. Formen	859
2. Verbreitung	860
3. Beurteilung	861
IX. Volksvorschlag zu einer Referendumsvorlage (konstruktives Referendum)	862

§ 34 Andere Initiativen	865
I. Grundlagen	865
II. Allgemeine Parlamentsbeschluss-Initiative beziehungsweise allgemeine Landsgemeindebeschluss-Initiative	866
III. Verwaltungsinitiativen	868
1. Grundlagen	868
2. Finanzinitiative	869
3. Planungsinitiative	871
IV. Staatsvertragsinitiative	872
V. Initiative auf Einberufung des gesetzgebenden Organs	874
VI. Initiative auf Abberufung einer Behörde	875
VII. Initiativen auf Wahrnehmung von Föderativkompetenzen der Kantone	875
§ 35 Dringlichkeits- und Notrecht	879
I. Überblick	880
II. Dringliche Erlasse	881
1. Grundlagen	881
a) Sachverhalt	881
b) Anordnung der Dringlichkeit	882
c) Kantone ohne Dringlichkeitsrecht	883
2. Verhältnis zum Referendum	884
a) Ausschluss des Referendums	884
b) Nachträgliches Referendum	884
3. Regelungsgegenstände	885
a) Zugelassene Bereiche	885
b) Ausgeschlossene Bereiche	886
4. Voraussetzungen im Einzelfall	887
a) Materielle Voraussetzungen	887
b) Formelle Voraussetzungen	889

5. Rechtswirkungen	889
III. Notrecht	890
1. Grundlagen	890
a) Sachverhalt	890
b) Notrechtliche Anordnungen	891
c) Verhältnis zum Dringlichkeitsrecht	891
d) Extrakonstitutionelles Staatsnotrecht	891
2. Verhältnis zum Referendum	892
3. Anordnungskompetenzen	893
4. Regelungsgegenstände	894
a) Zugelassene Bereiche	894
b) Ausgeschlossene Bereiche	896
5. Voraussetzungen im Einzelfall	896
a) Materielle Voraussetzungen	896
b) Formelle Voraussetzungen	897
6. Rechtswirkungen	897
IV. Verhältnis der Initiativrechte zum Dringlichkeits- und Notrecht	899
§ 36 Konsultativabstimmungen	901
I. Institut	901
1. Begriff	901
2. Abgrenzungen	902
a) Grundsatzabstimmungen	902
b) Alternativabstimmungen	902
c) Vom Parlament freiwillig angeordnete Referenden	903
3. Gegenstand	903
4. Arten	903
5. Bedingte Verbindlichkeit	904
II. Rechtsgrundlagen	904
1. Regelungen im positiven Recht	904
2. Geltung des Legalitätsprinzips	905
3. Ausnahmen vom Legalitätsprinzip	907
4. Gemeinden	908

III.	Durchführung	908
	1. Anordnung	908
	2. Befragte	909
	3. Verfahren	909
	4. Rechtsschutz	910
IV.	Beurteilung	910
V.	Meinungsumfragen	911
	§ 37 Weitere Volksentscheide	913
I.	Überblick	913
II.	Grundsatzabstimmungen	914
III.	Alternativabstimmungen	916
IV.	Ermächtigungen an das Parlament zur Gesetzgebung	918
V.	Beschlüsse im Zusammenhang mit der Verfassungsgebung	918
VI.	Weitere Beschlüsse	919
	§ 38 Kantonale Volksabstimmungen	921
I.	Grundlagen	921
	1. Gegenstand	921
	2. Massgebliche Vorschriften	923
	3. Geschichtliche Hinweise	923
II.	Durchführung der Abstimmungen	924
	1. Abstimmungsvorlage	924
	2. Anordnung der Abstimmung	925
	3. Organisation der Abstimmung	929
	4. Abstimmungsunterlagen	931
III.	Abstimmungsergebnis	934
	1. Gültige Stimmen	934
	2. Massgebliches Mehr	935
	3. Feststellung des Abstimmungsergebnisses	936

4. Abstimmungsergebnis bei Landsgemeinden	937
IV. Rechtsfolgen der Volksabstimmung	938
1. Nach Zustimmung	938
2. Nach Ablehnung	939
V. Rechtsschutz	940
§ 39 Volksmotion und Volksinterpellation	
I. Volksmotion	941
1. Grundlagen	941
2. Gegenstand	943
3. Verfahren	944
4. Stellung im System der Mitspracherechte	946
5. Politologische Würdigung	947
6. Praktische Ergebnisse	948
7. Antragsrechte von Körperschaften	948
II. Volksinterpellation	949
§ 40 Demokratie in den Gemeinden und anderen öffentlichrechtlichen Körperschaften	
I. Grundlagen	951
II. Gemeinden	952
1. Bedeutung	952
2. Organisation	953
a) Überblick	953
b) Gemeinde mit Bürgerversammlung	954
c) Gemeinde mit Parlament	956
d) Gemeinde mit Gemeindekommission	956
3. Gemeindedemokratie	957
a) Stimmrecht	957
b) Wahlen	957
c) Referendum und selbständige Bürgerschaftsbeschlüsse	958
aa) Gemeinde mit Bürgerversammlung	958

bb)Gemeinde mit Parlament	959
d)Initiative	961
III. Andere Körperschaften	962
1. Landeskirchen	962
2. Autonome Bezirke	964
3. Weitere öffentlichrechtliche Körperschaften	965
4. Teilkörperschaften öffentlichrechtlicher Anstalten	966

5. Teil: Wahl- und Abstimmungsfreiheit

§ 41 Grundlagen	969
I. Begriff und Rechtsgrundlage	969
II. Geschichtliche Entwicklung	971
III. Elemente	974
IV. Quotenregelungen bei direkten Wahlen	975
V. Geltungsbereich	978
VI. Vorausgesetztes Menschenbild	979
§ 42 Einheit der Materie	981
I. Verankerung	981
1. Bund	981
2. Kantone	982
II. Geltungsbereich	983
1. Sachabstimmungen und auch Wahlen?	983
2. Initiativen und Behördenvorlagen	984
3. Initiative und Gegenentwurf	984
4. Referendumsbegehren	985
III. Beurteilungskriterien	986
1. Im Allgemeinen	986
2. Beurteilungskriterien und zuständige Instanz	988
3. Bundesebene	989

4. Kantonale Ebene	994
a) Differenzierungen der bundesgerichtlichen Praxis	994
b) Gesetzesvorlagen	994
c) Verfassungsvorlagen	996
d) Volksinitiativen und Behördenvorlagen	996
e) Ausgearbeiteter Entwurf und allgemeine Anregung	998
f) Finanzreferendum	998
g) Sammelvorlagen	1000
§ 43 Anspruch auf korrekte Durchführung von Wahlen und Abstimmungen	1001
I. Einheit der Form: allgemeine Anregung und ausgearbeiteter Entwurf	1002
II. Fragestellung und Kandidatenlisten	1002
III. Richtige Zusammensetzung der Aktivbürgerschaft, Erfolgswertgleichheit der Stimmen	1005
1. Stimmregister und Stimmberechtigung	1005
2. Briefliche Stimmabgabe	1008
3. Gleichheit der Stimmkraft und Grundsatz des gleichen Wahlrechts	1009
IV. Wahl- und Abstimmungsverfahren	1010
1. Rechtzeitige und korrekte Ankündigung	1010
2. Zustellung der Unterlagen	1011
3. Korrekte Urnenöffnung	1012
V. Korrekte Ermittlung des Wahl- und Abstimmungsergebnisses	1013
1. Grundsatz	1013
2. Institutionelle Sicherungen	1014
a) Wahlbüro	1014
b) Gültige, ungültige und leere Stimmen	1014

3. Mängel in der Ermittlung des Ergebnisses	1015
4. Stimmgleichheit und knappe Abstimmungsergebnisse	1017
5. Stille Wahlen	1017
VI. Stimmgeheimnis	1018
1. Inhalt und Zweck	1018
2. Positivierung	1019
3. Schutzbereich des Stimmgeheimnisses	1020
a) Geheime Stimmabgabe	1020
b) Bewahrung des Stimmgeheimnisses bei der Auszählung der Stimmen	1022
c) Stimmgeheimnis für die Unterschriftenbogen für Wahlvorschläge, Initiative und Referendum?	1022
§ 44 Behördliche Informationen und Interventionen	1025
I. Übersicht	1025
II. Abstimmungsempfehlung, -information und -erläuterung	1026
1. Abstimmungsempfehlungen	1026
2. Pflicht zu objektiver Erläuterung und Information	1027
3. Standpunkt von Initiativ- und Referendumskomitees	1032
4. Rechtsfolgen bei fehlerhaften Erläuterungen oder Informationen	1033
III. Zusätzliches Eingreifen in den Abstimmungskampf, behördliche Propaganda	1034
1. Zulässigkeit bei Vorliegen triftiger Gründe	1034
2. Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen	1035
3. Form des Eingriffs	1037
IV. Ausserhalb von Abstimmungen erfolgende	

behördliche Informationen	1038
V. Meinungsäusserungen von Behördenvertretern	1039
VI. Interventionen im Vorfeld von Initiativen und Referenden	1041
VII. Interventionen in den Wahlkampf	1042
1. Direkte Eingriffe	1042
2. Indirekte Hilfeleistungen für die Parteien	1044
3. Staatliche Parteienfinanzierung anlässlich von Wahlen	1046
a) Im Allgemeinen	1046
b) Arten der Parteienfinanzierung und Rechtsgrundlagen	1047
c) Bedeutung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit: Gleichbehandlung in der Parteienfinanzierung	1048
d) Bundesgerichtsentscheid betreffend «Evangelische Volkspartei Freiburg»	1051
§ 45 Interventionen von Anstalten und Unternehmen des Gemeinwesens	1055
I. Grundsatz	1055
II. Ausnahmsweise zulässige Interventionen	1056
III. Zulässige Korrektur von Irreführungen seitens Privater	1059
IV. Stellung der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG)	1059
§ 46 Interventionen anderer Gemeinwesen	1063
I. Untergeordnete Gemeinwesen	1063
1. Gemeinden	1063
2. Kantone	1065
II. Übergeordnete Gemeinwesen	1067
III. Gleichgeordnete Gemeinwesen	1069

IV. Landeskirchen	1070
§ 47 Interventionen Privater	1073
I. Grundsatz: Freie politische Auseinandersetzung im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen	1073
1. Meinungsäusserungsfreiheit als Grundlage der Demokratie	1073
2. Drittwirkung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit	1074
II. Schranken privater Abstimmungspropaganda	1076
1. Allgemeines	1076
2. Tatbestandsvoraussetzungen einer unzulässigen Beeinträchtigung durch Private	1078
3. Beeinflussung durch Massenmedien	1079
III. Beispiele (un-)zulässiger Abstimmungspropaganda	1081
1. Zürcher Volksabstimmung über das Schulkonkordat	1081
2. St. Galler Bezirksrichterwahl	1081
3. Hausbesuche?	1082
4. Beeinflussung seitens der Arbeitgeber	1082
§ 48 Rechtsfolgen von Verletzungen	1085
I. Überblick	1085
II. Rechtsfolgen betreffend Mängel vor der Abstimmung: Behebung oder (vorsorgliche) Verschiebung	1087
III. Rechtsfolgen bei durchgeführten Abstimmungen oder Wahlen	1088
IV. (Teil-)Ungültigkeit von Volksbegehren, welche die Wahl- und Abstimmungsfreiheit nicht	

beeinträchtigen	1091
V. Verzögerte Behandlung oder Umsetzung einer Vorlage	1093
VI. Pflicht zur kurzfristigen Rüge von Mängeln	1094
Glossar	1099
1.Deutsch-französisch	1099
2.Français-allemand	1102
Sachregister	1107

Verzeichnis der Abkürzungen

1. Erlasse über die demokratischen Rechte

1.1 Bund

BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.
BPR	Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte, SR 161.1.
BPRAS	Bundesgesetz vom 19. Dezember 1975 über die politischen Rechte der Auslandschweizer, SR 161.5.
BStP	Bundesgesetz vom 15. Juni 1934 über die Bundesstrafrechtspflege, SR 312.0.
BtG	Beamtengesetz vom 30. Juni 1927, SR 172.221.10.
GVG	BG vom 23. März 1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz), SR 171.11.
MStG	Militärstrafgesetz vom 13. Juni 1927, SR 321.0.
OG	Bundesgesetz vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (Bundesrechtspflegegesetz), SR 173.110.
OR	Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht), SR 220.
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997, SR 172.010.

Verzeichnis der Abkürzungen

SchKG	BG vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs, SR 281.1.
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, SR 311.0.
StP	Bundesgesetz vom 15. Juni 1934 über die Bundesstrafrechtspflege, SR 312.0.
VPR	Verordnung vom 24. Mai 1978 über die politischen Rechte, SR 161.11.
VPRAS	Verordnung vom 16. Oktober 1991 über die politischen Rechte der Auslandschweizer, SR 161.51.
VwVG	Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren, SR 172.021.
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, SR 210.

1.2 Kantone (Reihenfolge gemäss Art. 1 BV)

Zürich

KV ZH	Verfassung des eidgenössischen Standes Zürich, vom 18. April 1869, SR 131.211.
GVV ZH	Gesetz über das Vorschlagsrecht des Volkes, vom 1. Juni 1969, SG 162.
WAG ZH	Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen, vom 4. September 1983, SG 161.
WAV ZH	Verordnung über die Wahlen und Abstimmungen, vom 2. Mai 1984, SG 161.1.
GG ZH	Gesetz über das Gemeindewesen (Gemeindgesetz), vom 6. Juni 1926, SG 131.1.

Bern

KV BE	Verfassung des Kantons Bern, vom 6. Juni 1993, SR 131.212.
-------	--

L

- GPR BE Gesetz über die politischen Rechte, vom 5. Mai 1980, SG 141.1.
- DPR BE Dekret über die politischen Rechte, vom 5. Mai 1980, SG 141.11.
- VPR BE Verordnung über die politischen Rechte, vom 10. Dezember 1980, SG 141.112.
- GG BE Gemeindegesetz, vom 16. März 1998, SG 170.11.
- BüD BE Dekret betreffend Erteilung des Gemeinde- und Kantonsbürgerrechts und die Entlassung aus demselben, vom 10. Dezember 1918, SG 121.11.

Luzern

- KV LU Staatsverfassung des Kantons Luzern, vom 29. Januar 1875, SR 131.213.
- SRG LU Stimmrechtsgesetz, vom 25. Oktober 1988, SG 10.
- VMA LU Verordnung über die maschinelle Ermittlung der Ergebnisse von Abstimmungen, vom 3. März 1978, SG 14.
- BBU LU Beschluss betreffend Beglaubigung von Unterschriften bei eidgenössischen Volksbegehren vom 6. September 1962, SG 18.

Uri

- KV UR Verfassung des Kantons Uri, vom 28. Oktober 1984, SR 131.214.
- WAVG UR Gesetz über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte, vom 21. Oktober 1979, SG 2.1201.
- PG UR Gesetz über die Verhältniswahl des Landrates (Proporzgesetz), vom 3. März 1991, SG 2.1205.

Schwyz

- KV SZ Verfassung des eidgenössischen Standes Schwyz, vom 23. Oktober 1898, SR 131.215.
- WAG SZ Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen, vom 15. Oktober 1970, SG 120.100.
- KRWG SZ Gesetz betreffend das Verfahren bei den Kantonsratswahlen nach Verhältniszahl, vom 28. November 1906, SG 120.200.
- KAV SZ Kantonsratsbeschluss über Anbegehrung einer Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse von seiten des Kantons, vom 5. Dezember 1874, SG 120.310.
- GG SZ Gesetz über die Organisation der Gemeinden und Bezirke, vom 29. Oktober 1969, SG 152.100.

Obwalden

- KV OW Verfassung des Kantons Unterwalden ob dem Wald, vom 19. Mai 1968, SR 131.216.1.
- AG OW Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte (Abstimmungsgesetz), vom 17. Februar 1974.
- AV OW Vollziehungsverordnung zum Gesetz über die Volksabstimmungen (Abstimmungsverordnung), vom 1. März 1974.
- WKR OW Gesetz über die Wahl des Kantonsrates, vom 26. Februar 1984.

Nidwalden

- KV NW Verfassung des Kantons Unterwalden nid dem Wald, vom 10. Oktober 1965, SR 131.216.2.
- EVBPR NW Einführungsverordnung zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, vom 12. Oktober 1979, SG 131.1.

GG NW Gesetz über Organisation und Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesetz), vom 28. April 1974, SG 171.1.

Glarus

KV GL Verfassung des Kantons Glarus, vom 1. Mai 1988, SR 131.217.

IP GL Instruktion über die Durchführung des Verhältniswahlverfahrens (Proporz) bei der Wahl des Landrates, vom 1. Mai 1990, SG I D/22/5.

LG GL Vorschriften über die Durchführung der Landsgemeinde, vom 6. Mai 1973, SG I D/21.2.

AG GL Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen an der Urne (Abstimmungsgesetz), vom 7. Mai 1989, SG I D/22/2.

GG GL Gemeindegesetz, vom 3. Mai 1992, SG II E/2.

Zug

KV ZG Verfassung des Kantons Zug, vom 31. Januar 1894, SR 131.218.

WAG ZG Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen, vom 23. Januar 1969, SG 131.1.

GG ZG Gesetz über die Organisation und die Verordnung der Gemeinden (Gemeindegesetz), vom 4. September 1980, SG 171.1.

MB ZG Merkblatt der Staatskanzlei betreffend Gestaltung von Verfassungs- und Gesetzesinitiativen, Juli 1994.

Fribourg/Freiburg

KV FR Staatsverfassung des Kantons Freiburg, vom 7. Mai 1857, SR 131.219.

GBR FR Gesetz über die Ausübung der bürgerlichen Rechte, vom 18. Februar 1976, SG 115.1.

- RBR FR Ausführungsreglement zum Gesetz vom 18. Februar 1976 über die Ausübung der bürgerlichen Rechte, vom 13. Juli 1976, SG 115.11.
- RS FR Reglement über das Stimmregister, vom 13. Juli 1976, SG 115.121.
- GG FR Gesetz über die Gemeinden, vom 25. September 1980, SG 140.1.

Solothurn

- KV SO Verfassung des Kantons Solothurn, vom 8. Juni 1986, SR 131.221.
- GPR SO Gesetz über die politischen Rechte (GpR), vom 22. September 1996, SG 113.111.
- VPR SO Verordnung über die politischen Rechte (VpR), vom 28. Oktober 1996, SG 113.112.

Basel-Stadt

- KV BS Verfassung des Kantons Basel-Stadt, vom 2. Dezember 1889, SR 131.222.
- WAG BS Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz), vom 21. April 1994, SG 132.100.
- WAG BS Gesetz betreffend Wahlen und Abstimmungen, vom 29. April 1976, SG 132.100.
- WAV BS Verordnung zum Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz), vom 3. Januar 1995, SG 132.110.
- IRG BS Gesetz betreffend Initiative und Referendum, vom 16. Januar 1991, SG 131.100.

Basel-Landschaft

- KV BL Verfassung des Kantons Basel-Landschaft, vom 17. Mai 1984, SR 131.22 2.2.
- GPR BL Gesetz über die politischen Rechte, vom 7. September 1981, SG 120.

LIV

- VPR BL Verordnung zum Gesetz über die politischen Rechte, vom 17. Dezember 1991, SG 120.11.
- GG BL Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesezt), vom 28. Mai 1970, SG 180.

Schaffhausen

- KV SH Verfassung des Kantons Schaffhausen, vom 24. März 1876, SR 131.223.
- WAG SH Gesetz über die vom Volke vorzunehmenden Abstimmungen und Wahlen sowie über die Ausübung der Volksrechte, vom 15. März 1904, SG 3.
- GG SH Gemeindegesezt vom 17. August 1998, SG 120.100.

Appenzell A.Rh.

- KV AR Verfassung für den Kanton Appenzell A.Rh., vom 30. April 1995, SR 131.224.1.
- GPR AR Gesetz über die politischen Rechte, vom 24. April 1988, SG 131.12.

Appenzell I.Rh.

- KV AI Verfassung für den Eidgenössischen Stand Appenzell I.Rh., vom 24. November 1872, SR 131.224.2.
- VPR AI Verordnung betreffend die politischen Rechte, vom 11. Juni 1979, SG 121.
- FFV AI Verordnung über das fakultative Finanzreferendum, vom 2. Juni 1969, SG 134.
- LV AI Verordnung betreffend die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlungen, vom 21. November 1924, SG 131.

St. Gallen

- KV SG Verfassung des Kantons St. Gallen, vom 16. November 1890, SR 131.225.
- BüG SG Gesetz über Erwerb und Verlust des Kantons- und Gemeindebürgerrechtes, vom 5. Dezember 1955, SG 121.1.
- RIG SG Gesetz über Referendum und Initiative, vom 27. November 1967, SG 125.1.
- UAG SG Gesetz über die Urnenabstimmungen, vom 4. Juli 1971, SG 125.3.
- VVUAG SG Vollzugsverordnung zum Gesetz über die Urnenabstimmungen, vom 17. August 1971, SG 125.31.
- GG SG Gemeindegesezt, vom 23. August 1979, SG 151.2.

Graubünden/Grigioni/Grischun

- KV GR Verfassung für den Kanton Graubünden, vom 2. Oktober 1892, SR 131.226.
- PRG GR Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte im Kanton Graubünden, vom 7. Oktober 1962, SG 150.100.
- VSA GR Verordnung über die Führung der Stimmregister und das Abstimmungsverfahren, vom 18. Dezember 1978, SG 150.200.
- VN GR Verordnung über die Nationalratswahlen, vom 18. Dezember 1978, SG 150.300.
- GG GR Gemeindegesezt des Kantons Graubünden, vom 28. April 1974, SG 175.050.
- GVK GR Gesetz über die Vertretung der Kreise im Grossen Rat des Kantons Graubünden, vom 4. Juni 1972, SG 170.110.

Aargau

- KV AG Verfassung des Kantons Aargau, vom 25. Juni 1980, SR 131.227.
- GRWG AG Gesetz über die Wahl des Grossen Rates, vom 8. März 1988, SG 152.100.
- GPR AG Gesetz über die politischen Rechte, vom 10. März 1992, SG 131.100.
- VGPR AG Verordnung zum Gesetz über die politischen Rechte, vom 25. November 1992, SG 131.111.

Thurgau

- KV TG Verfassung des Kantons Thurgau, vom 16. März 1987, SR 131.228.
- SWG TG Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht, vom 15. März 1995, SG 161.
- WAV TG Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht, vom 27. Juni 1995, SG 161.1.

Ticino/Tessin

- KV TI Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino, del 14 dicembre 1997, SR 131.229.
- LEDP TI Legge sull'esercizio dei diritti politici, del 7 ottobre 1998, SG 1.3.1.1.
- RA TI Regolamento di applicazione della legge sull'esercizio dei diritti politici, del 18 novembre 1998, SG 1.3.1.2.

Vaud/Waadt

- KV VD Constitution du canton de Vaud, du 1^{er} mars 1885, SR 131.231.
- LEDP VD Loi sur l'exercice des droits politiques, du 16 mai 1989.

RLEDP VD Règlement d'application de la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques, du 1^{er} novembre 1989.

Valais/Wallis

KV VS Verfassung des Kantons Wallis, vom 8. März 1907, SR 131.232.

WAG VS Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen mit den Änderungen vom 17. November 1983, vom 17. Mai 1972, SG 51.

AGBPR VS Ausführungsgesetz betreffend das Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976, vom 15. Februar 1995, SG 53.

Neuchâtel/Neuenburg

KV NE Constitution de la République de Neuchâtel, du 21 novembre 1858, SR 131.233.

LDP NE Loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984, SG 141.

RDP NE Règlement d'exécution de la loi sur les droits politiques, du 15 mai 1985, SG 141.01.

Genève/Genf

KV GE Constitution de la République et Canton de Genève, du 24 mai 1847, SR 131.234.

LEDP GE Loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, SG A 5 05.

LAC GE Loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984, SG B 6 05.

Jura

KV JU Constitution de la République et Canton du Jura, du 20 mars 1977, SR 131.235.

LDP JU Loi sur les droits politiques, du 26 octobre 1978, SG 161.1.

OEDP JU	Ordonnance d'exécution de la loi sur les droits politiques, du 9 novembre 1978, SG 161.11.
OEC JU	Ordonnance concernant les élections communales, du 4 septembre 1984, SG 161.19.
ORE JU	Ordonnance concernant le registre des électeurs, du 11 février 1986, SG 161.15.
OCC JU	Ordonnance concernant les fonctions que les conseils communaux et les bureaux électoraux ont à remplir dans les votations et les élections populaires, du 9 novembre 1978, SG 161.13.
ODVE JU	Ordonnance concernant le droit de vote des étrangers, du 11 février 1986, SG 161.12.

2. **Entscheidungssammlungen**

2.1 **Bund**

BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts, Amtliche Sammlung. Seit 1875. Zitiertweise: BGE 125 I 232 (Band, Teil, Seite).
Pra.	Die Praxis, Wichtige Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts, Sozialversicherungsentscheide, Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes in Strassburg (vor 1991: Die Praxis des Bundesgerichts, Monatliche Berichte über die wichtigsten Entscheidungen des schweizerischen Bundesgerichts) (seit 1912).
VEB	Verwaltungsentscheide der Bundesbehörden. Fortsetzung der vorgenannten Werke. Zitierweise: VEB 1962/63, Nr. 23 (Jahr, Randziffer). Seit 1973 ist diese Sammlung abgelöst durch die Sammlung VPB.
VPB	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden. Zitierweise: VPB 1999, Nr. 2 (Jahr, Randziffer).

ULLMER Rudolf Eduard, Die staatsrechtliche Praxis der Schweizerischen Bundesbehörden, Band I: 1848–1860, Zürich 1862; Band II: 1848–1863, Zürich 1866.

SALIS Ludwig Rudolf von, Schweizerisches Bundesrecht. Staatsrechtliche und verwaltungsrechtliche Praxis des Bundesrates und der Bundesversammlung seit dem 29. Mai 1874, 5 Bände, 2. Aufl., Bern 1903. Fortsetzung des Werkes von Ullmer.

BURCKHARDT Walther, Schweizerisches Bundesrecht, Staats- und verwaltungsrechtliche Praxis des Bundesrates und der Bundesversammlung seit 1903, 5 Bände und Registerband, Frauenfeld 1930/1932. Fortsetzung des Werkes von L.R. von Salis.

2.2 Kantone

- AbR OW Amtsbericht über die Rechtspflege des Kantons Obwalden (seit 1986).
- AbR SH Amtsbericht des Obergerichts an den Grossen Rat des Kantons Schaffhausen (seit 1849).
- AGVE Aargauische Gerichts- und Verwaltungsent-scheidung (seit 1947).
- ARGVP Ausserrhodische Gerichts- und Verwaltungs-praxis (seit 1982).
- BLVGE Basellandschaftliche Verwaltungsgerichtsentscheidung (seit 1960).
- BVR Bernische Verwaltungsrechtsprechung (seit 1979).
- EGV-SZ Entscheide der Gerichts- und Verwaltungsbe-hörden des Kantons Schwyz (seit 1966).
- GVP SG St. Gallische Gerichts- und Verwaltungspraxis (seit 1952).
- GVP ZG Gerichts- und Verwaltungspraxis des Kantons Zug (seit 1977/78).

LX

LGVE	Luzerner Gerichts- und Verwaltungsentscheide (seit 1975).
NGVP	Nidwaldner Gerichts- und Verwaltungspraxis (seit 1983).
PKG	Die Praxis des Kantonsgerichts von Graubünden (seit 1942).
PVG	Praxis des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden (seit 1969).
RDAT	Rivista di diritto amministrativo e tributario ticinese (seit 1991).
RFJ/FZR	Revue fribourgeoise de jurisprudence/Freiburger Zeitschrift für Rechtsprechung (seit 1952).
RPR	Rekurspraxis der Regierung des Kantons Graubünden (seit 1894).
RJJ	Revue jurassienne de jurisprudence (seit 1991).
RJN	Recueil de jurisprudence neuchâteloise (seit 1957).
RVJ/ZWR	Revue valaisanne de jurisprudence/Zeitschrift für Walliser Rechtsprechung (seit 1967).
SOG	Solothurnische Gerichtspraxis (seit 1974).
SOGE	Grundsätzliche Entscheide des Regierungsrates des Kantons Solothurn (seit 1937).
SOOG	Bericht des Obergerichts des Kantons Solothurn (seit 1962).
TVR	Thurgauische Verwaltungsrechtspflege (seit 1985).
VVGE OW	Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsentscheide des Kantons Obwalden (seit 1966).
ZR	Blätter für Zürcherische Rechtsprechung (seit 1882, Neue Folge seit 1902).

3. Andere Abkürzungen

ABl	Amtsblatt (des Kantons ...)
Abs.	Absatz/Absätze
aF	Alte Fassung
AJP	Aktuelle Juristische Praxis (seit 1992)
A.M.	Anderer Meinung
Amtl.Bull.	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung (Nationalrat und Ständerat), seit 1891
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AS	Sammlung der eidgenössischen Gesetze (Amtliche Sammlung) (seit 1949)
BB	Bundesbeschluss
BB1	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft, seit 1848
BG	Bundesgesetz
Bger.	Bundesgericht
BJM	Basler Juristische Mitteilungen (seit 1954)
BRB	Bundesratsbeschluss
BS	Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen 1848–1947
Bst.	Buchstabe
BV 1848	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. September 1848
BV 1874	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874

Verzeichnis der Abkürzungen

BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes (der Bundesrepublik Deutschland) (seit 1952)
BV USA	The Constitution of the United States of America vom 17. September 1787
CCPR	Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte, SR 0.103.2 (International Covenant on Civil and Political Rights)
d.h.	das heisst
Diss.	Dissertation
EG	Europäische Gemeinschaft
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMRK	Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, SR 0.101 (Europäische Menschenrechtskonvention)
EU	Europäische Union
EuGHE	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift (seit 1974)
f./ff.	folgende/fortfolgende
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949
Gl.M.	Gleicher Meinung
GRB	Grossratsbeschluss
Hrsg.	Herausgeber
ILC	International Law Commission

ILO	International Labour Organisation (Internationale Arbeitsorganisation)
insb.	insbesondere
i.V.	in Verbindung
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge (seit 1951)
KGE	Kantonsgerichtsentscheid
LeGes	LeGes, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung (seit 1990)
m.w.H.	mit weiteren Hinweisen
N.	(Rand-)Note
NF	Neue Folge
NR	Nationalrat
Nr.	Nummer
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
o.D	ohne Datum
PTT	Post-, Telephon- und Telegraphenbetriebe
recht	recht, Zeitschrift für juristische Ausbildung und Praxis (seit 1983)
RDAF	Revue de droit administratif et de droit fiscal (seit 1945)
RZ	Randziffer
S.	Seite(n)
SG	Systematische Gesetzessammlung (des Kantons ...)
SJK	Schweizerische Juristische Kartothek, Genf
SJZ	Schweizerische Juristen-Zeitung (seit 1904)
sog.	sogenannte
LXIV	

SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts (Systematische Rechtssammlung)
SRG	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
StR	Ständerat
u.a.	unter anderem
UBI	Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen
u.E.	unseres Erachtens
UNO	United Nations Organisation (Vereinte Nationen)
v.Chr.	vor Christus
VE 1977	Verfassungsentwurf der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung (1977), BBl 1985 III 162
VE 1985	Modell-Studie des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (vom 30. Oktober 1985), BBl 1985 III 189
VE 1996	Entwurf des Bundesrates zu einer nachgeführten Bundesverfassung (vom 20. November 1996), BBl 1997 I 589
vgl.	vergleiche
VV	Vollziehungsverordnung
WuR	Wirtschaft und Recht (von 1949 bis 1990)
WVK	Wiener Übereinkommen vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge, SR 0.111
z.B.	zum Beispiel
ZBJV	Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins (seit 1864)

Verzeichnis der Abkürzungen

ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, früher: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung (seit 1900)
Ziff.	Ziffer(n)
ZP	Zusatzprotokoll
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht (seit 1852, Neue Folge seit 1882)

1. Teil:
Stimm- und Wahlrecht

§1 Grundlagen des Stimm- und Wahlrechts

Inhalt	S.
I. Terminologie	3
II. Inhalt des Stimmrechts	5
III. Rechtsnatur des Stimmrechts	6
IV. Verfassungsrechtliche Anerkennung	8
V. Völkerrechtliche Grundlagen	10
1. Universellrechtliche Grundlagen	10
2. Europarechtliche Grundlagen	12
VI. Demokratietheoretische Postulate	14
VII. Stimmpflicht	18
VIII. Mitwirkungsrechte juristischer Personen	20

I. Terminologie

- 1 Stimmrecht (*droit de vote*) bedeutet wörtlich das Recht, an (Volks-)Abstimmungen teilzunehmen¹. Im Allgemeinen wird der Begriff des Stimmrechts jedoch in einem weiteren Sinn verstanden, nämlich als die *Befugnis, die demokratischen (politischen) Rechte im Sinn der Mitwirkung der Bürger im Staat wahrzunehmen*². Das Stimmrecht ermöglicht also, in den vorgeschriebenen Verfahren an Volkswahlen und Volksabstimmungen teilzunehmen, Volksreferenden und Volksinitiativen zu unterzeichnen und andere demokratische Rechte auszuüben³. Es ermöglicht die Teilhabe an den Volksrechten. In der schweizerischen Terminologie bezeichnet das Stimmrecht somit *auch das Recht auf Teilnahme an Wahlen*⁴. Oft

¹ In diesem Sinn z.B. Art. 74 Abs. 2 BV 1874.

² In diesem Sinn z.B. Art. 1 BPR; § 25 KV LU; Art. 17 Abs. 3 KV UR; Art. 50 KV AR; Art. 28 Abs. 1 und 2 KV TI; vgl. etwa RHINOW, Volksrechte 105; WIDMER 3; HÄFELIN/HALLER N. 578.

³ Vgl. SCHWINGRUBER 29; RHINOW, Volksrechte 109 f.

⁴ Siehe Art. 1 BPR.

wird allerdings vom Stimm- *und* Wahlrecht gesprochen⁵. Nicht zum Stimmrecht gehört hingegen in der geläufigen Terminologie das Recht, gewählt zu werden, also das passive Wahlrecht; seine Umschreibung knüpft jedoch an das Stimmrecht an⁶. Die Gesamtheit der Stimmberechtigten, denen das Stimmrecht zusteht, ist das Volk im Sinne der Aktivbürgererschaft (Stimmvolk, corps électoral)⁷. Statt von Stimmrecht wird auch von *Aktivbürgerrecht* gesprochen⁸. Dieser Ausdruck vermeidet die Doppeldeutigkeit des Wortes Stimmrecht. Er ist aber weniger gebräuchlich. Das Stimmrecht wird häufig unterteilt in (a) Stimmfähigkeit und (b) Stimmberechtigung oder Stimmrecht im engeren Sinn. *Stimmfähigkeit* bedeutet in der tradierten Terminologie das abstrakte oder virtuelle Stimmrecht⁹. Stimmfähig ist nach den üblichen Regelungen, wer das Schweizer Bürgerrecht besitzt, das 18. Altersjahr zurückgelegt hat und nicht (wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche) vom Stimmrecht ausgeschlossen ist¹⁰. *Stimmberechtigung* oder Stimmrecht im engeren Sinn ist demgegenüber das Recht, die demokratischen Rechte tatsächlich ausüben zu können; die Stimmberechtigung ist also das Stimmrecht im aktuellen oder konkreten Sinn¹¹. Die Unterscheidung geht auf das Wohnsitzerfordernis zurück; das Stimmrecht ausüben kann grundsätzlich nur, wer im betreffenden Gemeinwesen politischen Wohnsitz hat¹². Für Auslandschweizer haben der Bund und einige Kantone auf dieses Erfordernis verzichtet¹³. Ferner stimmen Fahrende, das heisst Personen ohne festen Wohnsitz, in ihrer Heimatgemeinde¹⁴. Die Unterscheidung von Stimmfähigkeit und Stimmrecht im engeren Sinn ist für

⁵ Siehe z.B. Art. 74 Abs. 2 BV 1874.

⁶ Vgl. N. 234 und 243.

⁷ Volk kann staatsrechtlich bedeuten: (a) Gesamtheit der Staatsangehörigen, (b) Gesamtheit der Stimmberechtigten, (c) Bevölkerung eines Landes; vgl. HANGARTNER, Staatsrecht I 23.

⁸ Siehe z.B. Art. 74 Abs. 2 BV 1874; § 3 Abs. 2 und § 25 Ziff. 1 Bst. a KV SZ; Art. 15 und 20 KV OW; Art. 8 und 10 KV NW. Vgl. HANGARTNER, Staatsrecht II 232 f.; GIACOMETTI, Staatsrecht der Kantone 207 f.; WIDMER 85 Anm. 25; JOHANN JAKOB RÜTTIMANN, Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz, Band I, Zürich 1867, 89.

⁹ Vgl. GIACOMETTI, Staatsrecht der Kantone 207; SCHWINGRUBER 31; WIDMER 3 und 13–15.

¹⁰ Siehe z.B. Art. 136 Abs. 1 BV; Art. 38 KV SG; § 26 Abs. 2 KV LU.

¹¹ Siehe z.B. Art. 39 BV; vgl. GIACOMETTI, Staatsrecht der Kantone 211; WIDMER 15 f.

¹² Siehe Art. 39 Abs. 2 BV; siehe z.B. §§ 27 und 28 KV LU; Art. 39 Abs. 1 KV SG; Art. 25 Abs. 2 KV SO.

¹³ Vgl. N. 52 und 117.

¹⁴ Vgl. N. 112; im Bund siehe Art. 3 Abs. 1 zweiter Satz BPR.

den Bund somit obsolet geworden. Für Kantone ohne Auslandschweizerstimmrecht behält sie ihre Bedeutung hinsichtlich aller auswärts wohnhaften Schweizer Bürger, für Kantone mit Auslandschweizerstimmrecht hinsichtlich jener Schweizer Bürger, die in einem anderen Kanton (beziehungsweise in einer anderen Gemeinde) politischen Wohnsitz haben. Das passive Wahlrecht setzt in der Regel den Wohnsitz im Gemeinwesen nicht voraus; wählbar sind also normalerweise auch lediglich stimmfähige Bürger¹⁵. Gewählte haben sich allerdings üblicherweise im Gemeinwesen ihres Amtes niederzulassen.

- 4 Zuweilen wird auch von *Ausübungsberechtigung* gesprochen¹⁶. Der Begriff bezieht sich, wie das Wort erkennen lässt, nicht auf die Zuerkennung des Stimmrechts, sondern auf die Voraussetzungen seiner Ausübung. Materielle Voraussetzung ist, mit den dargelegten Ausnahmen für Auslandschweizer und Fahrende, der politische Wohnsitz in einer Gemeinde¹⁷. Technische Voraussetzung ist für jeden Stimmbürger der Eintrag im Stimmregister (Stimmregister der Wohnsitzgemeinde; bei Auslandschweizern im Stimmregister der Heimatgemeinde oder, wenn das Gesetz wie im Bund diese Wahlmöglichkeit einräumt, im Stimmregister der Heimatgemeinde oder einer früheren Wohnsitzgemeinde; bei Fahrenden nach den üblichen Regelungen im Stimmregister der Heimatgemeinde)¹⁸.

II. Inhalt des Stimmrechts

- 5 Das Stimmrecht hat formellen Charakter. Es *legt fest, dass jemand die politischen Rechte ausüben kann und darauf einen Anspruch hat*¹⁹; es begründet den Status des Stimmbürgers (sog. status activus). Hingegen beruhen die einzelnen demokratischen Rechte nicht unmittelbar auf dem Stimmrecht, sondern sie ergeben sich aus den verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Bestimmungen über die Volksrechte. Dies gebietet schon das Legalitätsprinzip. Die politischen

¹⁵ Siehe z.B. Art. 104 KV SG; Art. 7 Abs. 1 KV GR; vgl. N. 234 und 243.

¹⁶ Vgl. z.B. SCHWINGRUBER 129; RHINOW, Volksrechte 106.

¹⁷ Siehe Art. 39 Abs. 2 BV.

¹⁸ Vgl. N. 112.

¹⁹ Vgl. GRISEL, Initiative 60 f.

Rechte sollten deshalb nicht als Inhalt des Stimmrechts bezeichnet oder gar ihm gleichgesetzt werden²⁰.

Das Stimmrecht *setzt voraus, dass die politischen Rechte wahrgenommen werden können*. Sonst läuft es leer. Zum Inhalt des Stimmrechts gehört deshalb der Anspruch, in das Stimmregister aufgenommen zu werden, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind²¹. Zusammen mit dem jeweils in Frage stehenden Volksrecht vermittelt das Stimmrecht auch den Anspruch des Stimmberechtigten darauf, dass Bund, Kantone und Gemeinden nach Massgabe der Vorschriften über die politischen Rechte Volkswahlen und Volksabstimmungen durchführen, Beschlüsse dem fakultativen Referendum unterstellen und alle anderen Vorkehren treffen, die im Hinblick auf die demokratischen Rechte vorgeschrieben sind²². Bund und Kantone haben die Stimmrechtsausübung überdies so zu regeln, dass die Stimmberechtigten von ihrem Stimmrecht nach Möglichkeit auch tatsächlich Gebrauch machen können. Es sind daher zum Beispiel Bestimmungen über angemessene Öffnungszeiten von Stimmlokalen, über Erleichterungen der Stimmabgabe durch Wehrmänner und Zivilschutzpflichtige im Dienst und über die Stimmabgabe durch Untersuchungshäftlinge und Strafgefangene zu erlassen²³. In der Konkretisierung hat der Gesetzgeber allerdings einen erheblichen Gestaltungsspielraum.

III. Rechtsnatur des Stimmrechts

Die Praxis und die herrschende Lehre vertreten eine *dualistische Konzeption* des Stimmrechts²⁴. Das Stimmrecht ist danach sowohl ein Recht des einzelnen Stimmberechtigten als auch eine Organstellung in der Organisation des Gemeinwesens.

Das Stimmrecht ist zunächst ein *verfassungsmässiges Individualrecht*, auf das der Stimmberechtigte einen durchsetzba-

²⁰ So aber z.B. GIACOMETTI, Staatsrecht der Kantone 211.

²¹ Vgl. N. 152.

²² Vgl. GIACOMETTI, Staatsrecht der Kantone 229 f.; AUER, Droits politiques 61–64.

²³ Siehe in diesem Sinn Art. 25 Ingress CCPR; vgl. NOWAK, Kommentar CCPR, N. 9 und 10 zu Art. 25.

²⁴ Vgl. BGE 100 Ia 381; 99 Ia 729; AUER, Droits politiques 16–18; GRISEL, Initiative 61–68; AUBERT II N. **1101; KLEY, Grundpflichten 155–162.

ren Anspruch besitzt. Das Stimmrecht ist also ein subjektives verfassungsmässiges Recht²⁵, ein Recht im Sinne von Art. 34 und Art. 189 Abs. 1 Bst. a BV²⁶. Indem das Stimmrecht den Zugang zu den demokratischen Rechten verschafft, ermöglicht es dem einzelnen Stimmberechtigten, politische Freiheit wahrzunehmen. Dieser Aspekt steht verfassungspolitisch im Vordergrund. In der Verfassungstradition ist das Stimmrecht ein Menschenrecht der eigenen Staatsangehörigen²⁷.

- 9 Das Stimmrecht vermittelt den Zugang zu den einzelnen Volksrechten. Ihr Gebrauch durch die Stimmberechtigten führt zur Staatswillensbildung. Die Ergebnisse der Volkswahlen und Volksabstimmungen werden rechtlich nicht den Stimmberechtigten, sondern dem Staat zugerechnet. Der einzelne Stimmberechtigte ist deshalb Teilorgan des Staatsorgans Volk und sein Stimmrecht *Ausdruck der Organstellung des Stimmberechtigten im Rahmen der Organisation des Gemeinwesens*. Mit dem Gebrauch des Stimmrechts nimmt der Stimmberechtigte also nicht nur seine politische Freiheit wahr, sondern erfüllt auch eine öffentliche Funktion²⁸. Politisch sind die Ergebnisse von Volkswahlen und Volksabstimmungen allerdings trotz der formellen Zuerkennung zum Staat materiell den Stimmberechtigten anzurechnen. Der demokratische Staat ist nicht anstaltlich, sondern körper-schaftlich organisiert; er ist die Organisation seiner Bürgerinnen und Bürger.
- 10 In der Schweiz hat vor allem Zaccaria Giacometti die Organfunktion des Stimmrechts hervorgehoben. Organe haben Aufgaben wahrzunehmen. Das Stimmrecht ist deshalb für Giacometti eine Organpflicht, deren Nichterfüllung Rechtsnachteile zur Folge haben sollte²⁹. Diese Auffassung fällt Giacometti um so leichter, als er in der Tradition des staatsrechtlichen Positivismus³⁰ die Möglichkeit der Selbstbindung der Stimmberechtigten durch von ihnen positiviert verfassungsmässige Rechte der Bürger grundsätzlich ver-

²⁵ Vgl. HANGARTNER, Staatsrecht II 23 f.

²⁶ Vgl. EICHENBERGER, Komm. KV AG, N. 11 zu § 59; GRISEL, Initiative 28.

²⁷ Vgl. N. 14.

²⁸ Vgl. BGE 99 Ia 729 f.; 72 I 169.

²⁹ Vgl. GIACOMETTI, Staatsrecht der Kantone 232 f.; ebenso SCHOLLENBERGER, Grundriss I 39.

³⁰ Vgl. PAUL LABAND, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5. Aufl., Band 1, Tübingen 1911, 151.

neint³¹. Giacometti betont aber die liberale Funktion der Grundrechte. Entsprechend unterstreicht er auch die Bedeutung der Volksrechte als Einrichtungen zur Verwirklichung der politischen Freiheit der Bürger³².

Die dualistische Konzeption des Stimmrechts hat *rechtliche Konsequenzen*. Weil das Stimmrecht ein subjektives Recht des Stimmberechtigten ist, kann er von ihm nach Gutdünken Gebrauch machen. Dies verhindert die Inanspruchnahme des Stimmrechts durch den Staat, die auf Grund rein funktioneller Betrachtung in totalitären Staaten üblich ist³³. Als subjektives Recht kann der Stimmberechtigte sein Stimmrecht von vornherein auch in jenen Verfahren durchsetzen, in denen nur Rechte eingeklagt werden können, also namentlich im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde³⁴. Andererseits ermöglicht die funktionelle Betrachtungsweise, die Ergebnisse von Volksabstimmungen und Volkswahlen rechtlich dem Staatsorgan Volk zuzuweisen. Dieser Aspekt rechtfertigt Stimmpflicht und Amtszwang³⁵. Aus gleichem Grund werden Stimmrechtsbeschwerden auch dann zugelassen, wenn der Beschwerdeführer ausschliesslich öffentliche Interessen verfolgt, zum Beispiel wenn er sich gegen die gesetzwidrige Anordnung der Volksabstimmung über ein rechtswidriges Initiativbegehren wendet³⁶. Die organisationsrechtliche Betrachtungsweise steht auch der Zuerkennung des Stimmrechts an Kinder (und dessen vertretungsweisen Ausübung durch die Erziehungsberechtigten) entgegen³⁷.

Sowohl als Individualrecht als auch als Ausdruck der Organstellung des Stimmberechtigten ist das Stimmrecht ein *höchstpersönliches Recht*. Der Inhaber kann es deshalb nicht delegieren. Wo die Gesetzgebung ausnahmsweise die Stimmabgabe durch Stellvertretung vorsieht, hat der Beauf-

³¹ Vgl. GIACOMETTI, Staatsrecht der Kantone 208–210.

³² Vgl. GIACOMETTI, Staatsrecht der Kantone 210.

³³ Vgl. z.B. den von ILSE STAFF, Justiz im Dritten Reich, Frankfurt am Main/Hamburg 1964, 151 f., zitierten Entscheid des Ehrengerichtshofs der Reichs-Rechtsanwaltskammer vom 23. Januar 1939.

³⁴ Siehe Art. 85 Bst. a OG.

³⁵ Vgl. N. 119 und 266.

³⁶ Vgl. BGE 114 Ia 271 E. 3, 105 Ia 12 E. 1, 102 Ia 550 E. 1b. Das Bundesgericht tritt jedoch nicht ein, wenn das kantonale Recht die Kassation einer rechtswidrigen Initiative nicht verlangt; vgl. Bger. vom 30. September 1965, ZBl 1966 31.

³⁷ Vgl. N. 58 und 59.

tragte daher gemäss Weisung des Stimmberechtigten zu handeln³⁸.

IV. Verfassungsrechtliche Anerkennung

- 13 Die Schweizerische Eidgenossenschaft wird als Staatswesen durch den Willen des Volkes und der Kantone konstituiert. Die politischen Rechte der Einzelnen sind in dieser Betrachtungsweise vorgegeben und eine verfassungsrechtliche Selbstverständlichkeit. In diesem Sinn bestimmt die Bundesverfassung, dass die Eidgenossenschaft «die Freiheit und die Rechte des Volkes» schützt (Art. 2 Abs. 1 BV)³⁹. Das Stimmrecht der einzelnen Bürger ergibt sich unmittelbar aus den Grundsätzen der *Volkssouveränität* und der *Gleichheit*⁴⁰. Es gehört, in der Ausdrucksweise der obersten politischen Behörden in der Anfangszeit des Bundesstaates, «zum Wesen einer demokratischen Republik»⁴¹, ist ein «Individualrecht, auf dem unser republikanisches Staatswesen beruht»⁴². Diese Auffassung vom Stimmrecht folgt den Vorstellungen, wie sie theoretisch wegleitend von Jean-Jacques Rousseau (1712–1778) entwickelt⁴³ und seit Ende des 18. Jahrhunderts im demokratischen Verfassungsstaat der Neuzeit verwirklicht wurden. Die moderne Schweiz konnte dabei an weit zurückreichende republikanische Traditionen in Städten und Talschaften der Alten Eidgenossenschaft anknüpfen. Zusammen mit der Gewährleistung der Menschenrechte legitimiert die Verwirklichung der Demokratie die heute geltende staatliche Ordnung.
- 14 Auf Grund des geschichtlich gewachsenen Demokratieverständnisses steht das Stimmrecht nach den geltenden Regelungen im Allgemeinen allerdings nur den stimmberechtigten *Staatsbürgern*, nicht hingegen den Ausländern zu⁴⁴. Das

³⁸ Vgl. N. 178.

³⁹ Deutlicher noch Art. 5 BV 1848 und 1874, wo unmittelbar neben den konkreten «verfassungsmässigen Rechten» in allgemeiner Weise «die Freiheit» und «die Rechte des Volkes» gewährleistet wurden.

⁴⁰ Vgl. GRISEL, Komm. BV, N. 6 zu Art. 74 BV 1874.

⁴¹ Kommission des Ständerates, BBl 1860 I 367 f.

⁴² Bundesrat, BBl 1895 IV 111 f.

⁴³ Vgl. vor allem *Du contrat social ou principes du droit politique* (1762) sowie *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes* (1755).

⁴⁴ Vgl. N. 54.

Stimmrecht ist ein Staatsbürgerrecht und kein Schweizern und Ausländern gleichermaßen zustehendes Menschenrecht. Daraus den Schluss zu ziehen, es sei der verfassungsrechtlichen Ordnung nicht vorgegeben⁴⁵, ist jedoch verfehlt. In der Tradition des westlichen Verfassungsstaates entspricht das Stimmrecht einer *menschenrechtlichen Forderung*. Das Stimmrecht des Einzelnen ist im Verfassungsstaat zu verwirklichen, es darf aber auf den Rahmen der Nation beschränkt werden. Diese Einschränkung wird gerechtfertigt mit der Doppelnatur des Stimmrechts als Verwirklichung politischer Freiheit des Einzelnen einerseits und Ausdruck seiner Organstellung im Rahmen der Organisation des Gemeinwesens andererseits. Dabei ist nach heutigen Vorstellungen selbstverständlich, dass das Stimmrecht auch den Frauen zusteht⁴⁶.

Der formelle Verfassungsgeber in Bund und Kantonen ist somit verpflichtet, das Stimmrecht seiner stimmberechtigten Bürger anzuerkennen und verfassungsrechtlich zu positivieren. Andernfalls würde er seine eigene Legitimationsgrundlage verlieren. Weil die Demokratie nicht bestritten ist, werden ihre verfassungstheoretischen Grundlagen im schweizerischen staatsrechtlichen Schrifttum allerdings kaum mehr erörtert. Dies ist gefährlich; die Idee der Demokratie muss immer wieder gerechtfertigt werden.

Gegenüber den Kantonen wird die Demokratie und damit das Mitentscheidungsrecht der stimmberechtigten Bürger durch die bundesverfassungsrechtliche Bestimmung speziell gewährleistet, dass jeder Kanton sich eine demokratische Verfassung gibt, die der Zustimmung des Volkes bedarf und jederzeit der Revision zugänglich ist, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten es verlangt (Art. 51 Abs. 1 BV)⁴⁷.

Die positiven, konkreten politischen Rechte gemäss dem Verfassungs- und Gesetzesrecht von Bund und Kantonen mit Einschluss des Stimm- und Wahlrechts sind heute bundesverfassungsrechtlich ausdrücklich gewährleistet (Art. 34

Abs. 1 BV). Auch die kantonalen politischen Rechte sind damit heute durch die Bundesverfassung grundrechtlich ge-

⁴⁵ Vgl. AUER, Droits politiques 13 f.

⁴⁶ Siehe Art. 25 Ingress i.V. mit Art. 2 Abs. 1 CCPR; vgl. noch die ausführliche Rechtfertigung des Frauenstimmrechts bei AUBERT II N. **1076–1082.

⁴⁷ Vgl. N. 1345–1370.

schützte Rechte. Deshalb ist der Rechtsschutz durch den Bund auch dann voll gewährleistet, wenn ein kantonales politisches Recht lediglich in einem Gesetz und nicht in der Kantonsverfassung verankert ist⁴⁸. Über Einräumung und Inhalt entscheidet unter Vorbehalt der Mindestanforderungen von Art. 51 Abs. 1 BV aber nach wie vor der kantonale Verfassungs- und Gesetzgeber.

V. Völkerrechtliche Grundlagen

1. Universellrechtliche Grundlagen

- 18 Das allgemeine Völkerrecht anerkennt das *Selbstbestimmungsrecht der Völker*⁴⁹. Rechtsnatur und Tragweite der einzelnen Elemente des Selbstbestimmungsrechts sind allerdings umstritten. Nach Beschlüssen der UNO ist darunter das Recht der Völker zu verstehen, frei und ohne Einmischung von aussen über ihren politischen Status zu entscheiden und ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung zu gestalten⁵⁰. Dieser freie Entscheid bezieht sich sowohl auf die Unabhängigkeit gegenüber aussen als auch auf die innere Selbstbestimmung. Damit wird das Prinzip der Volkssouveränität anerkannt. Nach herkömmlichen Vorstellungen bedeutet dies aber nicht, dass die Völker eine Demokratie einrichten müssen. Sie können auch eine andere Staatsform verwirklichen.
- 19 Die meisten Staaten haben den *Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte* vom 19. Dezember 1966 (CCPR; UN-Zivilpakt)⁵¹ ratifiziert. Auch die Schweiz ist ihm 1992 beigetreten⁵². Der Pakt gewährt in Art. 25 jedem Staatsbürger das Recht und die (faktische) Möglichkeit, ohne Diskriminierung und ohne unangemessene Einschränkungen

⁴⁸ Siehe Art. 189 Abs. 1 Bst. a (neu Art. 189 Abs. 1 Bst. a und f) BV.

⁴⁹ Siehe Art. 1 Ziff. 2 und Art. 55 Ingress der UN-Charta; vgl. VERDROSS/SIMMA 315–321; NOWAK, Kommentar CCPR, N. 1–39 zu Art. 1; DANIEL THÜRER, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, Bern 1976.

⁵⁰ Vgl. die Deklaration der UN-Generalversammlung vom 24. Oktober 1970 über die Prinzipien des Völkerrechts betreffend die freundschaftlichen Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen den Staaten in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen (Resolution 2625), United Nations Yearbook 1970, 789–792; übereinstimmender Art. 1 Abs. 1 der beiden UN-Menschenrechtspakte vom 19. Dezember 1966.

⁵¹ SR 0.103.2.

⁵² Mit einigen Vorbehalten; siehe BB vom 13. Dezember 1991, AS 1993 747.

an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter teilzunehmen (Buchstabe a). Die Wahlen sollen echt, wiederkehrend, allgemein, gleich und geheim sein und die freie Äusserung des Wählerwillens gewährleisten (Buchstabe b). Auch soll jeder Staatsbürger unter allgemeinen Gesichtspunkten der Gleichheit Zugang zu öffentlichen Ämtern seines Landes haben (Buchstabe c)⁵³. Die in Buchstabe a angesprochene direkte Demokratie gilt aber nur, soweit der Staat sie vorsieht; Sachabstimmungen sind nicht vorgeschrieben⁵⁴. Zu Buchstabe b hat die Schweiz die Bestimmungen des kantonalen und kommunalen Rechts vorbehalten, welche vorsehen oder zulassen, dass Wahlen an Versammlungen nicht geheim durchgeführt werden⁵⁵. Die Einschränkung dürfte zulässig sein, weil das Abkommen Vorbehalte nicht ausschliesst⁵⁶. Da der Pakt das geheime Verfahren nur für Wahlen (Buchstabe b) gewährleistet, musste kein entsprechender Vorbehalt zu Sachabstimmungen (Buchstabe a) gemacht werden⁵⁷.

Hingegen hat die Schweiz das erste Fakultativprotokoll vom 19. Dezember 1966 zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte⁵⁸ nicht ratifiziert. Nach diesem Protokoll können Einzelpersonen dem Ausschuss für Menschenrechte der UNO Mitteilung («communication») wegen Verletzung des Pakts machen. Nach den Erfahrungen mit der EMRK zog der Bundesrat es vor, «zuerst aufmerksam die Probleme zu klären, die ein Beitritt der Schweiz stellen könnten»⁵⁹. Das Fernbleiben von diesem Kontrollmechanismus des UN-Zivildpakts bedeutet aber nicht, dass die Schweiz die Rechtsprechung des Ausschusses ignorieren darf. Vielmehr muss die Schweiz die Garantien entsprechend der Rechtsprechung des Ausschusses verstehen und durchset-

⁵³ Vgl. NOWAK, Kommentar CCPR, N. 1–45 zu Art. 25.

⁵⁴ Vgl. NOWAK, Kommentar CCPR, N. 13 zu Art. 25.

⁵⁵ Siehe Art. 1 Abs. 1 Bst. g des BB vom 13. Dezember 1991, AS 1993 747.

⁵⁶ Vgl. PETER MOCK, Quelques réflexions sur les réserves déposées par la Suisse lors de la ratification du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, AJP 1994 984–992, namentlich 989.

⁵⁷ Vgl. aber CLAUDE ROUILLER, Le pacte international relatif aux droits civils et politiques, ZSR 1992 I 107–133, namentlich 128, der aus Gründen der Vorsicht einen gleichartigen Vorbehalt wie zu Buchstabe b vorschlug.

⁵⁸ United Nations Treaty Series (UNTS), Bd. 999, 301.

⁵⁹ Vgl. Botschaft betreffend den Beitritt der Schweiz zu den beiden internationalen Menschenrechtspakten von 1966 und zu einer Änderung des Bundesrechtspflegegesetzes vom 30. Januar 1991, BBl 1991 I 1207.

zen. Für die Schweiz gelten im Übrigen die Staatenbeschwerden vor dem Ausschuss und die Pflicht, dem Ausschuss Berichte über die Verwirklichung der Rechte aus dem Pakt vorzulegen⁶⁰.

- 21 Die Zuerkennung politischer Rechte wird ferner in einer Reihe von universellen *Abkommen über Diskriminierungsverbote* angesprochen. Siehe namentlich:
- Art. 7–9 des Übereinkommens vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau⁶¹;
 - das Übereinkommen von New York vom 31. März 1953 über die politischen Rechte der Frau⁶² (von der Schweiz nicht ratifiziert);
 - Art. 3 Buchstabe d der ILO-Konvention Nr. 111 vom 25. Juni 1958 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf⁶³;
 - Art. 5 Buchstabe c des internationalen Übereinkommens vom 21. Dezember 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung⁶⁴.

2. Europarechtliche Grundlagen

- 22 Die Europäische Menschenrechtskonvention setzt die Demokratie im Sinn der europäisch-amerikanischen Verfassungstradition voraus. In der Präambel bekennen sich die Unterzeichnerstaaten zu «einem wahrhaft demokratischen politischen Regime». In zahlreichen Bestimmungen der Konvention wird auf die demokratisch organisierte Gesellschaft Bezug genommen⁶⁵. In dem (von der Schweiz bisher nicht ratifizierten) ersten Zusatzprotokoll verpflichten sich die Vertragsstaaten überdies, in angemessenen Zeitabständen Wahlen in die gesetzgebenden Körperschaften durchzuführen.

⁶⁰ Siehe Art. 41 und Art. 40 CCPR. Wird eine durch Staatenbeschwerde vorgelegte Sache nicht zur Zufriedenheit der beteiligten Vertragsstaaten geregelt, so kann der Ausschuss eine ad hoc-Vergleichskommission einsetzen; siehe Art. 42 CCPR.

⁶¹ SR 0.108.

⁶² United Nations Treaty Series (UNTS), Bd. 193, 135.

⁶³ SR 0.822.721.1; AS 1961 809.

⁶⁴ SR 0.104.

⁶⁵ Siehe z.B. Art. 6 Abs. 1, Art. 8 Abs. 2, Art. 9 Abs. 2, Art. 10 Abs. 2 und Art. 11 Abs. 2 EMRK.

ren⁶⁶. Die Satzung des Europarates, dem auch die Schweiz angehört, bekennt sich ebenfalls zur Demokratie⁶⁷; der Europarat ist das gemeinsame Forum der europäischen Demokratien. Daraus folgt, dass die Schweiz auch *europarechtlich verpflichtet* ist, ihren Bürgern das Stimmrecht zu gewähren. Dass die Bürger das Recht haben müssen, an der politischen Willensbildung ihres Staates teilzunehmen, gehört heute zum gefestigten Bestand europäischer Rechtsanschauung. In der Charta von Paris für ein neues Europa⁶⁸, die 1990 im Rahmen der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit (KSZE) proklamiert wurde, bekannten sich alle europäischen Staaten⁶⁹ zur Demokratie. Damit zeichnet sich auch die Bildung europäischen Völkergewohnheitsrechts auf Demokratie ab.

Die Mitglieder der Europäischen Union – der Beitritt der Schweiz ist umstritten – müssen demokratisch organisiert sein⁷⁰. Überdies setzt die Mitgliedschaft in der Union faktisch die Mitgliedschaft im Europarat und die Ratifizierung der EMRK voraus. Daraus ergeben sich gemeinsame Minimalgrundsätze an Demokratie, die auf jeden Fall einzuhalten sind⁷¹. Konkrete Bestimmungen fehlen. Einzige Ausnahme ist, dass die Union den Mitgliedstaaten das Ausländerstimmrecht in den Gemeinden vorschreibt⁷². Danach hat jeder Unionsbürger⁷³ mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen. Dabei gelten die gleichen Bedingungen wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaates. Der Rat der Europäischen Union hat dazu eine

⁶⁶ Siehe Art. 3 ZP zur EMRK vom 20. März 1952; vgl. WILDHABER, IntKommEMRK, Art. 3 1. ZP; POLEDNA, Wahlrechtsgrundsätze 15 f.

⁶⁷ Siehe Präambel und in Verbindung damit Art. 1 und 3 der Satzung des Europarates vom 5. Mai 1949, SR 0.192.030.

⁶⁸ Vom 21. November 1990, BBl 1991 I 1047.

⁶⁹ Ausgenommen Albanien, das sich an der KSZE nicht beteiligte. Seit 1991 ist jedoch auch dieser Staat Mitglied der KSZE.

⁷⁰ Siehe Art. 6 Abs. 1 der konsolidierten Fassung des Vertrags über die Europäische Union vom 7. Februar 1992.

⁷¹ Siehe auch Art. 6 Abs. 2 des EU-Vertrags in der konsolidierten Fassung; Art. 17 der Erklärung der Grundrechte und Grundfreiheiten des Europäischen Parlaments (EG) vom 12. April 1989, EuGRZ 1989 204–207.

⁷² Siehe Art. 19 Abs. 1 der konsolidierten Fassung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 25. März 1957.

⁷³ Siehe Art. 17 Abs. 1 der konsolidierten Fassung des EG-Vertrags.

- Richtlinie verabschiedet⁷⁴. Diese hält unter anderem fest, dass allfällige Karenzfristen zwar zählen, der Wohnsitz in anderen Mitgliedstaaten indessen angerechnet werden muss⁷⁵. Diese Vorschriften über das aktive und passive Ausländerwahlrecht bezwecken nicht die Harmonisierung der nationalen Wahlrechtsordnungen in der Europäischen Union; sie folgen aber dem Leitbild eines «Europas der Bürger». Zusammen mit der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und der Niederlassungsfreiheit der Selbständigerwerbenden⁷⁶ bezwecken sie, «die Beziehungen zwischen den Völkern der Mitgliedstaaten kohärent und solidarisch zu gestalten»⁷⁷.
- 24 Die Europäische Union selbst kennt als einziges demokratisches Recht die Wahl des Europäischen Parlaments durch die Unionsbürger. Die Unionsbürger können daran nach Massgabe ihres Wohnsitzes in jedem Mitgliedstaat, nicht nur in ihrem eigenen Land, teilnehmen⁷⁸.
- 25 Das Abkommen vom 2. Mai 1992 über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR)⁷⁹, das mit Rücksicht auf den negativen Ausgang der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1992⁸⁰ von der Schweiz nicht ratifiziert wurde, hat als blosses Wirtschaftsabkommen die Wahlrechtsbestimmungen des EU-Rechts nicht übernommen.
- 26 Auch wenn das Völkerrecht die Demokratie grundsätzlich verlangt, ist ihre *Ausgestaltung* weiterhin *Gegenstand des nationalen Rechts*. Die Staaten haben dabei einen grossen Gestaltungsspielraum.

⁷⁴ Vgl. Richtlinie 94/80 EG des Rates vom 19. Dezember 1994 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, ABI 1994 L 368, 38.

⁷⁵ Vgl. Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 94/80 EG.

⁷⁶ Vgl. ROGER ZÄCH, Grundzüge des Europäischen Wirtschaftsrechts, Zürich/Baden-Baden/Wien 1996, 109–150.

⁷⁷ Präambel der Richtlinie 94/80 EG.

⁷⁸ Siehe Art. 19 Abs. 2 und Art. 190 Abs. 2 der konsolidierten Fassung des EG-Vertrags; Richtlinie 93/109 des Rates vom 6. Dezember 1993 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, ABI L 329, 34.

⁷⁹ Siehe BBl 1992 IV 668.

⁸⁰ Siehe BBl 1993 I 167.

VI. Demokratietheoretische Postulate

Demokratie ist eine vieldeutige Herrschaftsform⁸¹. Sie hat ihren *nominellen* Siegeszug im 20. Jahrhundert beinahe abgeschlossen; unabhängig von den realen Gegebenheiten nennen sich die meisten Staaten Demokratien. Prägend ist die westlich-verfassungsstaatliche Tradition. Im Zusammenwirken mit verschiedenen politischen Ideen⁸² haben sich jedoch mehrere Spielarten der Demokratie herausgebildet. Die Schweiz ist durch Formen der direkten Volksherrschaft geprägt⁸³. Es gibt daher auch keine einheitliche Demokratietheorie. Auf Grund übereinstimmender Praxis der Verfassungsstaaten haben sich aber gewisse *allgemein anerkannte Anforderungen an die Demokratie* herausgebildet. Nach diesen demokratietheoretischen Postulaten richten sich Gesetzgebung und Rechtsprechung der Demokratien; punktuell kommen in einzelnen Staaten jedoch Ausnahmen vor. 27

Anerkannte demokratietheoretische Postulate sind, dass Wahlen allgemein, gleich, direkt, geheim und frei sein müssen⁸⁴. 28
Diese Grundsätze wurden vor allem für die Wahlen in die gesetzgebenden Körperschaften entwickelt⁸⁵. Sie gelten im Prinzip aber auch für Abstimmungen. Rechtlich sind diese Postulate allerdings nur verbindlich, soweit sie positiviert sind oder – was in der Regel zutrifft⁸⁶ – sich aus verfassungsrechtlichen Grundsätzen zwingend ergeben. Im schweizerischen Verfassungsrecht sind sie – im Gegensatz etwa zur Regelung der Wahl im UN-Zivilpakt⁸⁷ – nur punktuell genannt. Anhaltspunkte ergeben sich jedoch aus dem Rechtsgleichheitsgebot von Art. 8 BV und aus der bun-

⁸¹ Vgl. RHINOW, Grundprobleme 137–157, insb. 146–150; ZIPPELIUS, Staatslehre 159–163 zur Entstehung dieser Lehren.

⁸² Vgl. ZIPPELIUS, Staatslehre 125–135.

⁸³ Vgl. RHINOW, Grundprobleme 144. Der direkten Demokratie wird im Ausland mit grosser Skepsis begegnet; vgl. ZIPPELIUS, Staatslehre 178.

⁸⁴ Vgl. Dieter Nohlen/Dolf Sternberger/Bernhard Vogel (Hrsg.), Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane, Band I, Berlin 1969, 22; AUBERT II N. **1043–1059; HUSER 3–47; POLEDNA, Wahlrechtsgrundsätze 21–32, 185–191, 233–237, 257–262, 273–276; ZIPPELIUS, Staatslehre 200–203; GEORG BRUNNER, Vergleichende Regierungslehre, Band I, Paderborn 1979, 207–209.

⁸⁵ Siehe Art. 25 Bst. b CCPR; Art. 3 des (von der Schweiz nicht ratifizierten) ersten ZP zur EMRK. Vgl. DIETER NOHLEN, Wahlrecht und Parteiensystem, Opladen 1990, 29; POLEDNA, Wahlrechtsgrundsätze 2.

⁸⁶ Vgl. NOHLEN (Anm. 85) 30; POLEDNA, Wahlrechtsgrundsätze 3.

⁸⁷ Siehe Art. 25 Bst. b CCPR; siehe z.B. auch Art. 38 Abs. 1 GG betreffend die Wahl des Deutschen Bundestages.

- desverfassungsrechtlich gewährleisteten Wahl- und Abstimmungs-freiheit⁸⁸.
- 29 Der Grundsatz des *allgemeinen Stimmrechts* bedeutet, dass grundsätzlich alle Staatsbürger das Stimmrecht besitzen und keine unzulässigen Ausschlussgründe wie Geschlecht, Rasse, Religion, politische Überzeugung, Vermögen oder Einkommen, Bildung, Stand oder Klasse das Stimmrecht beschränken dürfen⁸⁹. Mit dem Grundsatz zu vereinbaren sind sachlich als unerlässlich empfundene Voraussetzungen wie ein bestimmtes Alter, Staatsangehörigkeit, Wohnsitz im Gemeinwesen, eine bestimmte Wohnsitzdauer, geistige Kräfte und der Eintrag in die Wählerlisten beziehungsweise in das Stimmregister⁹⁰.
- 30 In sachlicher Nähe zum Postulat des allgemeinen Stimmrechts steht das Prinzip des *gleichen Stimmrechts*, das in allgemeiner Weise durch Art. 8 BV und in Bezug auf eidgenössische Wahlen und Abstimmungen durch Art. 136 Abs. 1 zweiter Satz BV («die gleichen politischen Rechte und Pflichten») gewährleistet ist. Der Grundsatz fordert, dass in allen Stadien des Wahl- beziehungsweise Abstimmungsverfahrens alle Stimmbürger gleich behandelt werden. Namentlich ist es nicht zulässig, das Stimmgewicht nach Besitz, Einkommen, Bildung, Zivilstand, Alter, Geschlecht, Rasse, Religion oder politischer Einstellung zu differenzieren, um so ein Klassen- oder Pluralstimmrecht (mehrfaches Stimmgewicht zugunsten der Angehörigen einer bevorzugten Gruppe von Stimmberechtigten) einzuführen⁹¹. Mit dem Grundsatz des gleichen Stimmrechts unvereinbar wäre auch das gelegentlich geforderte Modell von Zusatzstimmen zugunsten von Eltern beziehungsweise der alleinerziehenden Mutter oder des alleinerziehenden Vaters im Sinn eines Familienwahlrechts⁹². Gefordert wird die Zählwertgleichheit

⁸⁸ Siehe Art. 34 Abs. 2 BV. Siehe ferner Art. 149 Abs. 2 erster Satz BV, der besagt, dass die Wahlen in den Nationalrat direkt vorzunehmen sind; Art. 136 Abs. 1 zweiter Satz BV (gleiche politische Rechte von Schweizerinnen und Schweizern).

⁸⁹ Vgl. N. 13; NOHLEN (Anm. 85) 30–31; DIETER NOHLEN, Wahlsysteme der Welt, München 1978, 41–42; ZIPPELIUS, Staatslehre 200 f.; AUBERT II N. **1071; POLEDNA, Wahlrechtsgrundsätze 185–191; HUSER 4.

⁹⁰ Vgl. AUBERT II N. *1071; AUER, Problèmes fondamentaux 19; GIACOMETTI, Staatsrecht der Kantone 184–206; FLEINER/GIACOMETTI 429; HUSER 5–15; BVerfGE 36 141 f.

⁹¹ Vgl. POLEDNA, Wahlrechtsgrundsätze 21; NOHLEN (Anm. 85) 31; NOHLEN (Anm. 89) 43; ZIPPELIUS, Staatslehre 201 f. Beispiel: Dreiklassenwahlrecht in Preussen bis 1918.

⁹² Das sogenannte Familienwahlrecht wurde z.B. gefordert von CARL DOKA, Verfassungsreform, Einsiedeln o.J. (1934), 67 f. Belgien kannte zeitweilig ein familiär bedingtes Plural-

(one man – one vote), das heisst, allen Stimmbürgern soll ohne Ausnahme die gleiche Anzahl Stimmen zukommen⁹³. Zulässig ist aber, wenn nicht jede Stimme den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis hat (Erfolgswertgleichheit), sofern die Unterschiede sich in engen Grenzen bewegen. Anwendungsprobleme ergeben sich vor allem im Zusammenhang mit der Bestellung der Parlamente. Soll nämlich die Erfolgswertgleichheit gewährleistet bleiben, muss namentlich in der Wahlkreiseinteilung ein besonderes Augenmerk auf den Repräsentationsschlüssel gerichtet werden⁹⁴. Gerade auf Grund der Möglichkeit, die Gleichheit der Wahl oder Abstimmung durch entsprechende technische Regelung des Wahl- beziehungsweise Abstimmungsprozederes zu relativieren, lässt den Grundsatz des gleichen Stimmrechts als eines der praktisch wichtigsten Postulate erscheinen⁹⁵.

Direktes Stimmrecht bedeutet, dass die Stimmberechtigten unmittelbar durch ihre Stimmabgabe entscheiden, dass also keine Zwischengremien (Wahlpersonen, Elektoren) vorgesehen sind (Verbot des indirekten oder mittelbaren Stimmrechts)⁹⁶. Es darf in Volkswahlen und Volksabstimmungen kein fremder Wille dazwischengeschaltet werden. Dieses Postulat ist in der Schweiz durchwegs verwirklicht. In einem engeren Sinne wird unter dem Begriff des direkten Stimmrechts die Möglichkeit der unmittelbaren Bildung von Sachentscheiden durch das Volk, also direkte im Gegensatz zu repräsentativer Demokratie, verstanden⁹⁷.

Das Postulat des *geheimen Stimmrechts* dient der Sicherung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit. Es verlangt geheime Stimmabgabe und ausreichende Garantien zum Schutz des Stimmgeheimnisses. Danach soll jeder seine Stimme so abgeben können, dass weder im Moment der Abstimmung noch später nachgeprüft werden kann, wie der einzelne Stimmberechtigte abgestimmt hat. Es ist auch jede unerwünschte Einflussnahme auf die Willensbildung und -abgabe

stimmrecht (zwei Stimmen für Familienväter, die das 35. Lebensjahr erreicht hatten); vgl. ALEXANDER VUTKOVICH, *Wahlpflicht*, Pozsony (Pressburg) 1906, 61. Zur Konzeption eines von den Eltern vertretungsweise ausgeübten Kinderwahlrechts vgl. N. 58 und 59.

⁹³ Vgl. POLEDNA, *Wahlrechtsgrundsätze* 26–27; KÖLZ, *Probleme des kantonalen Wahlrechts* 9; GIACOMETTI, *Staatsrecht der Kantone* 259, 306; FLEINER/GIACOMETTI 404, 490–491.

⁹⁴ Vgl. POLEDNA, *Wahlrechtsgrundsätze* 27–29, der in diesem Zusammenhang von Stimmkraft- oder Stimmgewichtsgleichheit spricht.

⁹⁵ Vgl. KARL HEINZ SEIFERT, *Bundeswahlrecht*, München 1976, 45, 50.

⁹⁶ Vgl. HUSER 25–38.

⁹⁷ Siehe Art. 25 Bst. a CCPR; vgl. HUSER 25.

bei Wahlen und Abstimmungen zu vermeiden. Namentlich soll niemand in der Stimmabgabe seine politische Überzeugung aus Angst vor Nachteilen unterdrücken müssen⁹⁸. Dabei liegt eine Verletzung des Grundsatzes des geheimen Stimmrechts schon dann vor, wenn er gefährdet erscheint oder die Möglichkeit seiner Umgehung besteht; Dritte oder die Behörden brauchen nicht effektiv vom Inhalt der Stimmabgabe Kenntnis zu haben⁹⁹. Gewährleistet wird dieses Prinzip vor allem durch technische Vorkehrungen bei der Stimmabgabe selber (Verwendung von Urne und Stimmzettel)¹⁰⁰ und durch entsprechende Formulierung strafrechtlicher Tatbestände¹⁰¹. In der Schweiz ist dieser Grundsatz nur auf Bundesebene restlos verwirklicht, nicht aber an Landsgemeinden und Bürgerversammlungen, wo in kantonalen oder kommunalen Angelegenheiten offen gewählt und abgestimmt wird. Die Landsgemeinden sind daher einer der Gründe, weshalb das erste Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention von der Schweiz nicht ratifiziert wurde. Bürgerversammlungen in Gemeinden gibt es hingegen auch in anderen Staaten. Der Grundsatz des geheimen Stimm- und Wahlrechts wird also positivrechtlich durch die Versammlungsdemokratie relativiert¹⁰². Die in einzelnen Kantonen unter gewissen Voraussetzungen zugelassene Stellvertretung gemäss Instruktionen¹⁰³ und die Hilfe bei der Stimmabgabe gegenüber Personen, die in der persönlichen Stimmabgabe behindert sind (Analphabeten, Gebrechliche)¹⁰⁴, werden nicht als grundsätzliche Abweichung vom Prinzip der geheimen Stimmabgabe empfunden.

- 33 Das *Stimmrecht ist frei*, wenn Gewähr besteht, dass die Volksrechte sich ungehindert und unverfälscht entfalten können. Das heisst, weder der Staat noch Private dürfen auf die Stimmberechtigten Zwang ausüben, um ihr Stimmverhalten irgendwie zu beeinflussen. Eine gesetzlich statuierte Stimmpflicht ist allerdings mit dem Postulat verein-

⁹⁸ Vgl. BGE 98 Ia 610: «Der Bürger soll sein Stimmrecht völlig frei ausüben und den Stimmzettel so ausfüllen können, wie es seinem wirklichen Willen entspricht, was unter anderem durch geheime Stimmabgabe gewährleistet wird.»

⁹⁹ Vgl. BGE 98 Ia 613 f.

¹⁰⁰ Vgl. GIACOMETTI, Staatsrecht der Kantone 248–256; AUBERT II N. *1216; HUSER 23–24.

¹⁰¹ Siehe Art. 283 StGB.

¹⁰² Vgl. N. 189–196.

¹⁰³ Vgl. N. 178.

¹⁰⁴ Vgl. N. 180 und 181.

bar¹⁰⁵. Die Stimmberechtigten haben aber Anspruch darauf, dass kein Wahl- oder Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht ihren freien Willen zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt¹⁰⁶. In Konkretisierung dieser bundesverfassungsrechtlich gewährleisteten Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) haben die Stimmberechtigten namentlich Anspruch darauf, dass die Informationen in behördlichen Erläuterungen zu einer Abstimmung objektiv sind¹⁰⁷ und dass bei der Formulierung von Abstimmungsfragen darauf geachtet wird, dass Irrtümer ausgeschlossen sind¹⁰⁸. Eine unzulässige Druckausübung auf die Stimmberechtigten kann auch im Eingreifen der Behörden in einen Wahl- oder Abstimmungskampf vorliegen¹⁰⁹. Eine unzulässige Beeinflussung kann aber auch von Privaten oder Medien ausgehen¹¹⁰. In der Rechtspraxis gibt es im Zusammenhang mit dem Postulat des freien Stimmrechts viele Probleme¹¹¹.

VII. Stimmpflicht

Die Stimmpflicht verpflichtet die Stimmberechtigten, *an Wahlen und Sachabstimmungen sowie an Bürgerversammlungen und Landsgemeinden teilzunehmen*¹¹². Hingegen muss der Stimmberechtigte sein Stimmrecht nicht materiell wahrnehmen; er kann in der Urnenabstimmung den Stimmzettel unausgefüllt («leer») einlegen und muss in der Versammlung nicht mitstimmen.

Elf Kantone kennen eine allgemeine Stimmpflicht; sie erstreckt sich also auf alle Wahlen, Urnenabstimmungen und Versammlungen Stimmberechtigter¹¹³. In Graubünden besteht die Stimmpflicht in etwa der Hälfte der Gemeinden¹¹⁴.

¹⁰⁵ Vgl. ZIPPELIUS, Staatslehre 202; HUSER 42–43.

¹⁰⁶ Vgl. z.B. BGE 105 Ia 153.

¹⁰⁷ Vgl. z.B. BGE 117 Ia 46.

¹⁰⁸ Vgl. z.B. BGE 106 Ia 20.

¹⁰⁹ Vgl. z.B. BGE 114 Ia 432–435.

¹¹⁰ Vgl. z.B. BGE 117 Ia 46–58.

¹¹¹ Vgl. Teil 5.

¹¹² Vgl. KLEY, Grundpflichten 153–188.

¹¹³ Siehe z.B. Art. 43 KV SG; § 59 Abs. 2 KV AG; Art. 20 KV UR; Art. 17 KV AI; vgl. TOBLER 107–114; Kley, Grundpflichten 167–170. AR hat die Stimmpflicht mit der KV 1995 abgeschafft.

¹¹⁴ Vgl. KLEY, Grundpflichten 168.

Vereinzelte sind ausdrücklich Befreiungsgründe vorgesehen. So besteht die Stimmpflicht zum Beispiel im Kanton St. Gallen nur bis zum Antritt des 60. Altersjahres¹¹⁵. Daneben müssen mit Rücksicht auf das Willkürverbot aus Gründen der Verhältnismässigkeit gewisse Befreiungsgründe, wie Krankheit oder Abwesenheit aus erheblichen Gründen, anerkannt werden. Nähere Regelungen fehlen allerdings oft¹¹⁶. Die mangelnde rechtsatzmässige Konkretisierung der verfassungsrechtlich oder gesetzlich verankerten Stimmpflicht lässt ihren programmatischen Charakter erkennen¹¹⁷.

- 36 Die Stimmpflicht beruht auf der Überlegung, dass das Stimmrecht nicht nur ein verfassungsmässiges Individualrecht, sondern auch Ausdruck der Organstellung des Stimmberechtigten ist. Mit der Ausübung des Stimmrechts nimmt der Stimmberechtigte nicht nur politische Freiheit wahr, sondern erfüllt auch eine *öffentliche Funktion*¹¹⁸. Das Gemeinwesen ist auch darauf angewiesen, dass möglichst viele Stimmberechtigte ihr Stimmrecht ausüben, denn nur unter dieser Voraussetzung sind Volkswahlen und Volksabstimmungen gerechtfertigt. Die Stimmpflicht ist deshalb verfassungs- und völkerrechtlich nicht zu beanstanden¹¹⁹. Einzelne, vor allem ältere Autoren, halten sie geradezu für unerlässlich¹²⁰. Andere Autoren sind skeptisch¹²¹, unter anderem mit dem Hinweis, dass die schweizerische Demokratie in der Rechtswirklichkeit von einer festgefügteten Gesellschaft getragen werde¹²² und dass die Stimmpflicht nur die Zahl der

¹¹⁵ Siehe Art. 43 zweiter Satz KV SG.

¹¹⁶ Wie z.B. im Kanton St. Gallen.

¹¹⁷ Darauf deuten auch Regelungen in einzelnen Bündner Gemeinden, welche die Stimmpflicht als «Ehrensache» oder «moralische Pflicht» bezeichnen; vgl. KURT LANGHARD, Die Organisation der politischen Gemeinden des Kantons Graubünden im Spiegel der neueren kantonalen und kommunalen Rechtsetzung, Diss. Zürich 1977, 115.

¹¹⁸ Vgl. N. 9; AUBERT II N. 1102. Zur bereits frühen Diskussion in der Theorie (Stimmrecht bloss ein Individualrecht, Stimmrecht bloss eine öffentliche Funktion, Theorie des Sowohl-als-auch) vgl. VUTKOVICH (Anm. 92) 66–88.

¹¹⁹ Vgl. CASTELLA 516a; KLEY, Grundpflichten 183–185 m.w.H.; FROWEIN/PEUKERT 290; WILDHABER, IntKommEMRK, N. 11–14 zu Art. 3 1. ZP. A.M. USTERI 414a f.; Schlussbericht der Arbeitsgruppe Stimm- und Wahlabstinenz, EJPD 1979, 34.

¹²⁰ Vgl. z.B. GIACOMETTI, Staatsrecht der Kantone 208 und 232–235; FLEINER, Bundesstaatsrecht 299 und 305; FLEINER/GIACOMETTI 428–430; FAVRE 157.

¹²¹ Vgl. AUBERT II N. 1103 f.; GRISEL, Initiative 63.

¹²² Vgl. WALTHER BURCKHARDT, Methode und System des Rechts, Zürich 1936, 160; KLEY, Grundpflichten 161.

Fehlstimmen vergrössere¹²³. Im Ausland ist die Stimmpflicht weit verbreitet¹²⁴.

Das Bundesrecht sieht keine Stimmpflicht vor. Wo sie jedoch kantonalrechtlich besteht, gilt sie auch für die Nationalratswahlen und eidgenössischen Volksabstimmungen¹²⁵. Der Verfassungsentwurf 1985 erklärte die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen generell als Bürgerpflicht (Art. 29). Von *Stimmzwang* wird gesprochen, wenn die Nichterfüllung der Stimmpflicht Sanktionen zur Folge hat¹²⁶. In der Schweiz wurden stets nur Bussen vorgesehen. Heute ist der Stimmzwang am Verschwinden. Er besteht nur noch im Kanton Schaffhausen und in einigen Bündner Gemeinden. Schaffhausen setzt ihn konsequent durch¹²⁷. Der Stimmzwang wirkt eher störend; die demokratische Mitbestimmung des Bürgers sollte primär ein Recht und nicht eine Pflicht sein¹²⁸.

VIII. Mitwirkungsrechte juristischer Personen

Das Stimmrecht als Voraussetzung der politischen Rechte steht normalerweise nur natürlichen Personen zu. Nach dem Dogma der Volkssouveränität geht die Herrschaftsgewalt im Staat vom Volk, das heisst von den einzelnen Menschen, aus. Ihre politische Freiheit darf grundsätzlich nicht durch Entscheidungsrechte juristischer Personen eingeschränkt werden.

Ausnahmsweise darf die Gesetzgebung allerdings auch juristischen Personen das *Stimmrecht* zuerkennen. In Frage kommen allerdings keine Gemeinwesen, die allgemeine öffentliche Aufgaben wahrnehmen, sondern lediglich öffentlichrechtliche Körperschaften, die zur Erfüllung einer besonderen öffentlichen Aufgabe gebildet werden. In solchen Körperschaften kann die Mitentscheidung juristischer Per-

¹²³ Vgl. USTERI 414a.

¹²⁴ Vgl. KLEY, Grundpflichten 165 f.; AUBERT II N. 1103.

¹²⁵ Siehe Art. 83 erster Satz BPR; vgl. SALIS N. 1153 und 1154; BURCKHARDT, Bundesrecht N. 390 und 565; BGE 72 I 170; BURCKHARDT, Kommentar 649; KLEY, Grundpflichten 183 Anm. 1.

¹²⁶ Vgl. TOBLER 56–198 (Definition: 57 f.); KLEY, Grundpflichten 173–178.

¹²⁷ Vgl. KLEY, Grundpflichten 177 f. und 181. Appenzell Ausserrhoden schaffte ihn mit der neuen Verfassung von 1995 ab, wandte ihn aber schon vorher nicht mehr an.

¹²⁸ Für AUBERT II N. 1104 Bst. d ist die Androhung einer Busse kaum vereinbar mit der Würde des Urnengangs.

sonen sachlich gerechtfertigt sein. Es sind dies die Real- und die Personalkörperschaften¹²⁹. Die Mitgliedschaft in *Real-körperschaften* beruht unmittelbar oder mittelbar auf einer Sache. Beispiele sind Perimeterunternehmen und Meliorationsgenossenschaften. In den *Personalkörperschaften* ergibt sich die Mitgliedschaft aus dem Willen oder der Eigenschaft eines Menschen oder einer juristischen Person. Solche Körperschaften mit auch juristischen Personen als Mitgliedern waren früher gewisse öffentlichrechtlich organisierte Wirtschaftsverbände¹³⁰. Ihrer Konstruktion nach können solche Körperschaften auch (oder sogar nur) juristische Personen erfassen, und die Mitgliedschaftsrechte werden daher auch von solchen Beteiligten ausgeübt¹³¹.

- 41 Die Gesetzgebung darf auch bloss *bestimmte politische Rechte* juristischen Personen zuerkennen. In Frage kommen Initiativ- und Referendumsrechte, die einen Volksentscheid oder, wie die Volksmotion¹³², einen Parlamentsentscheid zur Folge haben. Die Demokratie wird durch solche Regelungen nicht eingeschränkt; die Einreichung der Initiative oder des Referendums selbst ist kein Entscheid, sondern bewirkt vielmehr einen nach demokratischen Grundsätzen getroffenen Volks- oder Parlamentsentscheid. Entsprechende Regelungen sind allerdings selten. Ein Beispiel ist die Finanzinitiative im Kanton Nidwalden, die auch juristischen Personen des privaten und des öffentlichen Rechts mit Sitz im Kanton zusteht, sofern sie sich auf einen Finanzbeschluss zugunsten eines gemeinnützigen oder genossenschaftlichen Zwecks bezieht (Art. 54 Abs. 4 Ziff. 3 KV NW)¹³³. Im Kanton Zürich steht das Initiativrecht generell auch Behörden und damit untergeordneten Gemeinwesen zu; allerdings muss das

¹²⁹ Vgl. HÄFELIN/MÜLLER, Verwaltungsrecht N. 1028 und 1029; HANGARTNER, Staatsrecht I 151.

¹³⁰ Beispiele: BUTYRA, eine öffentlichrechtliche Genossenschaft, der die Firmen des Buttergrosshandels angehörten (siehe Verordnung vom 25. Oktober 1960 über die BUTYRA, Schweizerische Zentralstelle für Butterverwertung, AS 1960 1191); Schweizerische Genossenschaft für Getreide und Futtermittel, eine öffentlichrechtliche Genossenschaft, der die Futtermittelimporteure angehörten (siehe Art. 4 des BB vom 5. Oktober 1984 über die Schweizerische Genossenschaft für Getreide und Futtermittel, AS 1985 154). Weitere Beispiele vgl. GRISEL, Droit administratif I 279 f.

¹³¹ Siehe z.B. auch den Vorbehalt in Art. 116 Abs. 3 GG SG.

¹³² Vgl. N. 2396.

¹³³ Zur Bestimmung des Kreises der berechtigten juristischen Personen vgl. ANDREAS KLEYSTRULLER, Die Staatszugehörigkeit juristischer Personen, in Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht 1991, 163–202, namentlich 188 Anm. 114.

Begehren vom Kantonsrat unterstützt werden (Art. 29 Abs. 3 Ziff. 2 KV ZH). In den Kantonen Solothurn, Basel-Landschaft und Jura können eine bestimmte Zahl von Einwohnergemeinden eine Initiative auf Revision der Kantonsverfassung einreichen¹³⁴.

Die *politischen Parteien*, die als Vereine organisiert sind, besitzen keine Rechte, die über jene anderer Vereinigungen hinausgehen. Zwar findet sich in Verfassungen die Bestimmung, dass die politischen Parteien an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mitwirken¹³⁵. Sie ist jedoch nicht Grundlage für die Einräumung politischer Rechte. Auch in Vernehmlassungsverfahren zur Vorbereitung wichtiger Erlasse und anderer Vorhaben von grosser Tragweite werden die Parteien zwar beigezogen, jedoch gleich wie andere interessierte Kreise¹³⁶. Die Parteien erhalten teilweise auch Finanzhilfe, vor allem über Beiträge an ihre Fraktionen im Parlament¹³⁷. Beiträge erhalten aber auch andere Gruppen. Auch ist das Recht, Wahllisten aufzustellen und Referendums- und Initiativkomitees zu bilden, nicht auf politische Parteien beschränkt. Dies ist Ausdruck der Offenheit und Volksnähe der schweizerischen Demokratie. Der demokratische Prozess soll nicht durch Parteien, die gesetzlich definiert werden und besonderen gesetzlichen Anforderungen genügen müssen¹³⁸, mediatisiert werden. Er soll sich vielmehr frei entfalten können. Dazu gehört auch die Möglichkeit, vorübergehende Zusammenschlüsse zu bilden, die sich auf ein bestimmtes Thema oder eine bestimmte Interessenvertretung ausrichten können und nicht, wie von Parteien erwartet wird, das gesamte Spektrum der Politik abdecken müssen.

Eine scheinbare Ausnahme besteht im Bund. Neben den Stimmberechtigten können auch die Parteien Stimmrechtsbeschwerde erheben¹³⁹. Dies ist jedoch nicht Ausdruck eines Parteienprivilegs, sondern Niederschlag der allgemein gel-

¹³⁴ Siehe Art. 30 Abs. 3 KV SO; § 49 Abs. 1 Bst. a i.V. mit § 28 KV BL; Art. 75 Abs. 1 KV JU.

¹³⁵ Siehe z.B. Art. 137 BV; Art. 65 Abs. 1 KV BE; § 35 Abs. 1 KV BL; § 67 KV AG.

¹³⁶ Im Bund siehe Art. 147 BV.

¹³⁷ Im Bund siehe Art. 12 des Entschädigungsgesetzes vom 18. März 1988, SR 171.21; Art. 10 des BB vom 18. März 1988 zum Entschädigungsgesetz, SR 171.211. Die nähere Ausführung des Entschädigungsgesetzes wurde bezeichnenderweise einem nicht dem Referendum unterstehenden Erlass der Bundesversammlung überlassen (siehe Art. 14 Abs. 1 des Entschädigungsgesetzes).

¹³⁸ Siehe z.B. § 2 des deutschen Parteiengesetzes vom 24. Juli 1967.

¹³⁹ Vgl. N. 288.

tenden Praxis, das Beschwerderecht – ohne besondere gesetzliche Grundlage – auch Vereinigungen zuzugestehen, die in einem bestimmten Bereich statutarisch die Interessen ihrer Mitglieder wahrnehmen (Verbandsbeschwerde)¹⁴⁰.

- 44 Einen Sonderfall bilden die *föderativen Mitwirkungsrechte der Kantone im Bund*, also die Wahl des Ständerates durch die Kantone (Art. 150 BV)¹⁴¹, das Erfordernis des Ständemehrs bei Verfassungsrevisionen und bestimmten anderen Beschlüssen (Art. 142 Abs. 2 BV)¹⁴², die Befugnis von acht Kantonen zur Ergreifung des fakultativen Referendums (Art. 141 BV)¹⁴³ und das Recht jedes Kantons auf Einreichung einer Initiative zuhanden der Bundesversammlung (Art. 160 Abs. 1 BV). Die Wahl des Ständerates durch die Kantone und das Erfordernis des Ständemehrs bei bestimmten Abstimmungen als Ausdruck der bundesstaatlichen Organisation der Eidgenossenschaft relativieren das Prinzip der Demokratie im Bund.

¹⁴⁰ Vgl. KÄLIN, Staatsrechtliche Beschwerde 268–270.

¹⁴¹ Vgl. § 24.

¹⁴² Vgl. N. 761–767 und 1165.

¹⁴³ Vgl. N. 1018–1023.

5. Teil:

Wahl- und Abstimmungsfreiheit

§41 Grundlagen

Inhalt	S.
I. Begriff und Rechtsgrundlage	969
II. Geschichtliche Entwicklung	971
III. Elemente	974
IV. Quotenregelungen bei direkten Wahlen	975
V. Geltungsbereich	978
VI. Vorausgesetztes Menschenbild	979

I. Begriff und Rechtsgrundlage

2458 Die Kantone können die demokratische Mitwirkung der Stimmberechtigten im Rahmen von Art. 51 BV frei bestimmen, da sie gemäss Art. 39 Abs. 1 BV die Stimmberechtigung auf kantonaler und kommunaler Ebene regeln. Dem kantonalen Staatsrecht kommt hier ein weiter Spielraum eigener Gestaltung zu¹. Das Bundesrecht greift in diese Freiheit nur wenig ein; einzig im Hinblick auf ein demokratisches Wahl- und Abstimmungsprozedere gewährt der Bund eine «Rahmengarantie»². Das demokratische Verfahren muss gewissen Mindestanforderungen gerecht werden, damit es sich wirklich als ein solches erweisen kann; es handelt sich um die *bundesrechtliche Garantie der Wahl- und Abstimmungsfreiheit* des Art. 34 Abs. 2 BV. Das Bundesgericht definiert den Begriff der Wahl- und Abstimmungsfreiheit in seiner ständigen Praxis wie folgt³: «Das vom Verfassungsrecht des Bundes gewährleistete Stimm- und Wahlrecht räumt dem Bürger allgemein den Anspruch darauf ein, dass

¹ Vgl. BGE 121 I 138 E. 5b, 145; KNAPP, Komm. BV, N. 20 f., 58 f. und 89 zu Art. 5 BV 1874.

² Steinmann 256.

³ Vgl. erstmals BGE 75 I 244, 245; sodann z.B. 105 Ia 151 E. 3a, 153, 111 Ia 196 E. 2b, 198, 112 Ia 129 E. 1, 130 f., 113 Ia 46 E. 4a, 52, 121 I 1 E. 5b/aa, 12, 121 I 138 E. 3, 141 f. mit zahlreichen Hinweisen auf die Rechtsprechung seit 1912, 121 I 252 E. 2, 255.

kein Abstimmungs- oder Wahlergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt.»

Dieses Grundrecht ist vom Bundesgericht in einer ausserordentlich reichhaltigen Praxis entfaltet worden. Sie gibt den Kantonen die nötigen Leitplanken für die Ausgestaltung und Handhabung der politischen Rechte und sorgt für einen fairen demokratischen Prozess. In der Lehre ist in diesem Zusammenhang vom «gemeineidgenössischen Staatsrecht» und von einer damit bewirkten Nivellierung der verschiedenen kantonalen Ordnungen gesprochen worden⁴. Die vereinheitlichende Wirkung dieser Rechtsprechung ist unumgänglich, denn die zum Teil lückenhaft ausgebildeten Regelungen über die politischen Rechte müssen, will man Demokratie ernstnehmen, durch eine solche demokratische Rahmengarantie geschützt werden. Es kann bei der demokratischen Staatswillensbildung nicht gleichgültig sein, in welchem Verfahren und unter welchem Einfluss ein staatlicher Wille zustande kommt. Das Gemeinwesen muss hinsichtlich des Abstimmungsverfahrens in manchen Bereichen korrigierend eingreifen. Eine staatsfreie Gesellschaft garantiert nicht per se einen fairen, waffengleichen politischen Wettbewerb unter den verschiedenen Gruppierungen. Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit will dieses Ziel sicherstellen.

Die nachgeführte Bundesverfassung hat dieses Anliegen aufgenommen und garantiert in Art. 34 Abs. 2 die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. Die Verfassung spricht allerdings nicht von der «Wahl- und Abstimmungsfreiheit», sondern generell von «politischen Rechten». Damit ist bewusst ein Oberbegriff gewählt worden, der die Bundesbehörden zu einer Weiterentwicklung ermuntern dürfte⁵. Zudem hat diese Bezeichnung den Vorteil, dass die Wahl- und Abstimmungsfreiheit damit nicht als Freiheitsrecht, sondern als *institutionelle Garantie* erscheint. Sie verlangt einerseits nach gesetzlichen (vor allem Verfahrens-)Regelungen, welche eine freie Stimmrechtsausübung sicherstellen. Andererseits ist die Verletzung dieser erforderlichen Regelungen zumeist auch eine Verletzung des Art. 34 Abs. 2 BV. Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit übernimmt

⁴ Vgl. KÖLZ, Volksinitiative 47 f.

⁵ Gerade im Hinblick auf die private Abstimmungspropaganda; vgl. N. 2668 f.

- also die Aufgabe, die gesetzlichen Regelungen mit einem verfassungsrechtlichen Schutz zu versehen⁶.
- 2461 Nach der geschichtlichen Darstellung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Abschnitt II) werden deren Elemente benannt (Abschnitt III); dabei soll kurz auf die Problematik der Quotenregelungen bei direkten Wahlen eingegangen werden (Abschnitt IV), bevor der Geltungsbereich (Abschnitt V) und das vorausgesetzte Menschenbild des Art. 34 Abs. 2 BV (Abschnitt VI) dargelegt werden.

II. Geschichtliche Entwicklung

- 2462 Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit war im Bundesrecht bis 1999, anders als in neueren Kantonsverfassungen⁷, nicht ausdrücklich verankert. Auch die Europäische Menschenrechtskonvention und ihre Zusatzprotokolle enthalten keine derartige Garantie⁸; einzig der UNO-Pakt II garantiert in Art. 25 die politischen Rechte, namentlich die Teilnahme an geheimen Wahlen und Abstimmungen. Die Lehre hatte vereinzelt den Geltungsgrund für die Wahl- und Abstimmungsfreiheit aus Art. 85 Bst. a OG abgeleitet⁹. Auer präziserte diese Meinung insofern, als Art. 85 Bst. a OG zwar nur die verfahrensmässige Zuständigkeit des Bundesgerichts begründe. Doch sei unumgängliche Folge dieser Kompetenzzuweisung, dass sich die rechtsprechenden Behörden auch zum Inhalt der politischen Rechte äussern müssten. Das habe unter anderem zur Anerkennung der Stimmfreiheit geführt¹⁰. Nach der älteren Lehre¹¹ wurde das Stimmrecht, welches ein verfassungsmässiges Grundrecht des Bundes sei, durch

⁶ Typisch das Beispiel Entscheid des Aargauer Regierungsrates vom 10. Februar 1993, ZBI 1995 22–24 = AGVE 1993, 557–561.

⁷ Vgl. z.B. § 22 Abs. 2 KV BL; dieses Recht fehlt jedoch in den neuen Verfassungen von Appenzell A.Rh., Bern, Uri oder Solothurn.

⁸ Siehe aber Art. 3 ZP 1 EMRK; vgl. dazu N. 22.

⁹ JEAN-FRANÇOIS AUBERT, Préface XIII, in Auer, Droits politiques; AUBERT II, Neubauarbeiter Nachtrag bis 1994, N. 1218^{bis}.

¹⁰ AUER, Juridiction constitutionnelle N. 427.

¹¹ HUBER, Eventualabstimmungen 178; BURCKHARDT, Kommentar 61; FLEINER/GIACOMETTI 884; RUDOLF WERTENSCHLAG, Grundrechte der Ausländer in der Schweiz, Diss. Basel 1980, 18.

Art. 5 BV 1874¹² in kantonalen Wahlen und Abstimmungen gewährleistet und unter den Schutz der Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundes gestellt (Art. 113 Abs. 1 Ziff. 3 BV 1874; Art. 85 Bst. a OG)¹³.

Die Argumentation der älteren Lehre, die sich auf Art. 5 BV 1874 berief, macht die Zusammenhänge der verschiedenen angerufenen Grundlagen der Wahl- und Abstimmungsfreiheit deutlich. Die Rechtsprechung hat nämlich dem Art. 5 BV 1874 stets nur die Bedeutung einer *Rechtsweg- und Rechtsschutzgarantie* zuerkannt: «Unter den vom Bunde gewährleisteten Rechten der Bürger steht obenan das politische Stimmrecht. Dasselbe wird vom Bunde direkt – durch Art. 5 der [alten] Bundesverfassung – und indirekt – durch die Übernahme der Garantie der das politische Stimmrecht ebenfalls sanktionierenden Kantonsverfassungen – unter seinen Rechtsschutz genommen»¹⁴. Welches aber Inhalt und Tragweite der geschützten verfassungsmässigen Rechte sind, beurteilt sich nicht nach Art. 5 BV 1874, sondern bis 1999 nach den geschriebenen und ungeschriebenen Grundsätzen der Bundesverfassung sowie der Kantonsverfassungen¹⁵. Indem der Bund in Art. 5 BV 1874 die Rechte des Volkes und die verfassungsmässigen Rechte der Bürger gewährleistete, wurde noch nichts darüber gesagt, welche «Rechte des Volkes» zu gewährleisten waren. Gewissermassen als Minimum waren die geschriebenen und ungeschriebenen Rechte der Bundesverfassung und der Staatsverträge zum Schutze der Menschenrechte auf jeden Fall garantiert. Die Kantone konnten darüber hinausgehen und noch zusätzliche verfassungsmässige Rechte einräumen. Die Übernahme der Gewährleistung durch den Bund gemäss Art. 5 BV 1874 drückte sich verfahrensrechtlich aus, indem der Bund den Einzelnen den Zugang zu einer Beschwerdein-

¹² Art. 5 BV 1874: «Der Bund gewährleistet den Kantonen ihr Gebiet, ihre Souveränität innert den Schranken des Artikels 3, ihre Verfassungen, die Freiheit, die Rechte des Volkes und die verfassungsmässigen Rechte der Bürger gleich den Rechten und Befugnissen, welche das Volk den Behörden übertragen hat.»

¹³ Der Vorschlag von HUSER 147 f., wonach Art. 6 Abs. 2 BV 1874, welcher das kantonale Stimmrecht gemäss den Grundsätzen der Volkssouveränität und der Rechtsgleichheit ausgestalte und deshalb auch den Anspruch des Stimmbürgers auf unverfälschte Willensbildung umfasse, ist einzig geblieben; a.M. WIDMER 74–77.

¹⁴ BBl 1890 III 137.

¹⁵ Vgl. BGE 105 Ia 349 E. 3c, 358, 98 Ia 64 E. 1, 69. BGE 121 I 252 E. 2, 255, stützt dieses Grundrecht wiederum auf Art. 5 BV 1874 ab. Die Praxis des Bundesgerichts war schwankend.

stanz des Bundes garantierte. Gemäss Art. 113 Abs. 1 Ziff. 3 BV 1874 beurteilte das Bundesgericht Beschwerden betreffend Verletzung verfassungsmässiger Rechte. Diese Bestimmung stellte eine *Rechtsweggarantie* dar; das heisst in den genannten Streitigkeiten garantierte sie als ein verfassungsmässiges Grundrecht den Zugang zum Bundesgericht¹⁶. Die Art. 84 ff. OG, welche die staatsrechtliche Beschwerde näher ordnen, haben lediglich die Bedeutung einer gesetzlichen Konkretisierung. Daraus erhellt, dass die Art. 5, 113 Abs. 1 Ziff. 3 BV 1874 und Art. 85 Bst. a OG «nur» das Verfahrensrecht bereitstellten, damit der Bund diese Gewährleistung der verfassungsmässigen Rechte überhaupt praktisch übernehmen konnte. Diese Bestimmungen gewährleisteten keine materiellen Garantien¹⁷. Da jedoch alle Kantone schon von Anfang an weit über den Gehalt von Art. 6 Abs. 2 BV 1874¹⁸ hinausgegangen sind, hat sich das Problem der Ableitung von Garantien daraus nie gestellt. Es lag daher nahe, dass die Wahl- und Abstimmungsfreiheit als ein *ungeschriebenes Recht der Bundesverfassung* angesehen wurde¹⁹. Darauf deutete auch der bundesgerichtliche Sprachgebrauch²⁰.

2465 Das Bedürfnis nach einer ausdrücklichen Festlegung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit erwies sich als gross. Deshalb bestimmte Art. 58 Abs. 2 Satz 1 VE 1977: «Die geheime und unverfälschte Stimmabgabe ist gewährleistet.» Der Bericht der Expertenkommission²¹ hält lediglich fest,

¹⁶ Vgl. ANDREAS KLEY, *Der richterliche Rechtsschutz gegen die öffentliche Verwaltung*, Zürich 1995, 75–80.

¹⁷ BGE 91 I 316 E. 2, 318: Art. 5 Cst. «confère aux particuliers, dont les autorités cantonales ont violé les droits constitutionnels, le droit de se plaindre aux autorités fédérales et il oblige celles-ci à examiner de telles plaintes et à intervenir quand elles sont fondées.»

¹⁸ Art. 6 Abs. 2 BV 1874: «Der Bund übernimmt diese Gewährleistung [der vorgelegten Kantonsverfassungen] insofern: a. sie nichts den Vorschriften der Bundesverfassung Zuwiderlaufendes enthalten; b. sie die Ausübung der politischen Rechte nach republikanischen (repräsentativen oder demokratischen) Formen sichern; c. sie vom Volke angenommen worden sind und revidiert werden können, wenn die absolute Mehrheit der Bürger es verlangt.»

¹⁹ Vgl. AUBERT II, *Neubauarbeiter Nachtrag bis 1994*, N. 1218^{bis}; YVO HANGARTNER, *Besprechung von BGE 118 Ia 259, AJP 1993 327–329*, Ziff. 2; KÄLIN, *Staatsrechtliche Beschwerde* 97; KÖLZ, *Volksinitiative* 5; HALLER, *Komm. BV*, N. 100 zu Art. 113 BV 1874; WIDMER 78; POLEDNA/WIDMER 283; MAHON 233.

²⁰ Vgl. z.B. BGE 121 I 1 E. 5b/aa, 12: «Das vom Verfassungsrecht des Bundes gewährleistete Stimm- und Wahlrecht [...]»; vgl. ähnlich 118 Ia 259 E. 3, 261, 117 Ia 41 E. 5, 46; 117 Ia 452 E. 3a, 455.

²¹ Vgl. Bericht der Expertenkommission 136.

dass bei der Urnenabstimmung die Sicherstellung der geheimen und unverfälschten Stimmabgabe elementar sei. Der Wortlaut der vorgeschlagenen Bestimmung war freilich etwas zu eng. Die Abstimmungs- und Wahlfreiheit soll nicht nur während der Stimmabgabe geschützt sein, vielmehr wehrt dieses Grundrecht alle privaten und staatlichen Eingriffe ab, die vor, während und nach der Stimmabgabe erfolgen.

Die Modell-Studie²² gewährleistete in Art. 76 Abs. 2 über
2466
haupt nur noch die geheime Stimmabgabe. Damit wurde lediglich ein Aspekt der schon nach bisherigem Recht geltenden Wahl- und Abstimmungsfreiheit herausgegriffen. Gerade dieser Aspekt erlitt jedoch im verbreiteten Versammlungssystem mit offener Abstimmung eine bedeutende Ausnahme²³. Eine blosser Garantie des Stimmgeheimnisses wäre aber ein zweifelhafter Fortschritt gewesen, denn sie gefährdete das tradierte Versammlungssystem der Gemeinden und Landsgemeinden und sie erfasste die übrigen Teilgehalte der Wahl- und Abstimmungsfreiheit nicht.

Der Verfassungsentwurf von 1996 garantierte die Wahl- und
2467
Abstimmungsfreiheit umfassend in Art. 30 (Abs. 1) und definierte zugleich deren Gehalt im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung: «Sie schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe» (Abs. 2). Die Bundesversammlung hatte diesen Vorschlag übernommen und hiess die bundesgerichtliche Rechtsprechung damit ausdrücklich gut: «L'article 30 codifie la liberté de vote aujourd'hui déjà reconnue par le Tribunal fédéral comme droit constitutionnel non écrit.»²⁴. Der Verfassungsgeber benannte jedoch den Artikel aus systematischen und redaktionellen Gründen in «Politische Rechte» um. Denn die Räte hatten nach dem Grundrechtskatalog ein 2. Kapitel über «Bürgerrecht und politische Rechte» eingeschoben; es sollte daher der gleiche Oberbegriff «politische Rechte» verwendet werden wie in diesem neuen Kapitel. Inhaltlich sollte sich dabei nichts ändern: «En ce qui concerne l'article 30 [heute 34] «Garantie des droits politiques», il n'y a rien à signaler de particulier»²⁵. Auf diese Weise hat die neue Bundesverfassung direkt die bisherige Rechtsprechung des Bundesgerichts gewissermassen

²² BBl 1985 III 189–222 (210).

²³ Vgl. N. 2572.

²⁴ Vgl. das Votum von DICK MARTY (R, TI), Rapporteur, Amtl. Bull. StR 1998 51.

²⁵ Vgl. das Votum von PIERRE AEBY (S, FR), Rapporteur, Amtl. Bull. StR 1998 700.

«ratifiziert». Die bisherige «Wahl- und Abstimmungsfreiheit» wurde damit lediglich unter den Oberbegriff der politischen Rechte gestellt; sie besteht aber in der Sache unverändert fort. Die folgenden Ausführungen können daher direkt auf der bisherigen Rechtsprechung des Bundesgerichts aufbauen.

III. Elemente

- 2468 Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit ist eng mit andern verfassungsmässigen Rechten verknüpft. Der Anspruch, dass kein Wahl- und Abstimmungsergebnis anerkannt werde, welches nicht den freien Willen der Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt, beinhaltet notwendigerweise das *Rechtsgleichheitsgebot*. Jeder Stimmberechtigte kann bei gegebenen Voraussetzungen mit gleichen Chancen als Wähler oder Kandidat an einer Wahl teilnehmen. Seine Stimme wird bei Sachabstimmungen gleich gewichtet wie jede andere Stimme. Die Rechtsgleichheit bildet einen Bestandteil der Wahl- und Abstimmungsfreiheit²⁶. Aus diesem Grunde können Mindestquoten dieses Recht beeinträchtigen²⁷. Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit setzt ferner einen umfassenden und unbehinderten Meinungsbildungsprozess voraus: Der Stimmbürger soll seinen Willen gestützt auf diesen freien Vorgang kundgeben können²⁸. Die *Meinungs- und Medienfreiheit* der Art. 16 und 17 BV suchen gerade eine solche von staatlicher Lenkung freie Auseinandersetzung zu verwirklichen. Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit befindet sich damit in enger Tuchfühlung mit der Rechtsgleichheit und den Kommunikationsgrundrechten.
- 2469 Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit gliedert sich in eine Reihe von Elementen auf, die jeweils eine unterschiedliche praktische Bedeutung besitzen. Zunächst garantiert sie die Einheit der Materie (§ 42) und eine korrekte Durchführung von Wahlen und Abstimmungen (§ 43). Insbesondere trifft die Behörden etwa bei der Formulierung der Abstimmungsfrage eine erhöhte Sorgfaltspflicht. Sodann sind behördliche

²⁶ Vgl. POLEDNA, Wahlrechtsgrundsätze 4–10; Bger. vom 12. September 1996, ZBl 1997 355–363 (357).

²⁷ Vgl. N. 2472.

²⁸ Vgl. z.B. STEINMANN 256 m.w.H.

Informationen und Interventionen des betroffenen und anderer Gemeinwesen im Wahl- und Abstimmungskampf nur beschränkt zulässig (§§ 44–46). Im Unterschied zu den meisten andern Grundrechten haben Interventionen und Beeinträchtigungen seitens Privater eine erhöhte Relevanz und können das Abstimmungsergebnis in unzulässiger Weise verfälschen (§ 47). Wird die Wahl- und Abstimmungsfreiheit in einem ihrer Elemente verletzt, so zieht dies verhältnismässige, je nach Verletzung unterschiedliche Rechtsfolgen nach sich (§ 48).

IV. Quotenregelungen bei direkten Wahlen

Demokratische Volkswahlen bedingen unvermeidlicherweise eine Bündelung der Einzelwillen der Stimmberechtigten und damit auch systembedingte Einschränkungen der Wahl- und Abstimmungsfreiheit. Bei *Majorzwahlen* schränkt eine Quote direkt den Willen der Stimmenden ein; der Widerspruch zwischen einer Quotenregelung und dem Wählerwillen ist augenscheinlich. 2470

Bei *Proporzahlen* ist die Sachlage mathematisch komplizierter. Zunächst enthält auch das Proporzwahlrecht systembedingte Verzerrungen. Anfänglich steht beim Proporzwahlrecht der erste Gedanke im Vordergrund, dass die Parteien durch das Wahlsystem eine verhältnismässige Vertretung in der fraglichen Behörde, etwa dem Parlament, erhalten. Darüber schiebt sich ein zweiter Proporzgedanke, nämlich die Aufteilung des Wahlgebiets in Wahlkreise (Art. 149 Abs. 3 BV). Die Kantone als extrem ungleiche Wahlkreise führen gerade auch mit der Mindestvertretungs-garantie von einem Sitz pro Kanton (Art. 149 Abs. 4 BV) zu einer ersten Verzerrung des parteipolitischen Proporzeffekts. Das ist systembedingt und hinzunehmen. Würde nun eine Geschlechterquote gemäss dem Anteil der Frauen an den Stimmberechtigten eingeführt, so würde der ursprüngliche Proporzgedanke erheblich verzerrt und zusätzlich zurückgenommen. Das Bundesgericht hat bei Volkswahlen starre Quotenregelungen, wonach Männer und Frauen gemäss ihrem Bevölkerungsanteil in den staatlichen Gremien vertreten sein müssen, als unzulässig angesehen. «Denn es kann nicht mehr gesagt werden, eine Wahl, die durch eine 2471

geschlechtsbezogene Quotenregelung bestimmt wird, bringen den «freien Willen der Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck». Die durch eine derartige Quotenregelung bewirkten Ungleichheiten des aktiven und passiven Wahlrechts und Einschränkungen der Wahlfreiheit können, wie in der Literatur zu Recht gesagt wird, durch verfassungsrechtlich gebotene Verbesserung des Geschlechterprozesses im politischen Bereich nicht gerechtfertigt werden»²⁹.

2472 Der «Geschlechterproporz» ist dem geltenden Wahlrecht fremd, da er die im Wahlrecht bisher strikt geltende absolute Gleichbehandlung unterläuft und namentlich je nach dem Geschlecht des Kandidaten zu einer unterschiedlichen Stimmkraft der Wähler führt. Das Bundesgericht hat hier zu Recht am traditionellen Grundsatz absoluter Gleichbehandlung festgehalten. Freilich hat es im Urner Quotenurteil³⁰ unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes der europäischen Gemeinschaften Präzisierungen angebracht: Im Solothurner Quotenurteil³¹ habe es nicht ergebnisbezogene Gleichstellungsmassnahmen generell als mit Art. 4 Abs. 2 BV 1874 (Art. 8 Abs. 3 BV) unvereinbar erachtet. Vielmehr habe das Bundesgericht im Solothurner Fall die Initiative deshalb für ungültig erklärt, weil diese über das Gebotene hinausgehe, indem sie zeitlich unbefristet eine paritätische Repräsentation der Geschlechter festschreiben wollte. Eine Quotenregelung müsse am Massstab des *Verhältnismässigkeitsprinzips* geprüft werden. Das Bundesgericht berief sich ferner zu Recht auf das *Prinzip praktischer Konkordanz*, wonach «keines der entgegenstehenden Prinzipien und der darin zum Ausdruck kommenden Anliegen völlig zu Lasten des andern verwirklicht werden darf»³². Die formalrechtliche Gleichstellung nach Art. 8 Abs. 3 Satz 1 BV (Art. 4 Abs. 2 Satz 1 BV 1874) und der materiellrechtliche Gleichstellungsauftrag nach Satz 2 sowie der Grundsatz des Art. 51 Abs. 1 BV (Art. 6 Abs. 1 Bst. c BV 1874) sind demnach möglichst optimal zu verwirklichen. Im Falle von Quoten bei Behörden, welche durch direkte Wahlen bestellt werden, kol-

²⁹ BGE 123 I 152 E. 8, 173; vgl. dazu die Besprechungen von YVO HANGARTNER, AJP 1997 1030–1033, und ASTRID EPINEY, AJP 1997 1033–1036; vgl. ferner YVO HANGARTNER, ZBJV 1996 355–359. Vgl. auch N. 691–693.

³⁰ BGE 125 I 21 E. 3d/cc, 32; vgl. dazu die Besprechung von KARINE SIEGWART, AJP 1999 330–333; vgl. auch TSCHANNEN 499 f., der vorübergehende Eingriffe zulassen möchte.

³¹ Vgl. BGE 123 I 152–175.

³² BGE 125 I 21 E. 3d/cc, 32.

lidiert allerdings die materiellrechtliche Gleichstellungsmassnahme mit der Wahlrechtsgleichheit, welche einen absoluten Charakter besitzt. Das Bundesgericht hatte daraus gefolgert, dass bei Wahlen in Behörden, die direkt vom Volk gewählt werden, eine starre, ergebnisbezogene Quotenregelung mit der Wahl- und Abstimmungsfreiheit nicht zu vereinbaren ist³³. Im Bereich der direkten Wahlen dürften folgende Kriterien zur Beurteilung der Zulässigkeit einer Quote herangezogen werden:

- die paritätische Besetzung der Behörden ist als eine Zielnorm formuliert;
- unbedenklich ist die Festlegung einer milden Mindestvertretung, als solche gilt eine, die unter 50 % liegt;
- die stufenweise Einführung der Gleichstellungsmassnahmen und deren zeitliche Befristung wahrt die Verhältnismässigkeit besser.

Eine *Wahlvorschlagsquote* bei Proporzahlen erachtete das Bundesgericht als zulässig³⁴. Denn damit wird – sofern sie deutlich unter 100 % liegt – noch nicht die Wahl- und Abstimmungsfreiheit direkt beeinträchtigt, da sie bloss die Nominierungschancen des untervertretenen Geschlechts erhöht; die Wahlentscheidung der Stimmberechtigten wird dadurch nicht beeinträchtigt. 2473

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind damit ergebnisbezogene Quoten als Frauenförderungsmassnahmen verfassungsrechtlich zulässig, wenn sie angemessen beziehungsweise verhältnismässig sind. Damit schliesst sich das Bundesgericht an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes in Luxemburg an, die dieser zur Beurteilung von Quoten für die Besetzung öffentlicher Stellen ausserhalb der Volkswahlen entwickelt hat. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat sich in einem wegweisenden Urteil vom 17. Oktober 1995 (Fall Kalanke)³⁵ mit der Quotenregelung der Stadt Bremen beschäftigt. Danach haben Frauen, die die gleiche Qualifikation wie ihre männlichen Mitbewerber besitzen, bei Stellen der Stadt Bremen, bei denen die 2474

³³ BGE 125 I 21 E. 3d/dd, 33 f.

³⁴ Vgl. BGE 125 I 21 E. 5, 36–42.

³⁵ Rs. C-450/93, EuGRZ 1995, 553 f.

Frauen unterrepräsentiert sind, automatisch den Vorrang. Der Gerichtshof würdigte diese Regelung als mit der fraglichen Richtlinienbestimmung (die dem Art. 3 Abs. 3 des Gleichstellungsgesetzes entspricht) unvereinbar. Denn diese Bestimmung sei als eine Ausnahme von einem individuellen Recht eng auszulegen, und die Bremer Regelung gehe über die Förderung der Chancengleichheit hinaus. Zudem setze die Bremer Quotenregelung an die Stelle der Frauenförderung «das Ergebnis, zu dem allein die Verwirklichung einer solchen Chancengleichheit führen könnte»³⁶.

2475 Dieses Urteil ist deshalb für die Schweiz von Belang, weil die entsprechenden Regelungen des Gleichstellungsgesetzes dem Recht der Europäischen Union entnommen sind. Das Urteil Kalanke ist in der Literatur kontrovers diskutiert worden³⁷. Der Europäische Gerichtshof in Luxemburg hatte im Verfahren «Marschall» vom 11. November 1997³⁸ diese Rechtsprechung präzisiert. Die angegriffene Regelung enthielt eine sog. «*Offnungsklausel*», wonach zwar grundsätzlich die Frauen bei gleicher Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung bevorzugt zu befördern sind, sofern nicht in der Person eines Mitbewerbers liegende Gründe überwiegen. Der Gerichtshof akzeptierte diese Regelung: Sie gebe den Frauen keinen absoluten und unbedingten Vorrang vor den Männern. «Im Gegensatz zu der Regelung, die Gegenstand des Urteils Kalanke war, überschreitet eine nationale Regelung, die wie im vorliegenden Fall eine *Offnungsklausel* enthält, diese Grenzen nicht, wenn sie den männlichen Bewerbern, die die gleiche Qualifikation wie die weiblichen Bewerber besitzen, in jedem Einzelfall garantiert, dass die Bewerbungen Gegenstand einer objektiven Beurteilung sind, bei der alle die Person der Bewerber betreffenden Kriterien berücksichtigt werden und der den weiblichen Bewerbern eingeräumte Vorrang entfällt, wenn eines oder mehrere dieser Kriterien zugunsten des männlichen Bewerbers überwiegen. Solche Kriterien dürfen allerdings gegenüber den weiblichen Bewerbern keine diskriminierende Wirkung haben»³⁹. Damit wird die strikte Unterscheidung zwischen Chancen- und Ergebnisgleichheit aufgegeben und durch eine

³⁶ Vgl. § 23 des entsprechenden Urteils.

³⁷ Vgl. YVO HANGARTNER, AJP 1995 1554–1563, und ZBJV 1996 355–359; ASTRID EPI-NEY/NORA REFAEL, AJP 1996 179–187; YVO HANGARTNER, AJP 1996 512 f.

³⁸ Rs. C-409/95, EuGRZ 1997, 563–566.

³⁹ Rs. C-409/95, EuGRZ 1997 563–566, Ziff. 33.

Verhältnismässigkeitsprüfung ersetzt. Diese nimmt sich die folgenden Kriterien zu Hilfe:

- Die Quote soll eine tatsächlich bestehende Unausgewogenheit der Geschlechter beheben.
- Die Quote ist zeitlich begrenzt und gegebenenfalls in ein stufenmässig einzuführendes Gleichstellungsprogramm eingliedert.
- Die Rechte des andern (männlichen) Geschlechts werden nicht in jedem Fall zurückgedrängt, sondern die Quote muss sich flexibel erweisen, um im Einzelfall eine sachgerechte Lösung zu erhalten⁴⁰.

Diese Rechtsprechung bezieht sich freilich nicht auf Volkswahlen; sie zeigt aber deutlich an, dass jede Quotenregelung der Verhältnismässigkeitsprüfung unterliegt. Damit scheidet bei Volkswahlen jeder Quotenabsolutismus aus, denn bei diesen ist eine die Quote abmildernde Verhältnismässigkeitsprüfung gar nicht möglich. 2476

V. Geltungsbereich

Das Grundrecht gilt für alle Volksabstimmungen und Volkswahlen in Bund und Kantonen. Zu den kantonalen Abstimmungen und Wahlen gehören auch die Stimmgeschäfte in den Bezirken, Gemeinden und andern öffentlichrechtlichen Körperschaften⁴¹. In diesem Sinne werden auch Abstimmungen in den Zwangskörperschaften von Anstalten (z.B. Studentenschaften)⁴² von der Wahl- und Abstimmungsfreiheit geschützt. 2477

Das Aktivbürgerrecht und dessen Verfahrensgrundsätze sind indes bei den indirekten Wahlen nicht anwendbar. Hier wird zwischen den Stimmberechtigten und den zu bestellenden Behörden eine Wahlinstanz (meist das Parlament) eingeschaltet. Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit ist auf diese Wahlen nicht anwendbar, sondern es sind die allenfalls bestehenden besonderen verfassungsrechtlichen Garantien, 2478

⁴⁰ Vgl. KARINE SIEGWART, Besprechung des Urteils Marschall, AJP 1998 341–343.

⁴¹ Vgl. BGE 120 Ia 194 E. 1a, 196; 105 Ia 368 E. 2, 369 f.

⁴² Vgl. BGE 110 Ia 36 E. 3, 37–39: Die Zwangskörperschaft ist zu parteipolitischer Neutralität verpflichtet; u.E. gilt für sie deshalb auch Art. 34 BV.

zum Beispiel auf eine Mindestvertretung von Minderheiten, anrufbar⁴³. Ferner betreffen organisationsrechtliche Anordnungen, zum Beispiel die Mitgliederzahl einer durch Volkswahl zu bestellenden Behörde, nicht das aktive und passive Wahlrecht direkt. Es kann daher keine Verletzung des Art. 34 BV geltend gemacht werden⁴⁴.

VI. Vorausgesetztes Menschenbild

2479 Der Verfassungsgeber verwendet in seiner Definition der Wahl- und Abstimmungsfreiheit in Art. 34 Abs. 2 BV den Begriff der «freien Willensbildung». In der Tat basiert die heutige halbdirekte Demokratie in Bund und Kantonen auf einer unausgesprochenen Annahme einer *Entscheidungs- und Willensfreiheit* der Stimmberechtigten. Das Bild vom Citoyen als aufgeklärtes, gebildetes und rational entscheidendes Wesen⁴⁵ ist gewissermassen eine «staatsnotwendige Fiktion»⁴⁶, auf die das Bundesgericht seine Rechtsprechung zur Wahl- und Abstimmungsfreiheit stets aufbaute: «Meinungsäusserungsfreiheit und Pressefreiheit bilden tragende Grundlagen der schweizerischen Demokratie, die dem Bürger zutraut, zwischen den verschiedenen gegensätzlichen Auffassungen zu unterscheiden, unter den Meinungen auszuwählen, Übertreibungen als solche zu erkennen und vernunftgemäss zu entscheiden.»⁴⁷ Im Hinblick auf den Umgang mit Prognosen hielt das Bundesgericht fest, dass den Stimmberechtigten zugetraut werden könne, damit richtig umzugehen und deren Relativität bei seiner Meinungsbildung zu berücksichtigen⁴⁸. Die Stimmberechtigten sind demnach in der Lage, mit unvollständigen, ungenauen und relativierungsbedürftigen Informationen umzugehen. Selbstverständlich muss man nach heutigem Erkenntnisstand annehmen, dass der Stimmbürger niemals völlig «frei» ent-

⁴³ Vgl. den interessanten Entscheid des Bger. vom 24. November 1993, ZBl 1994 366–375, betreffend die Berücksichtigung politischer Minderheiten gemäss § 96 KV LU.

⁴⁴ Vgl. BGE 123 I 41 E. 6d, 48.

⁴⁵ Vgl. FRIEDRICH 601; GRÜNER /HERTIG, Stimmbürger 47 f.; WEDER 68 Anm. 33.

⁴⁶ So KOHLRAUSCH, zitiert in Günter Stratenwerth, Schweizerisches Strafrecht, Allgemeiner Teil I, (2., neubearbeitete Auflage), Bern 1996, 33.

⁴⁷ BGE 98 Ia 73 E. 3b, 80; vgl. auch BGE 117 Ia 41 E. 5a, 47.

⁴⁸ Vgl. Pra. 2000 Nr. 23, E. 4a, 131.

scheiden kann⁴⁹. Der Stimmberechtigte ist ein Glied einer sozialen Gemeinschaft. Infolge dessen ist sein Stimmverhalten das Ergebnis eines Zusammenspiels individueller und sozialer Faktoren⁵⁰. Aus diesem Grunde sind die nachträglichen Abstimmungsanalysen⁵¹ sinnvoll. Die von der Stimm- und Wahlfreiheit vorausgesetzte «Willensfreiheit»⁵² ist daher stets eine relative; sie ist in zahlreiche persönliche, soziale, wirtschaftliche oder herkunftsmässige Abhängigkeiten und Neigungen eingebettet. Diese relativieren als sozialpsychologische Tatsachen die vorausgesetzte Willensfreiheit. Schliesslich rechnet gerade die Auseinandersetzung im politischen Wahl- und Abstimmungskampf mit dieser Relativität der Willensfreiheit. Auch das Bundesgericht, das in Beschwerden über die Einhaltung der Abstimmungs- und Wahlfreiheit wacht, kann gegen eine sozialadäquate Beeinflussung nichts unternehmen⁵³. Die nun folgenden Ausführungen in den §§ 42–48 stehen stets unter diesem Vorbehalt, der nicht mehr eigens thematisiert wird. Die politikwissenschaftliche Forschung hat sich eingehend mit diesem Phänomen der Willensunfreiheit oder – positiver formuliert – Beeinflussbarkeit der Stimmberechtigten durch die Medien befasst⁵⁴.

⁴⁹ Vgl. AUBERT II, neu bearbeiteter Nachtrag bis 1994, N. 1218^{bis} Anm. 151; RHINOW, Grundprobleme 161 f., 227.

⁵⁰ Ähnlich STRATENWERTH (Anm. 46) 33.

⁵¹ VOX-Analysen des Zentrums für schweizerische Politik in Bern nach gesamtschweizerischen Volksabstimmungen.

⁵² Vgl. z.B. BGE 117 Ia 41 E. 5a, 47.

⁵³ In BGE 108 Ia 155 E. 5, 160, gibt das Bundesgericht selbst zu, dass es gegen die Macht des Geldes wenig unternehmen kann.

⁵⁴ Vgl. z.B. ULRICH SAXER, Medien, in Handbuch Politisches System der Schweiz, Band 2: Strukturen und Prozesse, Bern/Stuttgart 1984, 189–213; FRIEDRICH 600.

§42 Einheit der Materie

Inhalt	S.
I. Verankerung	981
1. Bund	981
2. Kantone	982
II. Geltungsbereich	983
1. Sachabstimmungen und auch Wahlen?	983
2. Initiativen und Behördenvorlagen	984
3. Initiative und Gegenentwurf	984
4. Referendumsbegehren	
III. Beurteilungskriterien	986
1. Im Allgemeinen	986
2. Beurteilungskriterien und zuständige Instanz	988
3. Bundesebene	989
4. Kantonale Ebene	994
a) Differenzierungen der bundesgerichtlichen Praxis	994
b) Gesetzesvorlagen	994
c) Verfassungsvorlagen	996
d) Volksinitiativen und Behördenvorlagen	996
e) Ausgearbeiteter Entwurf und allgemeine Anregung	998
f) Finanzreferendum	998
g) Sammelvorlagen	1000

I. Verankerung

1. Bund

Damit die Stimmberechtigten frei entscheiden können, muss sich die Teilrevision der Bundesverfassung auf eine *bestimmte Materie* beschränken. Dieser Grundsatz der Einheit der Materie ist ausdrücklich vorgeschrieben (Art. 194 Abs. 2, Art. 139 Abs. 3 BV) und wird von Art. 75 Abs. 2 BPR konkretisiert. Danach ist die Einheit der Materie «gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht.» Betreffen die Revisionswünsche der Initianten mehrere verschiedene Materien, so sind dementsprechend verschiedene Initiativen einzureichen¹. 2480

2. Kantone

In den meisten Kantonen wird der Grundsatz der Einheit der Materie entweder in der Verfassung und/oder in einem formellen Gesetz bezüglich der Ausübung des Initiativrechtes *ausdrücklich* festgehalten². Dieses Prinzip gilt auch dann, wenn eine ausdrückliche Vorschrift fehlt, denn die Stimmbürger haben einen bundesrechtlichen Anspruch auf unverfälschte Willenskundgabe. Das bedeutet, dass sich die Stimmbürger bei einer Sachabstimmung über eine einzige Vorlage oder wenigstens über eng zusammenhängende Teilvorlagen, die durch einen effektiven und objektiven Zusammenhang verbunden sind, äussern können. Andernfalls befindet sich der Stimmbürger in einem Dilemma, etwa dann, wenn er einem Teilaspekt der Vorlage zustimmen möchte, einen andern Teil jedoch ablehnt. Weil er die Vorlage aber nur als Ganzes annehmen oder verwerfen kann, ist seine Willensfreiheit insoweit eingeschränkt. Freilich muss nicht jeder Teilaspekt einer Vorlage dem Volk separat vorgelegt werden; wesentlich ist, dass die Aspekte einer Vorlage durch einen engen inneren Zusammenhang miteinander verbunden sind und dasselbe Ziel verfolgen³. 2481

¹ So noch ausdrücklich Art. 121 Abs. 3 BV 1874.

² Siehe z.B. Art. 28 Abs. 2 KV UR; Art. 62 Abs. 3 KV OW; Art. 79 Abs. 3 KV FR; Art. 211 GPR FR; Art. 29 Abs. 3 KV SO; Art. 38 KV TI.

³ Vgl. BGE 123 I 63 E. 4b, 71, 113 Ia 46 E. 4a, 53, 112 Ia 391 E. 3b, 395 m.w.H.

2482 Die Kantone umschreiben die Einheit der Materie unterschiedlich, etwa mit «einheitliches Sachgebiet», «einheitlicher Regelungsbereich», «ne concerner qu'un seul domaine», «bestimmtes Sachgebiet», «einzigster Gegenstand» oder «sachlicher Zusammenhang»⁴. Die *unterschiedlichen Formulierungen* des Grundsatzes bedeuten aber nicht strengere oder mildere Definitionen⁵. Der Anspruch auf freie und unverfälschte Willenskundgabe ist bundesrechtlicher Natur, so dass er in diesem Umfang auf jeden Fall in allen Kantonen beachtet werden muss. Die Kantone könnten allerdings strengere Anforderungen stellen, denn das Initiativrecht ist ein Institut des kantonalen Rechts. Die kantonalen Regelungen in den Kantonen werden in der Praxis gleich wie der bundesrechtliche Begriff ausgelegt⁶. Der Grundsatz der Einheit der Materie ist *bei allen kantonalen Vorlagen* zu beachten, die auf Initiative hin oder auf Grund eines obligatorischen oder fakultativen Referendums dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden⁷.

II. Geltungsbereich

1. Sachabstimmungen und auch Wahlen?

- 2483 Der Grundsatz der Einheit der Materie ist zu beachten, wo der Stimmbürger zu einer *Sachfrage* Stellung nimmt⁸. Aus dem Begriff «Materie» lässt sich folgern, dass sämtliche Wahlen grundsätzlich nicht in dessen Geltungsbereich fallen.
- 2484 Allerdings kann der Grundsatz der Einheit der Materie sinngemäss auch im Zusammenhang mit *Wahlen* zum Tragen kommen. Zweifellos ist die Koppelung von Kandidaten unzulässig, da sich die Wähler dann nicht differenziert äussern können. Der Bundesrat hatte sich in einem Rekursentscheid zur Verbindung einer Wahl mit den nachfolgenden Eventualwahlen geäußert und dabei strenge Kriterien angewandt.

⁴ Siehe Art. 29 Abs. 3 KV SO; Art. 28 Abs. 2 KV UR; Art. 64 Abs. 2 KV AG; Art. 75 Abs. 3 KV JU; Art. 62 Abs. 3 KV OW; Art. 54 Abs. 2 KV NW; § 133 SRG LU.

⁵ Vgl. KÖLZ, Volksinitiative 19; a.M. GRISEL, Initiative 251 f.

⁶ Vgl. z.B. BGE 104 Ia 215–226.

⁷ Vgl. z.B. BGE 113 Ia 46 E. 4a, 52 m.w.H.

⁸ Vgl. BGE 113 Ia 46 E. 4a, 52, 105 Ia 370 E. 4b, 376, 104 Ia 215 E. 2b, 223, 99 Ia 177 E. 3b, 182, 99 Ia 638 E. 5b, 646, 97 I 669 E. 3, 673 m.w.H., wonach der Grundsatz der Einheit der Materie für alle Vorlagen gilt, welche der Volksabstimmung unterliegen.

Er hatte sich zu Recht nur auf die Wahl- und Abstimmungs-freiheit, nicht aber auf die Einheit der Materie bezogen. Die Rekurrenten behaupteten, die Ankündigung und Anordnung von Eventualwahlen, die mit der Hauptwahl in ein und demselben Wahlgang zu erledigen seien, beeinträchtige die freie Ausübung des Stimmrechts. Denn der Wähler werde bei der Stimmabgabe für die Eventualwahl gezwungen, sich nach dem noch nicht feststehenden, sondern bloss zu präsumierenden Resultat der Hauptwahl zu richten. Der Bundesrat entschied: Wenn «in einem und demselben Wahlgang durch einmalige Abgabe des Stimmzettels mehrere Wahlen vorzunehmen» sind, «von denen die zweite durch den Ausgang der ersten [...] bedingt ist, ist der Bürger dann nur bezüglich der ersten Wahl im klaren über den Gegenstand. Bezüglich der zweiten Wahl besteht nicht nur Unklarheit über den Gegenstand der Verhandlung, sondern es ist überhaupt nicht möglich zu wissen, ob eine zweite Wahl nötig wird.»⁹ Auch bezüglich des Wahlrechts habe der Bürger das Recht, bei jedem Wahlakt vor eine klare und unzweideutige Lage gestellt zu werden.

2. Initiativen und Behördenvorlagen

Gemäss Art. 139 Abs. 3 und Art. 194 Abs. 2 BV gilt die Einheit der Materie für Volksinitiativen und Behördenvorlagen zur Partialrevision der Bundesverfassung. Der Verfassungsgeber hat damit eine früher undeutliche Rechtslage bereinigt¹⁰. Beim Gesetzes- und Staatsvertragsreferendum gemäss den Art. 140 und 141 BV ist die Einheit der Materie nicht direkt vorgeschrieben. Sie gilt sinngemäss auch hier, indem nicht in ein einziges Gesetz künstlich mehrere Gesetze zusammengelegt werden dürfen. Freilich handelt es sich bei Gesetzesvorlagen (etwa den Gesamtkodifikationen des Privat- und Strafrechtes) oder bei umfassenden Staatsverträgen wie den bilateralen Abkommen mit der Europäischen Union um grosse Pakete, wo die Einheit der Materie nicht mit derselben Strenge gelten kann, wie bei Partialrevisionen der Verfassung. Die Einheit der Materie ist daher in diesen Bereichen naturgemäss stark relativiert. 2485

⁹ Entscheid des Bundesrates vom 10. Oktober 1911, wiedergegeben in Burckhardt, Bundesrecht, Zweiter Band, Nr. 415, 66.

¹⁰ Vgl. BBl 1997 I 432.

3. Initiative und Gegenentwurf

- 2486 Im Bund¹¹ und in den Kantonen können die Parlamente auch ohne explizite Rechtsgrundlage¹² einer Volksinitiative einen Gegenvorschlag entgegenstellen. Gilt der Grundsatz der Einheit der Materie auch für einen Gegenvorschlag, der die «nämliche Verfassungsmaterie beschlagen»¹³ soll? In diesem Zusammenhang ist von «Einheit der Materie im weiteren Sinn»¹⁴ oder von einer «zweiten Regel» der Einheit der Materie¹⁵ die Rede. Freilich ist die Problematik, die sich bei einer Abstimmung über Vorschlag und Gegenvorschlag ergibt, eine etwas andere. Während der Grundsatz der Einheit der Materie danach fragt, ob der Vorschlag in sich eine einheitliche Materie beschlägt, stehen beim Vorschlag und Gegenvorschlag zwei unterschiedliche Vorlagen zur Diskussion, welche dieselbe Frage stellen, aber andere Antworten geben¹⁶. Seitdem im Bund und in fast allen Kantonen das diesbezügliche Abstimmungsverfahren von Verfälschungen bereinigt worden ist¹⁷, geht es nur noch um einen *angemessenen politischen Zusammenhang* zwischen Vorschlag und Gegenvorschlag. Das heutige Abstimmungsverfahren nach dem Vorbild des Bundes wahrt eine unverfälschte Willenskundgabe der Stimmberechtigten.
- 2487 Die Einheit der Materie wird aber dann verletzt, wenn eine gleichzeitige, gekoppelte Abstimmung über eine oder mehrere Initiativen mit einem Gegenvorschlag abgehalten wird, wobei sich die Vorlagen unabhängig voneinander verwirklichen lassen. Die Koppelung der Vorlagen bedingt, dass diese sachlich so zusammenhängen müssen, so dass eine getrennte Verwirklichung der Vorlagen unmöglich wäre. Ist diese Voraussetzung nicht gegeben, so verletzt die gekop-

¹¹ Siehe Art. 139 Abs. 5 BV.

¹² Vgl. z.B. BGE 113 Ia 46 E. 5a, 53. 104 Ia 240 E. 3b, 245, 101 Ia 492 E. 4a, 495 f., 91 I 189 E. 2, 195 f.; GRISEL, Initiative 272; es sei denn, der Verfassungs- oder Gesetzgeber habe darauf verzichten wollen; vgl. GRISEL, Démocratie 219.

¹³ Siehe Art. 27 Abs. 3 GVG und Art. 139 Abs. 6 BV zum Abstimmungsverfahren.

¹⁴ Vgl. BGE 113 Ia 46 E. 5a, 54, 100 Ia 53 E. 6a, 59; AUBERT I N. *399; WIDMER 111–114; WILDHABER, Komm. BV zu Art. 121/122 BV 1874 (Titel vor N. 132).

¹⁵ AUBERT I N. *399.

¹⁶ Vgl. BGE 113 Ia 46 E. 5a, 54, 101 Ia 492 E. 4a, 496, 100 Ia 53 E. 6a, 59; WILDHABER, Komm. BV, N. 132 zu Art. 121/122 BV 1874; AUBERT I N. *399; GRISEL, Démocratie 211; HEFTI-SPOERRY 9–16.

¹⁷ Im Bund siehe Art. 139 Abs. 6 BV.

pelte Abstimmung über eine Initiative und einen Gegen-
vorschlag die Einheit der Materie¹⁸.
Der *Gegenvorschlag als solcher* hat ebenfalls wie die Volks- 2488
initiative gleichermaßen den Grundsatz der Einheit der Ma-
terie zu beachten, was sich zwanglos aus Art. 194 Abs. 2
BV ergibt. Würde man bei einer Volksinitiative und einem
(behördlichen) Gegenvorschlag unterschiedliche Massstäbe
anlegen¹⁹, so müsste dies «zu geradezu stossenden Unge-
rechtigkeiten»²⁰ führen.

4. Referendumsbegehren

In gewisser Weise hat auch das Referendumsbegehren die 2489
Einheit der Materie zu beachten. Es darf sich nämlich nur
auf eine einzige referendumsfähige Vorlage beziehen²¹. Für
jede referendumsfähige Materie ist ein gesondertes Begehren
einzureichen.

III. Beurteilungskriterien

1. Allgemeinen

Zwischen den zur Abstimmung gelangenden Inhalten, zu 2490
denen der Stimmbürger in einer Vorlage einheitlich Stellung
zu nehmen hat, muss ein *genügender sachlicher Zusammen-
hang* bestehen²². Die Problematik erinnert an die Rechts-
gleichheit, welche Differenzierungen nur auf Grund
sachlicher Unterschiede zulässt. Wie dieser «sachliche» Zu-
sammenhang hergestellt werden kann, darüber bestehen die
unterschiedlichsten Auffassungen²³. Im Folgenden werden
verschiedene Autoren kurz vorgestellt.

Aubert hält die Einheit der Materie dann für verletzt, wenn 2491
eine Initiative mindestens zwei Punkte enthält, und wenn ein

¹⁸ Vgl. BGE 113 Ia 46 E. 6b, 57 f.

¹⁹ Zu dieser Praxis des Bundesgerichts vgl. N. 2162 sowie 2519–2521.

²⁰ Vgl. Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 13. April 1995, Abschnitt 2.A.3. am Ende;
RUDOLF WERTENSCHLAG, Der zulässige Gegenstand des Gegenvorschlags zu einer formu-
lierten Verfassungsinitiative im Bund, ZBl 1992 558–562.

²¹ Vgl. Entscheid des Regierungsrates des Kantons Obwalden vom 9. Dezember 1980,
VVGGE OW 1978–1980, Nr. 4, 5 f.

²² Vgl. N. 2482 f.

²³ Vgl. die Gesamtdarstellung von WILDHABER, Komm. BV, N. 88–112 zu Art. 121/122 BV
1874 m.w.H.

Bürger den ersten Punkt ohne den zweiten und auch den zweiten ohne den ersten wollen kann. Dies bedeute, dass eine Initiative dann regelwidrig sei, wenn sie zwei Ziele vorschläge oder zwei Mittel zur Erreichung eines Zieles, nicht aber dann, wenn sie ein Ziel und ein Mittel zu dessen Erreichung vorschläge. Denn wer einem Mittel zustimme, stimme auch dem Ziel zu²⁴.

2492 In ähnlicher Weise wie Aubert hat Wolffers den Grundsatz zu definieren versucht²⁵. Nach seiner Auffassung besteht in jenen Fällen ein «innerer Zusammenhang» zwischen den einzelnen «Punkten» eines Volksbegehrens, in denen es nicht sinnvoll wäre, die Aufteilung dieser «Punkte» auf mehrere Initiativen zu verlangen. Dabei komme es nicht darauf an, ob die Initianten ihren Text so ausgestaltet haben, dass er sich nicht ohne vorherige Umformung in mehrere, als gesonderte Abstimmungsvorlagen geeignete Teile zerlegen lasse. Ansonsten hätten es die Urheber einer Initiative in der Hand, durch deren Formulierung den Grundsatz der Einheit der Materie unwirksam zu machen. Vielmehr darf es nach Wolffers nicht sinnwidrig sein, die beiden «Punkte» dem Risiko ungleicher Abstimmungsergebnisse auszusetzen. Im Unterschied zu Aubert betrachtet Wolffers aber auch im Falle des «konventionellen Zusammenhangs» den Grundsatz gewahrt. Häufig seien blosse *Konventionen* dafür massgeblich, ob man irgendeinen Komplex von Gegebenheiten als Einheit betrachte. Solche Konventionen könnten es im politischen Leben unter Umständen mit sich bringen, dass politische Postulate trotz ihrer Zusammengesetztheit aus mehreren Elementen unwillkürlich als Einheiten empfunden würden. Es würde dann in derartigen Ausgangslagen gegen Treu und Glauben verstossen, wenn man den Grundsatz als verletzt ansehe²⁶.

2493 Diese Überlegung spielt in der Politik eine grosse Rolle und bestimmt die Gestaltung der Vorlagen stark. Dabei handelt es sich mehr als nur um einen kurzzeitig konstruierten politischen Zusammenhang der einzelnen Materien. Der konventionelle Zusammenhang belässt vielmehr Materien, die von allen Beteiligten von Anfang an als Einheit behandelt wurden, weiterhin zusammen, selbst wenn ein strikter und zwingender Zusammenhang nicht gegeben ist. Auf diese Weise

²⁴ Vgl. AUBERT I N. 392.

²⁵ ARTHUR WOLFFERS, Die Einheit der Materie, ZBl 1974 457–468.

²⁶ Vgl. WOLFFERS (Anm. 25) 459, 465 f.

bestimmt ein Aspekt von Fairness die politische Auseinandersetzung. Dies ist gerade das Ziel der Wahl- und Abstimmungsfreiheit. Aus der Einheit der Materie sollten keine übertriebenen Anforderungen gestellt werden, denn damit könnte sich deren eigentlicher Zweck, die Schaffung von Fairness in der politischen Auseinandersetzung, in das Gegenteil umkehren.

Paul Richli möchte die Einheit der Materie in drei Schritten beurteilt haben²⁷. «Zunächst ist [...] zu erkunden, ob eine Volksinitiative eindeutig mit einer früheren Initiative vergleichbar sei, die unter Aspekten der Einheit der Materie nicht kontrovers war. Ist dies der Fall, kann die Prüfung prinzipiell beendet werden, es sei denn, es zeigten sich bei politisch relevanten Gruppierungen neue Sensibilitäten. Zweitens: Ist die Initiative mit keiner früheren vergleichbar, die zu Diskussionen Anlass gab, so ist nach Wahrnehmungen relevanter politischer Gruppierungen Ausschau zu halten, welche gegen die Bejahung der Einheit stehen. Gegebenenfalls ist diesen Wahrnehmungen Rechnung zu tragen und die Einheit der Materie zu verneinen, sofern das Initiativrecht dadurch nicht in unhaltbarer Weise eingeschränkt wird. Drittens: Ist die Initiative mit einer früheren Initiative vergleichbar, bei der die Einheit der Materie verneint wurde, so ist prinzipiell gleich zu entscheiden, es sei denn, die frühere Sensibilität habe sich verflüchtigt.»

Dieses Prüfprogramm spricht in seiner Vieldeutigkeit für die Komplexität der Problematik. Der unbestimmte Rechtsbegriff des «sachlichen Zusammenhangs» wird durch neue unbestimmte Begriffe, wie «neue Sensibilitäten», «Sensibilität habe sich verflüchtigt» oder «unhaltbarer Weise» ersetzt und erfährt damit noch mehr Unbestimmtheit. Es ist nicht möglich, normativ die Einheit der Materie zu erfassen. Aus dieser Aporie gibt es nur einen Ausweg: Das ist die frühere Praxis der Bundesversammlung, welche diese Anforderung ausserordentlich large gehandhabt hat und damit bisher – bis auf die Halbierungsinitiative – keinen Missbrauch mit dem Erfordernis der Einheit der Materie getrieben hat. Damit wird das Erfordernis auch leichter handhabbar und verliert an Komplexität.

Will die Bundesversammlung die Praxis verschärfen, bleibt als einziges die Möglichkeit der Gruppenbildung zur

²⁷ Vgl. RICHLI 280 f.

möglichst gleichmässigen Ausbildung der Praxis, wie das das Bundesgericht regelmässig den Rechtsanwendern abverlangt²⁸. Luzius Wildhaber²⁹ hatte diese Gruppenbildung wie folgt vorgenommen:

Beschränkung auf ein einziges Thema;

- Beschränkung auf einen Zweck, verbunden mit der hiefür vorgeschlagenen Finanzierung;
- Verknüpfung eines Themas mit einer Übergangsbestimmung;
- Verknüpfung eines generell-abstrakten Themas mit einer Verbotsnorm für eine konkrete öffentliche oder private Grossanlage;
- Verbindung eines Zieles mit den sachlich dazugehörigen Mitteln oder mit den sich daraus ergebenden Konkretisierungen;
- Verknüpfung mehrerer Elemente, die teleologisch, historisch oder pragmatisch noch einer einheitlichen Thematik zugerechnet werden können.

2497 Diese Gruppenbildung ist u.E. der einzige Weg, um den sachlichen Zusammenhang möglichst nachvollziehbar und handhabbar zu machen. Eine höhere Form von Normativität ist kaum denkbar.

2. Beurteilungskriterien und zuständige Instanz

2498 Im Bund obliegt der Entscheid, ob eine Initiative mangels Einheitlichkeit nichtig erklärt wird, gemäss Art. 139 Abs. 3 BV der Bundesversammlung³⁰. Der Bundesrat hat der Bundesversammlung eine Botschaft und einen entsprechenden Antrag zu unterbreiten³¹. Die Praxis der Bundesversammlung zur Einheit der Materie war bis vor kurzem ausserordentlich large. Erst mit der Ungültigerklärung der Armee-Halbierungsinitiative erfuhr diese Praxis einen Einbruch. Die bisherige, ältere Praxis *steht in einem gewissen Gegensatz* zur strengeren Rechtsprechung des Bundesgerichts, welches

²⁸ BGE 125 II 152 E. 4c/aa, 162.

²⁹ WILDHABER, Komm. BV, N. 104–112 zu Art. 121/122 BV 1874.

³⁰ Siehe auch Art. 27 Abs. 1 GVG.

³¹ Siehe Art. 23 GVG.

nach Art. 85 Bst. a OG letztinstanzlich Stimmrechtsbeschwerden gegen kantonale Abstimmungen beurteilt³². Die Anforderungen der Einheit der Materie sollten sich nach einheitlichen, normativen Beurteilungskriterien bestimmen³³. Aus diesem Grunde wäre es wünschbar, wenn im Bund die Bundesversammlung ihre Zuständigkeit zur Beurteilung der Gültigkeit von Volksinitiativen auf das Bundesgericht übertragen würde³⁴. Denn das Selbstverständnis der zuständigen Instanz leitet deren Rechtsprechung. Das der Verfahrensfairness verpflichtete Bundesgericht würde hier die inkonsequente Praxis der Bundesversammlung zur Gültigkeit von Initiativen kaum fortführen oder aber eine Praxisänderung vorher ankündigen. Ausserdem weist die Justizreform vom 12. März 2000 in Art. 189 Abs. 1 Bst. f BV Streitsachen betreffend eidgenössische und kantonale Bestimmungen über die politischen Rechte dem Bundesgericht zu. Der Bundesgesetzgeber ist hier von Verfassungswegen gehalten, die an sich mögliche Ausnahmeklausel des Art. 189 Abs. 4 Satz 1 nicht zu gebrauchen und im Sinne von Satz 2 eine Gegen Ausnahme vorzusehen.

3. Bundesebene

³² Vgl. N. 2510–2525.

³³ So auch RICHLI 270 f.

³⁴ Regelmässig sind in den Kantonen dafür Regierungsrat und Grosser Rat eingesetzt. In mehreren Kantonen sind Gerichte als kantonale Verfassungsgerichte über bestimmte Fragen der Wahl- und Abstimmungsfreiheit eingesetzt: Im Kanton Basel-Stadt prüft das Appellationsgericht als Verfassungsgericht die Zulässigkeit von Volksinitiativen; siehe § 49 Abs. 1 Bst. a KV BS und dazu den Entscheid des Verfassungsgerichtes von Basel-Stadt vom 14. Mai 1993, BJM 1994 107–112; vgl. ferner GERHARD SCHMID, *Parlament, Regierung, Gerichte*, in Eichenberger/Jenny/Rhinow/Ruch/Schmid (Hrsg.), *Handbuch* 277.

Im Kanton Basel-Landschaft ist das Verwaltungsgericht als Verfassungsgericht tätig; siehe § 86 KV BL und zur Praxis etwa BJM 1988, 69–78, BJM 1990, 50–56, und ferner baselandschaftliche Verwaltungsgerichtsentscheide seit 1987.

Im Kanton Nidwalden besteht eine weit umschriebene Verfassungsgerichtsbarkeit durch das Obergericht. Dieses prüft namentlich Streitigkeiten über die Ausübung der politischen Rechte, die Gültigkeit von Wahlen und Abstimmungen, Streitigkeiten über die Rechtmässigkeit von Gesetzen und Verordnungen, Kompetenzkonflikte, wenn das Verfassungsgericht nicht Partei ist (ansonsten ist der Landrat zuständig, Art. 61 Ziff. 12 KV NW); siehe Art. 69 KV NW.

Im Kanton Jura besteht eine Verfassungsgerichtsbarkeit, die durch das Tribunal Cantonal ausgeübt wird; siehe Art. 103 Abs. 1 Bst. a und 104 KV JU; vgl. dazu z.B. den Entscheid des Tribunal Cantonal vom 4. November 1991, RJJ 1992, 106–113; KONRAD BAUMANN, *Quelques exemples de mise en oeuvre de la constitution jurassienne*, ZSR 1989 I 465–496 (486–496).

2500 Bei der Überprüfung der Vereinbarkeit einer Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung mit der Einheit der Materie verwendet der *Bundesrat* zu deren Umschreibung unterschiedliche Formulierungen:

- sachlich abgegrenzter Aufgabenbereich³⁵;
- die Forderungen des Initiativbegehrens hängen sachlich zusammen und erscheinen in sich kohärent³⁶;
- der Lohnausgleich ist *conditio sine qua non* einer Kürzung der Arbeitszeit³⁷;
- die Voraussetzung des sachlichen Zusammenhangs zwischen den einzelnen Teilen ist somit erfüllt³⁸;
- der zweite Teil der Initiative bildet eine logische Folgerung des ersten³⁹;
- zwischen den Forderungen bestehe kein «logischer Zusammenhang»⁴⁰.

2501 Wenn es um die konkrete Beurteilung der Frage geht, ob der Zusammenhang zwischen einzelnen Teilen einer Initiative dem Grundsatz der Einheit der Materie genügt, fällt auf, dass der Bundesrat zunächst die Inhalte der einzelnen Teile der Initiativen untersucht. Zwischen diesen einzelnen Teilen schafft er den sachlichen Zusammenhang mit Formulierungen wie «logische Folge» und «*conditio sine qua non*». Diese machen die Argumentation zwar in gewisser Weise operabel; gleichwohl steht für die Beurteilung der Einheit der

³⁵ BBl 1988 I 633 f. (zur Kleinbauern-Initiative, die auf eine bestimmte Ausgestaltung der Landwirtschaftspolitik abzielt).

³⁶ BBl 1988 II 970 f. (zur Volksinitiative «für eine Schweiz ohne Armee und eine umfassende Friedenspolitik»).

³⁷ BBl 1987 II 1021 f. (zur Volksinitiative zur «Herabsetzung der Arbeitszeit»).

³⁸ BBl 1987 II 1067 f. (zur Volksinitiative «zur Rettung unserer Gewässer» und zur Revision des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer, wobei lediglich die Inhalte der einzelnen Absätze des verlangten Verfassungsartikels wiedergegeben werden).

³⁹ BBl 1989 II 6 f. (zur Volksinitiative «Stopp dem Atomkraftwerkbau [Moratorium]» und «für den Ausstieg aus der Atomenergie». Die Forderung nach Massnahmen, die gleichzeitig eine ausreichende Elektrizitätsversorgung und den Ausstieg aus der Kernenergie zum Ziel haben, lässt sich daher sachlich begründen. Zwar wären im Prinzip separate Antworten möglich, aber auch die Zusammenlegung der beiden Teile ermöglicht dem Stimmbürger einen Entscheid.)

⁴⁰ Botschaft über die Volksinitiative «Für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik» vom 22. Juni 1994, BBl 1994 III 1201 ff. (1209).

Materie kein durchdachtes Konzept zur Verfügung⁴¹. Der genügende sachliche Zusammenhang war bislang – von ganz krassen Fällen abgesehen – stets vermutet worden. Bisher hat die Bundesversammlung lediglich zwei Initiativen wegen Missachtung der Einheit der Materie für ungültig erklärt und eine Initiative aufgeteilt⁴²: 2502

1. Die von der Partei der Arbeit lancierte *Volksinitiative* «gegen Teuerung und Inflation»⁴³ beauftragte den Bund, eine Entwicklung der Volkswirtschaft zu sichern, die den «gesellschaftlichen Notwendigkeiten und den Erfordernissen des Umweltschutzes» entspricht, beziehungsweise «Krisenerscheinungen jeder Art» vorzubeugen. Insbesondere hatte der Bund danach die Sicherheit des Arbeitsplatzes, das Recht auf Wohnung sowie den Schutz gewisser Berufs- und Wirtschaftszweige (Landwirtschaft, Handwerk und Kleinhandel) zu garantieren. Diese *Ziele* sollten durch einschneidende *Massnahmen*, wie direkte Kontrolle der Arbeits- und Kapitaleinkommen, ebenso durch Massnahmen in den Bereichen der Aussenwirtschaft, des wirtschaftlichen Wettbewerbes und des Steuerwesens erreicht werden. 2503

Der Bundesrat hatte zur Einheit der Materie ausgeführt⁴⁴: «Das Prinzip der Einheit der Materie will also verhindern, dass die Stimmberechtigten sich gezwungen fühlen, über eine eingereichte Volksinitiative mit mehreren, innerlich nicht zusammenhängenden Forderungen, über die sie unterschiedlich entscheiden möchten, einheitlich beschliessen zu müssen; es bewahrt sie vor einer Zwangslage.» Die Initiative dürfe nur die Verwirklichung eines einzigen verfassungspolitischen Postulates zum Ziele haben. 2504

Der Begriff des «inneren Zusammenhanges» lässt einen weiten Ermessensspielraum offen. Der Bundesrat nimmt unter anderem auch Bezug auf seine bisherigen Formulierungen⁴⁵, 2505

⁴¹ Das Prüfprogramm von RICHLI 280 f. will im Wesentlichen die Präzedenzfälle heranziehen und somit eine Entscheidung ermöglichen, ausser die «frühere Sensibilität habe sich verflüchtigt» (281); damit widerspricht RICHLI sich selbst, indem er die Forderung normativer Kriterien wegschiebt.

⁴² WILDHABER, Gültigkeit 293, zählt auch noch die Chevalier-Initiative von 1955 dazu; diese wurde aber wegen Undurchführbarkeit für ungültig erklärt.

⁴³ Botschaft des Bundesrates über die Volksinitiative «gegen Teuerung und Inflation» vom 20. April 1977, BBl 1977 II 501 ff.

⁴⁴ BBl 1977 II 506.

⁴⁵ So ausdrücklich auf den «Rheinaubericht» (Bericht des Bundesrates vom 4. Mai 1954 an die Bundesversammlung über das Volksbegehren zum Schutze der Stromlandschaft Rheinfal – Rheinau, BBl 1954 I 735) und auf den Bericht zur «Chevalier-Initiative» (Bericht

in denen er festgehalten hat, dass die sachlich nicht gerechtfertigte Koppelung verschiedener Materien unzulässig sei. Die Praxis der Bundesversammlung sei jedoch weitherzig und müsse im Lichte des Grundsatzes «im Zweifel zugunsten der Volksrechte» betrachtet werden. Daraus sei allerdings nicht der Schluss zu ziehen, die Forderung nach der Einheitlichkeit der Materie sei aus dem Blickwinkel der Initianten zu würdigen. Entscheidend sei vielmehr die Beurteilung unter dem Gesichtspunkt der politischen Willensentscheidung des Stimmbürgers. Die Grenze der Anwendung des Grundsatzes «in dubio pro populo» liege dort, wo mangels des inneren sachlich gerechtfertigten Zusammenhangs die Verletzung des Gebots der Einheit der Materie unzweifelhaft sei.

2506 Der Bundesrat teilte die Volksinitiative in einen Ziel- und in einen Massnahmenteil auf. Den Ausschlag für die Verneinung der Einheit der Materie gab die Tatsache, dass verschiedene soziale Grundrechte (Garantie der Sicherheit des Arbeitsplatzes, des Rechts auf Wohnung, allgemeine und umfassende soziale Sicherheit), bei denen schon fraglich war, ob es von der Sache her gerechtfertigt wäre, sie zu einer Initiative zu vereinigen, mit einer ausserordentlich umfassenden konjunkturpolitischen Kompetenz des Bundes verbunden wurden. Ebenso verneinte der Bundesrat einen inneren Zusammenhang zwischen den Zielen und den Massnahmen. Das Parlament ist seinem Antrag auf Ungültigerklärung der Initiative gefolgt⁴⁶.

2507 2. Die *Halbierungsinitiative* verband ein Sachanliegen mit der Finanzpolitik. Sie verlangte die Reduktion der Ausgaben für die Landesverteidigung. Das eingesparte Geld sollte in drei andern Bereichen, nämlich der internationalen Friedenspolitik, der Finanzierung der staatlichen Sozialversicherung sowie der Umstrukturierung der Rüstungsbetriebe Verwendung finden⁴⁷. In Frage stand namentlich der Zusammenhang zwischen der Kürzung der Militärausgaben und den zusätzlichen Ausgaben für die soziale Sicherheit im In-

des Bundesrates vom 8. August 1955 an die Bundesversammlung über das Volksbegehren über eine vorübergehende Herabsetzung der Militärausgaben, BB1 1955 II 328 ff.).

⁴⁶ Vgl. Amtl. Bull. StR 1977 720 ff., 762; Amtl. Bull. NR 1977 1221 ff., 1727.

⁴⁷ Vgl. Botschaft über die Volksinitiative «Für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik» vom 22. Juni 1994, BB1 1994 III 1201 ff. (1203).

land. Der Bundesrat befand zwar in seiner Botschaft⁴⁸, dass zwischen diesen Punkten «kein logischer Zusammenhang»⁴⁹ bestehe. Denn der finanzielle Zusammenhang und ein sehr weitgefasserter Begriff der «Sicherheitspolitik», der auch die soziale Sicherheit umfasse, können diesen Zusammenhang strenggenommen nicht herstellen. «Immerhin kann aber ein solcher Zusammenhang wenigstens betreffend das Nebenthema (zusätzliche Friedenspolitik) postuliert werden, da bei weiter Auslegung des Begriffs Friedenspolitik auch die Förderung der sozialen Sicherheit im Inland einbezogen werden könnte. In Weiterführung der bisherigen grosszügigen Praxis von Bundesrat und Bundesversammlung und nach dem Grundsatz «Im Zweifel zu Gunsten der Volksrechte» könne deshalb auch bei der Initiative «Für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik» die Einheit der Materie [...] bejaht werden»⁵⁰. Die Bundesversammlung ist diesem Antrag nicht gefolgt⁵¹ und hat die Initiative wegen Verletzung der Einheit der Materie für ungültig erklärt. Damit ist ohne vorherige Ankündigung die bisher large Praxis, welche Behördenvorlagen und Volksinitiativen gleichermaßen grosszügig beurteilte⁵², verschärft worden⁵³. Sollte dies mehr als nur einer politischen Laune entsprungen sein, so müsste sich die neue Praxis zur Einheit der Materie auch auf die Behördenvorlagen erstrecken; zahlreiche Abstimmungen der Vergangenheit wären demnach nicht mehr zulässig⁵⁴. In diesem Sinne hatte noch der Spielbankenartikel in der Volkssabstimmung vom 7. März 1993⁵⁵ aus politischen Gründen die Erhebung einer Abgabe und zugleich deren Verwendung zur Finanzierung der AHV vorgeschrieben⁵⁶.

⁴⁸ Vgl. Botschaft über die Volksinitiative «Für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik» vom 22. Juni 1994, BBl 1994 III 1201 ff. (1204 ff).

⁴⁹ Vgl. S. 1209.

⁵⁰ Botschaft des Bundesrates, BBl 1994 III 1211.

⁵¹ Vgl. Amlt.Bull. NR 1995 1396 ff.; Amlt.Bull. StR 1995 369 ff.

⁵² Vgl. die Nachweise bei ODERMATT 710–715.

⁵³ Vgl. Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 13. April 1995, Abschnitt 2.B.4.

⁵⁴ Vgl. Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 13. April 1995, Abschnitt 2.B.2. Mit zahlreichen Beispielen; vgl. ODERMATT 722–724.

⁵⁵ Vgl. Art. 106 Abs. 3 BV, wonach eine Spielbankabgabe zur Deckung des Bundesbeitrages an die AHV verwendet wird.

⁵⁶ RICHLI 279 Anm. 66, der die Halbierungsinitiative als mit der Einheit der Materie nicht vereinbar angesehen hatte (vgl. 267), sieht den Spielbankenartikel als damit vereinbar an, weil eine historisch ausgewiesene Verknüpfung mit der Sozialpolitik bestehe, die sich im Bundesgesetz über Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten finde, SR 935.51. RICHLI hielt die Halbierungsinitiative als mit der Einheit der Materie wohl deshalb unvereinbar,

- 2508 Die Bundesversammlung dürfte an dieser Praxis- verschärfung wohl nicht festhalten. So hat sie die Volksinitiative für eine Abschaffung der direkten Bundessteuer für gültig erklärt, obwohl diese vorsieht, die mit der Abschaffung der direkten Bundessteuer erwachsenen Ertragsausfälle würden «soweit notwendig durch eine in der Verfassung nach oben begrenzte allgemeine Verbrauchssteuer ausgeglichen»⁵⁷. «Diese finanzielle Umlagerung verknüpft in radikalster Weise zwei Arten von Einnahmen, die unter steuersystematischen (und steuerpolitischen!) Aspekten etwa im selben Verhältnis zueinander stehen wie Ausgaben für Militär, Friedenspolitik und Sozialpolitik»⁵⁸. Das Vorgehen der Bundesversammlung war im Fall der «Halbierungsinitiative» mit der bisher geübten und wohl auch der künftigen Praxis inkonsistent. Luzius Wildhaber hielt dafür, dass die Halbierungsinitiative auf Grund der bisherigen Praxis eher zur Abstimmung hätte zugelassen werden sollen⁵⁹. Der anderslautende Ungültigkeitsentscheid der Bundesversammlung sei indes nicht willkürlich oder rechtswidrig gewesen, es handle sich vielmehr um eine denkbare und zulässige Fortbildung des Verfassungs- und Gesetzesrechts zur Einheit der Materie. Diese Hoffnung wird sich kaum erfüllen, denn es ist wegen des politischen Charakters der Halbierungsinitiative nicht anzunehmen, dass die Bundesversammlung ihre neue Praxis fortführt und sogar auf ihre eigenen Vorlagen anwendet. Insofern bleibt der Entscheid problematisch.
- 2509 3. Im Jahr 1920 wurde bei der sog. «Ausländerinitiative»⁶⁰ die Einheit der Materie verneint. Die Bundesversammlung hat das Volksbegehren aber nicht ungültig erklärt, sondern die verschiedenen Anliegen der Initianten wurden separat zur Abstimmung vorgelegt.

weil sie eine sinnvolle Gestaltung der Verfassunggebung und der Gesetzgebung verunmögliche (vgl. 277 f.).

⁵⁷ Vgl. BBl 1995 I 428 ff.

⁵⁸ ODERMATT 715; Amtl.Bull. StR 1996 109 ff., 588; Amtl.Bull. NR 1996 1106, 1130, 1278.

⁵⁹ Vgl. WILDHABER, Gültigkeit 295.

⁶⁰ Vgl. BBl 1920 IV 138.

4. Kantonale Ebene

a) Differenzierungen der bundesgerichtlichen Praxis

Der Grundsatz der Einheit der Materie gilt zwar für alle Vorlagen, die der Volksabstimmung unterstehen. Das Bundesgericht stellt indessen je nach Vorlage unterschiedlich strenge Anforderungen. An Gesetzesvorlagen werden tiefere Anforderungen gestellt als an Partialrevisionen der Verfassungen. Initiativen werden strenger beurteilt als behördliche Vorlagen, und die formulierten Initiativen werden strenger beurteilt als allgemeine Anregungen⁶¹. 2510

b) Gesetzesvorlagen

Entsprechend der Formulierung des Bundesgerichts besteht die weiteste Gestaltungsfreiheit im Bereich der *Gesetzesvorlage*. «Dabei ist der Grundsatz gewahrt, sofern mit dem fraglichen Gesetz eine bestimmte Materie geregelt werden soll und die einzelnen, zu diesem Zweck aufgestellten Vorschriften zueinander in einer sachlichen Beziehung stehen. Der Stimmbürger hat mithin keinen verfassungsmässigen Anspruch darauf, dass ihm einzelne, allenfalls besonders wichtige Vorschriften eines Gesetzes, das eine bestimmte Materie regelt, gesondert zur Abstimmung vorgelegt werden. Er muss sich vielmehr auch dann für die Gutheissung oder Ablehnung der ganzen Gesetzesvorlage entscheiden, wenn er mit einzelnen Vorschriften nicht einverstanden ist»⁶². 2511

Das Bundesgericht hat sich in vielen Fällen mit der Tragweite der Einheit der Materie bei Gesetzesvorlagen befasst. Im Folgenden werden drei charakteristische Beispiele herausgegriffen: 2512

1. Bei einer Gesetzesvorlage im Kanton Zürich genügte als einheitliches Anliegen einer Gesetzesvorlage das gemeinsame Ziel einer besseren innerkantonalen Finanzordnung und die neue Verteilung der finanziellen Lasten zwischen Kanton und Gemeinden. Hier schaffte der «fi- 2513

⁶¹ Vgl. die Übersicht in BGE 113 Ia 46 E. 4a, 52 f.

⁶² BGE 111 Ia 196 E. 2b, 198 m.w.H.; ähnlich 113 Ia 46 E. 4a, 53.

nanzpolitische Sachzusammenhang»⁶³ die Verbindung zwischen den verschiedenen Teilen der Vorlage, die an sich nicht zwingend zusammengehörten.

- 2514 2. Eine Gesetzesvorlage über die Organisation der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit umfasste auch die Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen an den Regierungsrat. Dieser wurde befugt, andere Gesetze und Dekrete in Bezug auf Organisations- und Zuständigkeitsvorschriften im Rahmen des neuen Gesetzes anzupassen. Das Bundesgericht hielt die Einheit der Materie zu Recht nicht als verletzt, denn es könne nicht darauf ankommen, «ob jene Gesetze an sich verschiedene Materien regeln»⁶⁴. Selbstverständlich ändert fast jedes Gesetz in seinen Schlussbestimmungen noch weitere andere Gesetze, die in einem gewissen Zusammenhang mit dem Gesetz stehen⁶⁵.
- 2515 3. Auch ein Gegenvorschlag zu einer Gesetzesinitiative muss für sich allein betrachtet den Grundsatz der Einheit der Materie einhalten. Ein Gegenvorschlag, der die umgrenzte Materie des kantonalen Steuerrechts neu ordnet, hält sich an die Einheit der Materie, wenn die zu diesem Zweck aufgestellten Bestimmungen zueinander in einer sachlichen Beziehung stehen⁶⁶. Wenn schon der Erlass eines neuen kantonalen Steuergesetzes für sich allein betrachtet mit dem Grundsatz der Einheit der Materie zu vereinbaren ist, so muss auch eine blosse Teilrevision unbedenklich sein.
- 2516 Der Grundsatz der Einheit der Materie gilt bei gesamthaften Gesetzesvorlagen (Totalrevisionen oder neuen Gesetzen) nur noch abgeschwächt. Im Extremfall handelt es sich bei einer derartigen Vorlage um eine Kodifikation, die wie das Zivilgesetzbuch, zahlreiche Gebiete miteinschliesst. Das Zivilgesetzbuch ist als bundesgesetzliche Kodifikation auf Dauer angelegt, sodass die Abstimmung über derartige Erlasse nur äusserst selten vorkommt. Das kantonale Recht ergeht nicht als Kodifikation, sondern vielmehr in Form von Gesetzen,

⁶³ BGE 111 Ia 196 E. 3a, 199.

⁶⁴ BGE 112 Ia 136 E. 3g, 141 f.

⁶⁵ Beispiel: Das in der Volksabstimmung vom 4. Dezember 1994 angenommene BG vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (AS 1995 1328) änderte in seinem Anhang fünf andere, noch in Kraft stehende Bundesgesetze. Oder die Änderung vom 4. Oktober 1991 des BG über die Organisation der Bundesrechtspflege (AS 1992 288) änderte im Anhang geradezu querschnittartig 68 andere Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse.

⁶⁶ BGE 113 Ia 46 E. 4b, 53.

welche einzelne Sachbereiche regeln. Gleichwohl kann in einem Gesetz eine Vielzahl von unterschiedlichen und an sich abtrennbaren Fragen zusammengefasst werden. Insofern gilt auch bei kantonalen Gesetzesvorlagen der Grundsatz der Einheit der Materie nur eingeschränkt.

c) Verfassungsvorlagen

Bei der *Totalrevision einer Verfassung* gelangen eindeutig mehr noch als bei einer gesamthaften Gesetzesvorlage zahlreiche, unterschiedliche Materien gleichzeitig zur Abstimmung. Der Grundsatz wird so stark relativiert, dass man davon ausgehen muss, dass er in diesem Bereich nicht gilt. 2517

Bei *Partialrevisionen* gilt der Grundsatz der Einheit der Materie vollumfänglich⁶⁷. Das Bundesgericht verfolgt hier eine relativ strenge Praxis, insbesondere, wenn es sich um eine Volksinitiative handelt⁶⁸. In einem Entscheid, der eine Teilrevision der Berner *Kantonsverfassung* unter dem Titel «Verfassung des Kantons Bern in seinen neuen Grenzen» betraf, schützte das Bundesgericht die Auffassung des kantonalen Parlaments, wonach nur jene Normen der Verfassung geändert wurden, die direkt die neue Situation, nämlich die Abspaltung des Gebietes des Nordjuras, betrafen. Auch wenn die Partialrevision drei Normenkomplexe betraf (Reorganisation des Kantons in seinen neuen Grenzen, neue verfassungsmässige Garantien zugunsten des bernischen Südjuras und des Laufentals, Umschreibung der Kompetenzen betreffend die verschiedenen im Zusammenhang mit der Trennung stehenden Massnahmen), bestand ein weitgehender innerer Zusammenhang zwischen ihnen. Sie verfolgten alle dasselbe Ziel, nämlich die Anpassung der Kantonsverfassung an die mit der Loslösung des Nordjuras entstandene neue Situation⁶⁹. 2518

d) Volksinitiativen und Behördenvorlagen

In konstanter Praxis hält das Bundesgericht fest, dass bei Volksinitiativen an den Grundsatz der Einheit der Materie strengere Anforderungen zu stellen seien als bei behördlichen Vorlagen. Begründet wird diese Auffassung 2519

⁶⁷ WILDHABER, Komm. BV, N. 14 zu Art. 121/122 BV 1874; WIDMER 104–106.

⁶⁸ Vgl. BGE 123 I 63 E. 4b, 71 f., und zu den Volksinitiativen N. 2485.

⁶⁹ BGE 104 Ia 215 E. 2c, 224 f.

damit, dass es bei Volksinitiativen neben der Gewährleistung des politischen Stimmrechts «zusätzlich darum geht, die missbräuchliche Ausübung des Initiativrechts zu verhindern, da die Vereinigung mehrerer Postulate die Unterschriftensammlung übermässig erleichtert»⁷⁰.

- 2520 Die Durchsetzung der Einheit der Materie beruht auf der Wahl- und Abstimmungsfreiheit. Aus diesem Grunde wäre eine gleichmässige Strenge bei der Überprüfung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit angezeigt. Es darf keine Rolle spielen, wer eine Vorlage ausgearbeitet hat. Das Bundesgericht gewichtet hier freilich einen andern Aspekt, nämlich die mögliche *Umgehung des Stimm- und Wahlrechts* durch die Initianten, die aus Gründen der erleichterten Unterschriftensammlung mehrere Materien in eine einzige Vorlage einbauen. Angesichts der verhältnismässig niedrigen Unterschriftenzahlen ist diese Vermutung zu Lasten der Initianten fragwürdig. Das hat auch der politische Prozess nach der Ungültigerklärung der Armee-Halbierungsinitiative gezeigt. Die Initianten haben erneut die nötigen Unterschriften für eine Halbierungsinitiative ohne den ungültig erklärten Teil eingereicht⁷¹. Die Vermutung ist zudem unbegründet. Beinhaltet eine einzige Vorlage mehrere voneinander unabhängige Elemente, so darf nicht angenommen werden, dass ein Stimmberechtigter, der ein Element befürwortet, die andern aber ablehnt, der Initiative eher zustimmt. Er könnte ebensogut die Initiative ablehnen, weil er sich in einem Dilemma befindet⁷². Die Unterschriftensammlung dürfte dadurch sogar erschwert sein. Insgesamt könnte sich eine Verletzung der Einheit der Initiative in der Volksabstimmung sogar eher zu Lasten der Initiative auswirken, weil sich nur wenige Stimmberechtigte finden, die genau dieser Kombination unabhängiger Elemente zustimmen⁷³. Bei behördlichen Vorlagen bestünde eine ähnliche Gefahr. Auch hier könnte das Parlament mehrere Materien (z.B. Kredite für Schulhaus- und Spitalbauten) aus abstimmungspolitischen Gründen in einem einzigen Abstimmungspaket vereinen⁷⁴. Gerade wegen der Wahl- und Abstimmungsfreiheit müsste

⁷⁰ BGE 111 Ia 196 E. 2b, 198 m.w.H., 113 Ia 46 E. 4a, 52 f. m.w.H., 123 I 63 E. 4b, 72; Bger. vom 18. August 1994, ZBl 1995 470–474 (471).

⁷¹ Vgl. BB1 1997 III 1002 (Zustandekommen) und BB1 1999 3285 ff. (Botschaft).

⁷² Vgl. Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 13. April 1995, Abschnitt 2.A.3.

⁷³ So auch TSCHANNEN, Stimmrecht 78.

⁷⁴ Vgl. BGE 90 I 69 E. 2, 72–75; vgl. auch 99 Ia 177 E. 3c, 184, 105 Ia 80 E. 7c, 89.

die Einheit der Materie *gleichmässig durchgesetzt* werden⁷⁵, zumal die Bundesverfassung diese Anforderung sowohl für Volksinitiativen als auch für Behördenvorlagen (Art. 194 Abs. 1 und 2 BV) aufstellt.

Das Bundesgericht hat ferner eine Synthesentheorie formuliert. Vorlagen, die von Behörden ausgehen, hätten bereits einen politischen Prozess durchlaufen und dadurch eher eine gewisse Formung im Sinn einer Synthese erfahren, währenddem Volksinitiativen eher Thesencharakter hätten⁷⁶. Die «Synthesentheorie» zu Gunsten der Behördenvorlagen leuchtet wenig ein. Das Stimmvolk und das Parlament besitzen verfassungsrechtlich ein unterschiedliches, aber im Stellenwert völlig gleichwertiges Initiativrecht zur Verfassungs- und Gesetzgebung. Die vom Volk angenommenen Initiativen- und Behördenvorlagen sind rechtlich gesehen gleichrangig. Das Bundesgericht schreibt nun den Volksinitiativen eher einen «Thesencharakter» zu, der eine differenzierende Behandlung erlaube. Das trifft vielleicht in Einzelfällen zu, wenn ein Initiativkomitee nicht breit abgestützt ist. Umgekehrt kann ein Parlament je nach Mehrheitsverhältnissen auch einseitige Behördenvorlagen beschliessen, die dann auch nur «Thesencharakter» haben. Die uniforme Benachteiligung der Volksinitiativen mittels des Thesenarguments entbehrt einer Begründung. Eine zu beurteilende Volksinitiative kann auch nicht je nach ihrem Synthesen- oder Thesencharakter differenziert behandelt werden, weil sich dann das Bundesgericht über den politisch (mehr oder weniger ausgewogenen) Charakter der Initiative äussern müsste. Schon daran zeigt sich, dass das Bundesgericht gut daran tun würde, diese Benachteiligung aufzugeben.

e) Ausgearbeiteter Entwurf und allgemeine Anregung

Nach ständiger Rechtsprechung werden formulierte Initiativen strenger beurteilt als allgemeine Anregungen, welche das Parlament beauftragen, eine konkrete Vorlage auszuarbeiten⁷⁷. Das Parlament als zuständige Behörde hat kanton-

⁷⁵ Vgl. die überzeugenden Darlegungen im Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 13. April 1995, Abschnitt 2.A.

⁷⁶ Vgl. Bger. vom 18. August 1994, ZBl 1995 470–474 (471).

⁷⁷ Vgl. BGE 123 I 63 E. 4b, 72, 113 Ia 46 E. 4a, 53, 111 Ia 292 E. 2, 295, 105 Ia 362 E. 4, 366, 96 I 636 E. 7, 653.

ale Volksinitiativen wenn immer möglich mittels verfassungs- und bundesrechtskonformer Auslegung vor der Ungültigkeit zu bewahren. Dabei ist der Spielraum für eine derartige Auslegung grösser, «wenn nicht eine formulierte, sondern eine in der Form der allgemeinen Anregung gehaltene Initiative zu beurteilen ist». Dem kantonalen Parlament steht es nämlich nicht zu, «an einem formulierten Begehren Änderungen vorzunehmen, um einen Widerspruch mit übergeordnetem Recht auszumerzen»⁷⁸.

f) Finanzreferendum

- 2523 Der Grundsatz der Einheit der Materie findet hier seinen Ausdruck darin, dass jene Parlamentsbeschlüsse dem Finanzreferendum zu unterstellen sind, die für den «gleichen Gegenstand» neue Ausgaben von bestimmter Höhe zur Folge haben⁷⁹. Das Bundesgericht hat daraus geschlossen, «dass einerseits mehrere Gegenstände nicht vermengt und andererseits ein Gegenstand nicht aufgeteilt werden darf»⁸⁰. Im Rahmen des Finanzreferendums bezweckt der Grundsatz der Einheit der Materie ausschliesslich den Schutz des Stimmrechts der Bürger und will damit die Behörden binden⁸¹.
- 2524 Das *Vermengungsverbot* hat zur Folge, «dass sich die dem Bürger gestellte Frage nicht auf mehrere Gegenstände beziehen darf, es sei denn, dass mehrere Ausgaben sich gegenseitig bedingen oder aber einem gemeinsamen Zweck dienen, der zwischen ihnen eine enge sachliche Verbindung schafft»⁸². So bedingen sich beispielsweise die Errichtung einer Abwasserreinigungsanlage und die nötige Zufahrtstrasse gegenseitig⁸³. Es ist anhand einer Interessenabwägung zu entscheiden, ob und wann Ausgabensummen zusammengerechnet werden dürfen⁸⁴. Allgemeininteressen dürfen

⁷⁸ BGE 111 Ia 292 E. 2, 295; vgl. auch 105 Ia 362 E. 4, 366, und KÖLZ, Volksinitiative 24; ALFRED KUTTLER, Probleme des zürcherischen Initiativrechts und Finanzreferendums, ZBl 1977 197–217 (201).

⁷⁹ Vgl. N.

⁸⁰ BGE 105 Ia 80 E. 7c, 88 f.

⁸¹ WALTER KÄLIN/PETER SALADIN, Rechtsfragen der Ausgabenbewilligung im Kanton Bern, Gutachten für den Regierungsrat des Kantons Bern, Bern 1986, nicht publiziert, 129.

⁸² BGE 112 Ia 221 E. 2b/bb, 229, 105 Ia 80 E. 7c, 89, 104 Ia 215 E. 2b, 223, 99 Ia 177 E. 3c, 183.

⁸³ Entscheid des Regierungsrates von Appenzell A.Rh. vom 23. Juli 1974, AR GVP 1988, Nr. 1007.

⁸⁴ WALTER KÄLIN/PETER SALADIN (Anm. 81) 131, 134 ff.

in einer einzigen Vorlage berücksichtigt werden, indem sie als Vorlagen so zu fassen sind, dass «alle Teile des Kantons und alle Glieder der Bevölkerung in gleicher Weise an der allgemeinen Wohlfahrt teilnehmen können»⁸⁵. In diesem Sinne dürfen beispielsweise mehrere Schulhausbauten in einer einzigen Kreditvorlage zusammengefasst werden. Negativ können jene Konstellationen ausgegrenzt werden, in denen ein Zusammenrechnen von Einzelpositionen auf Grund der Interessenlage klarerweise nicht erlaubt ist. Politische Überlegungen können einen fehlenden gemeinsamen Zweck der fraglichen Ausgaben nicht ersetzen⁸⁶. Vorbehalten bleibt indessen ein ausgesprochen *konventioneller Zusammenhang*⁸⁷, bei dem an sich trennbare Vorlagen von Anfang an in einem einzigen Paket verbunden wurden. Allerdings darf das Ziel einer derartigen Koppelung nicht eine rein abstimmungspolitische Erwägung sein.

Das Vermengungsverbot darf nicht zu streng angewandt werden. Zwar soll über trennbare Fragen separat entschieden werden, gleichwohl darf dies nicht dazu führen, dass das Finanzreferendum auf Grund der resultierenden kleineren Ausgabensummen überhaupt entfällt. Damit würde das *Trennungsverbot* verletzt. Danach darf «ein Gegenstand, der ein Ganzes bildet, nicht künstlich in Teilstücke aufgeteilt werden, welche je einzeln dem Referendum nicht unterstehen»⁸⁸. Soweit die Aufteilung der Ausgaben keine Verschiebung der Zuständigkeit bewirkt, steht – wie immer wenn es um die Einheit der Materie geht – die freie Willensbildung des Stimmbürgers im Vordergrund. Eine Trennung mit dem Zweck, dadurch eine Volksabstimmung zu umgehen, ist mit Blick auf die Funktion des Finanzreferendums klarerweise unzulässig. 2525

g) Sammelvorlagen

Bei Sammel- oder Paketvorlagen werden eine Reihe von Gesetzen oder andern Erlassen einer einzigen Referendumsabstimmung unterstellt. Die Zusammenlegung dieser verschiedenen Gesetzesvorlagen zu einer einzigen mit ja oder 2525a

⁸⁵ BGE 105 Ia 80 E. 7c, 89, 99 Ia 177 E. 3c, 184 m.w.H.

⁸⁶ Vgl. BGE 99 Ia 177 E. 3c, 184, 90 I 69 E. 2c, 74.

⁸⁷ Vgl. N. 2492 f.

⁸⁸ BGE 105 Ia 80 E. 7c, 89, 112 Ia 221 E. 2b/bb, 229; inhaltlich identische Umschreibungen in BGE 111 Ia 201 E. 5a, 208, 104 Ia 425 E. 5a, 427.

nein zu beantwortenden Abstimmungsfrage wird mit dem einheitlichen Ziel aller Teilvorlagen begründet. Auch in diesem Fall muss die Sammelvorlage das Erfordernis der Einheit der Materie wahren, ein bloss künstlich geschaffenes oder abstimmungspolitisch motiviertes Ziel wäre unzulässig⁸⁹. Das Bundesgericht hält solche Sammelvorlagen nur dann für statthaft, «wenn die mit den einzelnen Teilvorlagen verfolgten Einzelzwecke im Verhältnis zum einheitlichen Zweck der Sammelvorlage von relativ untergeordneter Bedeutung sind»⁹⁰:

«Dies trifft zu, wenn sie als blosses Mittel zum einheitlichen Hauptzweck betrachtet werden können, die nicht wichtig genug sind, als dass der Stimmbürger darüber losgelöst vom Hauptzweck entscheiden können muss, und bei deren Auswahl keine grosse Handlungsfreiheit besteht. In diesem Sinne ist die Einheit der Materie gewahrt, wenn zum Erreichen eines gewichtigen Zieles Mittel vorgeschlagen werden, bei denen gesagt werden kann, wer dem Ziel zustimme, stimme mangels echter Alternativen auch den Mitteln zu [...].»

2525b Das Bundesgericht hatte mit gutem Grund angeführt, dass die Einheit der Materie zu einer blossen Leerformel verkäme, wenn der immer zu beachtende Grundsatz der Sparsamkeit generell als einheitlicher Zweck anerkannt würde. Es hatte dann allerdings in der beurteilten Sparvorlage des Aargauer Grossen Rates, die acht Gesetze änderte, dieses allgemeine Ziel genügen lassen und selbst eine Kompetenzverschiebung mit dem Ziel des Sparens als «nachvollziehbar» akzeptiert. Im Ergebnis hielt das Bundesgericht fest, dass die Behörden mit dem Paket von acht Gesetzesvorlagen «weit gegangen» seien, aber den Ermessensspielraum nicht überschritten hätten. Die vom Bundesgericht vollzogene Präzisierung und Verschärfung der Praxis ist damit nur in der Theorie erfolgt. Es sollte deren Umsetzung wenigstens künftig an die Hand nehmen.

⁸⁹ Bger. vom 18. August 1994, ZBl 1995 470, E. 4a/cc.

⁹⁰ Bger. vom 14. Dezember 1999, Pra 2000 Nr. 91, S. 549, E. 3e.

§43 Anspruch auf korrekte Durchführung von Wahlen und Abstimmungen

Inhalt	S.
I. Einheit der Form: allgemeine Anregung und ausgearbeiteter Entwurf	1002
II. Fragestellung und Kandidatenlisten	1002
III. Richtige Zusammenstellung der Aktivbürgerschaft, Erfolgswertgleichheit der Stimmen	1005
1. Stimmregister und Stimmberechtigung	1005
2. Briefliche Stimmabgabe	1008
3. Gleichheit der Stimmkraft und Grundsatz des gleichen Wahlrechts	1009
IV. Wahl- und Abstimmungsverfahren	1010
1. Rechtzeitige und korrekte Ankündigung	1010
2. Zustellung der Unterlagen	1011
3. Korrekte Urnenöffnung	1012
V. Korrekte Ermittlung des Wahl- und Abstimmungsergebnisses	1013
1. Grundsatz	1013
2. Institutionelle Sicherungen	1014
a) Wahlbüro	1014
b) Gültige, ungültige und leere Stimmen	1014
3. Mängel in der Ermittlung des Ergebnisses	1015
4. Stimmgleichheit und knappe Abstimmungsergebnisse	1017
5. Stille Wahlen	1017
VI. Stimmgeheimnis	1018
1. Inhalt und Zweck	1018

2. Positivierung	1019
3. Schutzbereich des Stimmgeheimnisses	1020
a) Geheime Stimmabgabe	1020
b) Bewahrung des Stimmgeheimnisses bei der Auszählung der Stimmen	1022
c) Stimmgeheimnis für die Unterschriftenbogen für Wahlvorschläge, Initiative und Referendum	1022

I. Einheit der Form: allgemeine Anregung und ausgearbeiteter Entwurf

- 2526 Der Grundsatz der Einheit der Form bezweckt nicht in direkter Weise die Sicherung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit, sondern vielmehr die Durchführbarkeit des Verfahrens vor dem Parlament und dem Volk¹. Insofern sichert dieser Grundsatz mittelbar die Praktikabilität der Wahlen und Abstimmungen. Da die Einheit der Form schon bei den betreffenden Initiativrechten behandelt worden ist, wird an dieser Stelle darauf verwiesen².
- 2527 Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit spielt im Hinblick auf die Einheit der Form dann eine Rolle, wenn das Parlament bei einer Initiative in der Form einer allgemeinen Anregung vom Sinn und Zweck der Initiative abweicht und eine andere Lösung trifft, als sie die Initianten beabsichtigt haben. Damit wird die Wahl- und Abstimmungsfreiheit verletzt, denn eine solche Vorlage kann im Ergebnis niemals dem Willen der Initianten entsprechen. Das Parlament übt mit der Ausarbeitung eines Gesetzes auf Grund eines Initiativbegehrens nicht ein ihm selbst zustehendes Gesetzgebungsrecht aus, sondern erfüllt eine staatsrechtliche Aufgabe innert der Vorgaben der Initiative. Selbstverständlich darf das Parlament die Initia-

¹ Vgl. ETIENNE GRISEL, La forme des initiatives populaires – Le principe de l'unité de rang et de forme, in Etudes en l'Honneur de Jean-François Aubert, Basel 1996, 213–222 (220).

² Vgl. N. 836–839.

tive aus sich selbst heraus auslegen³; es ist nicht an den subjektiven Willen der Initianten gebunden. Die Auslegung hat aber Schranken: Verlässt sie Sinn und Zweck der Initiative, wird gleichzeitig die Wahl- und Abstimmungsfreiheit verletzt⁴.

II. Fragestellung und Kandidatenlisten

Die Formulierung der Abstimmungsfrage hat einen entscheidenden Einfluss auf das Abstimmungsverhalten des Stimmbürgers. Der Anspruch auf die unverfälschte Willenskundgabe der Stimmbürger auferlegt den hierfür zuständigen Behörden⁵ besondere Pflichten zu einer möglichst *objektiven Formulierung*. Eine Abstimmungsfrage muss leicht verständlich, einfach, klar und korrekt formuliert werden, das heisst sie darf «weder irreführend sein noch suggestiv wirken und muss allfälligen besonderen Vorschriften des kantonalen Rechts genügen»⁶. Die Anforderungen an die Sorgfalt der Behörden übersteigen somit diejenigen, welche für Abstimmungserläuterungen aufgestellt werden⁷. Die Grundsätze zur Formulierung der Abstimmungsfrage gelten sowohl für schriftlich als auch für mündlich gestellte Abstimmungsfragen. Namentlich bei Gemeindeversammlungen wird immer wieder gegen die Pflicht zur Formulierung einer neutralen Abstimmungsfrage verstossen, wenn der Versammlungsleiter etwa fragt: «Wollen Sie der zweckmässigen und kostengünstigen Vorlage zur Sanierung des Primarschulhauses zustimmen?»⁸. Bei Gemeindeversammlungen ist zu berücksichtigen, dass die Frage nach Abschluss der Diskussion gestellt wird. Es kommt daher auf eine im Hin-

³ Vgl. BGE 105 Ia 151 E. 3a, 153 f., 105 Ia 370 E. 5a, 377.

⁴ Vgl. Urteil des Verfassungsgerichts Basel-Landschaft vom 28. Juni 1995, BLVG 1995, 20–25 (22 f.).

⁵ Hier sind meist der Bundesrat bzw. der Regierungsrat zuständig, die Frage zu formulieren; vgl. HUSER 263.

⁶ Vgl. BGE 121 I 1 E. 5b/aa, 12, 106 Ia 20 E. 1, 23; HUBER, Eventualabstimmungen 177–192 (179); WIDMER 91; HUSER 262–264.

⁷ Vgl. BGE 106 Ia 20 E. 1, 23.

⁸ Vgl. dazu den illustrativen Entscheid des Walliser Kantonsgerichts vom 4. Februar 1994, RVJ 1995, 25–32 (30), in diesem Fall soll der Versammlungsleiter «heftig propagandistisch» gewirkt haben. Das Kantonsgericht verneinte wegen der durchgeführten simultanen Urnenabstimmung eine Verletzung von Art. 34 Abs. 2 BV. Zudem hatte der Versammlungsleiter sich privat besprochen und nicht von der Bühne aus gewirkt.

- blick auf den Diskussionskontext korrekt formulierte Abstimmungsfrage an⁹.
- 2529 Eine Frage wirkt suggestiv und ist damit unzulässig, «wenn ein entscheidendes Argument, welches für oder gegen die Vorlage spricht, in die Abstimmungsfrage eingefügt wird»¹⁰. Die Frage «Wollen Sie den zuständigen Behörden empfehlen, im Interesse der Sicherstellung der Elektrizitätsversorgung, die Errichtung des Kernkraftwerks Kaiseraugst zu bewilligen?»¹¹, unterstellt ein Bedürfnis für ein Kernkraftwerk. Sie enthält damit ein Argument, welches für die Annahme der Vorlagen spricht und setzt als gegeben voraus, was eigentlich Gegenstand der Abstimmungsfrage sein sollte.
- 2530 Selbstverständlich kann auch die korrekt formulierte Abstimmungsfrage nicht die sämtliche Irrtümer ausschliessende Information liefern. Die Frage muss nur das mit Ja oder Nein zu beantwortende Generalthema der Abstimmung wiedergeben. Die einzelnen Argumente, die für oder gegen eine Vorlage sprechen, kann der Stimmberechtigte den übrigen Abstimmungsunterlagen¹², den Massenmedien sowie der politischen Werbung entnehmen¹³. Daher ist die graphisch missverständliche Hervorhebung von Begriffen aus der korrekt formulierten Abstimmungsfrage in aller Regel nicht geeignet, die Abstimmung zu verfälschen, wenn sich der Stimmbürger in der Abstimmungsbotschaft zureichend informieren kann¹⁴.
- 2531 Eine gewisse Komplikation ergibt sich, wenn bei Abstimmungen über Volksinitiativen, die ein Projekt oder einen Rechtszustand wieder *rückgängig* machen wollen, die Abstimmungsfrage immer *an die Initiative* (Annahme ja/nein) anknüpfen muss. Daraus folgt eine umgekehrte Fragestellung. Wer den bestehenden Rechtszustand aufheben will, muss auf die Abstimmungsfrage mit Ja antworten, denn das Ja gilt der Initiative, welche den geltenden Rechtszustand ändern möchte. Diese Tatsache hat schon mehr als einmal zu

⁹ Vgl. Bger. vom 30. August 1994, RVJ 1995, 32–45 (43).

¹⁰ Vgl. BGE 106 Ia 20 E. 3, 27; vgl. auch den Entscheid des Regierungsrates des Kantons St. Gallen vom 30. April 1991, GVP 1991, Nr. 60.

¹¹ Vgl. BGE 106 Ia 20 E. 3, 27.

¹² Vgl. N. 2547–2549 sowie 2578–2591.

¹³ Vgl. BGE 99 Ia 216 E. 2b, 221, 106 Ia 20 E. 1, 23; vgl. auch HUSER 264.

¹⁴ Vgl. BGE 121 I 1 E. 5b/bb, 13; vgl. den vorinstanzlichen Entscheid des Regierungsrates des Kantons Luzern vom 9. April 1994, LGVE 1994 III Nr. 5.

Verwirrung geführt und möglicherweise falsche Abstimmungsergebnisse provoziert¹⁵. In dieser Situation müssen die Abstimmungsunterlagen die genaue Rechtsfolge einer Annahme oder Ablehnung der Vorlage klar erläutern.

Die Zettel für Wahlen dürfen in keiner Weise bestimmte Kandidaten oder Parteien begünstigen. Bei Proporzwahlen sind die oberen Listenplätze zwar vorteilhafter, weil offenbar die Stimmberechtigten an diesen Listenplätzen weniger Änderungen vornehmen. Diese Tatsache berührt zwar die Wahlchancen der Kandidaten; sie ist indessen nicht auf die Gestaltung des Wahlsystems oder des Wahlzettels zurückzuführen und insofern unbedenklich. Die Wahlfreiheit wird erst dann tangiert, wenn bestimmte Listenplätze als überzählige taxiert werden und deshalb ausser Betracht fallen. So sieht das Zürcher Wahlrecht vor, dass bei Wahlzetteln mit mehr Kandidaten als zu vergebenden Sitzen die auf dem Zettel stehenden gültigen Namen von oben nach unten gezählt werden, bis die zulässige Stimmenzahl erreicht ist¹⁶. Bei einem gedruckten Wahlzettel in alphabetischer Reihenfolge scheiden nun die am Ende des Alphabets stehenden Kandidaten als überzählige aus, da die meisten Stimmberechtigten die gedruckten Listen unverändert verwendeten. Eine solche Ordnung verletzt die Wahlfreiheit, da die wegen des Alphabets zu unterst platzierten Kandidaten faktisch keine Chance haben, gewählt zu werden¹⁷. Sind mehrere Personen auf je einem Stimmzettel zu wählen, wie das bei Majorzwahlen nötig ist¹⁸, so muss gewährleistet sein, dass keine doppelten Stimmabgaben für einen Kandidaten möglich sind. Dies kann durch die Wahlanordnung sichergestellt werden, welche für amtliche und nicht amtliche Kandidatenzettel eine bestimmte Papierqualität, die Farbe und das Format der Wahlzettel bestimmt¹⁹.

¹⁵ Vgl. das Beispiel bei WIDMER 90–94.

¹⁶ Siehe § 84 WAG ZH.

¹⁷ Vgl. die aufsichtsrechtlich vom Zürcher Regierungsrat angeordnete Wiederholung eines Wahlgangs für Synodalwahlen; vgl. NZZ vom 7. Juli 1995, Nr. 155, 51.

¹⁸ Bei Majorzwahlen sind allerdings Listen auch möglich und zulässig; vgl. zu den Modalitäten Bger. vom 24. August 1999, Urteil 1P.49/1999; NZZ vom 4./5. September 1999, Nr. 205, 49.

¹⁹ Vgl. Entscheid des Luzerner Regierungsrates vom 4. Juli 1995, LGVE 1995 III Nr. 3.

III. Richtige Zusammensetzung der Aktivbürgerschaft, Erfolgswertgleichheit der Stimmen

1. Stimmregister und Stimmberechtigung

- 2533 Die richtige Zusammensetzung der Aktivbürgerschaft ist die Grundvoraussetzung dafür, dass überhaupt ein richtiges Ergebnis der Wahl oder Abstimmung zustande kommt. Die Basis für die Ermittlung der Stimmberechtigten bildet das von den Gemeinden zu führende Stimmregister²⁰. Der Eintrag im Stimmregister ist die formelle Voraussetzung dafür, dass die betreffende Person zur Teilnahme an einer bestimmten Wahl oder Abstimmung berechtigt ist²¹. Jeder Stimmberechtigte hat Anspruch auf Ausschluss eines Nichtstimmberechtigten von der Stimmabgabe. Dieser Anspruch kann jederzeit bereits gegenüber der Aufnahme oder Belassung des Betroffenen im Stimmregister und nicht bloss anlässlich eines Wahl- oder Abstimmungsverfahrens geltend gemacht werden²².
- 2534 Das Stimmregister muss den aktuellen Stand der Stimmberechtigten widerspiegeln. Deshalb haben die Gemeindebehörden die Eintragungen und Löschungen aus dem Stimmregister von Amtes wegen und ohne Verzug vorzunehmen²³. Wegen seiner Bedeutung steht das Stimmregister stets zur Einsichtnahme offen²⁴. Diese Öffentlichkeit sorgt gleichzeitig für die Kontrolle, dass tatsächlich nur die nach den gesetzlichen Bestimmungen Stimmberechtigten im Stimmregister aufgeführt sind. Das Stimmregister hält die Stimmberechtigung für die verschiedenen Körperschaften *differenziert* fest. Beim Bund und den Kantonen sind die Voraussetzungen der Stimmberechtigung weitgehend identisch²⁵; wenn etwa vom kantonalen Ausländerstimmrecht im Jura und in Neuenburg oder von allfälligen Karenzfristen²⁶ abgesehen wird. Hingegen ergeben sich beim Stimmrecht in

²⁰ Siehe Art. 4 Abs. 1 BPR und z.B. § 1–5 WAV ZH.

²¹ Vgl. GIACOMETTI, Staatsrecht 222; PICENONI 13; vgl. auch N. 152.

²² Vgl. BGE 109 Ia 41 E. 3a, 46.

²³ Siehe Art. 4 Abs. 1 Satz 2 BPR; siehe KÖLZ, Wahlrecht 8; GIACOMETTI, Staatsrecht 224.

²⁴ Siehe Art. 4 Abs. 3 BPR und z.B. Art. 4 Abs. 3 LDP JU; § 5 WAV ZH, wo die Ausnahme aufgeführt ist, wenn das Register dringend für die Durchführung einer Wahl oder Abstimmung benötigt wird.

²⁵ Vgl. N. 53–63 und 93–132.

²⁶ Vgl. N. 133–136.

den Spezialgemeinden (Kirchgemeinden, Ortsbürgergemeinden) wesentliche und sachlich begründete Unterschiede²⁷. Selbstverständlich ist es mit der politischen Stimmberechtigung des Art. 34 Abs. 1 BV vereinbar, dass in Spezialkörperschaften neben dem Wohnsitz auch ein *persönliches Zugehörigkeitskriterium* (z.B. die Konfession-zugehörigkeit) erforderlich ist. Die Tatsache, dass solche Körperschaften auch staatliche Finanzmittel erhalten, verlangt nicht eine allgemeine Stimmberechtigung aller Einwohner, denn diesen bleibt das Recht erhalten, über die finanzielle Unterstützung des Staates an die Kirchen zu entscheiden²⁸.

Das Stimmregister wird wenige Tage vor einer Wahl oder Abstimmung «geschlossen»; dies bedeutet, dass in diesen Tagen bis zur Wahl oder Abstimmung keine Eintragungen vorgenommen werden dürfen. Die «geschlossenen» Zeiten wollen sicherstellen, dass in den Tagen einer Wahl oder Volksabstimmung keine Fehler unterlaufen. Der Stimmregisterführer ist in dieser Zeit mit andern Aufgaben ausgelastet, so dass es in Kauf genommen wird, dass das Stimmregister nicht ganz aktuell ist und an sich stimmberechtigte Personen von der Teilnahme ausgeschlossen sind. Die Frist beträgt für den Bund und viele Kantone fünf Tage²⁹, vereinzelt sind Änderungen gar bis zum Vorabend möglich³⁰ und in Nidwalden wird das Stimmregister überhaupt nicht geschlossen³¹. Diese Regelungen sind unbedenklich, da sie die Zahl der Stimmberechtigten nur marginal berühren und auf das Ergebnis kaum einen Einfluss haben.

Bei Volksabstimmungen und -wahlen besteht *grundsätzlich keine Ausstandspflicht*, denn im Stimmregister ist verbindlich festgehalten, wer an einer Abstimmung oder Wahl teilnahmeberechtigt ist. Bei einem Sachgeschäft darf auch derjenige Stimmberechtigte sein Recht ausüben, der am Ausgang einer Sachabstimmung persönlich interessiert ist³². Be-

²⁷ Siehe z.B. § 2 WAV ZH.

²⁸ Vgl. Bger. vom 22. November 1994, Pra. 1996 Nr. 32.

²⁹ Siehe z.B. Art. 4 Abs. 2 BPR; Art. 4 Abs. 3 AG GL; § 7 Abs. 2 GPR AG; § 9 Abs. 2 WAG ZH; Art. 76 Abs. 4 GPR BE.

³⁰ Siehe z.B. Art. 4 Abs. 2 LDP JU; Art. 13 Abs. 1 GPR FR.

³¹ Siehe § 13 EVBPR NW.

³² Vgl. Urteil des Basellandschaftlichen Verfassungsgerichts vom 26. Oktober 1994, BLVGE 1994, 28–37 (33); Entscheid des Luzerner Regierungsrates vom 13. August 1984, LGVE 1984 III Nr. 3; a.M. IMBODEN/RHINOW, Verwaltungsrechtsprechung I Nr. 90 IV. und die Übernahme dieser Ansicht bei RHINOW/KRÄHENMANN 305. BGE 123 I 97 E. 4d, 106 und

- sondere Vorschriften, namentlich in den Gemeindegesetzen, bleiben vorbehalten, soweit sie sich ausdrücklich auf die Gemeindeversammlungen beziehen³³. Sie dürfen aber in keinem Fall dazu führen, dass grosse Teile der Bürgerschaft von der Mitwirkung ausgeschlossen werden³⁴. Sie müssen restriktiv interpretiert werden, da ansonsten der Sinn und Zweck von Demokratie in Frage gestellt wird.
- 2537 Die Wahlgesetze behandeln das seltene Problem des «*Stimm-tourismus*» nicht³⁵. Danach können bei politisch äusserst umstrittenen Abstimmungen in einem Gemeinwesen politische Parteien oder Gruppierungen ihre auswärtigen Anhänger ermuntern, zum Zwecke der Teilnahme an einer Abstimmung in die betreffende Gemeinde zu ziehen, um zusätzliche, stimmberechtigte Anhänger auf ihrer Seite zu haben. Der Stimmregisterführer darf solche Personen nicht in das Stimmregister eintragen, da die Betroffenen den politischen Wohnsitz gar nicht mit der Absicht des dauernden Verweilens begründen³⁶. Sie sind deshalb nach den geltenden Bestimmungen nicht stimmberechtigt.
- 2538 Bei Abstimmungen im Versammlungssystem dürfen häufig nicht stimmberechtigte Zuschauer den Verhandlungen beiwohnen³⁷. Der Versammlungsleiter hat sich zu vergewissern, dass sich nur stimmberechtigte Personen an der Stimmabgabe beteiligen. Dies kann durch eine Überwachung und geeignete räumliche Massnahmen geschehen³⁸. Umgekehrt muss es verspätet eintreffenden Stimmberechtigten möglich sein, die Versammlung auch noch nachträglich zu betreten.

125 I 289 E. 6, 295–297, hielt eine Ausstandspflicht für beamtete Parlamentarier für mit der Wahl- und Abstimmungsfreiheit unvereinbar; vgl. dazu die Besprechung von YVO HANGARTNER, AJP 1997 1273-1276.

³³ Vgl. Urteil des Basellandschaftlichen Verfassungsgerichts vom 26. Oktober 1994, BLVGE 1994, 28-37.

³⁴ Vgl. den Entscheid vom 11. Februar 1994 des Aargauer Departements des Innern, AGVE 1994, 545-549, wo z.B. infolge einer Zonenplanrevision in einer kleinen Gemeinde alle Grundeigentümer von der Stimmabgabe ausgeschlossen worden wären. Selbst wenn nur wenige Eigentümer betroffen sind, dürfen diese nicht zum Ausstand gezwungen werden.

³⁵ Als Beispiel vgl. BGE 49 I 416.

³⁶ Siehe Art. 1 Ingress BPR i.V. mit Art. 23 Abs. 1 ZGB; vgl. dazu den Entscheid des Regierungsrates des Kantons Luzern vom 27. April 1979, LGVE 1979 III Nr. 1.

³⁷ Siehe z.B. Art. 9 Abs. 2 GVA OW.

³⁸ Vgl. den Entscheid des Regierungsrates des Kantons Obwalden vom 22. August 1989, VVGE OW 1989–1990, Nr. 4, 13 f.; vgl. auch den Entscheid des Regierungsrats des Kantons Graubünden vom 30. April 1962 zur Anwesenheit Nichtstimmberechtigter, RPR 1961–1970, Nr. 6507, 16.

Es ist also dem Versammlungsleiter verwehrt, den Saal mit dem Beginn der Versammlung abzuschliessen³⁹.

Beim Versammlungssystem ist die Stimmbeteiligung regelmässig tiefer als beim Urnensystem. So werden etwa kranke, alte und gebrechliche Stimmberechtigte gewissermassen systemimmanent von der Teilnahme ausgeschlossen. Das Bundesgericht hat die Vor- und Nachteile der Versammlungsdemokratie im Hinblick auf die Wahl- und Abstimmungsfreiheit abgewogen. Es hat aber den Anspruch auf eine korrekte Zusammensetzung der Aktivbürgerschaft nicht als verletzt angesehen⁴⁰.

2. Briefliche Stimmabgabe

Art. 8 Abs. 1 BPR sieht vor, dass die Kantone für die briefliche Stimmabgabe ein einfaches Verfahren vorzusehen haben, wobei die Kontrolle der Stimmberechtigung, das Stimmgeheimnis und die Erfassung aller Stimmen zu gewährleisten ist und Missbräuche zu verhindern sind. Diese Anforderungen des Bundesgesetzgebers wollen sicherstellen, dass kein Abstimmungs- oder Wahlergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Der Bundesgesetzgeber hat die nähere Ausgestaltung dieser Vorschriften den Kantonen überlassen⁴¹; diese können damit Regelungen vorsehen, die auf die kantonalen Gegebenheiten und Traditionen Rücksicht nehmen⁴². Allerdings muss die Ausgestaltung des brieflichen Abstimmungsverfahrens «insgesamt eine zuverlässige und unverfälschte Willenskundgabe ermöglichen. Die verschiedenen Aspekte des gewählten Abstimmungsmodus sind deshalb in ihrem Zusammenwirken zu beurteilen. Werden in einzelnen Punkten Vereinfachungen eingeführt, kann dies eine Kompensation durch zusätzliche Schutzvorkehrungen in anderen Punkten erfordern. So bedarf [...] etwa die Zulassung der brieflichen Abstimmung in einem ausgedehnteren Umfang im Allgemeinen erhöhter Schutzmassnahmen gegen Miss-

³⁹ Vgl. Entscheid des Zuger Regierungsrats vom 4. Juni 1996, ZBI 1997 252–254 = ZGGVP 1995/96, 136–143.

⁴⁰ Vgl. BGE 121 I 138 E. 4a, 143 f.

⁴¹ Vgl. Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 9. April 1975, BBl 1975 I 1332.

⁴² Ähnlich Baumann-Bruckner 53.

bräuche auf der anderen Seite. Die briefliche Abstimmung ist daher so zu regeln, dass den teilweise gegenläufigen Anforderungen von Art. 8 Abs. 1 BPR insgesamt in optimaler Weise entsprochen wird»⁴³.

- 2541 Das Bundesgericht hatte eine Regelung, welche eine völlig anonyme briefliche Stimmabgabe ermöglichte, als mit der Wahl- und Abstimmungsfreiheit unvereinbar angesehen; die Identifizierbarkeit des Stimmenden bei der brieflichen Stimmabgabe sei unentbehrlich⁴⁴. Es hatte allerdings festgehalten, dass die Kantone nicht verpflichtet sind, bei der brieflichen Abstimmung von Stimmbürgern eine Unterschrift zu verlangen⁴⁵, wenngleich dies heute in fast allen Kantonen geschieht. Der betroffene Kanton Basel-Stadt änderte in der Folge das Verfahren der brieflichen Stimmabgabe. Die Stimmrechtsausweise wurden mit einer Kennziffer versehen, welche es nur dem Leiter der Abteilung «Wahlen und Abstimmungen» erlaubte, die Stimmenden zu identifizieren. Das Bundesgericht sah die Identifizierung damit als genügend an, umgekehrt sei die Kennziffer unauffällig auf dem Stimmausweis angebracht; daher könne der Eindruck entstehen, nicht benutzte Stimmkuverts können beliebig eingesandt werden. Das Bundesgericht sah aber von einer Kasation der Bestimmung ab, da sich der Mangel mit einem genügenden Aufdruck auf dem Stimmausweis beheben lasse⁴⁶. Es war der geringe Unterschied zur bisherigen, vom Bundesgericht aufgehobenen Regelung, welcher fast zur Aufhebung der neuen Lösung mit der Kennziffer führte.
- 2542 Das Bundesgericht hatte einen Vorteil der angefochtenen völlig anonymen brieflichen Stimmabgabe erwähnt, nämlich den optimalen Schutz vor Verletzungen des Stimmheimnisses. Die mit der Auszählung betrauten Personen können zumindest theoretisch feststellen, welche Personen ihre Stimme wie gebraucht haben⁴⁷. In der Tat besteht hier ein Problem, das Stimmberechtigte zuweilen davon abhält, den Korrespondenzweg zu benutzen; die Gesetzgebung muss ein Augenmerk darauf legen. So muss sichergestellt werden, dass die brieflichen Stimmen von einem politisch plural-

⁴³ BGE 121 I 187 E. 3a, 191; vgl. die Besprechung von MÜLLER/SCHÉFER 181 f.

⁴⁴ Vgl. BGE 121 I 187 E. 3f, 195.

⁴⁵ Vgl. BGE 121 I 187 E. 3f, 195; Bger. vom 27. August 1996, ZBl 1997 351–355 (354).

⁴⁶ Vgl. Bger. vom 27. August 1996, ZBl 1997 351–355; MÜLLER/SCHÉFER 182; vgl. die Besprechung von YVO HANGARTNER, AJP 1997 321–323.

⁴⁷ Vgl. BGE 121 I 187 E. 3d, 193.

istisch zusammengesetzten Kollektiv ausgezählt werden, das den ganzen Vorgang begleitet. Insoweit besteht nur ein geringes Risiko eines behördenseitigen Missbrauchs. Das Bundesgericht hat sich dazu nicht geäußert und diesen Mangel in Kauf genommen.

3. Gleichheit der Stimmkraft und Grundsatz des gleichen Wahlrechts

Bei Wahlen sorgt der Grundsatz des gleichen Wahlrechts und bei Proporzahlen die Gleichheit der Stimmkraft (Erfolgswertgleichheit) dafür, dass kein Wahlergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt⁴⁸. Die Erfolgswertgleichheit sorgt für ein gleiches Wahlrecht und ein Recht auf parlamentarische Vertretung entsprechend des proportionalen Wähleranteils⁴⁹. Die nach Proporzwahlrecht gewählten Parlamentarier haben einen Anspruch darauf, dass sie ihre parlamentarische Arbeit wirksam wahrnehmen können. Die Erfolgswertgleichheit verlängert sich gewissermaßen in das Parlament. Deshalb stehen weitreichende Ausstandsvorschriften für Parlamentarier diesem Anliegen entgegen und beeinträchtigen die Wahlrechts- und Erfolgswertgleichheit. Das Bundesgericht hatte in der Folge eine weitgehende Ausstandsvorschrift für Schaffhauser Beamte an der Garantie des Stimmrechts und dem Rechtsgleichheitsgebot gemessen und für unzulässig erachtet⁵⁰. Dieses Urteil ist zu begrüßen, es zieht das Stimm- und Wahlrecht und die Garantie der unverfälschten Willenskundgabe als ganzes in Betracht und setzt die Rechtsgleichheit durch.

⁴⁸ Vgl. BGE 123 I 97 E. 4, 105 f.

⁴⁹ Vgl. POLEDNA, Wahlrechtsgrundsätze 99.

⁵⁰ Vgl. BGE 123 I 97 E. 4, 106 f., unter Hinweis auf BGE 103 Ia 603 E. 4c, 605 f.; BGE 125 I 289 E. 6, 295–297; vgl. die Besprechung von BGE 123 I 97 durch YVO HANGARTNER, AJP 1997 1273–1276.

IV. Wahl- und Abstimmungsverfahren

1. Rechtzeitige und korrekte Ankündigung

- 2544 Die Behörden haben ein *gesetzmässiges Wahl- und Abstimmungsverfahren* durchzuführen; sie müssen sich exakt nach den gesetzlichen Bestimmungen richten⁵¹. Die Formvorschriften sind notwendig, damit sich der Wille der Stimmberechtigten richtig und das heisst in einem voraus genau bestimmten Verfahren ausdrücken kann⁵². Die Abstimmungsvorlage muss nicht nur inhaltlich korrekt vorbereitet sein⁵³, sondern es sind auch die gesetzlichen Termine einzuhalten, damit sich die Stimmberechtigten auf eine effektive Teilnahme an der Abstimmung und Wahl vorbereiten können. Zunächst einmal sind die Wahl- und Abstimmungstermine rechtzeitig bekanntzugeben⁵⁴. Freilich stellen sich bei den Wahlen, die jeweils auf Amtsdauer erfolgen, diesbezüglich keine Probleme. Ihre Periodizität sorgt für ein implizites und rechtzeitiges Bekanntsein der Termine. Zum Teil sind die Wahltermine sogar gesetzlich vorgeschrieben⁵⁵.
- 2545 Bei Abstimmungen und Wahlen, die im *Versammlungssystem* getroffen werden, müssen die entsprechenden Sachgeschäfte rechtzeitig und korrekt traktandiert werden. Die entsprechenden Vorschriften in den Gemeindegesetzen sollen die Stimmberechtigten vor unerwarteten und übereilt beschlossenen Geschäften bewahren und geniessen insoweit den Schutz des Art. 34 Abs. 2 BV⁵⁶. Die ausführliche Bekanntgabe bildet die Voraussetzung dafür, dass die Stimmberechtigten sich über die unterbreiteten Vorlagen Rechenschaft geben und ihre Entscheidung in voller Sachkenntnis treffen können. Die jeweiligen Titel der Traktandenliste müssen nicht das Sachgeschäft wörtlich ankündigen; es genügt, wenn zwischen dem Beschlussgegenstand und dem Traktandum ein enger sachlicher Zusammenhang besteht. So

⁵¹ Vgl. WIDMER 119.

⁵² Vgl. BGE 42 I 52, 56 f.

⁵³ In Bezug auf die Abstimmungsfragen vgl. N. 2528–2532, die Abstimmungsbotschaft vgl. N. 2578–2592 und die Zusammensetzung der Aktivbürgerschaft vgl. N. 2533–2542.

⁵⁴ Vgl. PICENONI 24 f.

⁵⁵ Siehe z.B. Art. 22 LDP JU; § 42 WAG ZG.

⁵⁶ Vgl. Entscheid des Aargauer Regierungsrates vom 10. Februar 1993, ZBI 1995 22–24 = AGVE 1993, 557–561.

gehören zum Traktandum «Genehmigung des Abwasserreglements» notwendigerweise auch die Abwassergebühren⁵⁷. Bei Abstimmungen schreiben die kantonalen Wahlgesetze eine ziemlich unterschiedliche Ansetzung des Sachgeschäfts vor⁵⁸. In der Praxis stellen sich diesbezüglich keine Probleme, da die meist dafür zuständigen Kantonsregierungen die Abstimmungen freiwillig noch früher ansetzen⁵⁹. Dies ist auch die Praxis des Bundesrates, der die Abstimmungen etwa zwei bis drei Monate vorher im Bundesblatt ankündigt⁶⁰. 2546

2. Zustellung der Unterlagen

Die Abstimmungsunterlagen sollen «*rechtzeitig*» und nicht etwa frühzeitig zugestellt werden. Zu früh verschickte Unterlagen finden keine Beachtung oder gehen sogar verloren; zu spät zugestellte Unterlagen könnten die effektive Teilnahme an der Abstimmung gefährden⁶¹. Besonders fragwürdig ist die Praxis, die Unterlagen vor einem Termin zuzustellen, ab dem brieflich gültig gestimmt werden kann. Dies provoziert regelmässig eine zu frühe, und damit ungültige Stimmabgabe eines gewissen Teils der Stimmberechtigten. 2547

Der Bund sieht vernünftigerweise vor, dass die Unterlagen drei bis vier Wochen vor der Abstimmung zugestellt werden sollen⁶²; die Kantone kennen vielfach eine Frist von drei Wochen⁶³ oder gar nur zehn Tagen⁶⁴. Die Behörden sollten peinlich darauf achten, dass sie eingehalten werden⁶⁵. Bei 2548

⁵⁷ Vgl. Entscheid des Aargauer Regierungsrates vom 10. Februar 1993, ZBl 1995 22–24 (23) = AGVE 1993, 557–561 (558); vgl. auch den Walliser Kantonsgerichtsentscheid vom 4. Februar 1994, RVJ 1995, 25–32 (29, öffentliche Auflage von Unterlagen).

⁵⁸ Siehe z.B. § 1 Abs. 1 VPR BL (zwölf Wochen) oder Art. 20 LEDP GE (elf Tage).

⁵⁹ Vgl. WIDMER 121.

⁶⁰ Siehe z.B. Bundesratsbeschluss vom 1. Mai 1995 zur Volksabstimmung vom 25. Juni 1995, BBl 1995 II 1213 ff.; Bundesratsbeschluss vom 16. Dezember 1995 zur Volksabstimmung vom 12. März 1995, BBl 1995 I 20 ff.

⁶¹ Vgl. Entscheid des Regierungsrates des Kantons Luzern vom 22. August 1989, LGVE 1989 III Nr. 3.

⁶² Siehe Art. 11 Abs. 3 BPR.

⁶³ Siehe z.B. Art. 22 Abs. 1 UAG SG; § 18 Abs. 2 GPR BL; § 16 Abs. 1 und 3 GPR AG (drei Wochen: Erläuterungen; zehn Tage: Stimmzettel und Stimmausweis); § 20 Abs. 3 WAG SZ (Vorlagen und Erläuterungen für Abstimmungen des Bundes und kantonale Sachabstimmungen).

⁶⁴ Siehe Art. 14 Abs. 1 LDP JU; § 20 Abs. 3 WAG SZ (Vorlagen für Bezirks- und Gemeindeabstimmungen).

⁶⁵ Vgl. aber «Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen über Probleme des Abstimmungswesens» vom 11. August 1999: «In der Volksabstimmung vom 18. April 1999 musste festgestellt werden, dass in beinahe sieben Prozent aller Gemeinden alle oder

- diesen gesetzlichen Fristen handelt es sich um *Ordnungsvorschriften*; ihre Nichteinhaltung kann nicht von sich aus die Ungültigkeit der Wahl oder Abstimmung bewirken⁶⁶. Dies ist erst dann anzunehmen, wenn ein gravierender Fehler so viele Stimmberechtigte an der Teilnahme gehindert hat, dass dadurch das Ergebnis wesentlich verfälscht worden ist⁶⁷.
- 2549 Wurden fehlerhafte Stimmzettel verschickt, so ist dafür zu sorgen, dass die Stimmberechtigten diese nicht mit den später zugesandten korrekten Stimmzetteln vermengen. Geschieht dies trotzdem in einem Ausmass, welches die Gültigkeit des Wahlergebnisses dann insgesamt in Frage stellt, so ist die Wahl ganz zu kassieren⁶⁸.

3. Korrekte Urnenöffnung

- 2550 Die Urnen müssen entsprechend den gesetzlich angeordneten und regelmässig auf den Stimmausweisen wiedergegebenen Zeiten tatsächlich geöffnet sein. Eine wesentlich verspätete oder verfrühte Urnenöffnung oder -schliessung stellt einen erheblichen Mangel dar. So dürfen beispielsweise nach dem Ablauf der festgelegten Urnenöffnungszeiten keine Stimmzettel mehr entgegengenommen werden, selbst wenn die Stimmenden nur wenige Minuten zu spät kommen⁶⁹. Entsprechendes gilt auch für verspätet eingeworfene briefliche Stimmabgaben⁷⁰. Werden derartige Mängel gerügt, so muss die Behörde nachweisen, dass die Irregularität keine

zumindest ein Teil der Stimmberechtigten Abstimmungsvorlage und Erläuterung erst mehrere Tage nach Ablauf der viertletzten Woche vor dem Urnengang erhielten. [...] Derlei gesetzwidriges Verhalten muss umgehend und nachhaltig unterbunden werden. Andernfalls bliebe kein anderer Weg als die Rückkehr zur früheren bundesrechtlich einheitlichen Anordnung der Verteilung sämtlicher Abstimmungsvorlagen und Erläuterungen an alle Stimmberechtigten innert gesetzlich definierter Frist» (BBl 1999 5988 f.).

⁶⁶ Vgl. Bger. vom 17. Februar 1965, ZBl 1965 277–282 (281 f.); die Frist zur Einreichung von Wahlvorschlägen ist ebenfalls eine Ordnungsfrist; vgl. den interessanten Entscheid der Direktion des Innern des Kantons Zürich vom 28. Februar 1995, ZBl 1995 326–328 (eine FDP-Bezirkspartei verpasste die Einreichung von Wahlvorschlägen innert der Ordnungsfrist; diese konnten nachgereicht werden).

⁶⁷ Vgl. das grundlegende Urteil des Basellandschaftlichen Verfassungsgerichts vom 8. Juni 1994, BLVGE 1994, 20–28; Entscheid des Regierungsrates des Kantons Luzern vom 22. August 1989, LGVE 1989 III Nr. 3.

⁶⁸ Vgl. Entscheid des Appenzell A.Rh. Regierungsrates vom 16. Mai 1967, AR GVP 1988, Nr. 1012.

⁶⁹ Vgl. Entscheid der Direktion des Innern des Kantons Aargau vom 15. Dezember 1971, AGVE 1971, 507–509.

⁷⁰ Vgl. Entscheid des Departementes des Innern des Kantons Aargau vom 18. Dezember 1997, AGVE 1997, 455–459 (458 f.).

Stimmbürger von der Stimmabgabe abgehalten hat oder zu einer unzulässigen Stimmabgabe geführt hat⁷¹. Stimmen die auf den Stimmunterlagen und im Abstimmungsrecht angesetzten Urnenöffnungszeiten nicht überein, so müssen unverzüglich Korrekturen publiziert werden. Ist keine Korrektur mehr möglich, so ist die Wahl oder Abstimmung abzusetzen und an einem neuen Termin mit den korrekten Angaben durchzuführen.

V. Korrekte Ermittlung des Wahl- und Abstimmungsergebnisses

1. Grundsatz

Jede Abstimmung und Wahl beruht auf der Voraussetzung, dass das Ergebnis korrekt ermittelt wird. Jeder Stimmberechtigte hat grundsätzlich nicht nur das je gleiche Stimmgewicht; auch die Erfassung und Auszählung der abgegebenen Stimmen muss korrekt erfolgen. Dies bedeutet konkret, dass die erforderlichen mathematischen Operationen richtig vollzogen werden⁷². So muss beispielsweise das allfällig erforderliche absolute Mehr richtig berechnet werden. Dieses entspricht der nächsthöheren ganzen Zahl über dem arithmetischen Mittel der gültigen Stimmen⁷³. Dies ist ebenfalls ein Aspekt der Abstimmungs- und Wahlfreiheit, welche das Recht des Stimmbürgers miteinschliesst, dass die Stimmen ordnungsgemäss und sorgfältig ausgezählt werden⁷⁴. Die kantonale Wahl- und Abstimmungsgesetzgebung richtet unterschiedliche Kautelen ein, damit wenigstens institutionell eine korrekte Auszählung sichergestellt wird.

⁷¹ Vgl. den Entscheid des Regierungsrates des Kantons Obwalden vom 16. Juli 1974, VVGE OW 1971–1975, Nr. 6; Entscheid der Direktion des Innern des Kantons Aargau vom 9. November 1981, AGVE 1981, 422–426, E. 3 und 4; Entscheid der Direktion des Innern des Kantons Aargau vom 24. Januar 1986, AGVE 1986, 518–523; Entscheid des Regierungsrates des Kantons Graubünden vom 21. Mai 1991, RPR 1991–1992, Nr. 1.

⁷² Vgl. WIDMER 171.

⁷³ Vgl. Entscheid der Direktion des Innern des Kantons Aargau vom 12. August 1969, AGVE 1969, 272–275. Bei 1001 gültigen Stimmen ist das absolute Mehr 501 Stimmen und nicht etwa 502 Stimmen; vgl. auch den Entscheid des Regierungsrates des Kantons Luzern vom 28. März 1977, LGVE 1977 III Nr. 2.

⁷⁴ Vgl. BGE 98 Ia 73 E. 4, 85.

2. Institutionelle Sicherungen

a) Wahlbüro

2553 Die Ergebnisse in den einzelnen, in der Regel mit den politischen Gemeinden übereinstimmenden Stimm- und Wahlkreisen, werden durch das Wahlbüro der jeweiligen Gemeinde ermittelt⁷⁵. Es ist wichtig, dass es sich dabei um ein kollektives Organ handelt. Dieses ist vielfach nach Parteienproporz zusammengesetzt. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die Mitglieder einander gegenseitig kontrollieren und dass die verschiedenen Parteien und Gruppierungen gleichzeitig ihre Vertreter im Wahlbüro haben. Ist das Wahlbüro während der Urnenöffnungszeiten vorschriftswidrig besetzt, so führt dies nicht dazu, dass die Wahl ungültig erklärt werden muss. Dafür müssten vielmehr zusätzlich Ordnungswidrigkeiten nachgewiesen werden, welche das Ergebnis entscheidend beeinflussen. Bei einer zwanzigminütigen Abwesenheit des erforderlichen zweiten Wahlbüromitgliedes ist dies nicht der Fall⁷⁶.

b) Gültige, ungültige und leere Stimmen

2554 Das Wahlbüro teilt die abgegebenen Stimmen normalerweise in drei Kategorien ein, nämlich in *ungültige, leere und gültige*⁷⁷; vereinzelt werden leere Stimmen von Gesetzes wegen als ungültig gerechnet. Der Kanton Luzern unterscheidet zwischen nichtigen, leeren, ungültigen und gültigen Stimmen, wobei die Nichtigkeitsgründe in anderen Kantonen als Ungültigkeitsgründe gelten⁷⁸. Bei *Meinungsverschiedenheiten über die Qualifizierung eines bestimmten Stimm- oder Wahlzettels* entscheidet das Wahlbüro⁷⁹. Lassen sich Stimmabgaben für Kandidaten nicht eindeutig identifizieren, so dürfen diese nicht nach Wahrscheinlichkeit verteilt werden, sondern müssen als ungültige Stimmen be-

⁷⁵ Siehe z.B. Art. 71 Abs. 4 GPR BE; insbesondere § 75 Abs. 1 und § 80 Abs. 1 SRG LU; Art. 11 Satz 2 WAVG UR; § 29 Abs. 1 WAG SZ; Art. 44 ff. GBR FR; § 16 GPR SO; § 6 Abs. 4 GPR BL; Art. 54 WAG SH.

⁷⁶ Vgl. Entscheid der Direktion des Innern des Kantons Aargau vom 26. Oktober 1973, AGVE 1973, 483–485.

⁷⁷ Siehe z.B. Art. 40 Abs. 1 WAVG UR; Art. 48 Abs. 1 GBR FR; § 93 GPR SO.

⁷⁸ Siehe §§ 70–74 SRG LU.

⁷⁹ Siehe z.B. Art. 45 WAVG UR; § 31 WAG SZ; Art. 17 Abs. 1 AG GL; § 41 VPR SO; Art. 59 Abs. 1 WAG SH.

handelt werden⁸⁰. Umgekehrt müssten trotz Schreibfehlern (z.B. falsch geschriebene Kandidatennamen) eindeutig identifizierbare Stimmen als gültig angesehen werden⁸¹, denn der erkennbare Wille des Stimmberechtigten ist ausschlaggebend.

Auf Grund der gültigen Stimmen wird das Ergebnis ermittelt. Sämtliche ermittelten Grössen werden in einem *Protokoll* (sogenannter *Verbalprozess*) festgehalten⁸². Das Protokoll erlaubt zusammen mit der vorgeschriebenen Aufbewahrung der Stimmzettel die auf Beschwerde hin oder von Amtes wegen vorzunehmende Nachprüfung des Ergebnisses⁸³. Für die Berechnung der Sitzverteilung und die Ermittlung der gewählten Kandidaten in den Wahlverfahren und in den Abstimmungen sei auf die einschlägigen Paragraphen verwiesen⁸⁴.

3. Mängel in der Ermittlung des Ergebnisses

Urnenabstimmungen lassen sich infolge der stets vorgeschriebenen Archivierung leicht nachprüfen, daher haben sich in der Rechtsprechung nur wenige Leitlinien ergeben. Kennt das kantonale Recht keine Bestimmungen darüber, ob und unter welchen Umständen eine Nachzählung von Stimmzetteln und Listen durchzuführen ist, so kann der Regierungsrat als Aufsichtsbehörde im Bereich des Abstimmungswesens trotzdem und zwar von Amtes wegen – und nicht erst auf Beschwerde hin – eine *Nachkontrolle* anordnen. Die Nachzählung muss sich auf alle Punkte erstrecken, welche die korrekte Ermittlung des Ergebnisses in Frage stellen, so etwa die Verwechslung von Ja- und Neinstimmen, das fehlerhafte Auszählen und falsche Zahlen auf den Verbalen⁸⁵. Sind Wahlzettel systematisch geändert worden, dass sie ungültig erklärt werden müssen, so sind die fraglichen

⁸⁰ Vgl. Entscheide des Regierungsrates von Appenzell A.Rh. vom 26. Dezember 1961 und vom 20. Juni 1958, AR GVP 1988, Nrn. 1009 und 1010. Im zuletzt erwähnten Fall bezogen sich die Stimmabgaben auf drei potentielle Kandidaten, die alle lediglich mit den Initialen H.E. bezeichnet waren; Entscheid der Direktion des Innern des Kantons Aargau vom 11. Oktober 1973, AGVE 1973, 480–482, E. 2.

⁸¹ Vgl. Entscheid des Regierungsrates des Kantons Aargau o.D., AGVE 1969, 238–241.

⁸² Siehe z.B. Art. 53–55 WAVG UR; § 32 WAG SZ; Art. 18 Abs. 3 AG GL; Art. 23 und Art. 52 Abs. 2 GBR FR; § 98 Abs. 1 GPR SO; § 12 GPR BL; Art. 22 und 23 WAG SH.

⁸³ Vgl. z.B. Art. 14 BPR und Art. 11 VPR.

⁸⁴ Zur Stimmrechtsausübung vgl. § 4; zum Wahlrecht §§ 13, 23–25.

⁸⁵ Vgl. BGE 101 Ia 238–251.

Listen im gesamten Umfang als ungültig zu erklären und nicht bloss einzelne Kandidatenstimmen⁸⁶. Kann die Nachkontrolle festgestellte wesentliche Verfahrensmängel nicht beseitigen, so ist die Abstimmung zu kassieren und erneut anzusetzen.

- 2558 Im *Versammlungssystem* stellt sich das Problem der korrekten Abschätzung des Stimmergebnisses schärfer⁸⁷. An Landsgemeinden wird das Stimmverhältnis durch Handmehr und Abschätzen ermittelt. Offensichtlich gewährt ein solches Abstimmungsverfahren «weniger grosse Garantien für eine unverfälschte Ermittlung des Volkswillens als eine geheime Urnenabstimmung»⁸⁸. Das Bundesgericht hatte die systembedingten Mängel der Versammlungsdemokratie als grundsätzlich mit der Wahl- und Abstimmungsfreiheit vereinbar angesehen: Als Vor- und Nachteile der Versammlungsdemokratie hat es in Betracht gezogen: Positiv hervorzuheben sind die Bürgernähe, die Information aus erster Hand, das unmittelbare Erlebnis des Entscheidvorgangs und die spontanen Reaktionsmöglichkeiten gegenüber neuen Anträgen. Negativ fallen der mögliche Konformitätsdruck, die Gefahr von Falschinformationen, der Ausschluss kranker oder gebrechlicher Stimmberechtigter, die tiefere Stimmbeteiligung und die ungenaue Ermittlung des Ergebnisses in Betracht. Die feststellende Behörde hat indes wegen der tatsächlich vorhandenen Schwierigkeiten grosse Sorgfalt bei der Ermittlung des Mehrs anzuwenden und bei Zweifeln am Abstimmungsausgang eine Auszählung – falls nach kantonalem Recht vorgesehen – anzuordnen⁸⁹. Die diesbezüglichen kantonalrechtlichen Vorschriften sind im Lichte des bundesrechtlichen Grundsatzes auszulegen und anzuwenden, damit kein Ergebnis zustande kommt, das nicht den freien Willen der Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt⁹⁰. Selbst nach der Verkündung des Abstimmungsergebnisses durch den Landammann können es besondere Umstände rechtfertigen, dass der Landammann ein

⁸⁶ Vgl. BGE 103 Ia 564–573.

⁸⁷ Vgl. WIDMER 170.

⁸⁸ Vgl. BGE 100 Ia 362 E. 5b, 364 f., 121 I 138 E. 5d, 148; vgl. die Besprechungen MÜLLER/SCHEFER 179–181 und YVO HANGARTNER, AJP 1995, 1489–1494.

⁸⁹ Vgl. dazu die instruktive Vernehmlassung des Obwaldner Regierungsrates an das Bundesgericht vom 25. Juni 1974 zu BGE 100 Ia 362–366; VVGE OW 1971–1975, Nr. 5, wonach beim Abschätzen der Stimmenzähler eine Dreiviertelsmehrheit erforderlich ist; vgl. BGE 121 I 138 E. 5d, 149.

⁹⁰ Ähnlich BGE 121 I 138 E. 3, 142.

verkündetes Abstimmungsergebnis zurücknimmt und über das fragliche Geschäft nochmals abstimmen lässt. Schliesslich trägt er die Verantwortung dafür, dass die Landsgemeinde korrekt durchgeführt wird. Eine solche Wiederholung einer Abstimmung hat praktisch die Funktion einer Nachzählung⁹¹. Das Bundesgericht hat aber die *Versammlungsdemokratie akzeptiert* und sie für alle Geschäfte, auch für Verfassungsänderungen, zugelassen. Es wollte damit ein historisch überliefertes Institut bewahren, zumal die Bundesversammlung bei Art. 25 Bst. b des UNO-Paktes II einen entsprechenden Vorbehalt angebracht hatte. Der Zuger Regierungsrat hat sich einlässlich mit dem Abstimmungsverfahren an Gemeindeversammlungen beschäftigt und ein Abstimmungsergebnis wegen schwerwiegender Verfahrensmängel aufgehoben⁹². Danach ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Versammlungsteilnehmer über das von der Versammlungsleitung gewählte Abstimmungsverfahren informiert sind, um die Tragweite ihres Abstimmungsverhaltens abzuschätzen. Fehlen derartige Hinweise, darf der Stimmbürger von einem Abstimmungsverfahren ausgehen, wie es ordentlicherweise in einer Gemeindeversammlung zu Anwendung gelangt. In der Regel ist dies ein Verfahren, das auf dem *Prinzip der sukzessiven Elimination* beruht⁹³.

2559

4. Stimmgleichheit und knappe Abstimmungsergebnisse

Erreicht eine Abstimmungsvorlage genau gleichviele Ja- wie Nein-Stimmen, so bedeutet dies, dass die Vorlage *abgelehnt* ist⁹⁴. Eine Wiederholung der Abstimmung, bis ungleiche Stimmzahlen erreicht werden, ist unzulässig, da bereits ein definitives Ergebnis vorliegt.

2560

Der blosse Hinweis auf ein knappes Abstimmungsergebnis vermag kein Recht auf Nachzählung zu begründen, vielmehr

⁹¹ Vgl. BGE 104 Ia 428 E. 3c, 432.

⁹² Entscheid des Regierungsrats des Kantons Zug vom 18. August 1998, ZBl 2000 48–53.

⁹³ Vgl. dazu Peter Andri Vital, Das Verfahren in der bündnerischen Gemeindeversammlung, Diss. Zürich 1988, 107–112. Als Alternativverfahren könnte die sog. «koordinierte Abstimmung» bezeichnet werden; vgl. Vital 112 f.

⁹⁴ Art. 142 Abs. 1 BV verlangt die Mehrheit der mit Ja Stimmenden; vgl. N. 1275; vgl. den Entscheid des Thurgauer Verwaltungsgerichtes vom 20. Januar 1993, Thurgauische Verwaltungsrechtspflege 1993, Nr. 5.

ist in der Regel zusätzlich ein Verfahrensmangel zu benennen. Ist aber der Abstimmungsausgang äusserst knapp, so dass ein immer möglicher Irrtum das Ergebnis ändern würde, ist eine Nachzählung auch ohne Indizien von Fehlern geboten⁹⁵. Heute werden häufig knappe Ergebnisse von Ämtern wegen nachgezählt.

5. Stille Wahlen

- 2562 Die stille Wahl ist bei Majorzwahlen oder bei Proporzahlen zulässig, falls sich um die zu besetzenden Ämter nicht mehr Personen bewerben als Mandate frei sind⁹⁶. Die Zulässigkeit stiller Wahlen setzt allerdings voraus, dass bei der Bekanntmachung der Wahlen die Bürgerschaft ausdrücklich auf die Möglichkeit einer stillen Wahl und ihre Modalitäten aufmerksam gemacht wird⁹⁷. Der blosser Hinweis auf die Gesetzesvorschriften genügt nicht. Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit auferlegt den Behörden derartige Informationspflichten, ansonsten kann eine stille Wahl nicht gültig durchgeführt werden⁹⁸.

VI. Stimmgeheimnis

1. Inhalt und Zweck

- 2563 Der *Grundsatz der geheimen Stimmabgabe* gehört heute zu einer wichtigen institutionellen Sicherung, damit Wahlen und Sachabstimmungen als «frei» gelten können⁹⁹. Als Teil-

⁹⁵ Vgl. Bger. vom 15. Dezember 1994, Plädoyer 2/1995, 53.

⁹⁶ Vgl. N. 681, 685, 1461, 1467, 1517, 1522, 1554, 1557 und 1580.

⁹⁷ Vgl. Bger. vom 15. Oktober 1997, ZBl 1998, 415–420 (418); BGE 112 Ia 233 E. 2e, 239; Kaspar Laely, Die stille Wahl in der Demokratie, Diss. Bern 1951, 29. In Bger. vom 16. März 1995, ZBl 1996 134–140, hat es das Bundesgericht mit dem Prinzip der Proporzwahl vereinbar erklärt, dass bei fehlenden Ersatzleuten die Unterzeichner des Wahlvorschlages einen Ersatzvorschlag einreichen. Die betreffende Person kann dann von der Regierung als gewählt erklärt werden. Es handelt sich hier allerdings nicht um eine stille Wahl, sondern um ein Ersatzverfahren für eine Volkswahl.

⁹⁸ Vgl. die interessante Konstellation in Bger. vom 15. Oktober 1997, ZBl 1998 415–420.

⁹⁹ Die Literatur hat das Stimmgeheimnis bis vor kurzem stiefmütterlich behandelt; vgl. die knappen Ausführungen von GRISEL, Initiative 95; bei AUBERT II *1216 und AUER, Droits politiques, fehlt ein Abschnitt mit dieser Überschrift völlig; vgl. jetzt aber die eingehenden Ausführungen bei POLEDNA, Wahlrechtsgrundsätze 257–271; WIDMER 140–146; HUSER 21–24.

Aspekt der Wahl- und Abstimmungsfreiheit beinhaltet er das Recht des Stimmberechtigten, seine Stimme abzugeben, ohne dass Dritte von deren Inhalt Kenntnis erhalten¹⁰⁰. Der Stimmberechtigte soll seine Willensbildung und -äusserung unbeeinflusst von äusserem Druck vornehmen können. Das Stimmgeheimnis verbietet es dem Staat oder Privaten¹⁰¹ vor oder nach der Abstimmung irgend eine Befragung der von ihnen abhängigen Stimmberechtigten über ihr Stimmverhalten durchzuführen. Von sich aus darf der Stimmberechtigte natürlich sein Verhalten offenbaren. Unzulässig wäre der Hinweis auf die aus der Nichtbeantwortung resultierenden Nachteile¹⁰². Freilich wurde dieser Grundsatz in allen Staaten erst spät anerkannt und auch verfahrensrechtlich sichergestellt. Denn viele Länder haben Wahlen und Sachabstimmungen, soweit diese überhaupt vorgesehen waren, noch bis gegen Ende des letzten Jahrhunderts in offener Versammlung durchgeführt¹⁰³.

In den schweizerischen Kantonen spielt das *öffentliche Versammlungssystem*, namentlich in den Landsgemeindekantonen und im Kanton Graubünden, bis heute noch eine gewisse Rolle. Daher konnte die Schweiz das erste Zusatzprotokoll zur EMRK, das geheime Parlamentswahlen fordert, bis heute nicht ratifizieren und sie hat zu Art. 25 Bst. b des UNO-Paktes II einen Vorbehalt angebracht¹⁰⁴. In manchen Kantonen erfolgt die Wahl der Ständeräte sowie die Wahl der Mitglieder des Kantonsparlamentes zum Teil im Versammlungssystem¹⁰⁵. Die Stimmabgabe erfolgt hier gerade nicht geheim, sondern öffentlich unter den Augen aller Stimmberechtigten. Auch in den Gemeindeversammlungen werden die Entscheide häufig in offener Abstimmung getroffen. Das Stimmgeheimnis kann in solchen Verfahren naturgemäss nicht spielen, ansonsten müsste man dieses System demokratischer Entscheidung generell für unzulässig erklären. Das Bundesgericht hat den aus dem Versammlungssystem notwendigerweise herrührenden Kon-

¹⁰⁰ Vgl. GIACOMETTI, Staatsrecht 246; POLEDNA, Wahlrechtsgrundsätze 260; WIDMER 140.

¹⁰¹ Siehe Art. 283 StGB; vgl. dazu N. 2566 und 2665.

¹⁰² POLEDNA, Wahlrechtsgrundsätze 268; WIDMER 146.

¹⁰³ POLEDNA, Wahlrechtsgrundsätze 257.

¹⁰⁴ Vgl. N. 1378 und 1379.

¹⁰⁵ Vgl. dazu die Ausführungen des Bundesrates in seinen Berichten zur EMRK: BBl 1972 I 996, 1974 I 1036; vgl. N. 1473 und 1524.

formitätsdruck zwar als Mangel angesehen; dieses althergebrachte System aber dennoch geschützt¹⁰⁶.

2. Positivierung

- 2565 Der Grundsatz der geheimen Stimmabgabe hat nur selten in den Kantonsverfassungen seinen Niederschlag gefunden. Immerhin bestimmt etwa § 23 Abs. 3 KV BL: «Bei Wahlen und Abstimmungen an der Urne ist das Stimmgeheimnis zu wahren.»¹⁰⁷ Selbstverständlich bleibt das Stimmgeheimnis auf das Urnensystem beschränkt. In den meisten andern Kantonen wird das Stimmgeheimnis zumindest durch die kantonalen Wahl- und Abstimmungsgesetze als wichtiger, *gesetzlicher Grundsatz* geschützt¹⁰⁸. Es hat in den Kantonen – soweit ausdrückliche verfassungsrechtliche Regelungen fehlen – nicht den Rang eines eigenständigen verfassungsmässigen Rechtes¹⁰⁹. Freilich deckt die Wahl- und Abstimmungsfreiheit die wichtigsten Teilgehalte des Stimmgeheimnisses im Abstimmungs- und Wahlvorgang ab. Das Stimmgeheimnis, als Element der Wahl- und Abstimmungsfreiheit, verhindert Einschüchterungen zwecks Einflussnahme¹¹⁰. «Der Bürger soll sein Stimmrecht völlig frei ausüben und den Stimmzettel so ausfüllen können, wie es seinem wirklichen Willen entspricht, was unter anderem durch geheime Stimmabgabe gewährleistet wird»¹¹¹.
- 2566 Das Stimmgeheimnis ist auch *strafrechtlich* geschützt: «Wer sich durch unrechtmässiges Vorgehen Kenntnis davon verschafft, wie einzelne Berechtigte stimmen oder wählen, wird mit Gefängnis oder mit Busse bestraft» (Art. 283 StGB). Nach dieser Norm ist aber freilich nicht das Offenbaren der geheimgehaltenen Tatsache, sondern ausschliesslich die Ausspähung, also das Eindringen in das Geheimnis, mit Strafe bedroht. Jeder Stimmberechtigte darf daher mitteilen, wie er gewählt hat¹¹².

¹⁰⁶ Vgl. BGE 121 I 138 E. 4a, 143, und E. 5d, 149; vgl. auch N. 2558.

¹⁰⁷ Weitere Beispiele: Art. 74 Abs. 4 KV JU; Art. 48 Abs. 2 KV GE.

¹⁰⁸ Im Bund siehe Art. 5 Abs. 7 und Art. 87 Abs. 3 BPR; in den Kantonen siehe z.B. § 3 WAG ZH; Art. 27 UAG SG; § 6 Abs. 3 WAG BS; § 90 Abs. 1 GPR SO; Art. 25 LDP NE; Art. 19 Abs. 1 LDP JU; § 7 Abs. 4 GPR BL; Art. 8 Abs. 7 GPR BE.

¹⁰⁹ Vgl. GRISEL, Initiative 95.

¹¹⁰ Vgl. BGE 98 Ia 602 E. 8, 610 m.w.H.; TSCHANNEN, Stimmrecht 134.

¹¹¹ BGE 98 Ia 602 E. 8, 610; vgl. TSCHANNEN, Stimmrecht 134 m.w.H.

¹¹² Vgl. STEFAN TRECHSEL, Schweizerisches Strafgesetzbuch, Kurzkommentar, 2. Aufl., Zürich 1997, N. 1 zu Art. 283 StGB, 910.

3. Schutzbereich des Stimmgeheimnisses

a) Geheime Stimmabgabe

- Beim Urnensystem kann während des Ausfüllens beziehungsweise des Einwerfens der Stimme in die Urne das Stimmgeheimnis am ehesten beeinträchtigt werden. Die Kantone haben daher die Abstimmungslokale so einzurichten, dass anlässlich der Stimmabgabe das Stimmgeheimnis absolut geschützt wird; Entsprechendes gilt auch bei der brieflichen Stimmabgabe¹¹³ und bei der Stimmabgabe durch Stellvertreter¹¹⁴. Die kantonale Gesetzgebung hat die entsprechenden Schutzmassnahmen vorzukehren. In den Kantonen bestehen im Wesentlichen drei Systeme, welche das Stimmgeheimnis bei der Stimmabgabe mehr oder weniger schützen¹¹⁵. 2567
- Nach einem *ersten System* werden den Stimmberechtigten die Unterlagen nach Hause zugestellt und sind auch dort auszufüllen¹¹⁶. Das Abstimmungslokal dient nur zur Stimmabgabe; im Abstimmungslokal dürfen keine Zettel ausgefüllt werden und auch ein Nachbezug von Unterlagen ist nicht möglich. Dieses Verfahren führt dazu, dass der Stimmberechtigte selber für die Einhaltung des Stimmgeheimnisses zu sorgen hat. Immerhin kann der Stimmberechtigte fern von jeder staatlichen Kontrolle von seinem Recht Gebrauch machen. 2568
- Nach einem *zweiten System*, das in den meisten Kantonen praktiziert wird¹¹⁷, kann der Stimmberechtigte die Zettel bei sich zu Hause oder im Abstimmungslokal ausfüllen und Stimmmaterial nachbeziehen. Hier ist es nicht unbedingt erforderlich, dass das Gemeinwesen Kabinen zum Schutz des Stimmgeheimnisses zur Verfügung stellt. 2569
- Nach einem *dritten System* ist der Berechtigte verpflichtet, die Zettel im Stimmlokal auszufüllen¹¹⁸ und dort in die Urne 2570

¹¹³ Vgl. N. 2540–2542.

¹¹⁴ Vgl. BGE 113 Ia 161 E. 4, 164 f.; POLEDNA, Wahlrechtsgrundsätze 268 f.; TSCHANNEN, Stimmrecht 134; vgl. N. 178 und 179.

¹¹⁵ Vgl. POLEDNA, Wahlrechtsgrundsätze 265–267.

¹¹⁶ Vgl. POLEDNA, Wahlrechtsgrundsätze 265.

¹¹⁷ Siehe z.B. Art. 26 UAG SG; § 25 GPR SO; weitere Hinweise bei POLEDNA, Wahlrechtsgrundsätze 266 Anm. 46.

¹¹⁸ Siehe Art. 29 LEDP TI; Art. 18 und 25 LEDP VD; weitere Hinweise bei POLEDNA, Wahlrechtsgrundsätze 266 Anm. 46.

einzuwerfen. Das unbeobachtete Ausfüllen der Zettel wird durch Abstimmungszellen oder Schreibpulte mit Sichtschutz erreicht.

- 2571 Der *Einwurf der Zettel* in die Urnen muss ohne Beeinträchtigung des Stimmgeheimnisses möglich sein. Deshalb müssen die Stimmzettel zumindest gefaltet oder in einem Kuvert in die Urne eingeworfen werden können. Ist ein Kontrollstempel erforderlich, so ist dieser auf der Rückseite deszettels anzubringen¹¹⁹. Das Abstimmungsmaterial darf keinerlei Anhaltspunkte anbieten, die Rückschlüsse auf das Stimmverhalten des Einzelnen erlauben. So muss das Abstimmungsmaterial in Aussehen, Papierfarbe oder Grösse stets gleich beschaffen sein¹²⁰.
- 2572 Das Bundesgericht hat die Einhaltung des Stimmgeheimnisses stets auf den Ortsgebrauch und die lokalen Verhältnisse abgestimmt¹²¹. Es hat insbesondere die Rechtmässigkeit der nichtgeheimen Abstimmungen und Wahlen in Bürgerversammlungen (und in Landsgemeinden) nie in Frage gestellt. Das *Versammlungssystem* mit offener Abstimmung hat in der Entwicklung und Entstehung der kantonalen Demokratien eine derart grosse Bedeutung, dass es nicht anginge, unter Berufung auf das Stimmgeheimnis eben diesen «urdemokratischen Gemeinwesen» das Urnenverfahren vorzuschreiben. So hat das Bundesgericht die in einer Gemeindeversammlung durchgeführte geheime Abstimmung für gültig angesehen, obwohl die Stimmzettel nicht in den vorgeschriebenen Urnen, sondern in zwei Herrenhüten eingesammelt wurden¹²².

b) Bewahrung des Stimmgeheimnisses bei der Auszählung der Stimmen

- 2573 Die Urne sollte gross genug sein, damit sich die Stimmkuverts nicht in der chronologischen Reihenfolge aufschichten und anhand der fortlaufend abgegebenen Stimmausweise eine Identifizierung der einzelnen Stimmabgaben erlauben. Ferner sollte überhaupt vermieden werden, dass eine Urne infolge ihrer Aufstellung nur von wenigen Stimmberechtigten benutzt wird. Das Stimmbüro, das die Stimmabgabe

¹¹⁹ Siehe z.B. § 58 Abs. 3 und 4 SRG LU.

¹²⁰ Vgl. Bger. vom 1. November 1978, BVR 1980, 97–103 (100–102).

¹²¹ Vgl. Bger. vom 25. März 1970, ZBl 1970 470–472 (471).

¹²² Vgl. Bger. vom 25. März 1970, ZBl 1970 470–472 (471 f.).

überwacht und die Stimmen auszählt, muss mit genügend Personen besetzt sein¹²³. Die Urne muss zudem bis zur Auszählung der Stimmen versiegelt bleiben. Die gegenseitige Überwachung der Mitglieder des Stimmbüros sichert das Vertrauen in die korrekte Abwicklung des Verfahrens. Kleine Wahl- und Abstimmungskreise (mit etwa nur 20 Stimmberechtigten) haben von Natur aus die Tendenz, dass das Stimmgeheimnis beeinträchtigt wird¹²⁴.

c) Stimmgeheimnis für die Unterschriftenbogen für Wahlvorschläge, Initiative und Referendum?

In vielen Kantonen erfordert die Kandidatur für ein Amt eine bestimmte Anzahl Unterschriften von Stimmberechtigten; die Kandidaten müssen von Stimmberechtigten zur Wahl vorgeschlagen sein¹²⁵. Diese *Wahlvorschläge* müssen der zuständigen Behörde zur Kontrolle eingereicht werden; anschliessend liegen die Unterschriftenlisten den Stimmberechtigten zur Einsicht auf¹²⁶. Nach den gesetzlichen Regelungen unterliegen die Wahlvorschläge also gerade nicht einem Stimmgeheimnis. Das Bundesgericht hat diese Ordnung für zulässig angesehen¹²⁷, denn die Geheimhaltungspflicht dürfe nicht so weit ausgedehnt werden, dass die Freiheit der Stimmabgabe beeinträchtigt werde. Letztere könne sich nur dann ganz entfalten, wenn die Stimmberechtigten die Möglichkeiten haben, sich Klarheit über die politischen Absichten der Vorgesprochenen und der Vorschlagenden zu verschaffen. Zwar seien die Vorschlagsunterzeichner zum Teil dem Druck der öffentlichen Meinung ausgesetzt, gleichwohl überwiege das Interesse der Allgemeinheit an der Zugänglichkeit der Wahlvorschläge.

Die Argumentation des Bundesgerichtes überzeugt nicht. In der Praxis sind die politischen Absichten der Kandidaten und nicht jene der Listenunterzeichner massgebend. Die Vorschlagsunterzeichner unterstützen nur einen bestimmten Kandidaten; sie brauchen nicht unbedingt mit dessen politischen Ansichten übereinzustimmen. Ausserdem erhält der

¹²³ Vgl. N. 2553.

¹²⁴ POLEDNA, Wahlrechtsgrundsätze 262 m.w.H.

¹²⁵ Siehe z.B. Art. 54 Abs. 1 UAG SG i.V. mit Art. 24 BPR.

¹²⁶ Vgl. z.B. Art. 8^{quater} und 11^{bis} VVUAG SG; Art. 49 LDP NE; § 76 Abs. 3 WAG ZH; § 7 Abs. 1 KRWG SZ; weitere Hinweise bei POLEDNA, Wahlrechtsgrundsätze 263 Anm. 35 und WIDMER 144 Anm. 22.

¹²⁷ Vgl. BGE 98 Ib 289 E. 4g, 296.

Stimmberechtigte durch die Wahlwerbung der Parteien und der Kandidaten genügend Kenntnis über deren Ziele. Es ist nicht erforderlich, dass die Vorschlagsunterzeichner öffentlich bekannt sind. Die Tatsache, dass für bestimmte Kandidaturen Wahlvorschläge erforderlich sind, dient einer gewissen Erschwerung der Kandidaturen. Diese Regelung soll Bewerber um ein politisches Amt ohne jeden politischen Rückhalt von einer unnützen und für den Kanton kostspieligen Kandidatur abhalten. Ferner sind politische Konstellationen denkbar, bei denen auf potentielle Vorschlagsunterzeichner Druck ausgeübt wird. Damit würde das Recht auf eine ungehinderte Einreichung einer Liste beeinträchtigt. Die öffentlichen Vorschlagslisten sind also zumindest problematisch¹²⁸.

- 2576 Bezieht sich das Stimmgeheimnis auf die *Unterschriftenbogen für Initiativen und Referenden*? Hier bekunden die Unterzeichner deutlicher als bei den Wahlvorschlägen einen bestimmten politischen Willen. Das Interesse an einer Geheimhaltung wiegt hier unter Umständen schwerer als bei den personenbezogenen Wahlvorschlägen. Das Bundesgesetz über die politischen Rechte untersagt die Einsichtnahme in die Bogen für Initiative und Referendum¹²⁹. Die Geheimhaltung der Unterzeichner von Initiativ- und Referendumsbegehren «scheint» auch auf kantonaler Ebene «ein in der Schweiz allgemein anerkannter Grundsatz zu sein»¹³⁰. So haben mehrere Kantonsregierungen entschieden, dass die Einsicht in Unterschriftenbogen zu einem Initiativ- beziehungsweise Referendumsbegehren Dritten nicht zu gewähren ist¹³¹. Hier besteht überhaupt kein öffentliches Interesse an einer Veröffentlichung der Namen der Unterzeichner. Den Stimmberechtigten bietet es keine Entscheidungshilfe über das anstehende Sachgeschäft, wenn sie die Namen der Unterzeichner kennen. Es geht vielmehr nur um die Sachabstimmung allein. Die Abstimmungs-

¹²⁸ Vgl. POLEDNA, Wahlrechtsgrundsätze 264 f.; WIDMER 144 f.

¹²⁹ Siehe Art. 64 Abs. 2 und Art. 71 Abs. 2 BPR; für die Kantone, die dasselbe normieren vgl. WIDMER 144 Anm. 21 m.w.H.

¹³⁰ Vgl. BGE 98 Ib 289 E. 4h, 297, und als Beispiel dafür etwa Art. 47 Abs. 2 GPR AR; a.M. RHINOW, Volksrechte 113 Anm. 126.

¹³¹ Vgl. Beschluss des Regierungsrates des Kantons Basel-Land Nr. 3058a vom 26. September 1958, ZBl 1959 58 f.; Beschluss des Regierungsrates des Kantons Schwyz Nr. 2722 vom 22. Oktober 1958, ZBl 1959 140–143; Entscheid des Regierungsrates von Appenzell A.Rh. vom 28. November 1960, AR GVP 1988, Nr. 1018; Jahresbericht des Basellandschaftlichen Ombudsmannes 1989, 10 ff. (Nr. 1 des Besonderen Teils).

botschaft der Regierung und des Parlamentes sowie die Meinungsäußerungen der Parteien, der Initiativ- und Referendumskomitees genügen vollumfänglich, damit sich die Stimmberechtigten eine eigene Meinung bilden können. Eine allfällige Öffentlichkeit der Bogen für Initiativ- und Referendumsbegehren führt je nach Geschäft zu einem erheblichen Druck auf die Unterzeichner, der mit der Wahl- und Abstimmungsfreiheit nicht zu vereinbaren ist.

§44 Behördliche Informationen und Interventionen

Inhalt	S.
I. Übersicht	1025
II. Abstimmungsempfehlung, -information und - erläuterung	1026
1. Abstimmungsempfehlungen	1026
2. Pflicht zu objektiver Erläuterung und Information	1027
3. Standpunkt von Initiativ- und Referendumskomitees	1032
4. Rechtsfolgen bei fehlerhaften Erläuterungen oder Informationen	1033
III. Zusätzliches Eingreifen in den Abstimmungskampf, behördliche Propaganda	1034
1. Zulässigkeit bei Vorliegen triftiger Gründe	1034
2. Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen	1035
3. Form des Eingriffs	1037
IV. Ausserhalb von Abstimmungen erfolgende behördliche Informationen	1038
V. Meinungsäusserungen von Behördenvertretern	1039
VI. Interventionen im Vorfeld von Initiativen und Referenden	1041
VII. Interventionen in den Wahlkampf	1042
1. Direkte Eingriffe	1042
2. Indirekte Hilfeleistungen für die Parteien	1044
3. Staatliche Parteienfinanzierung anlässlich von Wahlen	1046
a) Im Allgemeinen	1046

b) Arten der Parteienfinanzierung und Rechtsgrundlagen	1047
c) Bedeutung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit: Gleichbehandlung in der Parteienfinanzierung	1048
d) Bundesgerichtsentscheid betreffend «Evangelische Volkspartei Freiburg»	1051

I. Übersicht

Das Gemeinwesen lässt den Stimmberechtigten im Zuge der Organisation der einzelnen Abstimmungen und Wahlen Informationen zukommen. Diese bezwecken eine geordnete Durchführung von Abstimmungen und Wahlen. Neben diesen Verfahrensinformationen macht das Gemeinwesen auch Mitteilungen, die sich direkt auf die Person oder den Gegenstand beziehen, über die abgestimmt wird. Es sind oftmals diese «Informationen», die je nach Standpunkt problematisch erscheinen und das Abstimmungsergebnis beeinflussen können. Folgende Formen solcher Informationen sind denkbar: 2577

- die Empfehlung von Regierung und Parlamentsmehrheit, eine Abstimmungsvorlage anzunehmen oder ein Volksbegehren abzulehnen sowie die Abstimmungserläuterungen, welche die Empfehlung begründen und den Stimmbürger über den zur Abstimmung vorgelegten Gegenstand aufklären wollen (II);
- zusätzliche behördliche Abstimmungsinformationen, welche bei Vorliegen triftiger Gründe zulässig sind (III);
- die ausserhalb einer Abstimmung erfolgende Orientierung über Grossprojekte (IV);
- Meinungsäusserungen von Behördenvertretern und Staatsangestellten (V);
- Interventionen im Vorfeld von Initiativen und Referenden (VI);
- Interventionen bei Wahlen (VII).

II. Abstimmungsempfehlung, -information und -erläuterung

1. Abstimmungsempfehlungen

- 2578 Nach verbreiteter Praxis verfasst der Regierungsrat beziehungsweise der Bundesrat¹ und seltener das Parlament² die amtliche Abstimmungsempfehlung, die Abstimmungserläuterungen wie auch die Abstimmungsfrage. Regierung und Parlament empfehlen zunächst eine Vorlage zur Annahme oder Ablehnung. Die Behörden sind nicht zu abstinenter Neutralität, wohl aber zu Sachlichkeit verpflichtet³. Die Empfehlung wird regelmässig in den Abstimmungserläuterungen mit den Gegenargumenten abgewogen und begründet. Diese *Empfehlungen sind zulässig* und kennzeichnen die staatsleitende Funktion von Parlament und Regierung⁴. Im Falle der EWR-Abstimmung vom 6. Dezember 1992 hatte der Bundesrat ein aussergewöhnliches Vorgehen beschlossen; wenige Tage vor der EWR-Abstimmung rief der Gesamtbundesrat die Stimmberechtigten auf, die EWR-Vorlage anzunehmen⁵. Bei aussergewöhnlich wichtigen Vorlagen muss der Regierung dieses Befugnis zustehen, vorausgesetzt ist dabei freilich, dass sie in ihrem Aufruf sachlich bleibt und dieser mit einem verhältnismässigen Mitteleinsatz erfolgt.
- 2579 Der erläuternde Bericht wird entweder von der Regierung oder vom Parlament abgefasst. Diese Stellungnahme wird sich in aller Regel mit dem Ergebnis der Schlussabstimmung im Parlament decken. Eine Abstimmungsempfehlung, welche dem Ergebnis der Schlussabstimmung widerspricht, ist mit der Wahl- und Abstimmungsfreiheit nicht zu vereinbaren. Diese fordert nämlich zunächst eine sachliche Begründung für die Abstimmungsempfehlung. Sollte diese

¹ Siehe z.B. § 16 Abs. 1 GPR AG; Art. 138 Abs. 1 WAG VS; Art. 11 Abs. 2 BPR; vgl. BUSER 105 f.

² Siehe aber die Regelung gemäss Art. 22 Abs. 2 und 3 PRG GR; vgl. dazu den Entscheid des Regierungsrates des Kantons Graubünden vom 15. Januar 1990, RPR 1989/1990, Nr. 1, E. 6b; Art. 77 Abs. 1 Bst. b GPR BE; Art. 1^{bis} RIG SG; zur besonderen Situation in Zürich vgl. WIDMER 258; ferner BUSER 105 f.

³ Vgl. BGE 117 Ia 41 E. 5a, 46, 121 I 252 E. 2, 256, wo Objektivität von der Neutralität unterschieden wird; vgl. auch STEINMANN 260; MÜLLER, Abstimmungskampf 259 f.

⁴ Vgl. z.B. GRISEL, Initiative 110; siehe auch Art. 180 Abs. 1 BV oder Art. 65 KV TI.

⁵ Vgl. BBl 1992 VI 469.

Empfehlung dem Schlussabstimmungsergebnis widersprechen, so muss auch diese Differenz sachlich begründet werden. Das dürfte in der Regel nicht möglich sein, es sei denn, in der Zwischenzeit hätten Neuwahlen des Parlamentes stattgefunden und die politischen Verhältnisse hätten sich «erdrutschartig» verändert. Ohne einen solchen sachlichen Grund für diese Empfehlungsdivergenz würden die Stimmberechtigten verwirrt, da sie die wirkliche Meinung des Parlamentes nicht erfahren können⁶.

2. Pflicht zu objektiver Erläuterung und Information

Die Frage der *Abstimmungserläuterungen* war lange Zeit umstritten⁷, da man früher argumentierte, mit der Beschlussfassung sei das behördliche Verfahren abgeschlossen; die Diskussion sei nunmehr im Volk von den Stimmberechtigten und ihren Gruppierungen zu führen⁸. Heute sind sie im Bund und in fast allen Kantonen üblich geworden⁹. Die Abstimmungsvorlagen sind in den letzten Jahrzehnten komplizierter und für die Stimmberechtigten immer schwerer verständlich geworden. Die Abstimmungserläuterungen sollen den Stimmberechtigten die Vorlagen näher bringen und ihnen ermöglichen, rational abzustimmen¹⁰. In der Literatur wird vereinzelt sogar von einem verfassungsrechtlichen Gebot gesprochen, das die Behörden zu Erläuterungen verpflichtet¹¹. In der Tat kann bei komplizierten Vorlagen aus der Wahl- und Abstimmungsfreiheit eine Informationspflicht hergeleitet werden, doch ist diese nicht die Regel. Ein grundsätzlicher Verzicht auf Abstimmungserläuterungen bedeutet noch keine Verfassungsverletzung. Allerdings setzt die heutige Demokratie eine offene und pluralistische Auseinandersetzung voraus, «die schliesslich in einen rationalen,

2580

⁶ Zu diesem Problem vgl. das Gutachten von ALFRED KÖLZ, Die Abgabe separater Abstimmungsempfehlungen an die Stimmberechtigten durch den Zürcher Kantonsrat, ZBl 1998 401–414 (407).

⁷ Vgl. BAUMANN-BRUCKNER 54–60; vgl. auch BUSER 103–114, der die Linie der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nachzeichnet.

⁸ Vgl. THEODOR BÜHLER, Ist eine amtliche Stellungnahme bei Abstimmungen erwünscht?, ZBl 1971 521–529; vgl. DECURTINS 158–161; YVO HANGARTNER, AJP 1996 276; MÜLLER, Abstimmungskampf 255 f.

⁹ So haben die Kantone Tessin und Wallis, die bis vor kurzem auf Erläuterungen verzichteten (vgl. WIDMER 255), der Regierung ermöglicht, solche abzugeben; siehe Art. 138 WAG VS und Art. 25 Abs. 3 Bst. a LEDP TI.

¹⁰ Vgl. Baumann-Bruckner 57.

¹¹ So MÜLLER, Abstimmungskampf 257 Anm. 8 m.w.H.

- von der Kenntnis der wesentlichen Tatsachen und der vertretenen Argumente getragenen Entscheid»¹² münden soll. Die Demokratie fordert einen permanenten Dialog zwischen Behörden, politischen Gruppen und Stimmbürgern. Von daher erscheint ein grundsätzlicher Verzicht auf Erläuterungen staatspolitisch als zunehmend problematisch.
- 2581 Im Hinblick auf die Abstimmungs- und Wahlfreiheit kommt nebst der neutralen Formulierung der Abstimmungsfrage¹³ auch den amtlichen Abstimmungserläuterungen eine erhebliche Bedeutung zu, da die Erläuterungen stark beachtet werden¹⁴. Es ist von zentraler Bedeutung, dass sie objektiv abgefasst werden. Die Abstimmungs- und Wahlgesetze sehen deshalb in unterschiedlichen Formulierungen vor, dass die Erläuterungen objektiv verfasst werden sollen: «kurz, sachlich»¹⁵, «kurz, sachlich, [...] die auch den gegnerischen Auffassungen Rechnung trägt»¹⁶, «sachliche Erläuterungen [...], die auch die gegensätzlichen Standpunkte darstellen»¹⁷ oder «kurze, sachliche Erläuterung, [...] die auch den Gegenargumenten Rechnung trägt»¹⁸.
- 2582 Diese Erläuterungen werden den Stimmberechtigten nach den gesetzlichen Vorschriften regelmässig als Faltzettel oder Broschüren zusammen mit den Stimmzetteln und dem Stimmausweis zugestellt. Es ist den verantwortlichen Behörden verwehrt, auf diese Form der Erläuterungen zu verzichten und stattdessen die Stimmberechtigten mittels Zeitungsinseraten zu unterrichten¹⁹. Dieser Verfahrensfehler führt indes nicht eo ipso zur Aufhebung der Abstimmung, dazu sind vielmehr Verletzungen der Objektivitätspflicht erforderlich.
- 2583 Die amtliche Erläuterung kann die Willensbildung der Stimmbürger und damit das Abstimmungsergebnis *unerlaubtermassen beeinflussen*. Das ist namentlich der Fall, wenn die Behörde, die zu einer Sachabstimmung amtliche Erläuterungen verfasst, ihre Pflicht zur objektiven Information

¹² MÜLLER, Grundrechte 370.

¹³ Vgl. N. 2528–2531.

¹⁴ Vgl. ROLF SCHOCH/DIETER NIEDERMANN, Die amtliche Information des Stimmbürgers vor Abstimmungen, ZBl 1986 465–482; DECURTINS 164 f.

¹⁵ Art. 11 Abs. 2 BPR.

¹⁶ § 27 WAG BS.

¹⁷ § 19 Abs. 1 GPR BL.

¹⁸ Art. 77 Abs. 1 Bst. b GPR BE.

¹⁹ Vgl. den Entscheid vom 13. Dezember 1996 des Aargauer Departements des Innern, AGVE 1996, 469–473 (471 f.).

verletzt und über den Zweck und die Tragweite der Vorlage falsch orientiert²⁰. Bei ausgabenrelevanten Vorlagen gehört die Finanzierungsfrage zu einer wesentlichen Information. Die Stimmberechtigten sind auch über die Folgekosten eines Verpflichtungskredites zu informieren; dabei genügt der blosser Hinweis auf den Finanzplan nicht²¹. Das Bundesgericht räumt dem zuständigen Organ beim Abfassen der Erläuterungen einen erheblichen Spielraum ein, soweit *Wertungs- und Ermessensfragen* zu beurteilen sind²². Danach kann es sich in seiner Abstimmungserläuterung auch auf Argumente stützen, die sich nicht oder nicht ohne weiteres objektiv belegen lassen. Wer in diesen Ermessens- und Wertungsfragen eine andere Ansicht vertrete, könne nicht geltend machen, dass der Bericht der Behörde irreführend sei²³. Die Würdigung von Ermessensfragen ist keine Verfassungsverletzung, da es Sache des Bürgers ist, «sich insoweit eine eigene Meinung zu bilden»²⁴. Die Behörde darf sich bei ihren Ausführungen ohne weiteres auf die Darlegung der Argumente beschränken, welche für die Mehrheit des Gesetzgebers bestimmend sind. Man kann deshalb nicht verlangen, dass die behördlichen Informationen alle möglichen Gesichtspunkte berücksichtigen und alle Einwände gegen die betreffende Vorlage aufnehmen²⁵. Als noch zulässig wurde es angesehen, dass eine behördliche Aussage zwar überspitzt, im Kern aber nicht unwahr oder

2584

²⁰ Vgl. Bger. vom 6. Januar 1993, RJJ 1993, 1–10 (vgl. die vorausgegangenen Entscheide des Jurassischen Verfassungsgerichts vom 4. November 1991, RJJ 1992, 106–113 und des Bger. vom 1. Mai 1992, RJJ 1992, 99–105); BGE 98 Ia 615 E. 4a, 622, 108 Ia 155 E. 3b, 157, 112 Ia 129 E. 1, 131; GVP 1988, Nr. 90 m.w.H.; Entscheid des Regierungsrats des Kantons Luzern vom 23. November 1982, LGVE 1982 III Nr. 5; Bger. vom 18. Juni 1997, ZBl 1998 89–93 (91); Entscheid vom 22. Mai 1991 des Berner Regierungsrates, BVR 1996, 501–511 (509); vgl. auch BUSER 113 f.; GRISEL, Initiative 112; DECURTINS, Abstimmungskampf 189–193; STEINMANN 260 f.

²¹ Vgl. Entscheid des Berner Regierungsrates vom 22. Mai 1996, BVR 1996, 501–511 (511).

²² Vgl. BGE 101 Ia 238 E. 3, 242 f., 121 I 252 E. 2, 255 f.

²³ Vgl. BGE 105 Ia 151 E. 3a, 153.

²⁴ BGE 98 Ia 615 E. 4a, 622.

²⁵ Vgl. z.B. BGE 119 Ia 271 E. 4a, 276; BGE 105 Ia 151 E. 3a, 153, 106 Ia 197 E. 4a, 200, 98 Ia 615 E. 4a, 622; GRISEL, Information 68; Entscheid des Thurgauer Verwaltungsgerichts vom 5. Dezember 1990, Thurgauische Verwaltungsrechtspflege 1990, Nr. 3, E. 3; Entscheid des Regierungsrats des Kantons Obwalden vom 30. August 1988, VVGE OW 1987–1988, Nr. 3, E. 5; Bger. vom 18. Juni 1997, ZBl 1998 89–93 (92); STEINMANN 260 m.w.H.; GRISEL, Initiative 113; HAEFLIGER 224; vgl. aber N. 2590 und 2591, wonach eine Pflicht besteht, den Standpunkt von Initiativ- und Referendumskomitees in die Abstimmungserläuterungen aufzunehmen.

- unsachlich, sondern bloss ungenau und unvollständig ist²⁶. Schliesslich stellt der behördliche Bericht nicht die einzige Informationsquelle dar und die Stimmbürger erhalten von den für oder gegen die Abstimmungsvorlage sprechenden Argumenten auch durch andere Publikationsmittel Kenntnis. Der Behörde steht es im Falle einer Volksinitiative zu, in der Erläuterung auf allfällige Mängel des Begehrens hinzuweisen und den Stimmbürgern dessen Annahme oder Verwerfung zu empfehlen²⁷.
- 2585 Bei der Pflicht zu objektiver Erläuterung der Abstimmungsvorlagen differenziert das Bundesgericht nicht nach fakultativem und obligatorischem Referendum. Die Erläuterungen zu einer *fakultativ referendumspflichtigen* Vorlage müssen die Beweggründe des Referendumskomitees darlegen²⁸. Selbstverständlich können auf der andern Seite auch die Gründe der Parlamentsmehrheit für diese Vorlage dargelegt werden. Bei einer *obligatorisch referendumspflichtigen* Sachvorlage hängt die Objektivität von der parlamentarischen Beratung sowie der Diskussion der Vorlage in den Medien ab. Ist sie völlig unbestritten und tritt auch kaum eine öffentliche Diskussion ein, so genügt es, wenn die Erläuterungen lediglich die Gründe für die Annahme der Vorlage enthalten. In den Erläuterungen brauchen nicht gesuchte Einwände und Gegenargumente behandelt zu werden, die weithergeholt sind²⁹. Die Beschränkung auf die positiven Einwände ist durchaus «objektiv», wenn in der politischen Diskussion gar keine Gegenargumente vorgebracht worden sind.
- 2586 Das Bundesgericht hat festgehalten, dass es nicht die Wahl- und Abstimmungsfreiheit der Bürger verletzt, wenn eine Vorlage der Abstimmung unterbreitet wird, welche möglicherweise *rechtswidrige Bestandteile* enthält. Die mögliche Rechtswidrigkeit liesse sich nach der Annahme der Vorlage durch das Volk mittels einer staatsrechtlichen Beschwerde feststellen; die Behörde muss in ihren Erläuterungen nicht auf die mögliche Rechtswidrigkeit hinweisen³⁰.

²⁶ Vgl. BGE 117 Ia 41 E. 6c/cc, 56.

²⁷ Vgl. BGE 105 Ia 151 E. 3a, 153, 106 Ia 197 E. 4a, 199 f., 112 Ia 391 E. 3a, 393 f.; Bger. vom 5. Oktober 1979, ZBl 1980 243–252 (247).

²⁸ Vgl. HAEFLIGER 224.

²⁹ Vgl. HAEFLIGER 224.

³⁰ Vgl. Bger. vom 18. Juni 1997, ZBl 1998 89–93 (91).

Das Bundesgericht hatte eine Verletzung der Pflicht zu objektiver Information etwa angenommen, als in den Erläuterungen andere Argumente verwendet wurden, als es die Initianten vertreten hatten³¹. Oder in einem andern Fall wurde einer Initiative in den Erläuterungen eine Auslegung zugrunde gelegt, die offenkundig nicht ihrem Sinn entsprach³². Die Behörde ist nämlich verpflichtet, «bei der Erläuterung des Volksbegehrens in korrekter Weise vorzugehen und grundsätzlich gleich zu verfahren, wie wenn eine vom kantonalen Parlament beschlossene Vorlage zur Abstimmung gelangen würde»³³. Eine interpretationsbedürftige oder unklare Initiative ist *aus sich selbst nach Sinn und Zweck* auszulegen. Dabei können Hilfsmittel wie Begründung der Initianten, ihre Voten in Parlament oder Presse herangezogen werden. 2587

Das *Sachlichkeitsgebot* wird verletzt, wenn für behördliche Informationen keine stichhaltigen Gründe ersichtlich sind³⁴ und die Stellungnahme einseitig ausfällt und deshalb ein falsches Bild erweckt. Erscheint eine Aussage indessen als grob verzerrt und unrichtig, so leitet das Bundesgericht daraus «mildernde» Umstände ab. Die behördlichen Fehlinformationen scheinen dann nicht so schwer zu wiegen, weil sie «bei einem unvoreingenommenen Vergleich [...] als zum Teil unsachlich zu erkennen waren»³⁵. Verwenden die privaten Gegner oder Befürworter einer Vorlage ferner emotionale, unsachliche und irreführende Argumente, so ist es der Behörde ebenfalls erlaubt, in ihren Abstimmungsstellungen den Pfad der Sachlichkeit zumindest teilweise zu verlassen. Diese Rechtsprechung erscheint insofern richtig, als es gewissermassen prozessual um einen fairen, waffengleichen Abstimmungskampf geht. Gleichwohl darf die Behörde nicht auf eine Ebene mit dem Initiativkomitee gestellt werden. Sie besitzt eine grundsätzlich andere Stellung und von ihr müsste zu jedem Zeitpunkt eine Zurückhaltung, aber auch Augenmass und Beurteilungsvermögen aus Distanz verlangt werden. 2588

³¹ Vgl. Bger. vom 4. Oktober 1978, ZBl 1979 527–534 (532 f.).

³² Vgl. BGE 105 Ia 151 E. 4c, 154 f.

³³ BGE 105 Ia 151 E. 3a, 153.

³⁴ Vgl. BGE 105 Ia 151 E. 4c, 155; Bger. vom 26. Mai 1995, ZBl 1996 233–245 (245) = BVR 1996, 97–116.

³⁵ Bger. vom 26. Mai 1995, ZBl 1996 233–245 (245) = BVR 1996, 97–116.

2589 Häufig muss die informierende Behörde bei der Erklärung der Abstimmungsvorlage von Prognosen über eine bestimmte künftige Entwicklung ausgehen. Wenn später eintretende tatsächliche Entwicklungen ein vollkommen verändertes Umfeld schaffen, kann der Behörde keine Falschinformation vorgeworfen werden, falls sie im damaligen Zeitpunkt mit den zur Verfügung stehenden und weitgehend anerkannten Prognosen arbeitete und so den Stimmbürgern eine Beurteilung über den Abstimmungsgegenstand ermöglichte. Es ist von Art. 34 Abs. 2 BV nicht geboten, aber ratsam, auf die Unsicherheit solcher Prognosen hinzuweisen, damit die Stimmbürger die Relativität der Vorhersagen bei ihrer Meinungsbildung berücksichtigen können³⁶.

3. Standpunkt von Initiativ- und Referendumskomitees

2590 Die objektive amtliche Information der Stimmbürger bedeutet, dass der *Standpunkt des Initiativ- oder Referendumskomitees* in der amtlichen Abstimmungserläuterung angemessen zum Ausdruck kommen muss. Das Initiativkomitee hat jedoch nach der bundesgerichtlichen Praxis keinen Anspruch darauf, dass ein von ihm verfasster Text vollständig wiedergegeben wird³⁷; es sei denn, das kantonale Recht verschaffe ihm einen derartigen Anspruch³⁸. Manchmal werden die Initiativ- und Referendumskomitees zur Abfassung der jeweiligen Passagen herangezogen³⁹. Das ist ein faires Vorgehen und sichert die Wahl- und Abstimmungsfreiheit vorbildlich, aber wird vom Bundesgericht nicht verlangt.

³⁶ Vgl. Bger. vom 7. Dezember 1999, Urteil 1P.280/1999, NZZ vom 28. Dezember 1999, Nr. 302, 41 = Pra. 2000 Nr. 23. Im angeführten Fall führte insbesondere der Entscheid der Swissair, einen Teil ihrer Aktivitäten von Genf nach Zürich zu verlegen, zu einer entgegen der regierungsrätlichen Prognose deutlich stärkeren Zunahme des Flugverkehrs.

³⁷ Vgl. DECURTINS 194; TSCHANNEN, Stimmrecht 102; MAHON 237; GRISEL, Initiative 100–102.

³⁸ Siehe § 19 Abs. 1 GPR BL: «Bei Referendum und Initiative ist dem Komitee Gelegenheit zu geben, seinen Standpunkt in angemessenem Umfang und auf eigene Verantwortung selbst darzustellen.» Einen von gesetzlichen Regelungen unabhängigen Anspruch auf die Darstellung durch das Komitee vertritt WIDMER 267 m.w.H.

³⁹ Vgl. die Botschaft über die Teilrevision der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte, BBl 1993 III 473 und 532 (abgelehnter Entwurf von Art. 11 Abs. 2 BPR).

So stellt der Bundesrat in seinen – allerdings unanfechtbaren⁴⁰ – Erläuterungen zu eidgenössischen Vorlagen ausnahmslos den Standpunkt eines Referendums- oder Initiativkomitees auf einer Seite des «Bundesbüchleins» zusammengefasst dar⁴¹. Er kann sich dabei insbesondere auf die Verhandlungen in der Bundesversammlung abstützen und muss die wesentlichsten Argumente der befürwortenden Ratsmitglieder wiedergeben. Das Komitee muss bei der Abfassung der amtlichen Erläuterung nicht konsultiert werden⁴². Es ist aber *entscheidend, dass der Standpunkt des Initiativkomitees in den amtlichen Erläuterungen tatsächlich wiedergegeben wird*⁴³. Die bloße Wiedergabe des Initiativtextes ohne Begründung des Komitees genügt den Anforderungen objektiver Information nicht. Bei der Abfassung amtlicher Abstimmungserläuterungen zu Initiativen gelten strengere Grundsätze als bei Referendumsabstimmungen über Parlamentsvorlagen⁴⁴. Der objektiven Information ist Genüge getan, wenn die Erläuterungen keine unwahren oder – zum Beispiel wegen Lückenhaftigkeit – irreführenden Aussagen enthalten⁴⁵. Der Bundesrat wird bei seinen Abstimmungserläuterungen nicht rechtlich, sondern höchstens politisch durch die Parlamentsmehrheit kontrolliert. Diese Kontrolle ist naturgemäss nicht ausgeprägt. Dieser Tatsache ist es wohl zuzuschreiben, dass etwa beim neuen Krankenversicherungsgesetz oder bei der Alpeninitiative von ver-

⁴⁰ Vgl. Entscheid des Bundesrates vom 9. Mai 1979, VPB 1980, Nr. 2 II; Urteil des Bger. vom 15. Mai 1979, VPB 1980, Nr. 2 III; Urteil des Bger. vom 3. Februar 1992, ZBl 1992 308–312; vgl. auch ANDREAS KLEY, Der richterliche Rechtsschutz gegen die öffentliche Verwaltung, Zürich 1995, 281. Auch eine Kantonsregierung kann die Erläuterungen des Bundesrats nicht überprüfen; vgl. Entscheid des Regierungsrates des Kantons Luzern vom 9. September 1994, LGVE 1994 III Nr. 4; STEINMANN 263. Durch den mit der Justizreform neu eingefügten Art. 189 Abs. 1 Bst. f BV wird der Schutz der politischen Rechte des Bundes ebenfalls dem Bundesgericht übertragen (vgl. BBl 1997 I 530). Mit dieser Verfassungsgrundlage hat es der Bundesgesetzgeber in der Hand, auch Abstimmungserläuterungen des Bundesrats einer (zumindest beschränkten) gerichtlichen Kontrolle zu unterwerfen und unsachliche oder irreführende Erläuterungen zu sanktionieren (vgl. ANDREAS KLEY, N. 17 zu Art. 29a BV, in Bernhard Ehrenzeller et al. [Hrsg.], St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, St. Gallen 2001 [im Druck]).

⁴¹ Zum Vorgehen der Bundeskanzlei vgl. Bericht des Bundesrates vom 27. Februar 1980 über seine Geschäftsführung im Jahre 1979, 2; BUSER 111; WIDMER 252.

⁴² Vgl. den gescheiterten Vorschlag in BBl 1993 III 373, 532.

⁴³ Vgl. WIDMER 267.

⁴⁴ Vgl. Bger. vom 19. Oktober 1983, BVR 1984, 97–109 (106); WIDMER 264 f.

⁴⁵ Vgl. BGE 105 Ia 151 E. 3a, 153.

schiedenster Seite gerügt worden ist, der Bundesrat habe unsachliche Informationen abgegeben⁴⁶.

4. Rechtsfolgen bei fehlerhaften Erläuterungen oder Informationen

- 2592 Die Feststellung fehlerhafter Informationen in der Abstimmungsbotschaft reicht allein nicht aus, um eine Abstimmung zu verschieben oder aufzuheben. Die falsche Information muss nämlich das Abstimmungsergebnis *entscheidend beeinflussen* oder mindestens muss dies auf Grund der Umstände im *Bereich des Möglichen* liegen⁴⁷. An diesem Erfordernis scheitern trotz festgestellter Unsachlichkeit viele Stimmrechtsbeschwerden. Die Beschwerdeführer können nur die Genugtuung haben, dass die Behörden unsachliche Erläuterungen verfasst haben oder übermässig in die politische Willensbildung eingegriffen haben. Damit kann das Bundesgericht die Behörden rügen, allerdings bleibt dies rechtlich ungesühnt. Davon scheint gleichwohl gegenüber den kantonalen Behörden eine Präventivwirkung auszugehen.

III. Zusätzliches Eingreifen in den Abstimmungskampf, behördliche Propaganda

1. Zulässigkeit bei Vorliegen triftiger Gründe

- 2593 Grundsätzlich ist jegliches Eingreifen der Behörden in einen Abstimmungskampf mit Ausnahme von Abstimmungsempfehlungen und -erläuterungen nicht erlaubt⁴⁸. Eine derartige Intervention ist nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung nur bei Vorliegen triftiger Gründe ausnahmsweise zulässig. Solche Gründe für eine zusätzliche Information sind gegeben, wenn sie *im Interesse einer unverfälschten Willenskundgabe der Stimmbürger* notwendig wer-

⁴⁶ Vgl. STEINMANN 261.

⁴⁷ Vgl. BGE 112 Ia 391 E. 3a, 393 f.; Entscheid des basellandschaftlichen Verfassungsgerichts vom 17. November 1989, BLVGE 1989, 22–30, E. 6.

⁴⁸ Vgl. DECURTINS, Abstimmungskampf 225–232; RAMSEYER 86–91; WIDMER 185–190; STEINMANN 261.

den⁴⁹. Das politische Interesse oder die blossе Betroffenheit des Gemeinwesens beim Ausgang der Abstimmung stellt noch keinen triftigen Grund dar; denn in den eigenen Abstimmungen ist das Gemeinwesen stets «betroffen» und die Regierung könnte damit immer versucht sein, das Abstimmungsergebnis zu beeinflussen. So verletzte beispielsweise eine durch den Regierungsrat veröffentlichte Informationsseite in zwei Tageszeitungen die Abstimmungsfreiheit. Diese Intervention erfolgte mit der Absicht, die Stimmbürger zur Annahme der Vorlagen zu bewegen, ohne dass triftige Gründe zur Veröffentlichung vorgelegen haben⁵⁰. Im gleichen Sinne wurde in einem Urteil gegen den Kanton Bern die Abgabe von 350 Exemplaren einer Dokumentation mit einem ausführlichen Argumentarium betreffend die Annahme eines neuen Schulmodells vom Bundesgericht beanstandet⁵¹. Die Dokumentation richtete sich vor allem an Schulinspektoren, welche in privaten und öffentlichen Auftritten damit eine Argumentationshilfe für die Annahme des neuen Schulmodells erhielten.

Hingegen gilt als triftiger Grund eine *irreführende Propaganda seitens Privater*. Die Abstimmungsfreiheit kann durch Interventionen von Privaten beeinträchtigt werden⁵². Es kann daher erforderlich sein, dass die Behörde besonders krassen Verzerrungen und Verfälschungen der privaten Abstimmungspropaganda entgegentritt und grobe Fehler berichtigt. Auf diese Weise wird im Abstimmungskampf eine faire Auseinandersetzung gewährleistet. Die irreführende Propaganda muss allerdings in einem Umfang erfolgen, der geeignet ist, das Ergebnis zu beeinflussen. Ein einzelner Leserbrief oder ein Flugblatt, die ohne politische Resonanz bleiben, können keineswegs eine nachträgliche behördliche Korrektur rechtfertigen. Zudem ist eine gewisse Übertreibung und Verzerrung seitens privater Propaganda stets in Kauf zu nehmen⁵³. Es müsste vielmehr ein Leserbrief sein, der hohe Wellen schlägt und das Abstimmungsthema eindeutig beeinflusst. Ein weiterer triftiger Grund besteht in

⁴⁹ Vgl. STAUFFACHER 392; BGE 112 Ia 332 E. 4d, 337; unveröffentlichte E. 3 des Urteils BGE 105 Ia 243, publiziert in ZBl 1980 20–24 (21); BGE 108 Ia 155 E. 3b, 157 f.; Yvo HANGARTNER, Urteilsanmerkung zu BGE 119 Ia 271, AJP 1994 243–248, Ziff. 12.

⁵⁰ Vgl. BGE 112 Ia 332 E. 4d, 337; vgl. auch HAEFLIGER 226 f.

⁵¹ Vgl. Bger. vom 4. September 1991, ZBl 1992 312–319 (316 f.).

⁵² Vgl. § 47.

⁵³ Vgl. Bger. vom 8. Juli 1964, ZBl 1965 245–251 (251); BGE 98 Ia 73 E. 3b, 80.

den *veränderten Umständen*, die seit der Ansetzung und Abfassung der Erläuterungen eingetreten sind und deshalb eine zusätzliche Aufklärung der Stimmbürger erfordern. Das Bundesgericht hatte dies in einem Fall akzeptiert, als ein öffentliches Werk durch eine private Landabtretung noch zusätzliche raumplanerische Verbesserungen erfuhr⁵⁴. Eine Rechtsmittelinstanz kann schliesslich Teile einer Abstimmungsvorlage ungültig erklären; damit ändert sich die Sachlage fundamental. Die Behörde ist verpflichtet, die Erläuterungen in diesem Fall zu korrigieren, wenn nicht gar die Abstimmung zu verschieben⁵⁵.

- 2595 Das Bundesgericht scheint bei *komplexen Abstimmungsvorlagen* zusätzliche Informationen ebenfalls zu akzeptieren. Es hatte solche Informationen der Thuner Behörden zu einer Abstimmung über einen Überbauungsplan in Form von Schaufenster-Darstellungen zugelassen⁵⁶. Das Vorliegen eines triftigen Grundes ist hier sehr fraglich; komplexe Abstimmungsvorlagen erfordern ausführliche und anschauliche Erläuterungen. Die Behörden sollen nicht unter Hinweis auf die Komplexität des Gegenstandes und insbesondere die von ihnen verfassten (ungenügenden) Erläuterungen einen zusätzlichen Spielraum für behördliche Propaganda erhalten. Die Bundesbehörden hatten im Vorfeld der EWR-Abstimmung ebenfalls zusätzliche Informationen verbreitet, und zwar in der Form von Broschüren, Fernseh-Auftritten der Bundesräte, und durch Einrichtung eines telefonischen Auskunftsdienstes⁵⁷.

2. Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen

- 2596 Liegt ein triftiger Grund für eine zusätzliche Information vor, so müssen weitere Voraussetzungen erfüllt sein, damit dieser zusätzliche Mitteleinsatz sich im Rahmen der Wahl- und Abstimmungsfreiheit bewegt. Zunächst müssen diese Informationen wie auch die Erläuterungen *objektiv* sein, dazu gehört insbesondere eine sachliche und korrekte Aufmachung. Selbstverständlich müssen diese zusätzlichen Informationen unverzüglich nach ihrem Bekanntwerden erfolgen.

⁵⁴ Vgl. BGE 89 I 437 E. 7, 444–448.

⁵⁵ Vgl. STEINMANN 262 und Anm. 96.

⁵⁶ Vgl. Bger. vom 24. November 1982, BVR 1983, 1–9 (7); vgl. auch MÜLLER, Grundrechte 369 f.

⁵⁷ Vgl. STEINMANN 263.

Ansonsten könnte die Regierung diese zurückhalten und die Stimmbürger kurz vor dem Abstimmungstermin überraschen. Diese Gefahr verliert indessen mit der starken Zunahme der brieflichen Abstimmung immer mehr an Gewicht⁵⁸. Die Behörde wird heute sehr daran interessiert sein, sofort zu informieren; ansonsten läuft sie Gefahr, dass ein wesentlicher Teil der Bevölkerung die Stimme schon abgegeben hat⁵⁹. Hier müssten die Rechtsmittelinstanzen ebenfalls Rücksicht nehmen und unter Umständen Abstimmungen gerade aus diesem Grund kassieren, weil ein erheblicher Teil der Stimmbürger womöglich von falschen Voraussetzungen ausgegangen ist. Der Mitteleinsatz der Behörden muss schliesslich *verhältnismässig* sein, das heisst er muss in Bezug auf die erforderliche Korrektur oder zusätzliche Information erfolgen und darf nur dieses Manko ausgleichen, aber nicht zusätzliche Propaganda machen. Eine *gesetzliche Grundlage* braucht die Behörde indes nicht nachzuweisen⁶⁰. Georg Müller hat die Frage der gesetzlichen Grundlage differenziert; für die Informationen und Richtigstellungen im Interesse der Wahl- und Abstimmungsfreiheit sei keine gesetzliche Grundlage nötig; die Ausgaben für die übrigen Behördeninformationen bedürften hingegen einer gesetzlichen Grundlage. Ein blosser Ausgaben- oder Kreditbeschluss genüge nicht, weil die Höhe der Aufwendungen von so grosser Tragweite sei, dass der Gesetzgeber sie festlegen müsse⁶¹. U.É. sind diese Differenzierungen für die Frage der gesetzlichen Grundlage nicht praktikabel, denn letztlich sind alle Ausgaben zum Zwecke der Information der Stimmbürger durch die Wahl- und Abstimmungsfreiheit legitimierbar. Damit wird die Frage der Grenzziehung zwischen erforderlicher und nicht erforderlicher gesetzlicher

⁵⁸ Die Zahl der Stimmbürger, welche den brieflichen Weg benützt, ist in den letzten Jahren zwar stark gestiegen, freilich sind die Werte in den Kantonen unterschiedlich: in Zürich sind es 60 %, in Basel-Stadt 90 %, in Genf 85 %, in der Waadt 5 % und im Tessin 2 %; vgl. NZZ vom 16. März 1999, Nr. 62, 106. Gerade aus diesem Grund hat MÜLLER, Grundrechte 384, vorgeschlagen, die Möglichkeit brieflicher Stimmabgabe auf wenige Tage oder eine Woche vor Urnenschluss zu beschränken. U.É. würde dieser Vorschlag die erheblichen Vorteile der brieflichen Stimmabgabe wieder zurücknehmen.

⁵⁹ Eine Umfrage zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 29. November 1998 hat ergeben, dass fast die Hälfte der Stimmenden brieflich abstimmt. Die Unterschiede in den Kantonen sind allerdings sehr gross; vgl. NZZ vom 19. Mai 1999, Nr. 113, 13, und vorstehende Anm.

⁶⁰ Vgl. TSCHANNEN, Stimmrecht 107 Anm. 57 m.w.H.; GRISEL, Initiative 114.

⁶¹ Vgl. MÜLLER, Abstimmungskampf 264 m.w.H.

Grundlage eine Frage der gewählten Begründung und Überzeugungskraft der Formulierungen. Es genügt daher allein, dass die Sicherung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit Informationen der Stimmbürger erfordert⁶²; eine gesetzliche Grundlage für die entsprechenden Ausgaben ist indes nicht notwendig.

3. Form des Eingriffs

2597 Die zulässige behördliche Intervention kann ausser mittels Inseraten in vielfältigen andern Formen erfolgen, so in Schaufensterplakaten⁶³, Flugblättern⁶⁴, in In-Corpore-Auftritten einer Behörde oder in Mitteilungen über die elektronischen Medien. Die Finanzierung eines privaten Abstimmungskomitees, welches mit den staatlichen Geldmitteln verstärkt im Abstimmungskampf auftreten kann, ist dann unzulässig, wenn die Unterstützung verdeckt erfolgt⁶⁵. Erfolgt diese Unterstützung offen, so erscheint sie weniger problematisch. Gleichwohl geht es nicht an, dass eine Behörde die zusätzliche Information nicht selbst zielbezogen ausarbeitet und abgibt, sondern den Umweg über ein privates Komitee nimmt. Es liegt auf der Hand, dass dieses in seiner Eigenschaft als politische Kraft im Widerstreit der Meinungen versuchen wird, die erhaltenen Mittel möglichst effektiv, das heisst wenig sachlich einzusetzen. Eine derartige Unterstützung von privaten Komitees muss deshalb abgelehnt werden. Das Bundesgericht hat allerdings in einem singularer gebliebenen fragwürdigen Urteil, die offene Unterstützung eines privaten Komitees deshalb akzeptiert, weil ihm eine grosse Zahl von Behördenmitgliedern angehörten, was eine effektive Kontrolle erlaube⁶⁶. Die Behörde soll, wenn sie zusätzliche Informationen abgibt, dies selber tun und offen dazu stehen. Die Finanzierung eines privaten Komitees wirkt indirekt und verschleiert die Finanzierungsverhältnisse; «die Bürgerschaft weiss nicht, ob die entsprechenden Magistraten und Beamten sich in eigenem Namen

⁶² In BGE 114 Ia 427 E. 6b, 445 (Laufental) hatte das Bundesgericht für eine erhebliche Intervention eine gesetzliche Grundlage vermisst, in anderen Entscheiden liess es die Frage unbeantwortet; vgl. z.B. Bger. vom 24. November 1982, BVR 1983, 1–9 (5).

⁶³ Vgl. Bger. vom 24. November 1982, BVR 1983, 1–9.

⁶⁴ Vgl. Bger. vom 8. Juli 1964, ZBI 1965 245–251; vgl. dazu RAMSEYER 88 und DECURTINS, Abstimmungskampf 229.

⁶⁵ Vgl. BGE 114 Ia 427 E. 6b, 444, 119 Ia 271 E. 7b, 281; GRISEL, Initiative 116.

⁶⁶ Vgl. BGE 116 Ia 466 = Pra. 1992 Nr. 195; vgl. dazu HAEFLIGER 225.

und mit eigenen Mitteln engagieren oder stellvertretend für das Gemeinwesen werben»⁶⁷. Treten nämlich *sämtliche* Mitglieder einer Behörde, zum Beispiel der Regierungs- oder der Bundesrat zusammen auf und empfehlen in den Medien, namentlich im Fernsehen⁶⁸, kollektiv ein bestimmtes Abstimmungsverhalten, so äussern sie diese Meinung nicht als Privatpersonen. Sie machen vielmehr ihre öffentliche Funktion als Regierung geltend⁶⁹ und erhoffen sich dadurch einen stärkeren Einfluss auf den Stimmbürger. Diese In-Corpore-Auftritte sind grundsätzlich geeignet, die Chancengleichheit im Abstimmungskampf zu beeinflussen und sollten daher unterbleiben, falls nicht triftige Gründe dafür sprechen. Tritt nur ein Behördemitglied im Auftrag und Namen der betreffenden Behörde auf, so wird in der Praxis allerdings nicht ein allzu strenger Massstab angelegt. Denn sobald die Zuhörer oder Zuschauer erkennen können, dass es sich nicht um eine umfassende amtliche Information handelt, sondern eher um eine politische Meinungsäusserung⁷⁰, fällt die Zurechnung an die Behörde dahin. Der Beitrag wird dann wie eine zulässige⁷¹ private Meinungsäusserung eines Behördenmitgliedes behandelt.

IV. Ausserhalb von Abstimmungen erfolgende behördliche Informationen

Die Regierungen verfassen unter gewissen Umständen nicht nur eigentliche Abstimmungserläuterungen für die Stimmberechtigten, sondern sie geben auch Abstimmungsinformationen über die Tagespresse bekannt. Diese zusätzlichen Informationen können gerade von der Wahl- und Abstimmungsfreiheit gefordert sein, wenn irreführende Informa- 2598

⁶⁷ JÖRG PAUL MÜLLER, Staatsrechtliche Rechtsprechung 1990, ZBJV 1992 429–480 (468).

⁶⁸ Vgl. dazu die Richtlinien der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG); vgl. RAMSEYER 128–131.

⁶⁹ Und geniessen auf diese Weise eine bessere Chance, wahrgenommen zu werden; vgl. RAMSEYER 87.

⁷⁰ So die Auffassung der UBI in einem unveröffentlichten Entscheid vom 6. Juli 1990; vgl. RAMSEYER 130; YVO HANGARTNER, Urteilsanmerkung zu BGE 119 Ia 271, AJP 1994 243–248, Ziff. 7.

⁷¹ Vgl. z.B. BGE 101 Ia 238 E. 3, 244 m.w.H.; YVO HANGARTNER, Urteilsanmerkung zu BGE 119 Ia 271, AJP 1994 243–248, Ziff. 7.

tionen zu korrigieren sind⁷². Die Regierung kann sich aber auch ausserhalb eines anstehenden Abstimmungstermins veranlasst sehen, die Bevölkerung über ein Projekt, das erst noch konkret zu entwickeln ist, zu informieren. So sieht etwa Art. 180 Abs. 2 BV vor, dass der Bundesrat die Öffentlichkeit rechtzeitig und umfassend über seine Tätigkeit informiere⁷³. Diese Information kann selbstverständlich Belange betreffen, die später einmal die Hürde einer Volksabstimmung überwinden müssen. Das Bundesgericht hat diese Informationen auf kantonaler Ebene zu Recht zugelassen, wenn sie sich nicht direkt auf einen konkreten Abstimmungskampf beziehen oder in das Vorfeld der Urnengänge fallen⁷⁴. Die Behörden müssen sich erst dann einer derartigen Einflussnahme enthalten, wenn der Volksentscheid unmittelbar bevorsteht. Das geschieht zweifellos mit dem Zeitpunkt der Zustellung der Abstimmungsunterlagen⁷⁵. Freilich wird die Vorlage schon früher politisch erkennbar und damit für den Abstimmungskampf reif, wenn die zuständige Behörde die Abstimmungsvorlage zu Händen der Volksabstimmung angenommen hat. In diesem Sinne hatte das Bundesgericht im Berner Laufentalentscheid schon ab jenem Zeitpunkt Einflussnahmen der Berner Regierung berücksichtigt, als der Anschlussvertrag mit Basel-Land ausgehandelt war⁷⁶. Umgekehrt durfte der Genfer Regierungsrat in einem Vorprojekt zur Strassenüberquerung des Genfer Seebeckens, das noch mehrere grundsätzliche Möglichkeiten offen liess, in einer Inseratenkampagne informieren. Denn diese Information beziehe sich auf eine Angelegenheit, die noch nicht für eine Volksabstimmung reif sei. Die Kantonsregierung müsse sich noch mehrfach in dieser Debatte äussern, namentlich gegenüber dem Grossen Rat, welcher über diese Vorprojekte debattieren und eines davon auswählen werde. Erst das ausgearbeitete Projekt ist dazu bestimmt, dem Stimmvolk vorgelegt zu werden⁷⁷.

2599 Der heikle Zeitpunkt, von dem an eine behördliche Intervention grundsätzlich untersagt ist, beginnt mit der Existenz

⁷² Vgl. BGE 116 Ia 466 E. 4, 469; vgl. auch N. 2594.

⁷³ Vgl. Botschaft nBV, 411 f.

⁷⁴ Vgl. BGE 116 Ia 466 E. 4, 468, 121 I 252 E. 2, 256.

⁷⁵ So DECURTINS, Abstimmungskampf 113; RAMSEYER 22.

⁷⁶ Vgl. BGE 114 Ia 427 E. 6c, 446.

⁷⁷ Vgl. BGE 121 I 252 E. 3, 258; vgl. dazu auch HAEFLIGER 225 f. und MÜLLER, Abstimmungskampf 258 Anm. 10.

eines konkreten Projektes, das in die Zuständigkeit des Stimmvolkes fällt. Die rein formalen Gesichtspunkte, etwa die Zustellung der Abstimmungsunterlagen, sind nicht massgeblich. Denn schon vorher kann eine Vorlage soweit ausgereift sein, dass eine Behörde mittels Interventionen Einfluss auf den Abstimmungsausgang nehmen kann. Die zunehmende zeitliche Nähe einer Information zu einer konkreten Abstimmungsvorlage und einem dafür angesetzten Termin lässt immer mehr Objektivitätspflichten hinsichtlich dieser Informationen aufscheinen.

V. Meinungsäusserungen von Behördenvertretern

Exekutivmitglieder und Spitzenbeamte treten häufig in Abstimmungskämpfen in den Massenmedien auf, geben Informationen, Hintergründe und vor allem ihre persönliche Meinung ab. Diese Meinungsäusserungen gelten in der Regel als *private Verlautbarungen*, deshalb sind sie grundsätzlich zulässig. Den einzelnen Mitgliedern der Exekutive können weder die Teilnahme am Wahl- noch am Abstimmungskampf noch die freie Meinungsäusserung verboten werden⁷⁸. Sie dürfen als Privatpersonen auftreten und die Bevölkerung zur Annahme oder Ablehnung einer Vorlage aufrufen⁷⁹. Sie können sich dabei vollumfänglich auf die Meinungsfreiheit des Art. 16 Abs. 2 BV berufen. Die Beschränkungen von Interventionen, welche für Behörden als solche gelten, binden damit diese Behördenmitglieder nicht. Diese könnten allerdings versucht sein, die Quasi-Stimme ihrer Behörde zu führen um mit ihrer Meinungsäusserung eine grössere Wirkung zu erzielen. Die damit notwendige Unterscheidung zwischen behördlichem und privatem Auftreten von Behördenvertretern ist nicht einfach. Als wichtigstes Kriterium erscheint die *mutmassliche*

⁷⁸ Vgl. BGE 89 I 437 E. 6, 444, 98 Ia 615 E. 4b, 624, 101 Ia 238 E. 3, 243 f., 112 Ia 332 E. 4c, 335; ähnlich Bger. vom 4. Oktober 1989, ZBI 1990 116–120 (120); Urteil des Thurgauer Verwaltungsgerichts vom 5. Dezember 1990, Thurgauische Verwaltungsrechtspflege 1990, Nr. 3, E. 4a, b und d; vgl. auch WIDMER 182 f.; RAMSEYER 64 f.; YVO HANGARTNER, Urteilsanmerkung zu BGE 119 Ia 271, AJP 1994 243–248, Ziff. 7; a.M. Entscheid des Luzerner Regierungsrates vom 15. Juli 1977, LGVE 1977 III Nr. 4; vgl. die differenzierten Darlegungen bei STEINMANN 264 f.

⁷⁹ Vgl. BGE 119 Ia 271 E. 3d, 275, 112 Ia 332 E. 4c, 335, Bger. vom 4. Oktober 1989, ZBI 91 1990 116–120, E. 5c; MÜLLER, Abstimmungskampf 261 und Anm. 22 m.w.H.

Wirkung, welche die Äusserung bei den durchschnittlich aufmerksamen und politisch interessierten Stimmbürgern auslöst⁸⁰. Es ist Behördenmitgliedern untersagt, ihre Meinungsäusserung als amtliche Verlautbarung zu tarnen, indem sie etwa das Briefpapier verwenden oder amtliche Insignien einsetzen und somit eine grössere Wirkung erzielen. Die Unterzeichnung eines solchen Aufrufes mit dem Namen und der Amtsbezeichnung lässt noch nicht auf eine amtliche Verlautbarung schliessen. «Eine unzulässige Beeinflussung der Meinungsbildung könnte sodann in Verlautbarungen, deren privater Charakter unklar bleibt, in Betracht gezogen werden, wenn das Behördenmitglied eine bewusst falsche oder täuschende Sachdarstellung geben würde, die wegen der Autorität seines Amtes nicht ohne weiteres als solche erkannt würde.»⁸¹. Das Bundesgericht verkennt hier, dass ein Behördenmitglied kaum täuschend und falsch informieren wird und dass sich diese Abgrenzung zwischen privater und behördlicher Äusserung gar nicht machen lässt. Vielmehr wird das Behördenmitglied seine private und damit notwendigerweise persönliche Meinungsäusserung so verpacken, dass seine Sachkunde und seine Erfahrung in diese Äusserung miteinfließen. Das Mitglied hat dem gewöhnlichen Stimmbürger etliches voraus und kann daher seinen persönlichen Rat effektiver anbringen als eine andere Person. Aus diesem Grunde müssten solche «privat-öffentlichen» Stellungnahmen in ihrer Wirkung auf die Wahl- und Abstimmungsfreiheit sehr viel ernster genommen werden⁸². Allerdings ist schon die Behörde wegen ihres politischen Führungsauftrags nicht auf Neutralität, sondern bloss auf Sachlichkeit verpflichtet. Umso mehr muss das einzelne Behördenmitglied, das sich im öffentlichen Raum bewegt, eine persönliche, aber sachliche Meinung äussern können. Dazu kommt noch, dass zufolge der Personalisierung der Politik eine Abstimmungsniederlage häufig dem zuständigen Regierungsmitglied zugerechnet wird. Diese sehen sich deshalb zunehmend veranlasst «derartige <persönliche Niederlagen> durch eine geschickte Informationspolitik und Abstimmungskampagne zu vermeiden»⁸³.

⁸⁰ Vgl. BGE 119 Ia 271 E. 3d, 275.

⁸¹ BGE 119 Ia 271 E. 3d, 275; vgl. auch Bger. vom 4. Oktober 1989, ZBl 1990 116–120 (120).

⁸² So auch MÜLLER, Grundrechte 375.

⁸³ MÜLLER, Abstimmungskampf 257.

Ob die Stellungnahme eines Behördenmitglieds in mündlicher oder schriftlicher Form geäußert wird, spielt keine Rolle⁸⁴. Denn dieses Kriterium ist zu formal und übersieht, dass auch die mündliche Form in Versammlungen stark wirken kann. Umgekehrt kann in einem Zeitungsinterview ein Behördenmitglied eine persönliche Stellungnahme abgeben, die sofort als solche erkennbar ist. Es ist unabhängig von der Form vielmehr entscheidend, *wie* die Behördenmitglieder in einem Abstimmungskampf auftreten⁸⁵. 2601

VI. Interventionen im Vorfeld von Initiativen und Referenden

Im Verfahrensstadium der Unterschriftensammlung für ein Referendum oder für eine Initiative fallen behördliche Erläuterungen zum vornherein ausser Betracht. Es ist nur denkbar, dass eine Exekutive in ihrer jährlichen Berichterstattung auf die negativen Konsequenzen einer solchen Unterschriftensammlung im Falle des Erfolges hinweist. Da der Erfolg dieser Unterschriftensammlung in weiter Ferne liegt, erscheint eine weiter gehende behördliche Einmischung als fragwürdig. Das Sammeln von Unterschriften ist durch die politischen Rechte geschützt und verleiht das Recht, wirksam für das Zustandekommen einer Initiative oder eines Referendums sorgen zu können⁸⁶. Das Gemeinwesen darf das Sammeln der Unterschriften für Initiativen und Referenden, die dem eigenen Stimmyolk vorzulegen sind, weder unterstützen noch behindern⁸⁷. Der öffentliche Grund muss für das Unterschriftensammeln zur Verfügung gestellt werden; über die Bewilligungspflicht für gesteigerten Gemeingebrauch darf nicht Einfluss auf die Tätigkeit von Initiativ- und Referendumskomitees genommen werden⁸⁸. Das Bundesgericht hatte allerdings eine finanzielle Unterstützung eines privaten Komitees durch eine Gemeinde akzeptiert, welches damit vier Inserate und 2602

⁸⁴ So aber der Vorschlag von HAEFLIGER 229.

⁸⁵ Vgl. MÜLLER, Abstimmungskampf 265.

⁸⁶ Vgl. Entscheid vom 31. August 1995 der Aargauer Direktion des Innern, AGVE 1995, 491–493 (492); KÖLZ, Volksinitiative 5 f.

⁸⁷ Vgl. BGE 97 I 893 E. 2, 895 f.

⁸⁸ Vgl. BGE 109 Ia 208 E. 5, 211 f. (Unterschriften für eine Petition); GRISEL, Initiative 67 f.; HERREN 103 f.

Flugblätter finanzierte, welche die Stimmberechtigten des Kantons zur Nichtunterzeichnung eines Ausgabenreferendums aufriefen⁸⁹. Dieses problematische Urteil stellt in Verkennung der relevanten Tatsachen die Unterschriftenphase und die Abstimmungsphase einander gleich⁹⁰. Die *Unterschriftenphase* ist der Gebrauch eines von der Verfassung den Stimmbürgern eingeräumten politischen Rechts; dieses darf in keiner Weise behindert werden. Erst in der *Abstimmungsphase* kann die Rechtsprechung über die zulässige Intervention von Behörden herangezogen werden. Die Stimmberechtigten benötigen keinerlei Rat, ob sie vom fakultativen Referendumsrecht Gebrauch machen sollen; dieses Recht steht schlicht zur Verfügung. Erst in der Abstimmungsphase darf eine besonders betroffene Gemeinde allenfalls eingreifen⁹¹. Die Behörden dürfen das Sammeln von Unterschriften auch nicht dadurch fördern, indem den amtlichen Mitteilungen der Gemeinden oder des Kantons Bögen für Wahlvorschläge, Initiativen oder Referenden beigelegt werden⁹².

- 2603 Das Sammeln von Unterschriften kann auch seitens Privater in unzulässiger Weise erleichtert oder erschwert werden. Grundsätzlich ist es zulässig, dass Nichtstimmberechtigte – etwa Schulkinder – Unterschriften für ein Referendum oder eine Initiative sammeln. Es geht einzig nicht an, wenn auf die Sammler Druck oder Zwang seitens des Referendumsführers ausgeübt würde oder wenn die Sammler ihrerseits die Stimmberechtigten zur Unterschrift nötigen würden⁹³.

⁸⁹ Vgl. BGE 116 Ia 466 = Pra. 1992 Nr. 195.

⁹⁰ So auch STEINMANN 265.

⁹¹ Vgl. N. 2645–2648.

⁹² Vgl. den Entscheid des Regierungsrates des Kantons Bern vom 17. August 1994, BVR 1995, 193–197. Dieser Grundsatz ergibt sich nicht nur aus dem kantonalen Publikationsrecht, sondern auch aus der Wahl- und Abstimmungsfreiheit.

⁹³ Vgl. Entscheid vom 31. August 1995 des Aargauer Departements des Innern, AGVE 1995, 491–493 (493); vgl. auch N. 2669.

VII. Interventionen in den Wahlkampf

1. Direkte Eingriffe

Das Bundesgericht hat bei denkbaren Interventionen *in den Wahlkampf* deutlich festgehalten, dass hier «jedes Eingreifen der Behörden im Wahlkampf» ausgeschlossen ist⁹⁴. Dieses gänzliche *Verbot behördlicher Wahlhilfe* ergibt sich daraus, dass die Behörden bei Wahlen überhaupt keine Beratungs- und Erklärungsaufgabe wie bei Sachvorlagen haben. Die Behörden haben sich parteipolitisch neutral zu verhalten; sie dürfen weder Wahlempfehlungen abgeben, noch dürfen sie den Wahlkampf von bestimmten Kandidaten in irgendeiner Weise unterstützen. Die Behörden dürfen sich damit auch nicht indirekt in den Dienst von Parteiinteressen stellen⁹⁵. Dieses Verbot der direkten Einmischung in den Wahlkampf gilt übrigens für alle Behörden, also auch für jene der übergeordneten und der untergeordneten Gemeinwesen sowie der öffentlichrechtlichen Anstalten und sonstigen Körperschaften. 2604

Ausnahmsweise kann eine behördliche Intervention geboten sein, wenn «sie im Interesse der freien und unverfälschten Willensbildung und -betätigung der Wähler als unerlässlich erscheint, so namentlich zur Richtigstellung offensichtlich falscher Informationen, die im Verlauf eines Wahlkampfes verbreitet werden»⁹⁶. Im Fall der Zürcher Lehrerwahl hatte das Bundesgericht den Ausnahmecharakter der Wahl anerkannt und deshalb eine Beratung durch die (Fach-)Behörden als zulässig angesehen, denn bloss Lehrer, die von der Behörde nicht bestätigt worden waren, waren durch das Volk zu wählen. Von dieser Sachlage her ist es geboten, dass die 2605

⁹⁴ Bger. vom 8. Juli 1964, ZBl 1965 245–251; BGE 113 Ia 291 E. 3b, 296 f., 117 Ia 452 E. 3c, 457, 118 Ia 259 E. 3, 262 f.; YVO HANGARTNER, Urteilsanmerkung zu BGE 119 Ia 271, AJP 1994 243–248, Ziff. 8; Bger. vom 5. Juli 1995, ZBl 1996 222–226 (223); dazu MÜLLER/SCHEFER 197 f.; Bger. vom 12. September 1996, ZBl 1997 355–363 (357 m.H.); Entscheidung vom 12. April 1995 des Berner Regierungsrates, BVR 1996, 145–147 (146 f.); vgl. auch MAHON 236.

⁹⁵ Vgl. BGE 113 Ia 291 E. 3b, 296 m.w.H.; in diesem Sinne vgl. das deutsche Bundesverfassungsgericht im E 44, 125–197; vgl. auch RAMSEYER 59 f.

⁹⁶ Bger. vom 5. Juli 1995, ZBl 1996 222–226 (223) unter Hinweis auf BGE 118 Ia 262 f., 117 Ia 457, 113 Ia 296 f.

- Stimmbürger von den Gründen des negativen behördlichen Entscheids Kenntnis nehmen können⁹⁷.
- 2606 In einem Wahlkampf ist stets mit Übertreibungen, einer verzerrten Darstellung und je nach Heftigkeit auch mit persönlichen Angriffen zu rechnen. Die Behörden müssen im Wahlkampf nicht zusätzlich dazu ihre Stimme erheben, denn die politischen Parteien und Gruppierungen werden eine behördliche Intervention zu ihrem Nachteil nicht akzeptieren. Eine solche Intervention wird in aller Regel die Heftigkeit der Auseinandersetzung verstärken⁹⁸. Eine behördliche Richtigstellung kommt bloss in ganz krassen Fällen in Frage. Soweit ersichtlich hat das Bundesgericht bisher in einem einzigen Fall eine (private) Wahlkampfauseinandersetzung als mit der Wahl- und Abstimmungsfreiheit unvereinbar angesehen und das Wahlergebnis kassiert. Ein Kandidat war in den letzten Stunden vor dem Wahlgang des Stimmenkaufs beschuldigt worden. Eine Korrektur war im Grunde genommen nicht möglich, weshalb diese private Intervention zur Aufhebung des Ergebnisses führte⁹⁹. Das Bundesgericht beurteilt eine behördliche Intervention bei Wahlen ähnlich wie bei Abstimmungen. Sie muss objektiv sein, von der Aufmachung und dem Tonfall her sachlich und in Bezug auf den Einsatz der verwendeten öffentlichen Mittel verhältnismässig sein¹⁰⁰. Allerdings wird eine solche behördliche Intervention nur in den seltensten Fällen nötig und zulässig sein, da die Grenzen hier von der politischen Sachlage her wesentlich enger gesteckt sind.
- 2607 Eine private Wahlempfehlung auf den Inserateseiten im Amtsanzeiger ist zulässig, wenn sie für den Wähler als solche erkennbar ist¹⁰¹. Sie darf nicht unter Verwendung behördlicher Signete und Kennzeichen erfolgen, da sie je nach Darstellung und erfolgten Wiederholungen das Wahlergebnis verfälschen könnte. Hingegen darf eine Behörde, etwa der Gemeinderat oder ein Regierungsrat, keinerlei Wahlempfehlungen in privaten oder öffentlichen Publikationen

⁹⁷ Vgl. etwa im Fall der Lehrerwahl im Kanton Zürich, gemäss Bger. vom 5. Juli 1995, ZBl 1996 222–226. Die gesetzlichen Regelungen sind in der Zwischenzeit aufgehoben worden; vgl. STEINMANN 266.

⁹⁸ Vgl. STEINMANN 266.

⁹⁹ Vgl. Bger.-Urteil Thomann vom 3. Februar 1939, ZBl 1939 249–251.

¹⁰⁰ Vgl. Bger. vom 5. Juli 1995, ZBl 1996 222–226 (223).

¹⁰¹ Vgl. Entscheid der Direktion des Innern des Kantons Aargau vom 25. April 1985, AGVE 1985, 548–552, E. 3.

abgeben¹⁰². Der Verleger eines öffentlichen Publikationsorgans ist über die Wahl- und Abstimmungsfreiheit des Art. 34 Abs. 2 BV auf ein politisches Diskriminierungsverbot verpflichtet: Er darf nicht Partei ergreifen, indem er Inserate der einen Seite annimmt und Publikationen der Gegner zurückweist¹⁰³. Das verantwortliche Gemeinwesen läuft damit Gefahr, dass ein Abstimmungsergebnis kassiert wird. Es wird den (privaten) Verleger seines Publikationsorgans anhalten, sich politisch neutral zu verhalten.

2. Indirekte Hilfeleistungen für die Parteien

Die Unterstützung für Parteien besteht manchmal darin, dass es der Staat unternimmt, die von den Parteien gedruckten Wahllisten zu versenden. Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit verlangt in diesem Falle, dass die Wählenden vollständige Unterlagen erhalten, da die *Zustellung der Wahllunterlagen* einen amtlichen Charakter trägt. Der Stimmbürger nimmt von sich aus an, dass diese Unterlagen vollständig sind und wird nicht auf den Gedanken kommen, dass «gegebenenfalls noch weitere Listen und Kandidaten vorhanden sind»¹⁰⁴. Der öffentliche Anschlag aller Kandidaten kann diese Annahme praktisch nicht umstossen, denn es kommt bei der Wahl- und Abstimmungsfreiheit darauf an, wie die Stimmbürger die zugestellten Unterlagen verstehen mussten. Sollten also nicht alle Kandidaten und Parteien von der amtlichen Zustellung ihrer Listen Gebrauch machen, so muss das Gemeinwesen auf einem separaten Blatt oder der Wahlanweisung deutlich darauf hinweisen. Die fehlende Information kann einer Falschinformation gleichkommen¹⁰⁵. Die Neutralität einer Unterstützung und Hilfeleistung beim Wahlkampf lässt sich nur dann erreichen, wenn sie ausnahmslos allen Kandidaten zu Gute kommt. Wenn eine Gemeinde – wie im Fall Kleinandelfingen – die Kosten für die Publikation von Wahlinseraten der Parteien übernimmt, so leistet sie Hilfe. Im Rahmen eines Wahlkampfes aber sind solche Interventionen als indirekte zu betrachten, da die

¹⁰² Vgl. Entscheid der Direktion des Innern des Kantons Aargau, AGVE 1960, 172.

¹⁰³ Vgl. den Entscheid vom 15. März 1996 der Berner Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion, BVR 1996, 337–346 (344 f.) mit etwas anderer Begründung. Immerhin lässt sich indes eine privatrechtliche Inserate-Kontraktierungspflicht nicht begründen.

¹⁰⁴ Bger. vom 12. September 1996, ZBl 1997 355–363 (362 f.).

¹⁰⁵ Bger. vom 12. September 1996, ZBl 1997 355–363 (363).

Gemeinde sozusagen private Insertionsflächen kauft und den Parteien zur Verfügung stellt. Diese sind nur zulässig, wenn sie¹⁰⁶

- in Bezug auf die Willensbildung und Willensbetätigung der Wähler neutral sind;
- im Interesse eines unverfälschten Wahlergebnisses notwendig (z.B. Übernahme der Druckkosten von Wahlvorschlägen oder des Versandes von Wahllisten¹⁰⁷) sowie
- verhältnismässig, rechtsgleich und willkürfrei sind.

2610 Wahlinsereate bezwecken, die Meinungsbildung der Wähler zu beeinflussen. Deshalb kann eine Übernahme von Insertionskosten keinesfalls «als eine dem Wahlkampf neutrale Massnahme bezeichnet werden»¹⁰⁸, zumal eine parteilose Kandidatin von dieser Aktion der Gemeinde nicht profitieren konnte und die Massnahme insofern nicht rechtsgleich ausgestaltet wurde. Eine solche Intervention lässt sich auch nicht mit Hinweis auf die Notwendigkeit der Partei- und Fraktionsfinanzierung oder mit einer Berufung auf die im schweizerischen Staatsverständnis verankerte Idee der Konkordanz rechtfertigen.

3. Staatliche Parteienfinanzierung anlässlich von Wahlen

a) Im Allgemeinen

2611 Die neue Bundesverfassung erwähnt die Parteien in Art. 137 ausdrücklich, denn diese haben für die politische Meinungsbildung eine grosse Bedeutung und nehmen wichtige Aufgaben wahr¹⁰⁹. Auf kantonaler Ebene ist die Förderung von Parteien in verschiedenen Verfassungen in grundsätzlicher

¹⁰⁶ Vgl. BGE 113 Ia 291 E. 3, 294–302.

¹⁰⁷ Vgl. Bger. vom 12. September 1996, ZBl 1997 355–363 (359). Der Versand von Wahllisten muss sich für die politischen Parteien und Gruppierungen als neutral erweisen. Dies ist der Fall, wenn den Parteien der unentgeltliche Versand ihrer Wahllisten fakultativ zur Verfügung gestellt wird. Es stellte sich einzig die vom Bundesgericht verneinte Frage, ob nicht die von den Parteien zu tragenden Druckkosten die Wahl- und Abstimmungsfreiheit verletzen; zu den Parteien vgl. N. 2611.

¹⁰⁸ BGE 113 Ia 291 E. 3d, 298.

¹⁰⁹ Vgl. BBl 1997 I 452. Art. 137 wurde aus der Volksrechtreform in die Bundesverfassung überführt; vgl. zum Abs. 2 über die Parteienfinanzierung, BBl 1997 I 635.

Form verankert¹¹⁰. Hans Kelsen hielt zu Recht dafür, dass die politischen Parteien verfassungsmässig zu verankern seien, da die moderne Demokratie geradezu auf den politischen Parteien beruhe¹¹¹. Es ist eigenartig, dass diese verfassungsrechtliche Anerkennung sich nur zögerlich durchgesetzt hat. Der schweizerische Verfassungsgeber hat 1999 einen bedeutsamen und folgerichtigen Schritt getan, nachdem schon 1919 die Proportionalwahl verfassungsrechtlich verankert worden ist: Diese setzt politische Parteien voraus. Das Thema der Parteienförderung und insbesondere der Parteienfinanzierung wurde ab Ende der Sechzigerjahre in der Schweiz verstärkt diskutiert¹¹² und mündete im Jahre 1988 in einen umfassenden Bericht des Bundesrates über die Unterstützung der politischen Parteien¹¹³. Der Bericht kam zum Schluss, dass die schweizerische Parteienförderung vergleichsweise bescheiden und unauffällig sei. In jüngster Zeit ist die allgemeine politische Diskussion zur Parteienfinanzierung wieder abgeflaut¹¹⁴. Eine staatliche Parteienfinanzierung verbunden mit einer Transparenzverpflichtung in finanzieller Hinsicht für die Parteien böte erhebliche Vorteile für einen fairen politischen Wettbewerb. Umgekehrt besteht aber die Gefahr, dass über die staatliche Finanzierung politische Strukturen zementiert werden¹¹⁵. Das Bundesgericht hatte sich mit Urteil vom 1. April 1998 «Evangelische Volkspartei Freiburg (EVP)» grundsätzlich

2612

2613

¹¹⁰ Siehe Art. 65 KV BE; Art. 38 KV SO; § 35 KV BL; § 67 KV AG; Art. 25 KV TI; Art. 81 KV JU.

¹¹¹ Vom Wesen und Wert der Demokratie, 2. Aufl., Tübingen 1929, 19; vgl. dazu ANDREAS KLEY, Hans Kelsen als politischer Denker des 20. Jahrhunderts, Liechtensteinische Juristen-Zeitung 2000, 16–26.

¹¹² Die Parteienfinanzierung wird in der Schweiz zurückhaltend ausgerichtet. Vielfach erhalten die Parlamentsfraktionen einen Beitrag an ihre Infrastrukturkosten; nur wenige Kantone sehen eine Parteienfinanzierung vor; vgl. z.B. § 35 Abs. 2 KV BL. Die allgemein ausgerichtete Parteienfinanzierung wird aber als zulässig angesehen; vgl. PETER HUG, Die verfassungsrechtliche Problematik der Parteienfinanzierung, Diss. Zürich 1970, 49 ff.; RENÉ RHINOW, Funktionen und Probleme der politischen Parteien in der Schweiz, recht 1986, 105–119; GERHARD SCHMID, Politische Parteien, Verfassung und Gesetz, Basel/Frankfurt am Main 1981, 10–18, 81–138; RAMSEYER 106–109 m.w.H.; KURT WEIGELT, Staatliche Parteienfinanzierung, Diss. Bern 1987.

¹¹³ Bericht über die Unterstützung der politischen Parteien vom 23. November 1988, BBl 1989 I 125.

¹¹⁴ Vgl. aber neuerdings die Forderung nach finanzieller Transparenz bei der Ausübung der politischen Rechte in BBl 1997 I 452 f.

¹¹⁵ Vgl. MÜLLER, Grundrechte 382 f.

mit dem Thema Parteienfinanzierung befasst¹¹⁶: «Soweit ersichtlich, hatten sich schweizerische Gerichte mit entsprechenden Fragen kaum je auseinanderzusetzen. Erwähnenswert sind immerhin zwei neuere Entscheidungen des Bundesgerichts aus dem Bereiche des Steuerrechts: Eine kantonale Steuerregelung, wonach Zuwendungen und Beiträge nur an jene politische Parteien steuerlich abziehbar sind, die im Kantonsrat tatsächlich vertreten sind, ist mit dem Grundsatz der Rechtsgleichheit und dem Gleichbehandlungsgebot der politischen Parteien vereinbar erklärt worden¹¹⁷. Demgegenüber verneinte das Bundesgericht die Abzugsfähigkeit der sog. Mandatssteuer von der direkten Bundessteuer¹¹⁸. In früherer Zeit verweigerte das Bundesgericht einem Aktionskomitee im Zusammenhang mit einer gesamtschweizerischen Abstimmung über einen Verfassungsartikel einen postalischen Vorzugstarif für den Versand einer Aufklärungsschrift, da diese Vergünstigung nur eigentlichen politischen Parteien zukomme¹¹⁹.»

b) Arten der Parteienfinanzierung und Rechtsgrundlagen

- 2614 Die *finanzielle Unterstützung* von Parteien ist neben rechtlichen und institutionellen Massnahmen¹²⁰ wesentliches Mittel staatlicher Parteienförderung. Es werden folgende Formen unterschieden¹²¹:
- 2615 Die *indirekten Finanzhilfen* unterstützen die von den Parteien in den staatlichen Organen geleistete Arbeit und ihre allgemeine politische Arbeit durch nicht kostendeckende staatliche Tarife, dazu gehören etwa: Fraktionenförderung, Förderung der Parteipresse, bevorzugte Behandlung bezüglich Amtsdruksachen, Reisevergünstigungen, Taxvergünstigungen bei der Post, steuerliche Vergünstigungen,

¹¹⁶ Vgl. BGE 124 I 55 E. 3, 60; vgl. auch N. 2626–2629.

¹¹⁷ Vgl. Archiv für Schweizerisches Abgaberecht, Bd. 62, 633.

¹¹⁸ Vgl. BGE 124 II 29–38.

¹¹⁹ Vgl. BGE 101 Ib 292–296.

¹²⁰ Zu den rechtlichen und institutionellen Massnahmen gehören etwa die Aufwertung der Parteien in Vernehmlassungsverfahren, die Förderung ihrer Präsenz in Radio und Fernsehen, das Angebot öffentlicher Versammlungsräume, Propagandaförderung und -beschränkung u.a.m. (vgl. BBl 1989 I 153 ff.).

¹²¹ Vgl. BBl 1989 I 169 ff.

- Herstellung und Versand von Wahlzetteln sowie Versand des Propagandamaterials für Wahlen und Abstimmungen. Die *direkten, zweckgebundenen Zuschüsse* werden im Unterschied zur vorstehenden Kategorie als Subventionen an die Parteien für bestimmte Auslagen ausgerichtet. Dazu gehören etwa die Beiträge an Kosten der Parteisekretariate, an Kosten von Wahlen und Abstimmungen sowie für politische Bildungsarbeit. Die *direkten, nicht zweckgebundenen finanziellen Beiträge* stehen den Parteien zur Verfügung im Rahmen ihres Zwecks und können frei verwendet werden. 2616
- Im Bund sind die Bestimmungen über die Parteienfinanzierung verstreut in Bundesgesetzen und Verordnungen zu finden. Am ausführlichsten ist die finanzielle Förderung der Fraktionen der eidgenössischen Räte geregelt. Allerdings handelt es sich bei der *eidgenössischen Fraktionenförderung* nicht eigentlich um Parteienförderung, da der Bund diese beiden Bereiche strikte voneinander trennt. Die Beiträge stehen ausschliesslich den Fraktionen als Organe des Parlamentes für ihre organisatorische Arbeit zu und werden so bemessen, dass sie nicht über die Fraktionen hinaus den Parteien zugute kommen. Zuschüsse an Fraktionen dürfen keine verschleierte Parteienförderung enthalten¹²². Gemäss Art. 8^{octies} GVG erhalten die Fraktionen und Gruppen von Parlamentariern, die sich nach Sach- oder Interessensgesichtspunkten zusammenschliessen, soweit möglich, administrative Arbeitserleichterungen und Sitzungszimmer, wenn die Mitgliedschaft allen Parlamentariern jederzeit offensteht. Gestützt auf Art. 8^{septies} Abs. 5 GVG gibt der Bund den Fraktionssekretariaten verschiedene Amtsdrucksachen wie Botschaften, amtliche Bulletins usw. gratis ab. Das Entschädigungsgesetz¹²³ gewährt den Fraktionen Beiträge zur Deckung ihrer Sekretariatskosten. 2617
- Im Einzelnen ist die Parteienfinanzierung auch in den Kantonen auf Gesetzes- und Verordnungsebene geregelt¹²⁴. Sodann haben die Kantone die bundesrechtliche Verpflichtung, bei Nationalratswahlen die Herstellung und den Versand der Wahlzettel zu übernehmen¹²⁵. 2618

¹²² BBl 1989 I 169; WEIGELT 140–144.

¹²³ Siehe Art. 12 des BG vom 18. März 1988 über die Bezüge der Mitglieder der eidgenössischen Räte sowie über die Beträge an die Fraktionen (Entschädigungsgesetz), SR 171.21.

¹²⁴ Vgl. die Zusammenstellung kantonaler Regelungen in BBl 1989 I 209 f.

¹²⁵ Siehe Art. 33 BPR.

**c) Bedeutung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit:
Gleichbehandlung in der Parteienfinanzierung**

- 2619 Staatliche Massnahmen zur Parteienfinanzierung müssen vor der Wahl- und Abstimmungsfreiheit des Art. 34 Abs. 2 BV standhalten und haben den daraus fliessenden Anforderungen der Rechts- und Chancengleichheit zu genügen. Jeder Stimmbürger muss – unabhängig von der Partei – bei gegebenen Voraussetzungen mit gleichen Chancen als Wähler oder Kandidat an einer Wahl¹²⁶ teilnehmen können. Desgleichen soll die Teilnahme von Parteien an Wahlen unter gleichen Bedingungen möglich sein. Insofern bilden das Gleichheitsgebot und Diskriminierungsverbot des Art. 8 Abs. 1 und 2 BV einen wesentlichen Bestandteil der Stimm- und Wahlfreiheit¹²⁷. Das Gebot der Gleichbehandlung der Parteien und politischen Gruppierungen im Bereich der Parteienfinanzierung ist vergleichbar mit jenem der Gleichbehandlung der Gewerbebetriebe (Art. 27 BV)¹²⁸. Förderungsmassnahmen dürfen den Wettbewerb zwischen den Parteien und parteiähnlichen Gruppierungen – unabhängig davon, ob sie in den Behörden vertreten sind – nicht verfälschen und müssen im Dienst des Chancenausgleichs stehen. Es geht darum, auch anderen Gruppierungen als den traditionellen Parteien die Teilnahme am politischen Prozess zu ermöglichen¹²⁹.
- 2620 *Indirekte* staatliche Unterstützungen und Hilfeleistungen sind in einem gewissen Umfang oft notwendig, damit Wahlen ordnungsgemäss durchgeführt werden können. Sie müssen allerdings mit Bezug auf die Willensbildung und -betätigung der Wähler neutral sein und dürfen nicht einzelne Kandidaten oder Parteien und Gruppierungen bevorzugen oder benachteiligen¹³⁰. Aus der Wahl- und Abstimmungs-freiheit kann indes *kein verfassungsmässiger Anspruch auf*

¹²⁶ Vgl. Bger. vom 10. August 1993, Pra. 1994 Nr. 131, 436, wonach der Zugang zu den öffentlichen Ämtern ein zentrales Element der schweizerischen demokratischen Ordnung bildet, weshalb die passiv Wahlberechtigten auch ohne Aktivwahlrecht eine Stimmrechtsbeschwerde erheben können; vgl. auch BGE 113 Ia 291 E. 3a, 294.

¹²⁷ Vgl. BGE 124 I 55 E. 2a, 57; POLEDNA, Wahlrechtsgrundsätze 4–7; FLEINER/GIACOMETTI 404; BURCKHARDT, Kommentar 24; WEIGELT 99–104.

¹²⁸ Vgl. BGE 121 I 129–137.

¹²⁹ Vgl. auch BBl 1989 I 185.

¹³⁰ Vgl. BGE 113 Ia 291 E. 3c, 297 f., 118 Ia 259 E. 3, 263, 117 Ia 452 E. 3c, 457, 124 I 55 E. 2a, 58; Bger. vom 22. November 1994, ZBl 1995 467–470 (469); vgl. STEINMANN 267.

Parteienförderung abgeleitet werden¹³¹. Es ist am Staat, sich für Förderungsmassnahmen zu entscheiden.

Bei *direkten* Unterstützungsformen, wie sie etwa die Rückerstattung von Kosten für den Druck von Wahllisten und den Wahlkampf darstellen, kommt gemäss Bundesgericht dem Neutralitäts- und Gleichheitsgebot eine gesteigerte Bedeutung zu, weil sie in vermehrtem und unmittelbarem Ausmass auf den Wettbewerb unter den Parteien Einfluss haben können¹³². Bei direkten Eingriffen der öffentlichen Gewalt im Bereich der politischen Willensbildung und dadurch bewirkter Beeinflussung der Chancengleichheit sind dem Ermessen enge Grenzen gezogen¹³³. In jenen Fällen ist die Rechts- und Chancengleichheit streng formal zu verstehen; die Gestaltungsfreiheit der Behörden ist minimal. Eine derartige differenzierte Behandlung der Parteien lässt sich nur durch zwingende Gründe rechtfertigen¹³⁴.

Eine *absolute Gleichbehandlung* aller Parteien und politischen Gruppierungen ist nicht praktikabel und widerspricht den tatsächlich vorhandenen Unterschieden. Selbst im Bereich direkter Unterstützungsformen ist nicht jede Differenzierung zum vornherein verboten. Im Einzelfall hängt die Zulässigkeit ungleicher Behandlung von einer Vielzahl von Umständen, insbesondere von den Eigenheiten des jeweiligen politischen Systems ab. Diese Umstände müssen auf dem Hintergrund der aus der Wahlfreiheit fliessenden Chancengleichheit gegeneinander abgewogen und auf ihre Ausschlusswirkung im konkreten Umfeld hin gewichtet werden¹³⁵.

Eine staatliche Unterstützung nach dem Wahlgang kann an die Bedingung geknüpft sein, dass die begünstigte Partei ein bestimmtes Quorum erreicht hat. Die öffentlichen Interessen, mit denen *Sperrklauseln* gerechtfertigt werden können, lassen sich nicht direkt auf den Bereich der Rückerstattung von allgemeinen Wahlkampfkosten übertragen. Die Sperrklauseln bezwecken eine Beschränkung der Anzahl der in den Parlamenten vertretenen Parteien und damit die Aufrechterhaltung der Funktionstüchtigkeit der Volksvertretung. Die Beschränkung der Rückerstattung von Wahlkosten wirkt sich

¹³¹ Vgl. BGE 124 I 55 E. 5b, 65.

¹³² Vgl. BGE 124 I 55 E. 5a, 62.

¹³³ Vgl. BVerfGE 73, 40 (88 f.).

¹³⁴ Vgl. BVerfGE 20, 56 (116).

¹³⁵ Vgl. BGE 124 I 55 E. 5b, 64.

demgegenüber faktisch schon auf die Möglichkeit aus, überhaupt in das Parlament gewählt zu werden. Die Aussicht einer Partei, infolge nur geringer Wahlerfolge möglicherweise keinen Anspruch auf eine Rückerstattung erheben zu können, kann für sie ein Hindernis darstellen, sich überhaupt an einer Wahl zu beteiligen. Das Erfolgserfordernis für staatliche Beitragsleistungen kann sich daher für neue oder nur lokal tätige Gruppierungen als eigentliche Zugangssperre auswirken.

- 2624 Eine Differenzierung der Parteien nach deren Bedeutung bei der Ausrichtung von Wahlbeiträgen bedarf spezifischer Begründungen. Erstens ist eine allgemeine staatliche Unterstützung geeignet, die Bildung und Wahlbeteiligung von sehr kleinen (Jux-)Parteien zu fördern¹³⁶ und kann damit zu einer *Parteiensplitterung* führen. Eine solche ist nicht nur Ausdruck eines breiten Pluralismus. Eine starke Parteiensplitterung führt bei Wahlen dazu, dass eine Vielzahl von abgegebenen Stimmen zum vornherein ohne Gewicht bleiben und mangels Erreichens des jeweils erforderlichen Quorums bei der Mandatsverteilung unberücksichtigt bleiben. Die damit verbundene Stimmenzersplitterung kann die Repräsentativität der Wahl beeinträchtigen und erweist sich kaum als unterstützungswürdig¹³⁷. Zweitens besteht ein öffentliches Interesse daran, in erster Linie solche Parteien und Gruppierungen zu unterstützen, welche über ein Minimum an Anhang und eine gewisse Breite der politischen Anliegen verfügen und im Falle von Mandatsgewinnen eine minimale Gewähr für eine kontinuierliche politische Tätigkeit im Parlament bieten¹³⁸. Es kann nicht Sache des Staates sein, sog. Jux-Listen oder Spontan-Gruppen finanziell zu unterstützen, denen die Ernsthaftigkeit im Hinblick auf die im Parlament zu leistende Arbeit abgeht. Es besteht durchaus ein öffentliches Interesse daran, solche Gruppen von der Unterstützung auszuklammern, deren Programme nicht auf die

¹³⁶ Für die Verhältnisse in Deutschland, wo ein wesentlicher Teil der Wahlkampfkosten vom Gemeinwesen übernommen wird, vgl. BVerfGE 20, 56 (117).

¹³⁷ Vgl. BVerfGE 24, 300 (341).

¹³⁸ Das Bundesverfassungsgericht spricht in diesem Zusammenhang vom Erfordernis einer gewissen Resonanz in der Aktivbürgerschaft (BVerfGE 73, 40 [95]).

parlamentarische Tätigkeit, sondern auf kurzfristige oder gar sachfremde Ziele ausgerichtet sind¹³⁹.

In diesem Sinne kann nach der Rechtsprechung hinsichtlich der direkten Unterstützung in engen Grenzen ein öffentliches Interesse für eine Differenzierung der Parteien nach deren Bedeutung namhaft gemacht werden. Der Wahlerfolg ist dabei ein objektiver Massstab und stellt ein Indiz für die Bedeutung einer Partei dar. Demnach verstösst der kantonale Gesetzgeber nicht grundsätzlich gegen die Rechts- und Chancengleichheit, wenn er in Form eines Mindestwahlerfolges gewisse Schranken für die Entrichtung von Beiträgen festsetzt. Das kann allerdings im Einzelnen dazu führen, dass eine Partei mangels hinreichender Resonanz von der Beitragsausrichtung ausgeschlossen wird, obwohl ihr die politische Ernsthaftigkeit nicht abgesprochen werden soll. Umgekehrt kann eine Gruppierung angesichts bedeutender Resultate in den Genuss von Beiträgen kommen, obwohl sie von ihren Anliegen her betrachtet als Jux-Liste einzustufen wäre. Solche Erscheinungen lassen sich indes nicht grundsätzlich verhindern und sind hinzunehmen. 2625

d) **Bundesgerichtsentscheid betreffend «Evangelische Volkspartei Freiburg»**

Im Urteil «Evangelische Volkspartei Freiburg (EVP)»¹⁴⁰, in dem es um den Ausschluss kleiner Parteien und Gruppierungen von direkten Wahlzuschüssen ging, beurteilte das Bundesgericht die Frage, ob im Lichte der Wahl- und Abstimmungsfreiheit prima facie eine Ungleichbehandlung vorliege, nach streng formalen Massstäben¹⁴¹. Das Gesetz über die Ausübung der bürgerlichen Rechte des Kantons Freiburg¹⁴² sah vor, dass ein Beitrag an die Druckkosten der Wahllisten nur bei Erreichen des Quorums von 7,5 % und ein Beitrag an die Wahlkampagne nur beim Gewinn von fünf Sitzen im Grossen Rat ausgerichtet werde. Vorerst stellte das Bundesgericht fest, dass die Verweigerung der Beiträge an kleine Parteien diese in der Ausübung ihrer politischen 2626

¹³⁹ Vgl. BVerfGE 24, 300 (342) und die Aufzählung von sog. Jux-Listen in der Botschaft des Bundesrates über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte, BBl 1993 III 483 und Anm. 32 auf S. 507.

¹⁴⁰ Vgl. BGE 124 I 55–75.

¹⁴¹ Zu dieser Frage vgl. BGE 124 I 55 E. 5, 62–69.

¹⁴² Siehe Art. 31 GBR FR.

Tätigkeit und damit in ihrem aus der Wahl- und Abstimmungs-freiheit fliessenden Anspruch auf Gleichbehandlung betreffe, auch wenn die Beiträge erst nach der Durchführung der Wahlen und gestützt auf die Wahlergebnisse ausgerichtet werden¹⁴³.

- 2627 Das Bundesgericht¹⁴⁴ erachtete den Mindeststimmenanteil von 7,5 % für die Rückerstattung der Druckkosten für Wahllisten als zu gross, denn diese Ungleichbehandlung kleiner und grosser Parteien lasse sich durch keine zwingenden Gründe rechtfertigen. Zum einen sind die Kosten für den Druck von Wahllisten bei kleinen und grossen Parteien im Wesentlichen die gleichen. Zum andern kann nicht gesagt werden, dass eine Partei erst bei Erreichen von 7,5 % der Listenstimmen das Kriterium der Ernsthaftigkeit und einer gewissen Resonanz in der Stimmbürgerschaft im oben dargelegten Sinne erfüllt. Damit steht die Schranke im Widerspruch mit dem aus der Wahlfreiheit abgeleiteten Rechtsgleichheitsgebot und Diskriminierungsverbot und ist verfassungsrechtlich nicht haltbar. Das Bundesgericht betrachtete eine Grenze von rund 1 % der Listenstimmen als angemessen.
- 2628 Die Verweigerung eines Wahlkampf-kosten-Beitrags an Parteien, die weniger als 5 Sitze im Grossen Rat erreichen, verletzt die Wahl- und Abstimmungs-freiheit¹⁴⁵. Dabei hob das Bundesgericht die relativ hohen Beiträge hervor. Kleine Parteien werden infolge der Sperrklausel nicht nur bei der Mandatszuteilung, sondern auch bei der Beitragsausrichtung an den Wahlkampf leer ausgehen. Diese doppelte Benachteiligung von kleinen Parteien wirkt sich umso stärker aus, als die Fraktionen im Grossen Rat des Kantons Freiburg bereits durch direkte Zuschüsse unterstützt werden. Denn das Überspringen der Hürde von 5 Grossrats-sitzen setzt eine beachtliche Stärke voraus.

¹⁴³ Vgl. BGE 124 I 55 E. 2b, 58.

¹⁴⁴ Vgl. BGE 124 I 55 E. 6 und 7, 69–75. Das Bger. hatte im Urteil vom 12. September 1996, ZBl 1997 355–363 (361 f.) im abstrakten Normenkontrollverfahren diese Regelung bestehen lassen, da die Druckkosten für die Listen die ganz kleinen Parteien wohl überfordern könne. Insgesamt sei aber in Anbetracht der Aufwendungen für den Wahlkampf diese Belastung gering. Im konkreten Anwendungsfall erachtete es die Konsequenzen bei einem Listenstimmenanteil von 1,92 % für unhaltbar.

¹⁴⁵ Vgl. BGE 124 I 55–75; anders noch im abstrakten Normenkontrollverfahren; vgl. Bger. vom 12. September 1996, ZBl 1997 355–363 (361 f.).

Das Bundesgericht legte die Schwelle zur Rückerstattung von Wahlkampfkosten nicht genau fest. Diese kann sich auf das gesamte Kantonsgebiet oder aber auf einzelne Wahlkreise beziehen¹⁴⁶. Dabei darf die Grenze in bezug auf die Wahlkampfkosten etwas höher angesetzt werden als beim Druck der Wahllisten; dem formalen Aspekt der Gleichbehandlung kommt eine geringere Bedeutung zu, weil sich die Wahlkampfkosten stark voneinander unterscheiden. 2629

¹⁴⁶ Zur Wahl des Europäischen Parlaments vgl. den Verteilschlüssel mit Berücksichtigung der Resultate von 5 % in einem Land bzw. von 1 % in drei Ländern und das Urteil des EuGH vom 23. April 1986 betr. Parti écologiste «Les Verts», Slg. 1986, 1339 (1359 ff., Rz. 4 und 11). – Für Deutschland hat das Bundesverfassungsgericht – in Bezug auf ein System, in dem die Aufwendungen für den Wahlkampf zu einem wesentlichen Teil vom Staat übernommen werden (vgl. WEIGELT 119–124) – vorerst ausgeführt, der – auf das Gesamtgebiet bezogene – Mindeststimmenanteil für die Rückerstattung von Wahlkampfkosten sei deutlich tiefer als die Sperrklausel von 5 % anzusetzen (BVerfGE 20, 56 [117 f.]); in einem zweiten Entscheid legte es die Grenze auf 0,5 % der Stimmen fest (BVerfGE 24, 300 [341 ff.]).

§45 Interventionen von Anstalten und Unternehmen des Gemeinwesens

Inhalt	S.
I. Grundsatz	1055
II. Ausnahmsweise zulässige Interventionen	1056
III. Zulässige Korrektur von Irreführungen seitens Privater	1059
IV. Stellung der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG)	1059

I. Grundsatz

2630 Die Frage, ob und wieweit öffentliche Unternehmen in den Abstimmungskampf eingreifen dürfen, beurteilt sich nach den Regeln, die für Behörden gelten¹. Dies bedeutet, dass die öffentlichen Unternehmen ebenfalls an die innenpolitische Neutralität gebunden sind. Dieser Grundsatz ergibt sich schon daraus zwingend, dass es keine Rolle spielen kann, in welcher Rechtsform der Staat in den Abstimmungskampf eingreift. Der Staat kann nämlich direkt durch seine Organe oder indirekt über von ihm abhängige Unternehmen und Rechtsgebilde intervenieren. Die gewählte *Rechtsform* der fraglichen Unternehmung hat keinen Einfluss darauf, ob ihr Verhalten dem Staat zugeschrieben werden kann. Es kann sich demnach um Unternehmen in der Form einer öffentlichrechtlichen Körperschaft, Anstalt, Stiftung, ein privatrechtlich organisiertes Gebilde oder ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen handeln². Entscheidend ist allein, dass es ein *staatlich beherrschtes Unternehmen* ist. Dies ist bei gemischtwirtschaftlichen Unternehmen der Fall, wenn ein oder mehrere Gemeinwesen zusammen die Ak-

¹ Vgl. die ähnlichen Ausführungen von ANDREAS KLEY, AJP 1996, 286–292 (290–292).

² Vgl. Bger. vom 26. Mai 1995, ZBl 1996 233–245 (237 f.) = BVR 1996, 97–116; MÜLLER, Neutralität 427; WIDMER 211.

tiemehrheit besitzen oder die massgeblichen Organe ernennen³. Für die Zurechnung zum Staat genügt es, wenn das Unternehmen direkt oder indirekt unter einem bestimmenden Einfluss des Gemeinwesens steht.⁴

Die vom Staat beherrschten Unternehmen besitzen nicht dieselbe demokratische Legitimation wie die öffentlichrechtlichen Körperschaften. Die Einflussnahmen der Unternehmen müssen daher an noch strengere Voraussetzungen gebunden werden, als sie für Behörden gelten⁵. Beispielsweise sind finanzielle Zuwendungen von öffentlichen Unternehmen an Parteien stets unzulässig⁶. Aber auch eine Intervention in einem Abstimmungskampf, der das Unternehmen betrifft, ist grundsätzlich unzulässig⁷. 2631

II. Ausnahmsweise zulässige Interventionen

Eine öffentliche Unternehmung könnte erst dann wie eine Privatperson behandelt werden, wenn die *Beteiligung des Gemeinwesens verschwindend gering* ist und das Unternehmen die Stellung auf dem Markt seiner *wirtschaftlichen Eigenbehauptung* verdankt. «In Verbindung mit marktwirtschaftlicher Unternehmensführung oder Konkurrenzsituation mit rein privaten Unternehmen hat das zur Folge, dass die Zurechnung zum Staat aus der Sicht des Stimmbürgers abnimmt»⁸. Die öffentlichen Unternehmungen sind dann hinsichtlich ihrer Aktivitäten im Vorfeld von Abstimmungen zwischen den Behörden und Privaten anzusiedeln. Die jeweils grössere Nähe zu den Privaten oder zu den Behörden bestimmt sich nach dem Einfluss des Gemeinwesens auf das Unternehmen. 2632

In besonderen Konstellationen können öffentliche Unternehmen, die in der Nähe von Privaten anzusiedeln sind, *Stellungnahmen zu Volksabstimmungen* abgeben. «Dies trifft insbesondere dort zu, wo die Unternehmung in der Umsetzung ihres (gesetzlich oder statutenmässig umschriebenen) Auftrages betroffen ist, ihre (wirtschaftlichen) Inter- 2633

³ Vgl. WEDER 98–102 (100 f.).

⁴ Vgl. Bger. vom 26. Mai 1995, ZBl 1996 233–245 (238) = BVR 1996, 97–116.

⁵ Vgl. WIDMER 211.

⁶ Vgl. MÜLLER, Neutralität 438 f.

⁷ Vgl. MÜLLER, Neutralität 430 f.; a.M. WEDER 96 f.

⁸ Bger. vom 11. Dezember 1991, ZBl 1993 119–127 (122 f.).

essen vertritt und somit ähnlich wie ein Privater berührt ist. Anders verhielte es sich möglicherweise dann, wenn der eigentliche Auftrag an das Unternehmen in Frage steht und die Stimmbürger die entsprechende politische Frage ohne Zutun von Behörden und öffentlichen Unternehmen sollen entscheiden können»⁹. In allen Fällen, wo das gesetzlich umschriebene Betätigungsfeld der Unternehmung betroffen ist, oder etwa ihre Rechtsform als öffentliche Unternehmung, darf keine Werbung zugunsten oder gegen die Vorlage verbreitet werden. In diesem Sinne wäre es beispielsweise unzulässig, wenn eine als Anstalt organisierte Kantonalkasse im Abstimmungskampf um eine Volksinitiative zur Privatisierung dagegen Propaganda betreiben würde. Die Stimmbürger sollen diese politische Frage frei entscheiden können. Die als Anstalt organisierte Kantonalkasse ist in der Nähe des Gemeinwesens anzusiedeln. Sie ist in dieser Frage überhaupt nicht wie ein Privater betroffen.

2634 Wird ein Eingriff einer öffentlichen Unternehmung in einer Abstimmung als zulässig angesehen, so darf sich diese gleichwohl nicht wie eine private Unternehmung verhalten. Die Intervention darf nur mit einer «gewissen Zurückhaltung»¹⁰ erfolgen; das Unternehmen ist an den *Verhältnismässigkeitsgrundsatz* gebunden. Es hat seine wirtschaftlichen Interessen sachlich zu vertreten und darf den Stimmbürger nicht mit masslosen Übertreibungen und falschen Darstellungen irreführen. Die öffentliche Unternehmung darf auch nicht mit einem unverhältnismässigen Einsatz öffentlicher Mittel in den Abstimmungskampf eingreifen. Die Zurückhaltung öffentlicher Unternehmen beurteilt sich ähnlich, wie wenn beispielsweise eine Gemeinde von einer kantonalen Vorlage besonders betroffen ist und daher eine eigene Stellungnahme abgeben darf¹¹.

⁹ Bger. vom 11. Dezember 1991, ZBl 1993 119–127 (123); ähnlich Bger. vom 26. Mai 1995, ZBl 1996 233–245, E. 3c = BVR 1996, 97–116; a.M. MÜLLER, Neutralität 430 f.; a.M. WEDER 96 f.

¹⁰ Bger. vom 11. Dezember 1991, ZBl 1993 119–127 (123); ähnlich Bger. vom 26. Mai 1995, ZBl 1996 233–245, E. 3c.

¹¹ Vgl. Bger. vom 26. Mai 1995, ZBl 1996 233–245, E. 3c = BVR 1996, 97–116, und als Beispiel dafür BGE 116 Ia 466 E. 4, 469 (Gemeinde Cheseaux); vgl. auch N. 2645.

Das Bundesgericht hat seine *Rechtsprechung zum Verhältnismässigkeitsgrundsatz* wie folgt zusammengefasst¹²: 2635
 Das Bundesgericht hat ausgeführt, «dass, um die Gleichheit der an der Auseinandersetzung Beteiligten so weit als möglich zu wahren, nach Erlass des Abstimmungsberichts von behördlicher Seite nicht mehr aufgewendet werden darf, als auch den Parteien und anderen Interessengruppen ohne erhebliche Opfer möglich ist. Konkret beurteilte es den von der Zürcher Gemeinde Eglisau in einem kantonalen Abstimmungskampf gesprochenen Kredit von Fr. 60'000.– als verhältnismässig. Bei der Laufental-Abstimmung vom September 1983 beurteilte das Bundesgericht die Summe von (mindestens) Fr. 150'000.– als unverhältnismässig, die der Regierungsrat einem privaten Verein zu Propagandazwecken zur Verfügung stellte; dies unter anderem, weil der Betrag im Vergleich zur geringen Bevölkerung des Laufentals sehr hoch war und einen erheblichen Teil des Vereinsbudgets ausmachte (BGE 114 Ia 427 E. 6c, 446). Im [...] Entscheid vom 11. Dezember 1991 (ZBl 1993 119 E. 5c), in dem die Beteiligung (u.a.) der SBB am kommunalen Abstimmungskampf über einen Gestaltungsplan für die Überbauung des Zürcher Hauptbahnhofs (HB-Südwest) strittig war, hat das Bundesgericht ausgeführt, dass die zu Propagandazwecken eingesetzten Mittel in Relation zu setzen sind zum Umfang der Bauten, die der Gestaltungsplan ermöglichen soll. Die SBB hatten damals rund Fr. 100'000.– aufgewendet und überdies die Abstimmungskampagne weiter gefördert, indem sie ihre Infrastruktur zur Verfügung stellte und Mitarbeiter mitwirken liess. Angesichts des beabsichtigten Bauvolumens von rund 1 Milliarde Franken fand das Bundesgericht den Mitteleinsatz (0,1 ‰) gerechtfertigt.»
 Im Urteil zur Abstimmung über die «Aare-Schutz-Initiative» 2636
 hatte das Bundesgericht die Intervention der Bernischen Kraftwerke zusammenfassend als *unverhältnismässig* angesehen¹³.
 «Der Aufwand der Beschwerdegegner [nämlich der BKW] liegt [...] etwa in der Grössenordnung desjenigen des Komitees «Ja zur Aare». Entgegen der Auffassung des Grossen Rats bedeutet das noch nicht ohne weiteres, dass er verhält-

¹² Bger. vom 26. Mai 1995, ZBl 1996 233–245, E. 6a und 6d = BVR 1996, 97–116; zum Verhältnismässigkeitsgrundsatz vgl. die differenzierten Erörterungen von MÜLLER, Abstimmungskampf 262 f.

¹³ Bger. vom 26. Mai 1995, ZBl 1996 233–245 (244) = BVR 1996, 97–116.

nismässig war. Die Beeinflussung der Meinungsbildung im Abstimmungskampf selber ist in einer Demokratie grundsätzlich den Parteien, [privaten] Organisationen und Interessierten, ihren Komitees, der freien Presse etc. vorbehalten. Gemischtwirtschaftliche und öffentliche Unternehmen dürfen zwar, wenn sie von der Materie besonders betroffen sind, auf sachliche, zurückhaltende Art ihren Standpunkt darlegen und allfällige von den Abstimmungsgegnern verbreitete Fehlinformationen berichtigen. Die Beschwerdegegner, die dem ideell ausgerichteten Initiativkomitee an Finanzkraft weit überlegen sind, haben dessen Abstimmungskampagne allein mit ihrer Gegenpropaganda etwa aufgewogen. Damit sind sie wohl zu weit gegangen.»

- 2637 Diese Rechtsprechung des Bundesgerichts erscheint mit der einzigen Ausnahme des Urteils HB-Südwest richtig¹⁴. Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit will für einen fairen Abstimmungskampf sorgen. Dessen Fairness lässt sich aber nur dann beurteilen, wenn der *Propagandaeinsatz der Gegner und Befürworter gegenübergestellt* wird. Das Volumen des allfälligen Bauvorhabens darf in dieser Verhältnismässigkeitsprüfung indes *keine* Rolle spielen. Bei Grossvorhaben, wie etwa dem Projekt «HB-Südwest» mit einem Volumen von über einer Milliarde Franken wäre angesichts dieser Riesensumme die Verhältnismässigkeit fast immer gewahrt.
- 2638 Die ausnahmsweise zulässige Intervention einer öffentlichen Unternehmung in den Abstimmungskampf hat *selbständig* zu erfolgen. Die Unternehmung darf nicht mit eigenen Mitteln ein Abstimmungskomitee¹⁵ oder eine Partei¹⁶ finanziell oder logistisch unterstützen und insoweit verdeckt werben.

III. Zulässige Korrektur von Irreführungen seitens Privater

- 2639 Schliesslich geht es an, wenn ein Unternehmen in einem Abstimmungskampf, in dem es durch die Abstimmungsvorlage unmittelbar betroffen ist¹⁷, irreführende Interventionen von Privaten berichtigt. Sei es, dass es falsche Angaben, die den eigenen Tätigkeitsbereich betreffen, richtigstellt oder sei es,

¹⁴ Offenbar a.M. MÜLLER, Abstimmungskampf 256 Anm. 5.

¹⁵ Vgl. Bger. vom 20. Dezember 1991, Urteil 1P. 52/1991, nicht veröffentlicht, E. 6c.

¹⁶ Vgl. MÜLLER, Neutralität 438 f.

¹⁷ Beispielsweise in einer Abstimmung über die Privatisierung einer Kantonalbank oder einer kantonalen Gebäudeversicherungsanstalt.

dass es neue, für die Abstimmung wesentliche Tatsachen bekannt gibt. Diese unternehmerische Intervention ist indessen nur im Einverständnis des beherrschenden Gemeinwesens unter denselben Voraussetzungen zulässig¹⁸, unter denen eine Behörde im eigenen Abstimmungskampf eingreifen darf¹⁹. Dieser Eingriff setzt immer bereits erfolgte irreführende Interventionen voraus; er ist gewissermassen eine *Gegenintervention* zur Wiederherstellung des Fairness-Gleichgewichts im Abstimmungskampf.

IV. Stellung der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG)

Das Fernsehen hat auf die politische Meinungsbildung einen starken Einfluss²⁰. Fernsehsendungen können die Stimmbürger namentlich bei Bundesvorlagen erheblich beeinflussen; sie sind unter Umständen geeignet, die Abstimmungs- und Wahlfreiheit zu beeinträchtigen. Unter den Veranstaltern hat die als Verein gemäss Art. 60 ff. ZGB organisierte und am 24. Februar 1931 gegründete Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft eine hervorragende Stellung inne. Sie erfüllt einen öffentlichen Auftrag («service public»), der vom Bundesgesetz über Radio und Fernsehen umschrieben wird²¹. Wegen der öffentlichen Aufgabe der SRG handelt es sich um Interventionen, die gewissermassen von einem quasi-öffentlichen Unternehmen herrühren. Selbstverständlich gelten die nachfolgenden Ausführungen auch für rein private Veranstalter²², da sie ebenfalls der Radio- und Fernsehgesetzgebung unterstehen.

Nach Art. 4 RTVG ist in Konkretisierung von Art. 93 Abs. 2 BV die Vielfalt der Ereignisse und Ansichten angemessen

¹⁸ Vgl. MÜLLER, Neutralität 435. Das Thurgauer Verwaltungsgericht hat in seinem Urteil vom 5. Dezember 1990, Thurgauische Verwaltungsrechtspflege 1990, Nr. 3, E. 5, eine andere Auffassung vertreten. Ein öffentliches Unternehmen dürfe im Rahmen einer Vorlage, die es selbst betreffe, wie eine Gemeinde eine Stellungnahme und eine entsprechende Begründung abgeben; so auch WEDER 96.

¹⁹ Vgl. N. 2593–2597.

²⁰ Vgl. bereits BGE 98 Ia 73 E. 3b, 82 (Volksabstimmung im Kanton Zürich über die Schulkoordination).

²¹ Vgl. BGE 118 Ib 356 E. 4b, 362; Art. 26 ff. des BG vom 21. Juni 1991 über Radio und Fernsehen (RTVG), SR 784.40.

²² Vgl. VPB 1996, Nr. 84.

zum Ausdruck zu bringen (Abs. 1), Ansichten und Kommentare haben überdies als solche erkennbar zu sein (Abs. 2). «Diese gesetzlichen Informationsgrundsätze decken sich mit jenen in Art. 4 Abs. 2 der Konzession vom 5. Oktober 1987 beziehungsweise in Art. 3 Abs. 5 der Konzession vom 18. November 1992 für die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft»²³.

- 2642 Art. 4 RTVG hat für das hier behandelte Problem eine besondere Tragweite, wenn eigentliche *Wahl- oder Abstimmungssendungen kurz vor dem Urnengang* ausgestrahlt werden. Die Unabhängige Beschwerdeinstanz (UBI) für Radio und Fernsehen hat Anforderungen an Radio- und Fernsehsendungen mit Bezug auf aktuelle politische Ereignisse entwickelt²⁴. Hier muss verhindert werden, dass «die öffentliche Meinungsbildung einseitig beeinflusst und damit das Abstimmungsergebnis entsprechend verfälscht wird»²⁵. Diese erhöhte Sorgfaltspflicht gilt nicht nur vor eigentlichen Wahl- und Abstimmungssendungen; sie erstreckt sich auf jede Ausstrahlung, die auf Wahlen oder Abstimmungen Bezug nimmt. «Bei politischen Sendungen, die in einem thematischen Bezug zu Wahlen oder Abstimmungen stehen, folgt aus dem Vielfaltsgebot jedoch die Pflicht des Veranstalters zur Beachtung einer besonderen Sorgfalt bezüglich der Gestaltung der Sendung. Diese Sorgfaltspflicht ist unter Berücksichtigung von Konzeption und Wirkung der Sendung zu konkretisieren. Allgemein gilt jedoch, dass die verschärfte Sorgfaltspflicht umso strikter zu beachten ist, je ausgeprägter der Wahl- oder Abstimmungscharakter einer Sendung ist»²⁶. Die Abstimmungs- und Wahlfreiheit entwickelt damit rundfunkrechtliche Fernwirkungen. Art. 4 RTVG ist im Grunde genommen das medienrechtliche Pendant der Wahl- und Ab-

²³ Vgl. BGE 121 II 29 E. 3a, 33, deshalb kann an die gesamte frühere Rechtsprechung der UBI angeknüpft werden. Die Konzessionen der SRG sind im BBl 1987 III 814 bzw. 1992 VI 569 mit Änderungen vom 17. Februar 1999 (BBl 1999 2784 f.) publiziert; vgl. auch ANDREAS KLEY, Medien im neuen Verfassungsrecht, in Ulrich Zimmerli (Hrsg.), Die neue Bundesverfassung (BTJP 1999), Bern 2000, 183–222 (215–218).

²⁴ Vgl. im Einzelnen: LEO SCHÜRMAN/PETER NOBEL, Medienrecht, 2. Aufl., Bern 1993, 187–210; vgl. bereits BGE 98 Ia 73 E. 3c, 82 f.

²⁵ Entscheid der UBI vom 14. September 1988, VPB 1990, Nr. 15, 78.

²⁶ Entscheid der UBI vom 25. August 1995 b.297, VPB 1996, Nr. 84, 755; Entscheid der UBI vom 24. Oktober 1996, b.327, VPB 1997, Nr. 69, 651; vgl. auch VPB 1990, Nr. 15, 78; MARTIN DUMMERMUTH, Die Programmaufsicht bei Radio und Fernsehen in der Schweiz, Bern 1992, 382 f.

stimmungsfreiheit, wie sie das Bundesgericht entwickelt hat²⁷.

Freilich steht im Hintergrund stets auch die *Programmautonomie*, welche den Gestaltern einer Sendung einen gewissen Spielraum verschafft. Es verletzt weder die Konzession, noch die Wahl- und Abstimmungsfreiheit, wenn eine Person zu Wort kommt, die zwar eine bestimmte Ansicht zu feststehenden Tatsachen zum Ausdruck bringt, diese aber dem Zuschauer zuvor als solche kenntlich gemacht worden ist (sog. Gebot der Erkennbarkeit der Ansichten)²⁸. Die UBI konkretisiert das Gebot der Erkennbarkeit von Ansichten und Kommentaren unter Zuhilfenahme des Begriffs der Transparenz²⁹. Das Publikum muss in der Lage sein, zwischen den subjektiven Auffassungen von Programmschaffenden und Auskunftspersonen sowie der Wiedergabe objektiver Fakten unterscheiden zu können. Das Gebot der Transparenz betrifft damit weniger den Wahrheitsgehalt von Aussagen als vielmehr die Fähigkeit des Publikums, den Inhalt einer Sendung zu würdigen und sich so von darin erfolgten Aussagen ein eigenes Bild zu machen³⁰. Allerdings hat die Rechtsprechung der UBI lediglich einen inhaltlichen Bezug zur Wahl- und Abstimmungsfreiheit, denn die UBI kann nur RTVG- und Konzessionsverletzungen feststellen. Die abstimmungsrechtliche Beurteilung bleibt auf jeden Fall der Rechtsprechung des Bundesgerichts beziehungsweise den obersten Bundesbehörden vorbehalten.

Die Parteien und politischen Gruppierungen haben indessen *kein selbständiges «Recht auf Antenne»*, das heisst keine Privatperson und auch keine juristische Person oder Personenvereinigung hat einen Anspruch darauf, an einer Sendung teilzunehmen oder kann verlangen, dass ein bestimmtes Thema behandelt oder eine Information verbreitet wird³¹. Entscheidet sich indessen ein Veranstalter für eine derartige Sendung, so ist er über Art. 4 Abs. 1 RTVG verpflichtet, über alle relevanten politischen Gruppierungen

²⁷ Vgl. Entscheid der UBI vom 2. März 1990, VPB 1991, Nr. 38, 336, und Entscheid der UBI vom 14. September 1988, VPB 1990, Nr. 15, 78, wo auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Wahl- und Abstimmungsfreiheit ausdrücklich Bezug genommen wird.

²⁸ Vgl. Entscheid der UBI vom 2. März 1990, VPB 1991, Nr. 38, 338.

²⁹ Vgl. VPB 1995, Nr. 66.

³⁰ Ähnlich Entscheid der UBI vom 24. Oktober 1996, b.327, VPB 1997, Nr. 69, 653; vgl. auch den Entscheid der UBI vom 26. Juni 1998, b.365, VPB 1998, Nr. 87, 899 über die Tagesschauberichterstattung betreffend Stadtzürcher Wahlen.

³¹ Vgl. BGE 119 Ib 241 E. 4, 248 f.; VPB 1996, Nr. 84, 754.

und Personen zu berichten. Einer politischen Partei darf in einer Wahl- oder Abstimmungsperiode nicht jede Medienpräsenz versagt werden, während allen übrigen Parteien mit derselben Bedeutung diese Möglichkeit gewährt wird³². Insofern hat der Veranstalter den Grundsatz der Chancengleichheit zu gewährleisten, der allerdings nicht absolut gehandhabt werden muss. Das den Parteien und Kandidaten von der Öffentlichkeit entgegengebrachte Interesse und somit das Informationsbedürfnis des Publikums soll ebenfalls berücksichtigt werden dürfen. Es ist zulässig, den im Zentrum der politischen Auseinandersetzung stehenden Meinungsträgern einen wichtigeren Platz einzuräumen als anderen Bewerbern³³.

³² Vgl. BGE 97 I 731 E. 1, 733; VPB 1996, Nr. 84, 755 m.w.H.

³³ Vgl. Bger. vom 2. November 1999, Urteil 2A.444/1998, NZZ vom 25. November 1999, Nr. 275, 15. Gemäss diesem Entscheid ist es mit dem Grundsatz gleicher Wahlchancen vereinbar, dass in einer Sendung über Staatsratswahlen (Kantonsregierung) Kandidaten der im kantonalen Parlament vertretenen Parteien auf einem Podium Platz nehmen können, während sich andere Kandidaten mit reservierten Sitzen im Publikum und weniger Redezeit begnügen müssen.

§46 Interventionen anderer Gemeinwesen

Inhalt	S.
I. Untergeordnete Gemeinwesen	1063
1. Gemeinden	1063
2. Kantone	1065
II. Übergeordnete Gemeinwesen	1067
III. Gleichgeordnete Gemeinwesen	1069
IV. Landeskirchen	1070

I. Untergeordnete Gemeinwesen

1. Gemeinden

Eine Gemeindebehörde darf grundsätzlich nicht in einen *kantonalen Abstimmungskampf* eingreifen. Ausnahmsweise gestatten triftige Gründe eine solche Intervention¹. Triftige Gründe liegen vor, wenn die Gemeinde und ihre Stimmbürger am Ausgang der Abstimmung ein unmittelbares und besonderes Interesse haben, welches jenes der übrigen Gemeinden bei weitem übertrifft². Eine Gemeinde darf beispielsweise in den kantonalen Abstimmungskampf über den Bau einer Umfahrung ihres Dorfkerns eingreifen, wenn für sie – wie für keine andere Gemeinde im Kanton – ein unmittelbares und offenkundiges Interesse am Ausgang der Abstimmung besteht³. Zu dieser erlaubten Intervention stehen ihr dieselben Mittel zur Meinungsbildung zu, wie sie üblicherweise von den Befürwortern und Gegnern einer Vor-

2645

¹ Vgl. BGE 108 Ia 155 E. 5a, 160 f., 114 Ia 427 E. 4c, 433, 116 Ia 466 E. 4a, 469, 119 Ia 271 E. 6c, 278, und dazu YVO HANGARTNER, Urteilsanmerkung, AJP 1994, 243–248.

² Vgl. BGE 108 Ia 155 E. 5a, 160 f., 114 Ia 427 E. 4c, 433, 116 Ia 466 E. 4a, 469, 119 Ia 271 E. 6c, 278, und dazu YVO HANGARTNER, Urteilsanmerkung, AJP 1994, 243–248, Ziff. 16.

³ Vgl. BGE 105 Ia 243 E. 4, 244, BGE 108 Ia 155–164; Bger. vom 5. Januar 1982, ZBl 1980 20–24; vgl. auch WIDMER 203–207; DECURTINS, Abstimmungskampf 232–240; RAMSEYER 67–73; a.M. WEDER 74–78; MÜLLER, Neutralität 429 Anm. 8 f.; GRISEL, Information 61.

lage verwendet werden. Zwar wird von einer Gemeinde bei der Vertretung der kommunalen Interessen ein höheres Mass an Objektivität und Sachlichkeit als von Privaten erwartet, aber sie ist nicht an die gleich strengen Grundsätze gebunden wie bei der Abfassung von Abstimmungserläuterungen⁴. So darf sie sich beispielsweise auf die Darlegung der Meinung der Mehrheit der Stimmbürger in der Gemeinde beschränken. Der Einsatz öffentlicher Mittel muss indessen verhältnismässig sein. Zur Wahrung der «Waffengleichheit» unter den Beteiligten darf eine Gemeinde nicht mehr aufwenden, «als den Parteien und anderen Interessengruppen ohne erhebliche Opfer möglich ist»⁵. So ist beispielsweise ein Informationskredit der Gemeinde Eglisau von Fr. 60'000.– «angesichts der Bedeutung der Umfahrungsstrasse für die Gemeinde und des Umstandes, dass die Stimmbürger eines grossen Kantons erreicht werden sollen», als verhältnismässig angesehen worden⁶. Dagegen darf eine Gemeinde in kantonalen Abstimmungen über Gesetzesvorlagen, wo generell-abstrakte Fragen zur Debatte stehen, keine Partei nehmen⁷. Es fehlt ihr an der besonderen Betroffenheit, selbst wenn die Mehrheit der Behördemitglieder diese Betroffenheit aus politischen Gründen behaupten. In diesem Sinne hatte das Bundesgericht einer Intervention der Gemeinde Wallisellen in den Abstimmungskampf über ein Geldspielautomatenverbot jede Berechtigung abgesprochen. Letztlich soll sich der politische Meinungskampf in der Sphäre der Privaten abspielen. Die Gemeinden sollen nicht ihre (beträchtlichen) finanziellen Mittel einsetzen, um sich im kantonalen politischen Kampf durchzusetzen.

2646 Die Gemeinden dürfen sich in entsprechender Weise auch im *Abstimmungskampf auf Bundesebene* engagieren⁸. Freilich stellt sich im Bund dieses Problem, wegen des fehlenden Finanzreferendums, anders. Bei projektbezogenen Volksinitiativen auf Partialrevision der Bundesverfassung⁹ sind der-

⁴ Vgl. N. 2580–2589.

⁵ BGE 108 Ia 155 E. 3b, 157.

⁶ BGE 108 Ia 155 E. 5c, 162; vgl. auch N. 2635.

⁷ In BGE 105 Ia 243 E. 4, 245, 108 Ia 155 E. 5a, 160 f., und 119 Ia 271 E. 6c, 279 offengelassen; YVO HANGARTNER, AJP 1996, 271.

⁸ Vgl. AUER, Intervention 192 f.; RAMSEYER 73–75; WIDMER 200–202.

⁹ Beispiele: «Rothenturm-Initiative», angenommen an der Abstimmung vom 6. Dezember 1987, BBl 1983 IV 198 (Zustandekommen), BBl 1985 II 1445 (Botschaft des Bundesrats), BBl 1987 I 984 (Bundesbeschluss der Bundesversammlung, Empfehlung zur Verwerfung), BBl 1988 I 569 (Erwahrungsbeschluss); «40 Waffenplätze sind genug», abgelehnt an der

artige Konstellationen oft anzutreffen. Etwa im Zusammenhang mit der Abstimmung über die Initiative «für eine Zukunft ohne weitere Atomkraftwerke» am 23. September 1984 ist von kantonalen Instanzen die Beteiligung von Standortgemeinden oder benachbarten Gemeinden im Abstimmungskampf als zulässig angesehen worden¹⁰.

Intervenieren mehrere besonders betroffene Gemeinden mit entgegengesetzten Standpunkten, so äusserte das Bundesgericht für diesen Sachverhalt Bedenken. Es wog der Aussage Gewicht zu, wonach das zu einer Verschleuderung von Steuergeldern führe, wobei Minderheiten sich nicht mehr äussern könnten. Auch sei ein solches Vorgehen fragwürdig, wenn sich Gemeinden mit unterschiedlicher Finanzkraft an diesem Abstimmungskampf beteiligten. Das Bundesgericht hielt dem aber entgegen, dass die Gemeinden sich nicht wie Private äussern dürften, sondern nur im Falle besonderer Betroffenheit, zudem müsse der Mitteleinsatz verhältnismässig und sachbezogen sein¹¹. In der Tat wird dieser seltene und vom Bundesgericht nur in einem obiter dictum erwähnte Fall kaum eine grosse Rolle spielen.

Die von der Gemeinde in direkter Betroffenheit gemachte Intervention muss im Sinne der Auffassungen der Bevölkerungsmehrheit oder des Gemeindeparlaments erfolgen. Für die Mehrheit genügt offenbar ein relatives Mehr, das Bundesgericht hatte sich bislang nicht konkret dazu geäussert¹². Ist die Gemeinde gespalten, so hatte dafür Grisel vorgeschlagen¹³, die Gemeinde solle in der öffentlichen Verlautbarung auch den Minderheitenstandpunkt vertreten. Dieses Vorgehen ist unpraktikabel; es würde den Sinn der Intervention im kantonalen Abstimmungskampf vereiteln. Ange-

Abstimmung vom 6. Juni 1993, BBl 1991 II 156 (Zustandekommen), BBl 1991 IV 254 (Botschaft des Bundesrats), BBl 1992 V 889 (Bundesbeschluss der Bundesversammlung, Empfehlung zur Verwerfung), BBl 1993 II 1433 (Erwahrungsbeschluss).

¹⁰ Vgl. BLVGE 1983/84, 13–20, betreffend die Gemeinde Pratteln und indirekte Bestätigung durch einen Entscheid des Bundesrates, VPB 1984, Nr. 53; vgl. ferner den Entscheid des Aargauer Regierungsrates vom 20. August 1984, ZBl 1985 201–210 betreffend die Gemeinde Kaiseraugst; vgl. dazu ausführlich RAMSEYER 73–75 und WIDMER 200–202. Hingegen hiess das basellandschaftliche Verwaltungsgericht am 31. Juli 1984 eine Beschwerde gegen die Gemeinde Therwil gut, diese Volksinitiative zu unterstützen. Das Gericht hielt diese Gemeinde nicht stärker von der Initiative betroffen als andere Gemeinden; vgl. AUER, Intervention 193 f.

¹¹ Vgl. YVO HANGARTNER, AJP 1996, 271.

¹² Vgl. BGE 108 Ia 155 E. 6d, 164, 105 Ia 243 E. 5b, 246.

¹³ Vgl. GRISEL, Information 61.

messener ist es, dass die Gemeinde bei knappen Mehrheiten diese Intervention unterlässt; die knappe Mehrheit lässt auf eine fehlende uniforme «Betroffenheit» der Gemeinde schliessen. Bei fehlender Mehrheit dürfen die Behördenvertreter nicht gegen den Willen der Gemeindebevölkerung handeln¹⁴. Stets sollte die Gemeinde die demokratische Legitimation ihrer Intervention betonen, indem sie auf den mehrheitlichen Kreditbeschluss des Gemeindeparlaments oder der Gemeindeversammlung hinweist.

2. Kantone

- 2649 Dürfen sich die Kantone wie die Gemeinden im Abstimmungskampf auf Bundesebene beteiligen? In der Lehre ist angeführt worden, dies widerspreche dem Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts¹⁵. Dieser Einwand müsste sich freilich auf eine Norm des Bundesrechts abstützen lassen, welche die kantonale Beteiligung untersagt. Eine solche bundesrechtliche Norm besteht aber nicht. Die Teilnahme der besonders betroffenen Kantone am Bundesabstimmungskampf ist damit indes noch nicht zulässig.
- 2650 Zwischen den Kantonen und den Gemeinden bestehen wesentliche Unterschiede. Die Gemeinden sind die überlieferten Träger der kommunalen Selbstverwaltung, welche sich in genossenschaftlicher Weise der spezifischen Interessen der ortsansässigen Bevölkerung annehmen. Eine Intervention in den Abstimmungskampf des Kantons und des Bundes ist daher in diesem überlieferten Selbstverständnis folgerichtig. Die Kantone haben als Gliedstaaten zunächst einmal andere Einflussmöglichkeiten, um ihre Interessen auf Bundesebene geltend zu machen. So ist an ihre besonderen Mitwirkungsrechte zu erinnern¹⁶ ferner sind sie Adressaten des Vernehmlassungsverfahrens, wenn ihre Interessen betroffen sind¹⁷. Zudem setzen sich die Kantone als meist grosse Gemeinwesen anders als die Gemeinden regelmässig aus unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen mit diversen wirtschaftlichen und politischen Interessen zusammen¹⁸. Es wird sich daher nicht sehr leicht eine «kantonale» Meinung

¹⁴ Vgl. Bger. vom 19. Oktober 1983, BVR 1984, 97–109 (104 f.).

¹⁵ Vgl. AUER, Intervention 193 f.; WIDMER 191 f.

¹⁶ Vgl. N. 1976–1980.

¹⁷ Siehe Art. 45 Abs. 2 BV.

¹⁸ Vgl. RAMSEYER 76.

zu einer Bundesvorlage ausmachen lassen. Ferner führt die flächenmässige Grösse der meisten Kantone dazu, dass der Kanton von einer Bundesvorlage nicht so getroffen werden kann wie eine Gemeinde. Es müsste sich demnach eine ganz besondere Konstellation ergeben, welche mit jener der Gemeinden vergleichbar ist, damit eine solche kantonale Intervention als zulässig angesehen werden kann¹⁹. In der Regel dürfte daher die in der Lehre vertretene Meinung, wonach sich die *Kantone nicht in eine Bundesabstimmung einmischen dürfen*, zutreffend sein²⁰, soweit es sich dabei um eine finanziell gestützte Abstimmungskampagne für oder gegen eine Bundesvorlage handelt.

In der bisherigen Praxis haben die Kantonsregierungen zum Teil *Abstimmungsparolen* abgegeben. So hatte etwa die Konferenz der kantonalen Militärdirektoren zur Verwerfung des Bundesbeschlusses über die Aufhebung der kantonalen Zuständigkeit im Bereich der persönlichen Ausrüstung der Armeeangehörigen in der Volksabstimmung vom 10. März 1996 aufgerufen. Diese Parolen haben eine schwer messbare Wirkung. Im Falle der Abstimmung vom 10. März 1996 dürfte allerdings die Beteiligung aller Militärdirektoren doch von einem gewissen Gewicht gewesen sein. Jene Parolen, die ohne finanziell gestützte Intervention ausgegeben werden, sind zulässig; immerhin haben die Kantonsregierungen analog Art. 180 Abs. 1 BV die Regierungspolitik festzulegen. In dieser Hinsicht dürfen sie sich auch veranlasst sehen, eine Abstimmungsparole zu Handen ihrer Stimmbürger abzugeben. 2651

II. Übergeordnete Gemeinwesen

Grundsätzlich unzulässig ist es, wenn eine übergeordnete Körperschaft in den Abstimmungskampf einer ihr unter- 2652

¹⁹ Vgl. das zutreffende Beispiel bei RAMSEYER 76 f., wonach der Kanton Waadt zur Volksabstimmung vom 1. April 1990 über die Kleeblattinitiativen in der Deutschschweiz Inserate veröffentlichte, die sich aber auf den Ausgang einer früheren Waadtländer Abstimmung (Vernehmlassungsreferendum) bezogen. Sie können wegen ihrer breiten Abstützung in der Bevölkerung und der Betroffenheit des Kantons Waadt als zulässig angesehen werden.

²⁰ Vgl. AUER, Intervention 194; WIDMER 191 f.; YVO HANGARTNER, AJP 1996, 272, schliesst von den föderativen Mitwirkungsrechten der Kantone auf die Zulässigkeit einer kantonalen Intervention.

geordneten Körperschaft eingreift²¹. Eine solche Intervention von oben nach unten ist in der Konstellation vom Bund auf einen Kanton, vom Bund auf einen Selbstverwaltungskörper und vom Kanton auf einen Selbstverwaltungskörper denkbar. Die *Einmischung des Bundes in einen kantonalen Abstimmungskampf* widerspricht dem Prinzip der Bundestreue: Der Bund muss den von der Bundesverfassung festgehaltenen kantonalen Gestaltungsspielraum respektieren. Erweist sich die Übernahme einer Aufgabe durch den Bund als sachlich notwendig, so hat dies ordentlicherweise über die Revision der Bundesverfassung und die Ausführungsgesetzgebung zu erfolgen. Die Einmischung in den kantonalen Abstimmungskampf ist nicht zulässig²². Der Bund ist nämlich der kantonalen Ordnung nur soweit unterworfen, «als die Erfüllung der verfassungsmässigen Aufgaben des Bundes dadurch nicht verunmöglicht oder erheblich erschwert wird»²³. Für zwingende Aufgaben hat der Bund die Durchsetzungsmittel in der Hand; für politisch wünschbare Aufgaben muss er den Weg der Verfassungsrevision beschreiten. Eine Intervention in den Abstimmungskampf eines Kantons ist deshalb entbehrlich und unzulässig.

2653 Die Gemeindeautonomie *verbietet* es ebenfalls, dass der *Bund oder der Kanton in einen Gemeindeabstimmungskampf eingreifen*. Es ist ja gerade der Sinn, dass die Gemeinde und ihre Organe den Spielraum der «erheblichen Entscheidungsfreiheit» *selbst* ausfüllen²⁴. Der Bund und vor allem die Kantone haben rechtlich genügende Wege, um ein Sachproblem zu lösen; die Intervention in den kommunalen Abstimmungskampf ist daher unzulässig²⁵. Eine Intervention des Kantons ist deshalb noch zusätzlich problematisch, weil der Kanton die Aufsicht über die Gemeinden ausübt. Beschwerden gegen Gemeindeabstimmungen sind oft an die Kantonsregierung zu richten; hier kann sich das Problem der Befangenheit ergeben²⁶.

²¹ Vgl. BGE 114 Ia 427 E. 4d, 434 m.w.H.; RAMSEYER 77–85; AUER, Intervention 197 f.; GRISEL, Information 61; DECURTINS, Abstimmungskampf 222–225; WEDER 78; MÜLLER, Neutralität 435; YVO HANGARTNER, AJP 1996, 272 f.; GRISEL, Initiative 114 f.

²² Vgl. RAMSEYER 84; WIDMER 194.

²³ BGE 91 I 409 E. 2a, 423; nachher muss hier noch eine Interessenabwägung vorgenommen werden.

²⁴ Vgl. N. 2422.

²⁵ Vgl. WIDMER 194; GRISEL, Information 61; RAMSEYER 84 f.

²⁶ Vgl. YVO HANGARTNER, AJP 1996, 273.

Das Bundesgericht hat eine solche Intervention von oben nach unten bisher nur in einem einzigen Fall, der sich kaum mehr wiederholen dürfte, beurteilt. Nach dem *Laufentalentscheid*²⁷ lässt sich ein solches Eingreifen des Kantons in den Abstimmungskampf eines Bezirks nur durch eine besondere Betroffenheit des Kantons rechtfertigen. Die vom Kanton verbreiteten Informationen haben dabei sachlich und objektiv zu sein; sie dürfen nicht Züge von Werbung oder Propaganda annehmen. Im Laufentalentscheid bestand die besondere Betroffenheit für den Kanton Bern darin, dass es ihm bei der Laufental-Abstimmung um den Bestand seines Gebiets und seines Volkes ging. Darüber hinaus waren die damaligen Verhältnisse derart komplex, dass die Voraussetzungen für eine die einseitigen Erläuterungen der Bezirkskommission Laufental ergänzende kantonbernische Information zur Wiederherstellung der Chancengleichheit im Meinungsbildungsprozess als gegeben erachtet werden durften²⁸. Unzulässig war es jedoch, wenn der Regierungsrat ohne gesetzliche Grundlage, heimlich und in unverhältnismässigem Umfang ein privates Abstimmungskomitee unterstützte. Schliesslich betreiben Abstimmungskomitees Propaganda und wollen die Stimmbürger in ihrem Sinne beeinflussen. Die Unterstützung der Komitees liegt deshalb nicht im Interesse einer unverfälschten Willensbildung und Willensbetätigung der Stimmbürger. Zumal die Behörde bei der finanziellen Unterstützung «keine hinreichende Kontrolle über die zweckkonforme Verwendung der öffentlichen Geldmittel und über die Wahrung der gebotenen Objektivität und Zurückhaltung» hat²⁹.

Nach dem Laufentalentscheid ist es einzig zulässig, dass das übergeordnete, besonders betroffene Gemeinwesen gegen eine verzerrte Abstimmungspropaganda auftritt und für eine Richtigstellung sorgt³⁰. Nur unter der Voraussetzung, dass die Stimmbürger des untergeordneten Gemeinwesens nicht richtig informiert worden sind, ist eine Intervention eines übergeordneten Gemeinwesens denkbar.

²⁷ Vgl. BGE 114 Ia 427–451.

²⁸ Vgl. BGE 114 Ia 427 E. 5e, 442.

²⁹ Vgl. BGE 114 Ia 427 E. 6a, 443. TSCHANNEN 110 hält zu Recht die Unterstützung privater Komitees, wie es im Bger.-Urteil vom 19. Oktober 1983, BVR 1984, 97–109 noch zugelassen wurde, für überholt.

³⁰ Vgl. RAMSEYER 84 f.

III. Gleichgeordnete Gemeinwesen

- 2656 Es kommt in der Praxis häufig vor, dass ein Gemeinwesen am Ausgang eines Abstimmungskampfes in einem benachbarten, gleichgeordneten Gemeinwesen (Kanton, Gemeinde) ein besonderes Interesse hat. Ist es in diesem Fall zulässig, wenn das betreffende Nachbargemeinwesen in den Abstimmungskampf eingreift und sich für die Annahme oder Ablehnung der Vorlage ausspricht? Das Bundesgericht hatte sich mit dieser Frage indirekt im ersten Laufentalentscheid zu befassen³¹. Es hatte die mit der Abstimmung im Laufental gleichzeitig durchgeführte Abstimmung in Basel-Landschaft als Indiz für ein gewisses Ungleichgewicht zugunsten von Basel-Landschaft angesehen³². Die Frage war im Urteil jedoch nicht zu entscheiden, da die Beschwerde gegen die Intervention von Bern erhoben worden war.
- 2657 Die Lehre vertritt die Auffassung, dass derartige Interventionen *unzulässig* sind. Auf der Ebene der Kantone verletzt eine derartige Intervention das Prinzip der Bundestreue. Der Föderalismus bietet einen besonderen Schutzmechanismus gegen einen rechtswidrigen, unfreundlichen Akt eines Nachbarkantons an, nämlich die staatsrechtliche Klage³³. Die Einmischung in einen Abstimmungskampf erscheint deshalb unnötig und verletzt die Abstimmungsfreiheit³⁴. Das entsprechende gilt auch auf der Ebene der Gemeinden; diese haben ihre Autonomie je gegenseitig zu respektieren und dürfen nicht in einen fremden Abstimmungskampf eingreifen³⁵. Die Einmischung einer Gemeinde in den Abstimmungskampf einer benachbarten ausserkantonalen Gemeinde kommt einer Intervention unter Kantonen gleich³⁶.

³¹ Vgl. BGE 114 Ia 427 E. 5c, 439.

³² Vgl. BGE 114 Ia 427 E. 5d/bb, 441.

³³ Art. 83 Bst. b OG.

³⁴ Vgl. AUER, Intervention 194; MÜLLER, Neutralität 434; GRISEL, Initiative 115; GRISEL, Information 61; RAMSEYER 85; DECURTINS, Abstimmungskampf 245 f.

³⁵ Vgl. WIDMER 193; AUER, Intervention 194; RAMSEYER 86.

³⁶ Vgl. TSCHANNEN 114.

IV. Landeskirchen

Die Landeskirchen nehmen insofern eine Sonderstellung ein, als sie vom Kanton anerkannte Personen des öffentlichen Rechts darstellen³⁷. Es handelt sich demnach um *Körperschaften des öffentlichen Rechts*, welche durch die öffentlichrechtliche Gesetzgebung der Kantone konstituiert werden. Die Landeskirchen sind autonom, damit sie ihre innerkirchlichen Angelegenheiten selbständig verwalten können. Diese Autonomie und die Selbstverwaltung sind auf die Religionsfreiheit beziehungsweise auf die religiöse Betätigung ihrer Mitglieder ausgerichtet³⁸ und haben der Erfüllung des Selbstverständnisses der Landeskirchen zu dienen. 2658

Es stellt sich nun die Frage, inwieweit die Landeskirchen bei der Erfüllung ihres eigenen Auftrages auch in Wahl- und Abstimmungskämpfen Stellung beziehen dürfen: Steht den Landeskirchen ein grösserer Spielraum politischer Einflussnahme zu als den staatlichen Behörden? Ein Teil der Lehre hat die Frage positiv beantwortet, indem den Kirchen der Auftrag zuerkannt wird, ihre Anliegen bei Fragen von erheblicher ethischer Relevanz in den öffentlichen und demokratischen Meinungsbildungsprozess einzubringen³⁹. Dagegen dürfen die Kirchen ihren Mitgliedern keine Nachteile androhen⁴⁰. Auf der andern Seite wird vereinzelt betont, dass für die Landeskirchen dieselben Grundsätze gelten, wie sie für das Gemeinwesen entwickelt worden sind⁴¹. Diese letztere Auffassung wird dem besonderen Charakter der Landeskirchen nicht gerecht. Die Autonomie und die Religionsfreiheit der Landeskirchen soll der Lehre, der die Kirchen verpflichtet sind, dienen und zu ihrer Umsetzung verhelfen. Es ist deshalb zulässig, wenn eine Landeskirche zu Abstimmungen Stellung bezieht, wenn «eine eindeutige Stellungnahme möglich ist oder sich geradezu aufdrängt»⁴². 2659

³⁷ Siehe z.B. Art. 64 Abs. 2 KV ZH und dazu BGE 118 Ia 259 E. 4a, 264; vgl. N. 2448.

³⁸ Vgl. YVO HANGARTNER, Verfassungsmässige Rechte juristischer Personen des öffentlichen Rechts, in Festschrift für Ulrich Häfelin zum 65. Geburtstag, Zürich 1989, 123 f.

³⁹ Vgl. PETER SALADIN, Die Beteiligung der Kirchen an politischen Entscheidungsprozessen, in Festschrift für Kurt Eichenberger, Basel 1982, 473; HAFNER 184; WIDMER 292 f.

⁴⁰ Vgl. WIDMER 291 f.; vgl. auch das bei PICENONI 79 angeführte Beispiel von Exkommunikationsdrohungen.

⁴¹ Vgl. HILLER 118 Anm. 131.

⁴² YVO HANGARTNER, Bemerkungen zu BGE 118 Ia 259, AJP 1993, 329, Ziff. 11; vgl. auch HAFNER 184.

- 2660 Hafner mahnt die Kirchen, Position zu beziehen, wo das Evangelium dies gebietet. Umgekehrt sollten die Kirchen dabei vorsichtig sein, «wenn das sozialetische Bewusstsein der Kirchenglieder mit demjenigen der kirchlichen Instanzen nicht übereinstimmt»⁴³. In diesem Fall soll innerkirchliche Öffentlichkeitsarbeit geleistet werden. Die Situation erinnert an eine Gemeinde, die über eine kantonale Abstimmung gespalten ist. «Stellungnahmen, die im Glauben wurzeln, bedürfen allerdings materiell keiner demokratischen Legitimation. Es genügt, wenn demokratisch legitimierte Organe der Landeskirche der Auffassung sind, es müsse um des Glaubens willen in einem Abstimmungskampf Partei ergriffen werden»⁴⁴. Für den Bereich der katholischen Kirche stellt sich das Problem anders, da die Stellungnahmen oft nicht von den landeskirchlichen Organen, sondern von den Bischöfen ausgehen. Wegen ihrer besonderen Nähe zu den Landeskirchen und ihrer kirchlichen Autorität sind diese den Landeskirchen voll zuzurechnen. Die Stellungnahmen der Landeskirchen können sich, da die Parteien historisch gesehen teilweise einen konfessionellen Hintergrund haben, mit parteipolitischen Abstimmungsparolen decken und eine gewisse Nähe einer Landeskirche zu einer bestimmten Partei offenbaren. Freilich darf eine Landeskirche ausserhalb ihres religiösen Selbstverständnisses jedoch nicht eine bestimmte Parteipolitik betreiben. Sie ist insofern wie der Staat an eine parteipolitische Neutralität gebunden. Wird die Haltung einer Landeskirche durch eine konfessionelle Partei vertreten, scheint deren Bedürfnis, politische Ausserungen abzugeben, geringer⁴⁵.
- 2661 Das Bundesgericht hat im Urteil betreffend den Zürcher Kirchenboten⁴⁶ zu diesen Problemen erstmals Stellung bezogen. Im Kirchenboten erschien eine Woche vor der Regierungsratswahl eine Wahlempfehlung für einen der Kandidaten. Auf die dagegen erhobene Stimmrechtsbeschwerde hin hatte das Bundesgericht zu Recht eine Verletzung der Wahlfreiheit

⁴³ HAFNER 184 f.

⁴⁴ YVO HANGARTNER, AJP 1996, 275.

⁴⁵ YVO HANGARTNER, AJP 1996, 275 f., behandelt die privatrechtlichen Genfer und Neuenburger Landeskirchen wie öffentlichrechtlich verfasste Kirchen, was ihre Intervention in Abstimmungen anbelangt.

⁴⁶ Vgl. BGE 118 Ia 259–270 mit Bemerkungen von YVO HANGARTNER, AJP 1993, 327–329, und MÜLLER/SCHEFER 195 f. In Deutschland hat sich das Oberverwaltungsgericht Münster am 14. Februar 1962, JZ 1962, 767–775 und nachfolgend das Bundesverwaltungsgericht (BVerwGE 18, 14) mit dieser Frage in ähnlichem Sinne befasst.

festgestellt, da besonders strenge Grundsätze gelten und die Wahlhilfe für konkrete Kandidaten nicht in den religiösen Auftrag einer Landeskirche fällt. Wegen des deutlichen Wahlausgangs war aber von einer Aufhebung der Wahl abgesehen worden⁴⁷.

Teilweise bestehen politische Kleinstparteien, die sich eng an eine neuere kirchliche oder religiöse Gruppierung anlehnen und konsequent deren religiöse Linie auch in der Politik umzusetzen versuchen. Im Hinblick auf die Wahl- und Abstimmungsfreiheit bestehen kaum Probleme, weil die öffentlichrechtliche Anerkennung bisher nur sehr zurückhaltend ausgesprochen wurde⁴⁸. Die neuen religiösen Gruppierungen betätigen sich in den Formen des Privatrechts und sind deshalb an keine Neutralitätspflicht gebunden. Sie sind einzig den Bedingungen unterworfen, welche die Wahl- und Abstimmungsfreiheit selbst Privaten auferlegt⁴⁹. 2662

⁴⁷ Vgl. BGE 118 Ia 259 E. 4e, 269 f.

⁴⁸ Vgl. CLA RETO FAMOS, Die öffentliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften im Lichte des Rechtsgleichheitsprinzips. Diss. St. Gallen, Fribourg 1999.

⁴⁹ Vgl. N. 2670–2675

§47 Interventionen Privater

Inhalt	S.
I. Grundsatz: Freie politische Auseinandersetzung im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen	1073
1. Meinungsäusserungsfreiheit als Grundlage der Demokratie	1073
2. Drittwirkung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit	1074
II. Schranken privater Abstimmungspropaganda	1076
1. Allgemeines	1076
2. Tatbestandsvoraussetzungen einer unzulässigen Beeinträchtigung durch Private	1078
3. Beeinflussung durch Massenmedien	1079
III. Beispiele (un-)zulässiger Abstimmungspropaganda	1081
1. Zürcher Volksabstimmung über das Schulkonkordat	1081
2. St. Galler Bezirksrichterwahl	1081
3. Hausbesuche?	1082
4. Beeinflussung seitens der Arbeitgeber	1082

I. Grundsatz: Freie politische Auseinandersetzung im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen

1. Meinungsäusserungsfreiheit als Grundlage der Demokratie

Die demokratische Willensbildung im Rahmen eines Wahl- oder Abstimmungskampfes kann nicht nur durch behördliche Informationen, sondern auch durch Interventionen seitens Privater beeinträchtigt werden¹. Einzelne Privatpersonen, die Presse oder andere Medien können falsche und irreführende Angaben verbreiten und die Stimmbürger dadurch täuschen. Solche Machenschaften sind zwar unerwünscht und fragwürdig; die politische Auseinandersetzung lebt jedoch von Übertreibungen, einseitigen Darstellungen oder halben Wahrheiten. 2663

Diese Ausserungen sind zudem durch die *Meinungsfreiheit* (Art. 16 BV; Art. 10 EMRK) und die *Medienfreiheit* (Art. 17 Abs. 1 BV) grundrechtlich geschützt. Sie lassen sich mit andern Worten nicht ohne schwerwiegende Beeinträchtigung dieser Grundrechte vermeiden. Gerade diese Kommunikationsgrundrechte stellen darüberhinaus eine wesentliche Voraussetzung für das faktische Funktionieren der Demokratie dar². «Die Ausübung dieser Freiheiten kann natürlich zu harten Meinungsauseinandersetzungen führen, deren Ausgang unter Umständen nicht mehr der Objektivität entspricht»³. Dies ist jedoch unter Beachtung bestimmter Schranken hinzunehmen. Privatpersonen, Parteien, Interessenvertreter und Verbände dürfen daher grundsätzlich den Wahl- und Abstimmungskampf so führen, wie es ihrem politischen und taktischen Kalkül entspricht. Sie bestimmen Dauer, Umfang und den Einsatz der Werbemittel so, dass sie nach eigener Einschätzung den grössten politischen Erfolg davontragen können⁴. Der Stimmbürger ist dieser gewollten Beeinflus- 2664

¹ Die folgenden Ausführungen wurden zum Teil bereits publiziert; siehe ANDREAS KLEY, AJP 1996, 286–292.

² Vgl. MÜLLER, Komm. BV, Meinungsfreiheit, N. 3–5; HILLER 420–424; KLEY, Grundpflichten 108; vgl. auch GRISEL, Initiative 116 f.

³ BGE 117 Ia 41 E. 5a, 47; vgl. auch YVO HANGARTNER, Urteilsanmerkung zu BGE 119 Ia 271, AJP 1994, 243–248, Ziff. 4.

⁴ Vgl. WIDMER 272.

sung seitens Privater nicht wehrlos ausgesetzt. Es wird vorausgesetzt, dass die Stimmbürger als rational überlegende und handelnde Wesen zumindest in einem gewissen Masse ein eigenes Urteil fällen können und deshalb nicht vor jeder Übertreibung und Einseitigkeit «geschützt» werden müssen⁵.

2. Drittwirkung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit

- 2665 Das Bundesgericht hat allerdings anerkannt, dass eine krass irreführende oder sogar verleumderische Wahl- und Abstimmungspropaganda von Privaten die Wahl- und Abstimmungsfreiheit verletzen kann⁶. In diesem Sinne nimmt das Grundrecht der Wahl- und Abstimmungsfreiheit gemäss Art. 35 Abs. 1 und 3 BV auch Privatpersonen in Pflicht und auferlegt ihnen zumindest gewisse, minimale Enthaltungspflichten. Damit liegt eine Ausdehnung des Adressatenkreises eines Grundrechts auf Private und somit eine *Drittwirkung* vor. Der Gesetzgeber ist seinen «Schutzpflichten»⁷ nachgekommen, indem er im 14. Titel des Strafgesetzbuches (StGB) gewisse Vergehen gegen den Volkswillen verbietet und unter *Strafe* stellt. Danach sind etwa die Störung und Hinderung von Wahlen und Abstimmungen (Art. 279), Eingriffe in das Stimm- und Wahlrecht (280), Wahlbestechung (281), Wahlfälschung (282), Stimmenfang (282^{bis}) oder die Verletzung des Abstimmungs- und Wahlgeheimnisses (283) meist mit Gefängnis oder Busse bedroht⁸. Auch schützen das *Zivilrecht* (insbesondere Art. 28 ff. ZGB) und die *Rundfunkgesetzgebung* die Persönlichkeit von Kandidaten im Wahlkampf⁹. Da die Wahl- und Abstimmungs-freiheit über gesetzliche Bestimmungen geschützt wird, handelt es sich um eine *mittelbare oder indirekte Drittwirkung*¹⁰.

Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Beeinträchtigungen der Wahl- und Abstimmungs-freiheit seitens Privater

⁵ Vgl. N. 2479.

⁶ Vgl. z.B. BGE 119 Ia 271 E. 3c, 274, 118 Ia 259 E. 3, 263 f., 117 Ia 452 E. 3c, 457 f., je m.w.H.; STEINMANN 258.

⁷ So der Ausdruck in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zur Drittwirkung von Konventionsrechten; vgl. z.B. *Airey v. Ireland*, Series A Vol. 32, para. 32; *X and Y v. the Netherlands*, Series A Vol. 91, para. 23; *Ärzte für das Leben v. Austria*, Series A Vol. 139, paras. 32 ff.; *Velosa Barreto v. Portugal*, Series A Vol. 334, para. 23 und *Gustafson v. Sweden*, 26. April 1996, Reports 1996-II, 637–695 para. 45.

⁸ Vgl. N. 295–305.

⁹ Vgl. TSCHANNEN 24 f.

¹⁰ Vgl. GRISEL, Initiative 68 f.; AUER, Droits politiques 64.

kommt darüberhinaus zum Zug und erfasst auch weitere Tatbestände, die von Privaten gesetzt werden. Diese Rechtsprechung beinhaltet demnach eine *unmittelbare Drittwirkung*¹¹. Sie untersagt zwar nicht direkt übermässige Einflussnahmen seitens Privater auf die Stimmberechtigten. Erfolgen indessen private Interventionen, welche die Wahl- und Abstimmungsfreiheit beeinträchtigen, so werden die Behörden verpflichtet, Massnahmen zu treffen, damit die «Waffengleichheit» im politischen Prozess wiederhergestellt wird. Erfolgen keine solchen Massnahmen oder sind sie nicht (mehr) möglich, so kommt unter Umständen sogar eine Kassation der erfolgten Wahl oder Abstimmung in Frage¹². Das direkte Anfechtungsobjekt einer Stimmrechtsbeschwerde ist eine kantonale Wahl oder Abstimmung; meist wird es nach erfolgtem Abstimmungsakt der Erwahrungsbeschluss sein. Bei Beanstandungen vor der Abstimmung wird es sich um die Weigerung der zuständigen Behörde handeln, einer Rüge nachzugehen und gegebenenfalls entsprechende Massnahmen zu treffen¹³. *Mittelbares Anfechtungsobjekt* ist freilich die Handlung einer Privatperson. Dies ist eine Folge der Drittwirkung, die Privatpersonen in Pflicht nimmt. Das indirekte Anfechtungsobjekt besteht aus irgendwelchen Handlungen, welche die Abstimmungspropaganda von Privaten ausmachen: die Werbung mit allen Mitteln des politischen Marketings, die beschriebenen Tatbestände des Strafgesetzbuches¹⁴, das Versprechen von Vorteilen¹⁵ sowie alle denkmöglichen unfairen Massnahmen.

2667

II. Schranken privater Abstimmungspropaganda

¹¹ Vgl. AUER, Droits politiques 64; GRISEL, Initiative 68 f.; POLEDNA, Wahlrechtsgrundsätze 235; WIDMER 273; RAMSEYER 100 f.

¹² Vgl. dazu N. 2694–2699.

¹³ Vgl. KÄLIN, Staatsrechtliche Beschwerde 150–154.

¹⁴ Vgl. N. 2665.

¹⁵ Vgl. z.B. BGE 117 Ia 41 E. 6b, 52, und Bger. vom 5. Oktober 1979, ZBl 1980 243–252 (251 f.).

1. Allgemeines

- 2668 Bei den privaten Interventionen in den Wahl- und Abstimmungskampf ist ein ganz anderer Massstab anzulegen, als bei behördlichen Interventionen. In der liberalen pluralistischen Demokratie bewerben sich unterschiedliche Parteien und Gruppierungen um die Gunst der Stimmbürger. Es muss daher möglich sein, dass Privatpersonen, Parteien und andere Gruppierungen sich grundsätzlich mit allen Mitteln Gehör verschaffen und ihre politischen Ideen verbreiten. Dabei wird auch zum vorneherein in Kauf genommen, dass die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppierungen auf Grund der dahinterstehenden Interessen unterschiedlich starke Einflussmöglichkeiten besitzen. Im Einzelfall muss deshalb eine tendenziöse, unsachliche oder sogar unrichtige Wahl- und Stimmpropaganda möglich sein: Die Argumentation darf auf Schlagworte verkürzt werden, die in Form von Übertreibungen, Polemiken und unerfüllbaren Versprechungen an den Stimmbürger gebracht werden¹⁶. Dass die bundesgerichtliche Praxis, trotz teilweise problematischen Einflussnahmen seitens Privater¹⁷, zurückhaltend ist, erscheint richtig¹⁸. Denn die Medien- und die Meinungsfreiheit stellen in der Demokratie zentrale Grundrechte dar. Eine Pluralität an vertretenen Meinungen stellt zudem ein gewisses Mindestmass an «Objektivität» sicher. Erst wenn eine Propaganda derart krass falsch und tatsachenwidrig die Willensfreiheit der Stimmberechtigten tangiert, so dass das «richtige» Abstimmungsergebnis nicht mehr denkbar ist, liegt eine Verletzung des Anspruches auf freie Willensbildung der Stimmberechtigten vor.
- 2669 Auch in der Schweiz greifen vermehrt Einzelpersonen, Lobbies und sonstige Gruppierungen durch gezielten Einsatz von Massenmedien und mit aggressiven Werbemethoden in

¹⁶ Vgl. BGE 102 Ia 264 E. 3, 269, 119 Ia 271; dazu YVO HANGARTNER, Urteilsanmerkung, AJP 1994, 243–248, Ziff. 6. Entscheid des Regierungsrates von Appenzell A.Rh. vom 20. März 1979, AR GVP 1988, Nr. 1008, betreffend einen tendenziösen Leserbrief. Ein einziger, selbst ein unsachlicher Leserbrief dürfte, besondere Konstellationen ausgenommen, kaum ein Abstimmungsergebnis entscheidend beeinflussen; vgl. auch GRISEL, Initiative 116 f.

¹⁷ Vgl. z.B. BGE 117 Ia 452 E. 5a, 461, wo die Zulässigkeit der Stellungnahme eines Obergerichtspräsidenten zur einer Bezirksrichterwahl als «sehr fraglich» bewertet wurde; vgl. auch HAEFLIGER 227.

¹⁸ Gl.M. TSCHANNEN, Stimmrecht 117 f.

den Wahl- und Abstimmungskampf ein. Die Finanzierung kann häufig nur durch Aufbringung beträchtlicher Beiträge seitens Privater sichergestellt werden. Dieser Umstand wirft freilich die Frage nach der Käuflichkeit von Urnengängen auf. Verschiedene politologische Untersuchungen kommen zum Schluss, dass die Möglichkeit einer Beeinflussung der Stimmbürger durch hohe Abstimmungskampfausgaben gegeben sei¹⁹. Damit sind solche Massnahmen grundsätzlich geeignet, mit der vom Bundesgericht geforderten Chancengleichheit im Meinungsbildungsprozess²⁰ in Konflikt zu geraten. Insbesondere wenn man bedenkt, dass häufig nur entweder Befürworter oder Gegner einer Abstimmungsvorlage ökonomische Interessen vertreten und daher auf Grund ihrer unterschiedlichen Distanz zu privaten Geldgebern nicht gleichermaßen hohe Geldbeträge in Abstimmungskampagnen einbringen können, wird die mögliche Gefährdung der Chancengleichheit erkennbar. Bereits im Vorfeld von Abstimmungen, bei der Sammlung von Unterschriften für Initiativen oder Referenden, können massive finanzielle Eingriffe das Verhalten der Stimmbürger beeinflussen²¹. Wenn aber im Umfeld von Wahlen und Abstimmungen nicht zusätzlich die nachfolgenden Tatbestandsvoraussetzungen (vgl. unten Ziff. 2) einer unzulässigen Beeinträchtigung durch Private erfüllt werden, müssen derartige Kampagnen aus verfassungsrechtlicher Sicht als zulässig erachtet werden. Um indes den Stimmbürgern die Erkenntnis zu ermöglichen, welche gesellschaftlichen oder politischen Kräfte hinter einer bestimmten Sachfrage stehen und dies mit hohen

¹⁹ Vgl. z.B. ERICH GRUNER /HANS PETER HERTIG, *Der Stimmbürger und die «neue» Politik*, Bern/Stuttgart 1983; HANS PETER HERTIG, *Sind Abstimmungserfolge käuflich? – Elemente der Meinungsbildung bei eidgenössischen Abstimmungen*, Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft, Band 22, Bern 1982, 35–57; SILVANO MÖCKLI, *Abstimmungsbudget und Abstimmungserfolg – Erfahrungen und Forschungsergebnisse aus den USA und aus der Schweiz*, St. Gallen 1989; DAVID MAGLEBY, *Direct Legislation: Voting on Ballot Propositions in the United States*, Baltimore 1984; BETTY ZISK, *Money, Media and the Grass Roots*, Newbury Park/Ca. 1987; PHILIP L. DUBOIS/FLOYD FEENEY, *Lawmaking by Initiative – Issues, Options and Comparisons*, New York 1998.

²⁰ Vgl. BGE 114 Ia 427 E. 5e, 442. Im Entscheid BGE 125 I 441 E. 3a-b, 446–448, wurde festgehalten, dass die Bestimmung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte im Kanton Tessin, welche die Finanzierung des Wahlkampfes eines Kandidaten durch einen Dritten auf Fr. 50'000.– begrenzt, sowohl gegen den Grundsatz der Chancengleichheit als auch gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip verstösst.

²¹ So z.B. bei der Sammlung von Unterschriften für ein Referendum gegen die bilateralen Verträge mit der EU, bei der je gesammelte Unterschrift bis Fr. 1.50 bezahlt wurde; vgl. Tages-Anzeiger vom 17. Januar 2000, 7.

finanziellen Aufwendungen ausdrücken, müsste die Finanzierung von Abstimmungskampagnen offengelegt werden. Das Aufdecken von Finanzströmen würde die politische Einflussmöglichkeit grosser Geldgeber sowie die finanziellen Verflechtungen und Abhängigkeiten von Initiativ- und Referendumskomitees transparent machen. Ob derartige Offenlegungspflichten eingeführt werden sollen, ist letztlich eine politische Frage, die vom Bundesgesetzgeber bei der Diskussion um die Volksrechtreform²² zu beantworten ist. Gewiss könnte damit dem Postulat nach Chancengleichheit im Meinungsbildungsprozess nachgeholfen werden.

2. Tatbestandsvoraussetzungen einer unzulässigen Beeinträchtigung durch Private

- 2670 Eine *unzulässige Beeinflussung der Stimmberechtigten seitens Privater* kommt nur dann zustande, wenn die folgenden vier Voraussetzungen gegeben sind:
- 2671 1. Die fragliche Propaganda muss eine objektiv feststellbare *Tatsache* falsch darstellen. Damit vermögen Werturteile, so fragwürdig sie sein mögen, die freie Willensbildung nicht zu beeinträchtigen. Die Behauptungen über eine Tatsache betreffen etwa bei Wahlen die fachliche Kompetenz eines Kandidaten oder bei Sachabstimmungen die Kosten einer Massnahme oder einer Gesetzesvorlage²³. Die Unterscheidung zwischen Werturteilen und Tatsachenbehauptungen lässt sich nicht strikte durchführen. Vielfach sind bestimmte Werturteile an bestimmte Tatsachenbehauptungen geknüpft (sog. «gemischte Werturteile»²⁴). Da diese gerade bei Persönlichkeitswahlen das Wahlergebnis entscheidend zu beeinflussen vermögen, sind sie ebenfalls wie Tatsachenbehauptungen zu behandeln.
- 2672 2. Die falsche Tatsachenbehauptung muss eine *schwerwiegende Irreführung* darstellen²⁵. Dies bedeutet, dass sie

²² Vgl. BBl 1997 I 452 f.

²³ Vgl. BGE 98 Ia 73 E. 3b, 81, 89 I 437 E. 7b, 446; Entscheid des basellandschaftlichen Verfassungsgerichts vom 25. März 1992, BLVGE 1992, 11–21, E. 5b.

²⁴ Vgl. z.B. BGE 93 IV 20 E. 3, 23, zu Art. 173 Abs. 1 StGB.

²⁵ Vgl. Bger. vom 3. Februar 1939, ZBl 1939 249–251; Entscheid des Zürcher Regierungsrates vom 31. Juli 1958, ZBl 1958 484–486 (486); Bger. vom 5. Januar 1982, ZBl 1982 207–210, wo von «offensichtlich unwahren und irreführenden Angaben» die Rede ist; BGE 117

bei der Wahl oder Sachabstimmung eine *wesentliche Tatsache oder sogar den Hauptpunkt der Vorlage* betreffen muss. Etwa bei Richterwahlen sind die fachlichen Qualifikationen und die bisherige Amtsführung ein für die Wahl wesentliches Faktum²⁶.

3. Die falschen und irreführenden Informationen müssen erstmals derart *knapp vor dem Stimmakt* erfolgt sein, dass die gegnerische Seite zeitlich gar nicht mehr die Möglichkeit einer Richtigstellung hatte²⁷. Es ist entscheidend, dass es sich um *neue* falsche Tatsachen handelt²⁸, die im bisherigen Abstimmungskampf nicht oder fast nicht zur Sprache gekommen sind. Wiederholt hingegen eine irreführende Information schon früher verbreitete Unwahrheiten, so liegt diese zeitliche Dringlichkeit nicht mehr vor²⁹. Der Stimmbürger kann sich dann anhand der Entgegnungen und der amtlichen Erläuterungen genügend orientieren. 2673

4. Schliesslich darf die durch die Irreführung bewirkte Beeinflussung des Abstimmungsergebnisses nicht nur im Bereich des Möglichen liegen wie bei den Interventionen durch Behörden. Vielmehr muss die Auswirkung der schwerwiegenden Irreführung auf *den Ausgang der Wahl oder Abstimmung ausser Zweifel stehen oder zumindest als sehr wahrscheinlich erscheinen*³⁰. 2674

Sind diese vier Voraussetzungen kumulativ gegeben, so muss die Abstimmung oder Wahl wegen einer Beeinträchtigung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit seitens Privater 2675

Ia 41 E. 5a, 47; 118 Ia 259 E. 3, 264 («nur bei ganz schwerwiegenden Verstössen»); 119 Ia 271 E. 3c, 274; dazu YVO HANGARTNER, Urteilsanmerkung, AJP 1994, 243–248, Ziff. 6.

²⁶ Vgl. z.B. BGE 117 Ia 452 E. 5, 459–462, wo vor allem der durch den erneut Kandidierenden verursachte Pendenzenberg zur Debatte stand.

²⁷ Vgl. BGE 117 Ia 41 E. 5a, 47, 102 Ia 264 E. 5d, 277 f., 98 Ia 615 E. 4b, 625 f.; Entscheid des basellandschaftlichen Verfassungsgerichts vom 25. März 1992, BLVGE 1992, 11–21, E. 5b; HILLER 422; WIDMER 281 f.

²⁸ Vgl. BGE 102 Ia 264 E. 5d, 278; WIDMER 282.

²⁹ Vgl. BGE 98 Ia 73–86.

³⁰ Vgl. BGE 102 Ia 264 E. 3, 269; 105 Ia 368 E. 6b; nur in ZBl 1980 251; Bger. vom 5. Januar 1982, ZBl 1982 205–207 (207); BGE 117 Ia 41 E. 5a, 47, 118 Ia 259 E. 3, 264; Bger. vom 7. Februar 1991, ZBl 1991 347–353 (352); Regierungsrat des Kantons Zug vom 27. Februar 1990, ZBl 1990 541–549 (546 f.); BGE 119 Ia 271 E. 3c, 274; Entscheid des basellandschaftlichen Verfassungsgerichts vom 8. Juli 1992, BLVGE 1992, 21–27, E. 3a; HILLER 422.

kassiert werden. In der Praxis zeigt es sich, dass es nur selten dazu kommt³¹.

3. Beeinflussung durch Massenmedien

- 2676 Die Massenmedien, Fernsehen, Radio, Presse und neuestens die internationalen Netzwerke des elektronischen Datentransfers, können einen entscheidenden Einfluss auf die Stimmberechtigten haben. Das zeigt sich daran, dass die Parteien diese Medien gerne nutzen, um ihre Wahl- und Abstimmungskampagnen zu führen. An das Verhalten der elektronischen Medien, insbesondere an Radio und Fernsehen sind strengere Anforderungen zu stellen als an jenes der Presse³². Dies rechtfertigt sich aus der starken, fast monopolartigen Stellung und aus der grösseren Einflussmöglichkeit auf die Meinung der Stimmbürger und damit auf Wahlen und Abstimmungen selbst. Die elektronischen Medien gestatten ein rasches Agieren, Gegendarstellungsmöglichkeiten sind nur beschränkt gegeben. Es ist deshalb wichtig, Meinungen und Gegenmeinungen angemessen darzustellen. Den Sendegehaltnissen steht dabei jedoch ein «verhältnismässig grosser Ermessensspielraum offen», wie zum Beispiel in der Auswahl der Gesprächsteilnehmer und in der Fragestellung. «Der Gesprächsleiter hat sich jedoch der Objektivität zu befleissigen»³³. Diese Grundsätze gelten sowohl für die staatlichen als auch für die privaten Sender. Das neue Radio- und Fernsehgesetz unterwirft die Sendungen von Radio und Fernsehen einer Kontrollmöglichkeit in Hinblick auf Verletzungen der Konzession und der Programmvorschriften³⁴.
- 2677 Unzulässige Beeinflussungen seitens Privater können namentlich auch von der *Presse* ausgehen, seien dies Leserbriefe, Kommentare, Artikel und Anzeigen. Dabei müssen die erwähnten Tatbestandsvoraussetzungen³⁵ erfüllt sein, damit eine Beschwerde zum Erfolg führt. Zusätzlich hat sich das Bundesgericht mit der Konstellation beschäftigt, dass Gegnern einer Vorlage die Presse nur beschränkt zur Ver-

³¹ Erfolgreich war etwa die Beschwerde THOMANN, Bger. vom 3. Februar 1939, ZBl 1939 249–251, wo einem Kandidaten wahrheitswidrig und kurz vor dem Wahlgang ein Stimmenkauf unterschoben wurde.

³² Zur Stellung der SRG vgl. N. 2640–2644.

³³ Vgl. BGE 98 Ia 73 E. 3c, 83 (beide Zitate).

³⁴ Vgl. dazu N. 2641–2643.

³⁵ Vgl. N. 2670–2675; kritisch dazu TSCHANNEN, Stimmrecht 119.

fügung stand. Dies vermag grundsätzlich noch nicht die Aufhebung eines Abstimmungsergebnisses zu rechtfertigen. «Es entspricht dem Wesen der Demokratie, dass nicht alle politischen Gruppen über gleich starke private Einflussnahme verfügen». Benützen die verschiedenen Interessengruppen in ihrem Wettstreit untereinander die Presse zur Kundgabe ihrer Anliegen, so stehen ihre Meinungsäußerungen unter dem Schutz der Medienfreiheit des Art. 17 BV. Die Vielzahl von «voneinander unabhängigen und den verschiedenen Interessengruppen nahestehenden Zeitungen bietet hinreichende Gewähr dafür, dass für eine wirksame Gendarstellung genügend Raum bleibt»³⁶.

III. Beispiele (un-)zulässiger Abstimmungspropaganda

1. Zürcher Volksabstimmung über das Schulkonkordat

In einer Volksabstimmung nahm das Zürcher Volk 1971 den Beitritt zum Schulkonkordat mit einer Stimmenmehrheit von lediglich 133 Stimmen an³⁷. In der Folge machte ein Beschwerdeführer mit der Stimmrechtsbeschwerde geltend, die Stimmberechtigten seien durch die Presse und das Fernsehen unzulässig beeinflusst worden. Das Bundesgericht hielt dabei fest, dass von einer unzulässigen Beeinflussung nur dann gesprochen werden könne, wenn in einem so späten Zeitpunkt in den Abstimmungskampf eingegriffen werde, dass es dem Bürger nicht mehr möglich sei, sich aus andern Quellen zuverlässig zu informieren. Da es jedoch möglich gewesen sei, sich aus den amtlichen Abstimmungserläuterungen zu informieren, wies es die Beschwerde ab. 2678

2. St. Galler Bezirksrichterwahl

Die private Beeinflussung einer Wahl ist im St. Galler Fall betreffend die Wahl in das Bezirksgericht Werdenberg geradezu klassisch aktuell geworden³⁸. Im Verlauf eines heftigen Wahlkampfes um den siebten Sitz in das Bezirksgericht 2679

³⁶ Vgl. BGE 98 Ia 73–86.

³⁷ Vgl. BGE 98 Ia 73–86; vgl. auch die Bestätigung in BGE 98 Ia 615–626.

³⁸ Vgl. BGE 102 Ia 264–279.

wurde der bisherige Amtsinhaber, Dr. X., nicht mehr gewählt. In der Stimmrechtsbeschwerde wurde geltend gemacht, die Wahl sei durch ein irreführendes Flugblatt verfälscht worden. Das Flugblatt wurde kurz vor dem Wahlwochenende an alle Haushalte verteilt. Es beschuldigte den Amtsinhaber schwer und zitierte aus oberinstanzlichen Urteilen, welche scheinbar die richterlichen Qualifikationen des Dr. X. in Frage stellten: «Sein Entscheid ist nicht nur unrichtig, sondern darüber hinaus schlechthin unhaltbar, denn er verletzt einen allgemeinen Rechtsgrundsatz schwer.» Das Bundesgericht hielt das Flugblatt ebenfalls für irreführend, da die nicht mit dem Gerichtsbetrieb vertrauten Stimmbürger einen falschen Eindruck von der richterlichen Tätigkeit des Dr. X. erhalten könnten. Die Wahl wurde dann aber gleichwohl nicht kassiert, da die Vorwürfe schon viel früher im Wahlkampf vorgebracht wurden. Die Anhänger von Dr. X. hätten daher Gelegenheit gehabt, dazu Stellung zu nehmen. Aus diesem Grunde habe das Flugblatt auch keinen wahlentscheidenden Einfluss gehabt.

- 2680 Das Urteil gibt die Fairnessüberlegungen, die dahinter stehen, nur verkürzt wieder. Das Flugblatt kann wohl eine wahlentscheidende Auswirkung haben; es wäre im vorliegenden Fall indessen möglich gewesen, den Behauptungen der Gegner von Dr. X bereits viel früher entgegenzutreten. Die Behauptungen dürfen perfide, einseitig und polemisch sein, wenn der politische Gegner die Möglichkeit hat, argumentativ gegen sie vorzugehen. Dies ist aber bei neuen Behauptungen kurz vor der Abstimmung nicht mehr möglich. Ähnlich wie in einem Gerichtsverfahren soll die Wahl- und Abstimmungsfreiheit ein Minimum an «Waffengleichheit» zwischen den Parteien ermöglichen. Sie will jedoch nicht ein taktisch unkluges Verhalten einer Partei korrigieren. Geht diese auf bereits vorgebrachte Argumente nicht ein und zeigt sich etwa erst in einem Flugblatt kurz vor der Wahl überrascht, so ist die Berufung auf die Wahl- und Abstimmungsfreiheit vergeblich.

3. Hausbesuche?

- 2681 In kleineren Gemeinwesen sind systematische Hausbesuche von Kandidaten und deren Familienmitgliedern bei Wählern, namentlich bei Betagten, ein effektives Mittel der privaten Wahlwerbung. Dies muss grundsätzlich zulässig sein. Erfol-

gen diese Hausbesuche jedoch in derartig grosser Zahl und aufdringlicher Weise, dass die Wahlfreiheit der Einzelnen (namentlich von Betagten in Altersheimen) beeinträchtigt wird, so liegt eine unzulässige Beeinflussung seitens Privater vor³⁹.

4. Beeinflussung seitens der Arbeitgeber

Ein Arbeitgeber kann sich angesichts einer für ihn beschäftigungspolitisch relevanten Sachvorlage veranlasst sehen, seine Angestellten zu einer entsprechenden Stimmabgabe zu bewegen. Das Bundesgericht hatte diese Verstösse «gegen die guten Abstimmungssitten» als unerwünscht und verwerflich beurteilt. Sie müssten allerdings bis zu einem gewissen Grade in Kauf genommen werden⁴⁰. Im Unterschied zum angeführten Urteil sind diese Einflussnahmen nicht mit einer irreführenden Propaganda in einer Zeitung zu vergleichen. Der potentielle Druck, welcher ein Arbeitgeber auszuüben vermag, ist deutlich grösser. Das Bundesgericht sieht erst das Drohen mit der Kündigung als eine unstatthafte Einwirkung auf die Arbeitnehmer an⁴¹. Doch der Arbeitgeber braucht das Wort «Kündigung» nicht direkt auszusprechen; vielmehr genügt es, auf die erforderliche Auftragslage im Unternehmen hinzuweisen, um auf den Arbeitnehmer beeinflussend einzuwirken. Die Rechtsprechung sollte in diesem heiklen Punkt mehr Sensibilität zeigen. Das Arbeitsvertragsrecht bietet dabei einen völlig ungenügenden Schutz, da Art. 336 Abs. 1 Bst. b OR lediglich die Kündigung infolge Ausübung eines verfassungsmässigen Rechts missbräuchlich macht, das heisst die Kündigung bleibt in Kraft, zieht aber eine Entschädigung von maximal sechs Monatslöhnen nach sich.

³⁹ Vgl. Urteil des Thurgauer Verwaltungsgerichts vom 21. Oktober 1992, Thurgauische Verwaltungsrechtspflege 1992, Nr. 2.

⁴⁰ Vgl. Bger. vom 5. Oktober 1979, ZBl 1980 243–252 (251).

⁴¹ Vgl. Bger. vom 5. Oktober 1979, ZBl 1980 243–252 (252).

§48 Rechtsfolgen von Verletzungen

Inhalt	S.
I. Überblick	1085
II. Rechtsfolgen betreffend Mängel vor der Abstimmung: Behebung oder (vorsorgliche) Verschiebung	1087
III. Rechtsfolgen bei durchgeführten Abstimmungen oder Wahlen	1088
IV. (Teil-)Ungültigkeit von Volksbegehren, welche die Wahl- und Abstimmungsfreiheit nicht beeinträchtigen	1091
V. Verzögerte Behandlung oder Umsetzung einer Vorlage	1093
VI. Pflicht zur kurzfristigen Rüge von Mängeln	1094

I. Überblick

2683 Das Anfechtungsobjekt einer Abstimmungsbeschwerde kann grundsätzlich *irgendwelche Akte, Handlungen oder Unterlassungen* umfassen. Die Rechtsfolgen von Verletzungen der Abstimmungs- und Wahlfreiheit des Art. 34 Abs. 2 BV müssen deshalb differenziert betrachtet werden. Sie sind unterschiedlich, je nachdem, was für ein Akt angefochten wird und welches Verfahren (kantonales Verfahren oder Stimrechtsbeschwerde gemäss Art. 85 OG) zur Verfügung steht. Das kantonale Prozessrecht spielt in Abstimmungssachen eine wichtige Rolle. Dieses kann etwa einen sehr breiten Rechtsschutz gewähren; vor Bundesgericht sind wegen der relativen Subsidiarität der Abstimmungsbeschwerde deshalb die kantonalen Verfügungen und Beschwerdeentscheide in Abstimmungssachen anzufechten. Fehlt ein innerkantonaler Rechtsschutz in Abstimmungssachen, so sind die Verfügungen und Handlungen der kantonalen Be-

- hörden und der Privaten direkt beim Bundesgericht anfechtbar¹.
- Die Literatur hat unter den möglichen Rechtsfolgen vor allem die *Kassation von Abstimmungen* behandelt². Schliesslich können auch Unterlassungen von Behörden eine grosse Rolle spielen: Wenn etwa die Behandlungsfristen vor Ansetzung der Volksabstimmung verletzt werden oder wenn eine angenommene Initiative nicht innert nützlicher Frist tatsächlich umgesetzt wird. Im Folgenden wird lediglich auf die Rechtsfolgen im Hinblick auf die Stimmrechtsbeschwerde vor Bundesgericht eingegangen. 2684
- Treten schon bei der Vorbereitung der Abstimmung Mängel auf, welche die Wahl- und Abstimmungsfreiheit verletzen (z.B. einseitige Abstimmungsbotschaft, Suggestivfrage), dann sind die festgestellten Mängel zu beheben. So kann das Sachurteil die anordnende Instanz verpflichten, die *Unterlagen zu ergänzen* oder wenn dies nicht mehr möglich ist, die anberaumte *Abstimmung zu verschieben* (vgl. Abschnitt II). 2685
- Vielfach wird eine Unregelmässigkeit während oder nach dem erfolgten Urnengang oder der Versammlung festgestellt. Hier kann nur noch das Abstimmungsergebnis angefochten werden. Die Beschwerdeinstanz kann dieses aufheben und damit eine Wiederholung der Abstimmung oder Wahl veranlassen. Bezieht sich die Unregelmässigkeit auf eine fehlerhafte Auszählung der Stimmen, so kann das Erwahungsergebnis³ aufgehoben und korrigiert werden. Dies macht unter Umständen eine *Nachzählung* der Stimmzettel erforderlich (Abschnitt III). 2686
- Auch Vorlagen von Initianten unterliegen den Anforderungen der Wahl- und Abstimmungsfreiheit. Namentlich das Erfordernis der Einheit der Materie soll eine korrekte Willensbildung des Stimmkörpers ermöglichen. Hat nun eine kantonale Instanz eine Initiative zu Unrecht wegen angeblicher Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie ungültig erklärt, so ist eine *Volksabstimmung über die Initiative durchzuführen*. Es kann sich das Problem der Teilgültigkeit stellen, demnach ist wenigstens über den gültigen Teil eine Volksabstimmung durchzuführen. Verletzt hingegen eine Initiative die Einheit der Materie und damit die Wahl- und Abstimmungsfreiheit, so besteht die Rechtsfolge darin, 2687

¹ Vgl. KÄLIN, Staatsrechtliche Beschwerde 152 f.

² Vgl. MÜLLER, Grundrechte 376–378; HILLER 410–426; RAMSEYER 92–95.

³ Zum Begriff der Erwahung vgl. N. 2687 sowie 1279 und 2388.

- dass die Initiative ungültig erklärt wird und gar keine Volk-
 abstimmung durchzuführen ist (Abschnitt IV).
- 2688 Die verzögerte Behandlung oder Umsetzung einer Vorlage
 macht entgegen der kassatorischen Natur der Stimmrechts-
 beschwerde *positive Anordnungen* nötig (Abschnitt V).
- 2689 Schliesslich setzt eine erfolgreiche Beschwerde stets die *so-*
fortige Rüge der festgestellten Mängel voraus. Andernfalls
 verwirkt ein Beschwerdeführer sein Recht, wenn er erst den
 Abstimmungsausgang abwartet und lediglich im Falle eines
 von ihm nicht gewünschten Ergebnisses dieses anfight (Ab-
 schnitt VI).

II. Rechtsfolgen betreffend Mängel vor der Abstimmung: Behebung oder (vorsorgliche) Verschiebung

- 2690 Treten bei der Vorbereitung der Abstimmung erhebliche
 Mängel auf, welche die Wahl- und Abstimmungsfreiheit ent-
 scheidend beeinträchtigen, so müssen die fraglichen Mängel
 sofort beseitigt werden. «Es kann daher nicht angehen, dass
 ein Kanton trotz gross aufgemachten Zeitungsberichten über
 Unregelmässigkeiten in einzelnen Gemeinden untätig bleibt,
 bis nach der Abstimmung Beschwerde erhoben wird, und die
 Gemeinden erst mit einem Rundschreiben nach der Abstim-
 mung zu künftig gesetzeskonformer Abwicklung anmahnt»⁴.
 Im Sinne einer Schadensminimierung können damit die
 Auswirkungen von Fehlern möglichst ökonomisch beseitigt
 werden⁵. So sind beispielsweise zu Unrecht oder doppelt zu-
 gesandte Abstimmungsunterlagen noch vor der Abstimmung
 wieder einzuziehen. Stimmberechtigte Personen, die keine
 Unterlagen erhalten haben, müssen den Stimmausweis und
 die Unterlagen nachbeziehen können. Vielfach lassen sich
 auf diese Weise kleinere Mängel beheben.
- 2691 Ist dagegen ein Mangel derart schwerwiegend (z.B. eine
 Suggestivfrage⁶ auf dem Stimmzettel), dass eine Abhilfe vor
 der Abstimmung nicht möglich ist, so muss die anberaumte
 Abstimmung verschoben werden. Die Vorbereitungen

⁴ BBl 1999 5988.

⁵ Vgl. Arta 279, der das illustrative Beispiel Bger. vom 7. Februar 1991, ZBl 1991 347–353, vorträgt; vgl. auch Bger. vom 4. September 1995, ZBl 1997 254–260.

⁶ Vgl. BGE 106 Ia 20 E. 3, 27, und dazu die Urteilsanmerkung von GERHARD SCHMID, recht 1983, 30–34.

müssen in Hinblick auf das neue Abstimmungsdatum dann korrekt durchgeführt werden. In der Praxis werden Abstimmungen selten verschoben. Die kantonalen Behörden vermeiden diese unliebsame Konsequenz fast unter allen Umständen. Vielfach wird das Risiko eingegangen, dass eine mit Vorbereitungsmängeln behaftete Abstimmung dennoch durchgeführt und allenfalls auf Stimmrechtsbeschwerde hin aufgehoben wird. Gerade hier zeigt aber auch das Bundesgericht eine grosse Zurückhaltung. Auch die vorsorgliche Abstimmungsverschiebung gemäss Art. 94 OG kommt nur selten vor. Diese fällt erst dann in Betracht, wenn der Mangel so gravierend ist, dass im Falle der Nichtverschiebung ohnehin mit einer Kassation des Abstimmungsergebnisses zu rechnen ist⁷.

Bei unzulässigen Interventionen von Privaten muss die durchführende Behörde, wenn die entsprechenden Voraussetzungen gegeben sind⁸, richtigstellend eingreifen. Andernfalls riskiert das Gemeinwesen, dass eine ausschlaggebende, massive private Intervention zur Kassation der Abstimmung führt⁹. 2692

III. Rechtsfolgen bei durchgeführten Abstimmungen oder Wahlen

Die Folgen einer Verletzung des Anspruches auf freie und unverfälschte Willenskundgabe bemisst das Bundesgericht in ständiger Praxis nach dem *vermutungsweisen und wahrscheinlichen Einfluss auf das Abstimmungsergebnis*¹⁰. Eine Volksabstimmung wird von der Beschwerdeinstanz nur dann aufgehoben, wenn die Verletzung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit «von entscheidendem Einfluss auf das Ergebnis gewesen ist oder hätte sein können»¹¹. Freilich lässt sich 2693

⁷ Vgl. Arta 280; Entscheid vom 17. November 1980 des Aargauer Regierungsrates, AGVE 1980, 528–533.

⁸ Vgl. N. 2670–2675.

⁹ Vgl. N. 2693–2698.

¹⁰ Vgl. BGE 105 Ia 151 E. 5b, 155, 106 Ia 197 E. 4b, 200; MÜLLER, Grundrechte 376.

¹¹ Vgl. z.B. Art. 244 Abs. 3 GG SG und ständige bundesgerichtliche Rechtsprechung; vgl. MÜLLER, Grundrechte 376.

die Auswirkung nie ziffernmässig feststellen¹². Das bedeutet indessen

«nicht, dass die Mängel schon deswegen als erheblich zu erachten und [...] die Abstimmung neu durchgeführt werden müsse. Vielmehr ist nach den gesamten Umständen – und dabei sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht – zu beurteilen, ob eine Beeinflussung des Abstimmungsergebnisses möglich gewesen ist. Dabei ist namentlich auf die Grösse des Stimmenunterschieds, die Schwere des festgestellten Mangels und dessen Bedeutung im Rahmen der gesamten Abstimmung abzustellen. Erscheint die Möglichkeit, dass die Abstimmung ohne den Mangel anders ausgefallen wäre, als derart gering, dass sie nicht mehr ernsthaft in Betracht kommt, so kann von der Aufhebung des Urnengangs abgesehen werden»¹³.

2694 Das Bundesgericht hebt eine Volksabstimmung nur unter grösster Zurückhaltung auf¹⁴. Es muss sich um eine äusserst schwerwiegende Verletzung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit handeln, damit eine Abstimmung kassiert wird. Ein besonders krasser Mangel führt freilich auch dann zur Aufhebung des Abstimmungsergebnisses, wenn dieses an sich deutlich ausgefallen ist¹⁵. Das Bundesgericht zieht in seiner Praxis ungenügend in Betracht, dass bei einer schweren Intervention die mutmassliche Wirkung auf das Ergebnis ebenfalls grösser ist. Daher muss mit der zunehmenden Grösse des unzulässigen Einflusses, trotz grosser (eben gerade dadurch bewirkter) Stimmendifferenz ein Abstimmungsergebnis aufgehoben werden¹⁶. Eine einseitige Unterstützung von Parteien bei der Wahl in den Gemeinderat durch Steuermittel¹⁷ oder die verdeckte und in grossem Umfang erfolgte Werbung des Kantons Bern betreffend die Laufental-Abstimmung¹⁸ wurden als derart schwerwiegende Mängel

¹² Vgl. ARTA 281 und das von ihm angeführte Beispiel, ZR 1984, Nr. 68, E. 6; BGE 119 Ia 271 E. 7b, 281; 117 Ia 41 E. 5b, 48, 114 Ia 427 E. 7a, 446.

¹³ BGE 117 Ia 41 E. 5b, 48; vgl. auch 114 Ia 42–49, 114 Ia 427 E. 7a, 446 f., 113 Ia 291 E. 4a, 302, 112 Ia 129 E. 3a, 134, 112 Ia 332 E. 5, 338, nicht publ. E. 6 von BGE 105 Ia 368 in ZBl 1980 243–252 (251), 102 Ia 264 E. 3, 269; vgl. auch BGE 117 Ia 452 E. 6, 462 f.; HILLER 118 f. und 420–424; vgl. auch den Entscheid des basellandschaftlichen Verfassungsgerichts vom 19. Juni 1991, BLVGE 1991, 31–38; vgl. auch ARTA 283 f.; LEVI 85–94.

¹⁴ Vgl. MÜLLER, Grundrechte 377; HILLER 415–426.

¹⁵ Vgl. HILLER 418; vgl. die Darlegung der Praxis bei Levi 88–90.

¹⁶ Vgl. Müller/Schefer 186.

¹⁷ Vgl. BGE 113 Ia 291–303.

¹⁸ Vgl. BGE 114 Ia 427–451.

behandelt. Ferner hat das Bundesgericht etwa eine Wahl, bei der das natürliche Quorum in einem Wahlkreis das verfassungsmässig vorgeschriebene Proporzwahlssystem in Frage stellte, kassiert¹⁹. Beim natürlichen Quorum fallen nur diejenigen Parteien bei der Restmandatsverteilung in Betracht, die zunächst ein Vollmandat errungen haben.

Die sofortige Aufhebung einer Wahl ist in der Regel nicht praktikabel, da die Gewählten ihre Ämter umgehend niederlegen müssten. Die betreffende Körperschaft würde etwa bei einer Gesamterneuerungswahl ihrer Organe und damit ihrer Handlungsfähigkeit beraubt. Denn die früheren Mitglieder einer Behörde können nicht mehr für die Körperschaft handeln, da deren Amtszeit abgelaufen ist. Die zuständige Beschwerdeinstanz wird zwar eine derartige Wahl kassieren; sie wird aber gleichzeitig im Sinne einer vorsorglichen Massnahme die Rechtsfolgen der Kassation erst später eintreten lassen²⁰.

Ein besonderes Problem stellt sich bei *knappen Wahl- und Abstimmungsergebnissen*. Der Stimmbürger hat Anspruch darauf, dass ordnungsgemäss zustande gekommene Abstimmungs- und Wahlergebnisse anerkannt werden²¹. Ein Anspruch auf Nachzählung besteht nicht, wenn allein das Ergebnis einer Abstimmung oder Wahl knapp ausgefallen ist²²; vielmehr müssen Umstände hinzukommen, die auf eine nicht korrekte Ermittlung des Ergebnisses schliessen lassen. Die Behörden sind dann verpflichtet, die vorgebrachten Rügen näher zu untersuchen²³. Das Bundesgericht hat nun allerdings diese Rechtsprechung in dem Sinne präzisiert, dass bei einem äusserst knappen Ergebnis, wo nur zwei Stimmen für ein Mandat fehlten, ein Anspruch auf Nachzählung bestehe²⁴. Ein äusserst knappes Ergebnis begründet demnach bereits als solches Zweifel an dessen Richtigkeit.

Ein *Anspruch auf Nachzählung* ist nur ausnahmsweise im kantonalen Recht statuiert²⁵; bei einem äusserst knappen Wahl- und Abstimmungsausgang kann es freilich mindestens

¹⁹ Vgl. BGE 107 Ia 217–225.

²⁰ Vgl. Urteil des basellandschaftlichen Verfassungsgerichts vom 8. Juni 1994, BLVGE 1994, 20–28 (28).

²¹ Vgl. BGE 112 Ia 208 E. 1b, 211.

²² Vgl. BGE 98 Ia 73–86.

²³ Vgl. BGE 114 Ia 42–49.

²⁴ Urteil vom 15. Dezember 1994, 1P. 363/1994, NZZ vom 16. Dezember 1995, Nr. 294, 15; Plädoyer 2/1995, 53 f.

²⁵ Vgl. Art. 39 Abs. 3 UAG SG; Art. 45 AV OW.

ein Gebot der Vorsicht und der «politischen Klugheit»²⁶ sein, eine Nachzählung anzuordnen. Es lässt sich praktisch nie ausschliessen, dass das Auszählen völlig fehlerfrei erfolgt ist²⁷. Bei relativ knappen Ergebnissen muss also stets ein Tatbestand hinzukommen, der Zweifel an der Richtigkeit der Auszählung erhebt. Wurde etwa falsch gezählt oder wurden zu berücksichtigende Stimmen nicht mitgezählt, so kann das amtliche Abstimmungsergebnis (die sog. «Erwahrung») aufgehoben werden. Dies bedeutet nicht unbedingt eine Wiederholung der Abstimmung. Denn die Stimmzettel werden mindestens bis zur rechtmässigen Erwahrung nach der Abstimmung aufbewahrt²⁸, so dass eine Nachzählung möglich ist. Das neue korrekte Ergebnis kann dann mit den vorhandenen Stimmzetteln festgestellt werden²⁹. Je nachdem kann sich das Ergebnis der Wahl oder Abstimmung ändern. Eine Wiederholung der Abstimmung ist aber nicht nötig, es sei denn, die Stimmzettel wurden versehentlich vernichtet. Letzteres war bei der Volksabstimmung über die neue Thurgauer Kantonsverfassung vom 28. Juni 1987 notwendig geworden, wo die Differenz zwischen Ja- und Nein-Stimmen nur 69 Stimmen betrug. Die Thurgauer Behörden waren den Rügen betreffend die fehlerhafte Auszählung der Stimmen nicht nachgegangen. Das Bundesgericht hiess deshalb eine Stimmrechtsbeschwerde gut³⁰. In der Zwischenzeit hatten indessen einige Gemeinden entgegen der Weisung der Thurgauer Staatskanzlei die Stimmzettel vernichtet. Deshalb wurde eine Wiederholung der Volksabstimmung unumgänglich; die neue Verfassung wurde am 4. Dezember 1988 viel deutlicher angenommen³¹.

2698 Bei Abstimmungsergebnissen an Versammlungen dürfte eine fehlerhafte Auszählung, da sich die Stimmenverhältnisse beim Schätzverfahren nicht mehr rekonstruieren lassen, meist zu einer Wiederholung der Abstimmung an der näch-

²⁶ BGE 98 Ia 73 E. 4, 85.

²⁷ Vgl. WIDMER 173 und Anm. 26 führt als Beispiel BGE 101 Ia 238–251 an.

²⁸ Siehe z.B. § 25 WAV BS; Art. 42 Abs. 1 VPR BE (zentrale Sammlung der Stimmzettel bei der Staatskanzlei); §§ 26 f. WAV ZH; § 35 WAG SZ; vgl. PICENONI 109–111; WIDMER 177 Anm. 38 m.w.H.

²⁹ Im Falle der äusserst knapp ausgefallenen Wahl von Ständerat Gian-Reto Plattner im Herbst 1991 führte eine Wahlbeschwerde dazu, dass das Ergebnis erst am 15. Januar 1992 vom Grosse Rat von Basel-Stadt erwahrt werden konnte. Der Kanton Basel-Stadt war deshalb in der Wintersession 1991 im Ständerat nicht vertreten; vgl. Amtl.Bull. StR 1992 1.

³⁰ Vgl. BGE 114 Ia 42–49.

³¹ Vgl. KLEY, Grundpflichten xlvii.

sten Versammlung führen³². Es sei denn, die Kantone schreiben für diesen Fall eine exakte Abzählung an der Versammlung vor³³. Ist dieses Verfahren nicht vorgeschrieben, so sichert die Wahl- und Abstimmungsfreiheit dennoch den Anspruch auf eine richtige und in dieser Konstellation exakte Feststellung des Abstimmungsergebnisses³⁴. Bei Zweifeln ist auch ohne ausdrückliche Rechtsvorschrift eine Auszählung vorzunehmen. Ansonsten müsste bei einer möglichen, falschen Abschätzung das festgestellte Abstimmungsergebnis aufgehoben werden.

IV. (Teil-)Ungültigkeit von Volksbegehren, welche die Wahl- und Abstimmungsfreiheit nicht beeinträchtigen

Das Verhältnismässigkeitsprinzip gilt es auch im Falle der Rechtsfolgen von Verletzungen der Wahl- und Abstimmungsfreiheit zu beachten. Es spielt insbesondere bei Volksinitiativen, welche den Grundsatz der Einheit der Materie verletzen³⁵. Die vollständige Ungültigerklärung einer Volksinitiative könnte unverhältnismässig sein; möglicherweise genügt nämlich eine mildere Massnahme. So könnte eine Initiative durch eine Aufteilung in die einzelnen Postulate gewissermassen «gerettet» werden; der Grundsatz der Einheit der Materie wäre dann gewahrt. Für den Bund lässt Art. 139 Abs. 3 BV die Teilgültigkeit einer Initiative ausdrücklich zu, was von den Räten mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip begründet wurde. Eine Initiative ist demnach teilungültig zu erklären, «wenn ein relativ unbedeutender Teil der Initiative herausgenommen und dadurch die Substanz der Volksinitiative gerettet werden kann³⁶».

Erklärt das Kantonsparlament eine Volksinitiative für ungültig, so werden die zwei gegenläufigen Interessen deutlich: Einerseits die korrekte Ausübung des Stimmrechts, indem die Willensbildung der Stimmbürger frei zustande kommen soll und andererseits die möglichst ungehinderte

³² Vgl. GVP 1973, Nr. 32, wo sich die Ergebnisse zwar feststellen liessen, das Abstimmungsverfahren aber nicht zu Ende geführt worden ist. Deshalb war eine Wiederholung nötig.

³³ So etwa Art. 59 Abs. 1 KV OW; Art. 21 Abs. 2 GVA OW; Art. 16 Abs. 2 LV AI.

³⁴ Vgl. BGE 104 Ia 428 E. 3a, 431; vgl. dazu allgemein N. 2557–2559.

³⁵ Vgl. GRISEL, Initiative 257 f.; KÖLZ, Volksinitiative 26.

³⁶ Amtl. Bull. StR 1998 120 (Sonderdruck; Votum BR Koller).

Ausübung des Initiativ- und Referendumsrechts³⁷. Wird eine Initiative, welche die Einheit der Materie verletzt, ungültig erklärt, so wird zum einen der Stimmbürger in seinem Recht, sich korrekt zu einem Vorschlag aus dem Volk äussern zu können geschützt, aber zum andern werden die Initianten in ihrem Recht, ein Volksbegehren wirksam zu stellen, eingeschränkt. Diese doppelte Beeinträchtigung ist bei jeder Ungültigerklärung zu berücksichtigen. Nach dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz darf das Parlament eine Initiative dann nicht im ganzen Umfang als ungültig erklären,

- zum einen, mit dem Stimm- und Wahlrecht der Bürger im Hintergrund, «si le vice ne frappe qu'une partie mineure de l'initiative sans en atteindre le fondement ou la raison d'être.»
- zum andern, mit dem Initiativrecht im Hintergrund: «Il faut observer d'autre part que le respect de la volonté des signataires de l'initiative empêche qu'on soumette au vote populaire une initiative amputée d'une partie de son contenu sans leur accord exprès (sous forme de clause autorisant le comité d'initiative à retirer tout ou partie de l'initiative) ou présumé (lorsqu'on peut raisonnablement admettre que les signataires auraient donné leur accord à l'initiative, même sans sa partie viciée)»³⁸. Es ist allerdings schwierig zu entscheiden, ob ein Teil einer Initiative zustande gekommen wäre. Dem zuständigen Organ, meist dem Parlament, kommt dabei ein erheblicher Beurteilungsspielraum zu.

2702 Die zuständige Behörde hat keine Pflicht zur Teilungültigerklärung oder gar Aufteilung der Vorlage, ausser wenn diese Möglichkeit bei gegebenen Voraussetzungen vom kantonalen Recht vorgesehen ist. So lässt etwa Art. 66 Abs. 2 KV GE die Aufteilung einer Initiative zu, deren Bestandteile als solche gültig sind (d.h. die Einheit der Form wie die Konformität mit dem übergeordneten Recht) wahren³⁹. Der

³⁷ KÄLIN, Staatsrechtliche Beschwerde 97–102.

³⁸ BGE 105 Ia 362 E. 3, 365 (beide Zitate). Diese Rechtsprechung ist mehrfach bestätigt worden; vgl. BGE 110 Ia 176 E. 3b, 182, 112 Ia 382 E. 6a, 388 f., 114 Ia 267 E. 4, 274, 117 Ia 147 E. 5c, 156; Entscheid des basellandschaftlichen Verfassungsgerichtes vom 8. November 1989, BLVGE 1989, 11–22; vgl. auch HANGARTNER, Staatsrecht I 223; KÖLZ, Volksinitiative 26; a.M. ETIENNE GRISEL, La validité partielle des initiatives populaires, in Festschrift für Kurt EICHENBERGER, Basel 1982, 329–339 (335–339).

³⁹ Vgl. gerade dazu BGE 123 I 63 E. 6a, 74 f.; vgl. auch ODERMATT 718.

Grundsatz der Einheit der Materie ist relativer Natur; die zuständige Behörde hat einen Gestaltungsspielraum, der auch nach politischen Gesichtspunkten wahrzunehmen ist. «Das läuft auf ein stimmrechtliches Willkürverbot hinaus»⁴⁰. Die vom kantonalen Recht ermöglichte Aufteilung einer Initiative ist dann zu verweigern, wenn diese Aufteilung einen Rechtsmissbrauch darstellen würde. Vielmehr ist eine Initiative in diesem Fall ganz nichtig zu erklären. Ein Rechtsmissbrauch ist dann anzunehmen, wenn eine Initiative eine Vielzahl von Massnahmen aus dem wirtschaftlich-sozialen Bereich vorschlägt, etwa die Stärkung der wirtschaftlichen Beschäftigung, die Verminderung der Arbeitslosigkeit und eine Steuerreform. Unter diesen Postulaten besteht kein enger innerer Zusammenhang. Die Aufteilung ergäbe einen Strauss von Volksabstimmungen, die über eine einzige Unterschriftensammlung erreicht worden wäre. Es handelt sich hier um einen Missbrauch des Initiativrechts, weshalb diese Initiative integral ungültig erklärt worden ist⁴¹. Im Übrigen gibt es weitere Gründe ausserhalb der Verletzung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit, welche nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip zu einer Teilungültigkeit führen⁴².

2702

V. Verzögerte Behandlung oder Umsetzung einer Vorlage

Bis zur Volksabstimmung kann ein Initiativkomitee die Rüge erheben, wonach die zur Behandlung zuständige Behörde (z.B. das Parlament) das Verfahren ungebührlich verzögere. Diese Rüge ist vor allem dort möglich, wo das Abstimmungsrecht konkrete Behandlungsfristen ansetzt. Nach der Volksabstimmung ist diese Rüge nicht mehr zulässig⁴³. Nach der Annahme einer Vorlage durch das Volk ist die zuständige Behörde, meist die Exekutive, verpflichtet, das Anliegen zu realisieren⁴⁴. Die ungebührliche Verzögerung dieses Anliegens bedeutet eine Verletzung der politischen Rechte und der

2703

⁴⁰ TSCHANNEN, Stimmrecht 129.

⁴¹ Vgl. BGE 123 I 63 E. 6c, 76 f.

⁴² Vgl. N. 853 sowie 2134 und 2135.

⁴³ Vgl. Bger. vom 16. November 1994, ZBl 1995 419–422 (421).

⁴⁴ Vgl. GRISEL, Initiative 61.

Wahl- und Abstimmungsfreiheit und kann mittels Stimmrechtsbeschwerde durchgesetzt werden⁴⁵. Freilich wird der Behörde – insbesondere bei Verfassungsinitiativen in der Form der allgemeinen Anregung – wohl ein grosszügiger zeitlicher Rahmen zu geben sein; sind konkrete Umsetzungsmassnahmen bereits eingeleitet, so dürfte kaum eine Verzögerung vorliegen. In diesem Fall ist dieses Rechtsmittel nicht nur kassatorisch, denn die Herstellung des rechtmässigen Zustandes setzt positive Anordnungen des Bundesgerichts voraus⁴⁶.

VI. Pflicht zur kurzfristigen Rüge von Mängeln

2704 Das kantonale Recht sieht häufig *äusserst kurze Beschwerdefristen* vor⁴⁷, die seit Entdeckung des Mangels (relative Verwirkungsfrist) oder aber spätestens nach der amtlichen Veröffentlichung der Ergebnisse der Abstimmung (absolute Verwirkungsfrist) einzureichen sind⁴⁸. Wird der Mangel nicht innert der kurzen Fristen gerügt, so wird auf eine Beschwerde nicht eingetreten und eine an sich denkbare Verletzung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit bleibt ohne

⁴⁵ Vgl. Bger. vom 16. November 1994, ZBI 1995 419–422 (422); vgl. dazu die Urteilsbesprechung von MÜLLER/SHEFER 190. In BGE 121 I 357–366 hat das Bundesgericht eine vom Grossen Rat ausgearbeitete Gesetzesvorlage aufgehoben, welche eine allgemeine Anregung umzusetzen suchte. Dabei verwendete der Grosse Rat Mittel, welche die Initianten abgelehnt hatten.

⁴⁶ Vgl. Arta 281.

⁴⁷ Siehe an Stelle vieler: Art. 89 Abs. 2 GPR BE oder Art. 62 Abs. 2 GPR AR: drei Tage, oder § 50 Abs. 2 Ziff. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 1. April 1976 des Kantons Zug (SG 162.1): acht Tage.

⁴⁸ Die Beschwerdefristen bei eidgenössischen Urnengängen sind bundesrechtlich festgelegt; siehe Art. 77 Abs. 2 BPR: drei Tage seit der Entdeckung des Beschwerdegrundes, spätestens jedoch am dritten Tage nach Veröffentlichung der Ergebnisse im kantonalen Amtsblatt. Mittels «Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen über Probleme des Abstimmungswesens» vom 11. August 1999 werden die Kantone zur zeitverzugslosen Publikation der Abstimmungsergebnisse aufgefordert, da andernfalls die Erhaltung der gesamtschweizerischen Ergebnisse verhindert wird. Im selben Schreiben werden die Kantonsregierungen gebeten, die in Art. 79 Abs. 1 BPR genannte Beschwerdeentscheidfrist (Entscheid innert zehn Tagen nach Eingang der Beschwerde) einzuhalten. «Im Zusammenhang mit der Volksabstimmung vom 18. April 1999 entschieden freilich einzelne Kantone über Beschwerden statt innert zehn Tagen innerhalb eines Monats, derweil andere die vom Regierungsrat entschiedenen Beschwerden erst eine Woche später versandten. Ein solches Vorgehen blockiert den Bundesrat in der Erhaltung der Abstimmungsergebnisse, was je nach rechtlicher oder politischer Konstellation insbesondere im Fall von Dringlichkeitsrecht sehr negative Folgen zeitigen kann» (BB1 1999 5989).

Rechtsfolgen⁴⁹. Das Bundesgericht hat diese kurzen Fristen mehrfach geprüft und als mit der Wahl- und Abstimmungs-freiheit vereinbar erklärt, da ein erhebliches öffentliches Interesse der Behörde bestehe, so frühzeitig wie möglich einen Mangel in der Vorbereitung der Abstimmung beheben zu können⁵⁰. «Eine [relative] Verwirkungsfrist von drei Tagen erscheint in der Tat als sehr kurz, besonders wenn man bedenkt, dass vielen möglichen Beschwerdeführern die nötigen Rechtskenntnisse fehlen, weshalb sie nach Entdeckung eines allfälligen Beschwerdegrundes zunächst einmal mit einem Rechtsanwalt oder einer andern rechtskundigen Person Fühlung nehmen müssen. Im interkantonalen Vergleich präsentiert sich die dreitägige Frist [...] als ungewöhnlich kurz, aber nicht einmalig»⁵¹. Die Dreitagesfrist ist eindeutig zu kurz: Läuft sie über ein Wochenende und endet sie am Montag, kann sie gar nicht effektiv wahrgenommen werden⁵². Immerhin lässt das Bundesgericht angesichts der knappen Frist eine rudimentäre Beschwerdeschrift genügen. Zudem erlaubt die einjährige, absolute Verwirkungsfrist bei schwerwiegenden Mängeln, die erst viel später nach der Abstimmung aufgedeckt werden, eine Neuüberprüfung der Er-wahrung. «Wenn nachträglich eine massive Beeinflussung einer Wahl oder Abstimmung zutage tritt, dann muss Art. [8 Abs. 1] BV den Betroffenen unmittelbar ein Recht auf Über-prüfung der Regularität der betreffenden Wahl oder Abstim-mung geben»⁵³. Als Frist zur Einreichung eines derartigen Revisions- oder Wiedererwägungsgesuches hat das Bundes-gericht ein Jahr ab Kenntnismahme der neuen Tatsache er-wogen, ohne sich definitiv festzulegen.

⁴⁹ Vgl. Entscheid vom 12. April 1995 des Berner Regierungsrates, BVR 1996, 145–147 (146); HILLER 74; ANDREAS KLEY, Urteilsanmerkung zu BGE 121 I 1, AJP 1995, 788–790 zu Konstellationen, wo die Dreitagesfrist die Einlegung des Rechtsmittels vereitelt.

⁵⁰ Vgl. Bger. vom 26. Mai 1995, ZBl 1996 233–245 (237) = BVR 1996, 97–116; Bger. vom 4. September 1991, ZBl 1992 312–319 (315 f.); Bger. vom 4. Oktober 1978, ZBl 1979 527–534 (528 f.); vgl. auch den Entscheid vom 25. April 1995 des Zuger Regierungsrats, ZBl 1995 416–419 (418); STEINMANN 257.

⁵¹ Bger. vom 4. September 1991, ZBl 1992 312–319 (315).

⁵² Vgl. Bger. vom 4. September 1991, ZBl 1992 312–319 m.w.H.; BGE 121 I 1 mit Urteils-anmerkung von ANDREAS KLEY, AJP 1995, 788 f.; MÜLLER/SCHÉFER 183; vgl. auch den Entscheid des Grossen Rats des Kantons Bern vom 15. März 1994, BVR 1994, 481–483.

⁵³ BGE 113 Ia 146 E. 3b, 153; vgl. auch den Entscheid des basellandschaftlichen Verfas-sungsgerichtes vom 21. Augsut 1991, BLVGE 1991, 13–26 (24); die BV-Bestimmung wurde angepasst.

- 2705 Sieht das kantonale Recht längere, zum Beispiel eine dreissig-tägige Beschwerdefrist vor, so darf diese Frist ganz ausgeschöpft werden. Die Pflicht zur sofortigen Rüge bezieht sich auf den festgestellten Mangel, dieser löst den Fristenlauf aus. Es darf also nicht die Abstimmung abgewartet werden, das Beschwerderecht würde dadurch verwirkt. Einzig wenn die durch den Mangel ausgelöste Frist sich bis auf einen Zeitpunkt nach der Abstimmung erstreckt, kann mit der Beschwerde noch zugewartet werden und dann gegebenenfalls das Abstimmungsergebnis angefochten werden⁵⁴. Die gesetzliche Frist kann stets voll genutzt werden, ohne dass dies als treuwidriges Verhalten gewertet werden dürfte⁵⁵. Der behauptete Mangel löst die Frist zu jenem Zeitpunkt aus, bei dem dieser Mangel durch Publikation oder Zustellung öffentlich wird. Hat der Beschwerdeführer aus internen Quellen Kenntnis von dem Mangel etwa in der Abstimmungsbotschaft, so beginnt die Frist gleichwohl erst mit der Zustellung der Unterlagen an die Stimmberechtigten⁵⁶.
- 2706 Bei Abstimmungen und Wahlen im Versammlungsverfahren, namentlich auf kommunaler Ebene, muss ein zutage tretender Mangel sofort, an der Versammlung selbst gerügt werden⁵⁷, ansonsten verwirkt ein Beschwerdeführer sein Beschwerderecht. Der Grundsatz von Treu und Glauben des Art. 5 Abs. 2 BV hat auch im Bereich der politischen Rechte Gültigkeit⁵⁸. Es wäre stossend, wenn ein Stimmbürger einen

⁵⁴ BGE 110 Ia 176 E. 2a, 178, 106 Ia 197 E. 2c, 198 f., 101 Ia 238 E. 3, 241; die gegenteilige frühere Rechtsprechung gemäss BGE 99 Ia 216 E. 2a, 220 ist damit überholt worden.

⁵⁵ Vgl. Entscheid des Berner Regierungsrates vom 22. Mai 1996, BVR 1996, 501–511 (503 f.).

⁵⁶ Vgl. Entscheid des Berner Regierungsrates vom 22. Mai 1996, BVR 1996, 501–511 (504).

⁵⁷ Vgl. Entscheid des Regierungsrates des Kantons Graubünden vom 20. Juli 1981, RPR 1981/82, Nr. 1; Entscheid des Regierungsrates des Kantons Obwalden vom 7. Januar 1977, VVGE OW 1976–1977, Nr. 4.

⁵⁸ Vgl. BGE 115 Ia 392 E. 4c, 397, 110 Ia 176 E. 2a, 180, 92 I 350 E. 2c, 354, 89 I 80 E. 4, 86; Entscheid vom 13. Oktober 1993 des Berner Regierungsrates, BVR 1994, 193–199; Entscheid des basellandschaftlichen Verfassungsgerichts vom 19. Juni 1991, BLVGE 1991, 31–38; Entscheid des basellandschaftlichen Verfassungsgerichts vom 25. März 1992, BLVGE 1992, 11–21, E. 2; Entscheid des Bündner Verwaltungsgerichts vom 31. Oktober 1990, PVG 1990, Nr. 2; Entscheid des Bündner Verwaltungsgerichts vom 3. Juni 1986, PVG 1986, Nr. 4; Bger. vom 25. Juli 1991, ZBl 1992 169–173; Entscheid des Regierungsrates von Appenzell A.Rh. vom 13. Februar 1973, AR GVP 1988, Nr. 1014; Entscheid des Regierungsrates von Appenzell A.Rh. vom 15. Juli 1980, AR GVP 1988, Nr. 1016; Entscheid der Direktion des Innern des Kantons Aargau vom 3. Dezember 1971, AGVE 1971, 510–513; Entscheid des Regierungsrates des Kantons Luzern vom 13. Juli 1991, LGVE 1984 III Nr. 6; Urteil des basellandschaftlichen Verfassungsgerichts vom 26. Oktober 1994, BLVGE 1994, 28–37 (32).

Verfahrensfehler hinnahme und die Hauptabstimmung abwartete, um dann, wenn ihm das Abstimmungsergebnis nicht zusagt, noch eine Beschwerde dagegen zu erheben. An der Versammlung abwesende Stimmbürger sind überhaupt nicht legitimiert, nachträglich wegen Verfahrensfehlern Beschwerde einzulegen⁵⁹. Die Pflicht zur sofortigen Rüge dient in diesem Sinne der Verfahrensökonomie⁶⁰. Diese hat im Bereich der politischen Rechte ein besonderes Gewicht, da der Stimmkörper vor unnötigen Abstimmungen und Wahlen möglichst verschont werden soll. Das Bundesgericht verlangt die Erhebung von Stimmrechtsbeschwerden innert 30 Tagen seit der kantonalen Anordnung. Läuft diese Frist, die voll ausgeschöpft werden kann, erst nach dem Urnengang ab, so kann nicht verlangt werden, dass schon vor der Durchführung der Abstimmung eine Beschwerde erhoben wird. In diesem Fall kann die Vorbereitungshandlung ausnahmsweise mit einer gegen die Abstimmung als solche gerichteten Beschwerde mitangefochten werden⁶¹.

Die effektive Durchsetzung der Wahl- und Abstimmungs-
freiheit wird durch die kurzen Beschwerdefristen und die
sofortigen Rügepflichten an Versammlungen etwas rela-
tiviert. Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit ist freilich nicht
das einzige Prinzip, das im Vordergrund steht, sondern die
Glaubwürdigkeit demokratischer Verfahren ist vor einem
«taktischen» Beschwerdeverhalten der Stimmbürger zu
schützen. Dieses ist deshalb eine gängige Praxis, weil im
politischen Bereich harte und unzimperliche Auseinander-
setzungen unter Ausschöpfung aller Mittel nicht selten sind.
Einer diesbezüglichen Instrumentalisierung der Wahl- und
Abstimmungsfreiheit wird ein Riegel vorgeschoben.

2707

⁵⁹ Vgl. Bger. vom 25. Juli 1991, ZBl 1992 169–173.

⁶⁰ Vgl. z.B. den Entscheid des Berner Regierungsrates vom 22. Mai 1996, BVR 1996, 501–511 (503).

⁶¹ Vgl. BGE 110 Ia 176 E. 2a, 178; HILLER 337–341; KÄLIN, Staatsrechtliche Beschwerde 354; RHINOW/ KRÄHENMANN 254; 118 Ia 271–276; Entscheid des Berner Regierungsrates vom 22. Mai 1996, BVR 1996, 501–511 (503).

