[AZA 3]
1P.298/2000
1P.374/2000
1P.390/2000/hzg

I. OEFFENTLICHRECHTLICHE ABTEILUNG
****

31. August 2000

Es wirken mit: Bundesrichter Aemisegger, Präsident der I. öffentlichrechtlichen Abteilung, Bundesrichter Nay, Bundesrichter Aeschlimann, Bundesrichter Féraud, Ersatzrichterin Pont Veuthey und Gerichtsschreiber Steinmann.

——— In Sachen

1P.298/2000
Maria Theresia Z u r r ó n -Krummenacher, Bodenmattstrasse 5, Schmitten, Beschwerdeführerin 1,

1P.374/2000
Doris Libsig, Römermatte 512, Heitenried, Beschwerdeführerin 2,

1P.390/2000
Carole B e r s i e r, Vuadens, Gérald D e s c h e n a u x, Vaulruz, Daniel Demierre, Marsens, Yvan Beaud, Route de l'Intyamon 7, Albeuve, Beschwerdeführer 3,

gegen
Staatsrat des Kantons Freiburg,

betreffend
Art. 85 lit. a OG,
(Verfassungsratswahl vom 12. März 2000), hat sich ergeben:

A.- Der Grosse Rat des Kantons Freiburg hat mit Dekret vom 20. November 1998 die Totalrevision der Staatsverfassung des Kantons Freiburg vom 7. Mai 1857 eingeleitet. Anlässlich der Abstimmung vom 13. Juni 1999 haben die Stimmberechtigten dem Vorhaben zugestimmt und entschieden, dass die Ausarbeitung der Revision einem Verfassungsrat anzuvertrauen sei (AGS 1998 S. 537 f.).

B.- Am 12. März 2000 fanden die Wahlen des Verfassungsrates statt. Die Wahlergebnisse wurden mit Staatsratsbeschluss vom 20. März 2000 bekanntgegeben und im Amtsblatt vom 24. März 2000 veröffentlicht.

In der Folge gingen beim Staatsrat drei Beschwerden gegen die Wahl des Verfassungsrates ein. Sie stammten von 1) Doris Libsig, 2) Carole Bersier, Gérald Deschenaux, Daniel Demierre und Yvan Beaud sowie 3) Maria Theresia Zurrón-Krummenacher. Die Beschwerdeführer machten Verletzungen des Stimm- und Wahlrechts geltend und verlangten die Aufhebung der Wahl des Verfassungsrates. Zum einen beanstandeten die Beschwerdeführer 1) - 3), dass das Fehlen einer Wahlanleitung die freie politische Meinungsbildung und Willensäusserung beeinträchtigt habe. Zum andern erachteten die Beschwerdeführer 2) und 3) die Anwendung eines Quorums von 7,5% und die Art und Weise der Berücksichtigung der Reststimmen als unzulässig.

Mit Entscheid vom 9. Mai 2000 wies der Staatsrat die drei Beschwerden ab, soweit sie die Vorbereitung und Durchführung der Wahl, d.h. das Fehlen einer amtlichen Wahlanleitung betrafen. In Bezug auf die Zulässigkeit des Quorums und der Berücksichtigung von Reststimmen erachtete sich der Staatsrat hingegen als unzuständig; insofern überwies er die Beschwerden 2) und 3) (stillschweigend) dem Verfassungsrat.

Dieser hat die Beschwerden, zusammen mit weiteren Beschwerden, am 30. Mai 2000 abgewiesen.

C.- Der Entscheid des Staatsrates vom 9. Mai 2000 ist beim Bundesgericht mit drei separaten Beschwerden angefoch-ten worden. Es führen Beschwerde 1) Maria Theresia Zurrón-Krummenacher (Beschwerde vom 16. Mai 2000, 1P. 298/2000), 2) Doris Libsig (Beschwerde vom 13. Juni 2000, Verfahren 1P.374/2000) sowie 3) Carole Bersier, Gérald Deschenaux, Daniel Demierre und Yvan Beaud (Beschwerde vom 13./17. Juni 2000, Verfahren 1P.390/2000). Die Beschwerdeführer verlangen mit unterschiedlichen Anträgen die Aufhebung des angefochtenen Staatsratsentscheides und der Wahl des Verfassungsrates.
Sie machen im Wesentlichen geltend, das Fehlen einer behördlichen Wahlanleitung zuhanden der Stimmberechtigten habe eine freie Willensbildung und -kundgabe im Sinne der Garantie der politischen Rechte beeinträchtigt. Auf die Begründung im Einzelnen ist, soweit erforderlich, in den Erwägungen einzugehen.

Der Staatsrat beantragt die Abweisung aller drei Beschwerden, soweit darauf eingetreten werden könne.

D.- Die Gesuche der Beschwerdeführerin Zurrón-Krummenacher um Gewährung der aufschiebenden Wirkung sind mit Präsidialverfügungen vom 26. und 29. Mai 2000 abgewiesen worden.
Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.- a) Die drei Beschwerden betreffen denselben Entscheid des Staatsrates und dasselbe Thema. Es rechtfertigt sich daher, sie zusammen in einem einzigen Urteil zu behandeln.
Dem steht der Umstand, dass die Beschwerde 3) in französischer Sprache eingereicht worden ist, nicht entgegen, da der angefochtene Entscheid sowohl in deutscher als auch in französischer Sprache ergangen ist und Art. 37 Abs. 3 OG nicht verlangt, dass das Urteil des Bundesgerichts in der Sprache der Beschwerdeschrift verfasst wird.

b) Der angefochtene Entscheid behandelt die Frage der Notwendigkeit einer amtlichen Wahlanleitung zur Wahl des Verfassungsrates und betrifft damit die Vorbereitung einer Volkswahl. Er kann daher mit Stimmrechtsbeschwerde im Sinne von Art. 85 lit. a OG beim Bundesgericht angefochten werden.
Der Umstand, dass die Beschwerden 2) und 3) keinen direkten Bezug auf Art. 85 lit. a OG nehmen, ändert an der Zulässigkeit der Stimmrechtsbeschwerde nichts.

Die Beschwerdeführer sind unbestrittenermassen im Kanton Freiburg stimmberechtigt und daher zur Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 85 lit. a OG legitimiert. Den Beschwerdeschriften und dem Zusammenhang ist mit hinreichender Deutlichkeit zu entnehmen, welche Verfassungsrügen die Beschwerdeführer erheben, sodass die Begründungsanforderungen von Art. 90 Abs. 1 lit. b OG auch hinsichtlich der Beschwerden 2) und 3) als erfüllt betrachtet werden können (vgl. BGE 114 Ia 1 E. 8 S. 4). Mit der Stimmrechtsbeschwerde kann nach der Rechtsprechung nicht nur die Aufhebung des angefochtenen Entscheides, sondern auch diejenige der Wahl verlangt werden (ZBl 96/1995 S. 570/571 E. 1d), sodass auch die gestellten Anträge zulässig sind.

c) Zu prüfen ist ferner, ob die Beschwerden rechtzeitig innerhalb der Frist von dreissig Tagen nach Art. 89 OG erhoben worden sind. Hinsichtlich der Beschwerde 1) vom 16. Mai 2000 ist daran nicht zu zweifeln. Die Beschwerde 2) ist am 13. Juni 2000, die Beschwerde 3) (datierend vom 13.
Juni 2000) am 17. Juni 2000 der Post übergeben worden. Die Beschwerdeführerin 2) gibt an, am 16. Mai 2000 von der Abweisung ihrer Beschwerde durch den Staatsrat erfahren zu haben. In der Vernehmlassung zur Beschwerde 3) führt der Staatsrat aus, seinen Entscheid am Donnerstag 11. Mai 2000 per B-Post zugestellt zu haben. Bei dieser Sachlage ist es nicht unwahrscheinlich, dass die Beschwerdeführerin 2) den Staatsratsentscheid tatsächlich am Dienstag 16. Mai 2000 erhalten und ihre Beschwerde vom 13. Juni 2000 damit rechtzeitig eingereicht hat. Hinsichtlich der am 17. Juni 2000 bei der Post aufgegebenen Beschwerde 3) ergeben sich indessen keine präzisen Anhaltspunkte, zu welchem Zeitpunkt der angefochtene Entscheid bei diesen Beschwerdeführern eingegangen ist. Da der Staatsrat für die Zustellung beweispflichtig ist und die Beschwerde 3) - ausgehend von einem Erhalt am 16. Mai 2000 - lediglich zwei Tage nach Ablauf der Frist aufgegeben worden wäre, kann diese nicht als verspätet bezeichnet werden.

d) Der Staatsrat wirft die Frage auf, ob die Beschwerdeführer die bei ihm selber eingereichten Beschwerden rechtzeitig erhoben hätten. Das Fehlen einer Anleitung zur Wahl des Verfassungsrates sei dem Bereich der Vorbereitungshandlungen zuzuordnen und hätte daher schon vor der Wahl vorgebracht werden können. Es könne daher der Gedanke nicht von der Hand gewiesen werden, dass die Beschwerdeführer zuerst den Wahlausgang abgewartet und ihre Beschwerde erst erhoben hätten, nachdem sie selber nicht in den Verfassungsrat gewählt worden sind.

Wie es sich damit verhält, braucht im vorliegenden Fall nicht geklärt zu werden, und der Staatsrat stellt diesbezüglich auch keine Nichteintretensanträge. Es trifft zwar zu, dass Vorbereitungshandlungen zu kantonalen Wahlen und Abstimmungen innerhalb der Frist von Art. 89 OG grundsätzlich sofort zu erheben sind, um ein treuwidriges Spekulieren auf den Ausgang des Urnenganges zu verhindern und den Behörden die Behebung des Mangels noch vor der Wahl oder Abstimmung zu ermöglichen (BGE 110 Ia 176 E. 1a S. 178, 118 Ia 271 E. 1d S. 274). Die Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 85 lit. a OG unterliegt indessen ebenso wie die staatsrechtlichen Beschwerden im Sinne von Art. 84 Abs. 1 OG dem Erfordernis der Ausschöpfung des kantonalen Rechtsmittelweges nach Art. 86 OG. Das kantonale Recht regelt daher, ob und innert welcher Fristen gegen Vorbereitungshandlungen von Wahlen und Abstimmungen kantonale Rechtsmittel erhoben werden können (BGE 118 Ia 271 E. 1e S. 274, ZBl 98/1997 S. 254/256 E. 1a). Nachdem der Staatsrat im angefochtenen Entscheid auf die kantonalen Beschwerden eingetreten war - und sich ausdrücklich mit der Eintretensfrage auseinander gesetzt hatte -, kann darauf im bundesgerichtlichen Verfahren nicht zurückgekommen werden.
Demnach kann auch in dieser Hinsicht auf die Beschwerden eingetreten werden.

e) Die Beschwerdeführer 3) geben ihrem Erstaunen Ausdruck, dass der angefochtene Entscheid keine Rechtsmittelbelehrung enthält und nicht auf die Möglichkeit der staatsrechtlichen Beschwerde aufmerksam macht. Sie unterlassen es indessen, in diesem Umstand eine Verfassungsverletzung zu rügen, sodass darauf nicht weiter einzugehen ist. Es kann lediglich angefügt werden, dass das Bundesgericht im Fehlen eines Hinweises auf die Möglichkeit der staatsrechtlichen Beschwerde als ausserordentlichem Rechtsmittel keine Verfassungsverletzung erblickt und den Beschwerdeführern 3) mit dem Eintreten auf ihre Beschwerde tatsächlich kein Nachteil erwachsen ist.
2.- Die Beschwerdeführer machen wegen des Umstandes, dass die Stimmberechtigten für die Wahl des Verfassungsrates keine amtliche Wahlanleitung erhalten haben, eine Verletzung der politischen Rechte geltend. Für die Prüfung der mit den Beschwerden aufgeworfenen Frage gilt es vorerst, das Wahlsystem und die Grundlagen der Information der Stimmberechtigten nach dem freiburgischen Recht darzustellen.

Entsprechend Art. 80 Abs. 1 der Staatsverfassung des Kantons Freiburg (KV/FR) hat sich das Stimmvolk am 13. Juni 1999 für die Durchführung einer Totalrevision der Verfassung entschieden und die Ausarbeitung einem Verfassungsrat anvertraut (AGS 1998 S. 537 f.). Der Verfassungsrat wird gemäss Art. 80 Abs. 2 KV/FR auf die gleiche Weise wie der Grosse Rat auf fünf Jahre gewählt; dabei bestehen keine Unvereinbarkeiten.

Die Wahl des Grossen Rates wird in Art. 76 ff.
des Gesetzes über die Ausübung der bürgerlichen Rechte (GABR, Gesetzessammlung 115. 1) geordnet. Die Wahl erfolgt als Listenwahl nach dem Proporzsystem (Art. 80). Die Kandidatenlisten werden von den politischen Parteien oder Wählergruppen gebildet (Art. 81 ff.). Die Listen dürfen nicht mehr Kandidatennamen enthalten, als im Kreis Grossräte zu wählen sind; kein Kandidat darf mehr als einmal auf einer Liste stehen (Art. 85 Abs. 1 und 2). Listenverbindungen sind zulässig (Art. 89). Den Wählern werden leere Listen sowie die von den Parteien oder Wählergruppen gedruckten Listen für die Wahl zur Verfügung gestellt (Art. 93 f.).

Im Einzelnen wird das Wahlverfahren in Art. 95 ff.
GABR geregelt: Der Wähler wählt mit Hilfe einer leeren oder gedruckten Liste; leere Listen können ganz oder teilweise, mit oder ohne Listenbezeichnung, mit Kandidatennamen der gleichen oder verschiedener Listen ausgefüllt werden; gedruckte Listen können eigenhändig mit Streichungen, Beifügungen oder Abänderungen versehen werden; der Name eines Kandidaten kann nicht mehr als einmal auf die Liste gesetzt werden, und demgemäss werden Namenswiederholungen als nicht geschrieben betrachtet (Art. 95). Der Wähler verfügt über so viele Stimmen, als im Kreise Grossräte zu wählen sind (Art. 96). Die Kandidatenstimmen zählen sowohl für

die Kandidaten individuell als auch für die betreffende Liste, auf der diese stehen (Art. 97). Nicht ausgefüllte Zeilen gelten als Zusatzstimmen für die aus der Listenbezeichnung hervorgehende Partei oder Wählergruppe (Art. 98 Abs. 1).

Für die Auszählung der Stimmen gelten die Bestimmungen von Art. 103 ff. GABR. Diejenigen Listen, die nicht mindestens 7,5% der Listenstimmen erhalten, scheiden aus der Verteilung aus, und die entsprechenden Stimmen gelten als nicht abgegeben (Art. 103). Darauf stützt sich die Berechnung des Quotienten und schliesslich die Zuteilung der Sitze auf die entsprechenden (verbundenen oder nicht verbundenen) Listen (Art. 104 f.). Entsprechend der Anzahl Sitze pro Liste werden schliesslich die Kandidaten mit den meisten Stimmen als gewählt erklärt (Art. 106).

Nach Art. 29 Abs. 2 GABR werden den Stimmberechtigten vor Wahlen auf Kantons- oder Gemeindestufe eine leere Wahlliste, gegebenenfalls die von den politischen Parteien oder Wählergruppen gedruckten Wahllisten (vgl. Art. 30 GABR) sowie ein Stimmcouvert zugestellt.

3.-Die Beschwerdeführer machen keine Verletzung des kantonalen Verfassungs- oder Gesetzesrechts geltend. Sie berufen sich vielmehr ausdrücklich bzw. sinngemäss auf die Garantie der politischen Rechte, wie sie sich aus dem Bundesverfassungsrecht ergibt. Es ist daher im Folgenden darzulegen, welche Grundlagen der Bundesverfassung zur Anwendung kommen und welche Grundsätze für Informationen im Vorfeld von Abstimmungen und Wahlen von Seiten der Behörden zulässig bzw. erforderlich sind.

a) Unter der Herrschaft der alten Bundesverfassung hat das Bundesgericht als ungeschriebenes Bundesverfassungsrecht die Wahl- und Abstimmungsfreiheit anerkannt.
Danach bestand allgemein der Anspruch, dass kein Abstimmungs- oder Wahlergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Es sollte garantiert werden, dass jeder Stimmbürger seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen kann. Aus dieser Wahl- und Abstimmungsfreiheit ist eine Reihe von Grundsätzen abgeleitet worden, wie etwa der Anspruch auf richtige Zusammensetzung der Aktivbürgerschaft, korrekte Formulierung von Abstimmungsfragen, rechtmässige Durchführung von Wahlen und Abstimmungen sowie korrekte und zurückhaltende behördliche und private Informationen im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen (BGE 121 I 138 E. 3 S. 141, mit Hinweisen auf die Entwicklung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit, 124 I 55 E. 2a S. 57).

Diese Grundsätze sollten mit Art. 34 BV in die neue Bundesverfassung überführt werden (Botschaft des Bundesrates, BBl 1997 I 191). Nach Art. 34 Abs. 2 BV schützt die Garantie der politischen Rechte die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe der Stimmberechtigten. Für die Auslegung dieser Bestimmung kann demnach an die frühere Rechtsprechung zur ungeschriebenen Garantie der Wahl- und Abstimmungsfreiheit angeknüpft werden.

b) Nach der Rechtsprechung haben die Behörden im Vorfeld von Urnengängen hinsichtlich öffentlicher Informationen allgemein Zurückhaltung zu üben. In Bezug auf Wahlen hat das Bundesgericht ein behördliches Eingreifen in den Wahlkampf grundsätzlich ausgeschlossen. Bei den Wahlen kommt den Behörden in Bezug auf die Kandidaten keine Beratungsfunktion zu wie bei Sachentscheiden und haben diese keine öffentlichen Interessen wahrzunehmen. Es gilt zu verhindern, dass sich der Staat im Wahlkampf auch nur indirekt in den Dienst parteiischer Interessen stellt. Eine Intervention kommt daher ausnahmsweise nur in Frage, wenn sie im Interesse der freien und unverfälschten Willensbildung und -betätigung der Stimmberechtigten als unerlässlich erscheint (BGE 124 I 55 E. 2a S. 57, 118 Ia 259 E. 3 S. 262 f., mit Hinweisen; zum Ganzen Gerold Steinmann, Interventionen des Gemeinwesens im Wahl- und Abstimmungskampf, AJP 1996 S. 266 f.; Pascal Mahon, L'information par les autorités, ZSR 1999 II S. 236 Rz. 28).

Von einer eigentlichen Intervention des Gemeinwesens in den Wahlkampf hat die Rechtsprechung ein indirektes Eingreifen in Form von Unterstützungen und Hilfeleistungen unterschieden. Solche sind in einem gewissen Umfang regelmässig unabdingbar, 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 benachteiligen. Solche Massnahmen müssen zudem mit dem Grundsatz der zuverlässigen und unverfälschten Kundgabe des freien Willens der Stimmberechtigten vereinbar sein (BGE 124 I 55 E. 2a S. 58, 113 Ia 291 E. 3c S. 297, mit Hinweisen; vgl. Steinmann, a.a.O., S. 267).

c) Trotz der Pflicht zur Zurückhaltung im Vorfeld von Wahlen hat das Bundesgericht eine Intervention der Behörden ausnahmsweise zugelassen, wenn es darum ging, die freie Willensbildung und -kundgabe tatsächlich zu gewähren.
So dürfen offensichtlich falsche und irreführende Informationen im Vorfeld eines Urnenganges richtig gestellt werden (BGE 118 Ia 259 E. 3 S. 262 ff., ZBl 97/1996 S. 222/223 E. 2a, mit Hinweisen). Unter besondern Umständen hat das Bundesgericht eine gewisse Beratungsfunktion hinsichtlich der Qualifikation einzelner Kandidaten nicht als unzulässig betrachtet (BGE 117 Ia 452 E. 4 f. S. 458 ff., ZBl 97/1996 S. 222 E. 2a). Darüber hinaus ist in Einzelfällen hinsichtlich ungewöhnlicher Konstellationen eine Information über das Vorgehen und das Verfahren gefordert und insofern aus dem Bundesverfassungsrecht eine Informationspflicht abgeleitet worden: In diesem Sinne hat das Bundesgericht festgehalten, dass die Stimmberechtigten - bei geänderter Rechtslage - auf die Möglichkeit und die Voraussetzungen einer stillen Wahl hingewiesen werden müssten, und aus dem Fehlen einer solchen Information die Durchführung einer Urnenwahl anstelle der möglichen stillen Wahl für verfassungskonform bezeichnet (ZBl 99/1998 S. 415/417 ff. E. 2b und 3; vgl. auch BGE 112 Ia 233 S. 239). Der Regierungsrat des Kantons Zug hat eine Abstimmung einer Gemeindeversammlung aufgehoben, weil sich die Stimmberechtigten mangels einer hinreichenden Information über ein
ungewöhnliches Abstimmungsverfahren keine Rechenschaft über die Tragweite ihrer Stimmabgabe geben konnten (ZBl 101/2000 S. 48).

d) Auf der andern Seite hat das Bundesgericht festgehalten, es könne vom Stimmbürger erwartet werden, dass er sich im zumutbaren Rahmen um die Voraussetzungen der Ausübung des Stimm- und Wahlrechts kümmert (vgl. BGE 112 Ia 233 S. 239). Mit den politischen Rechten komme den Stimmberechtigten eine Organkompetenz zu (vgl. BGE 119 Ia 167 S. 172, ZBl 86/1985 S. 493), die nicht nur Rechte, sondern auch Verantwortung überträgt. Es könne daher erwartet werden, dass der Wähler das - seit langem in Kraft stehende - Wahlsystem kennt. Aus diesen Gründen bedurfte es bei einer Wahl von Gemeinderat und Gemeindeammann hinsichtlich des Letzteren keines speziellen Hinweises auf das doppelte Erfordernis der Wahl als Gemeinderat und als Gemeindeammann (ZBl 98/1997 S. 254 E. 2c und 3b).

In diesem Sinne erachtete das Bundesgericht die Wahl- und Stimmfreiheit nach Art. 34 Abs. 2 BV nicht als verletzt, als im Kanton Schaffhausen über ein Begehren um Abberufung des Regierungsrates zu befinden war, ohne dass die Stimmberechtigten über das Verfahren, das seit der Einführung im Jahre 1852 erstmals zur Anwendung kam, spezifisch informiert wurden (Urteil vom 5. Mai 2000). Das Bundesgericht legte dem Umstand besonderes Gewicht bei, dass über das Abberufungsbegehren im Grossen Rat ausgiebig diskutiert worden war und sich der Regierungsrat diesbezüglich mehrmals an die Medien wandte und entsprechende Hinweise erteilte.

4.- a) Die Beschwerdeführer machen nicht geltend, das dargestellte kantonale Recht sei verletzt worden, und beanstanden die Anwendung der Regeln über die Grossratswahl auf die Wahl des Verfassungsrates nicht. Insbesondere rügen sie keine Verletzung der Bestimmungen über die Zustellung von Unterlagen an die Stimmberechtigten. Aus Art. 29 Abs. 2 GABR sowie dem Vergleich mit Art. 29 Abs. 1 GABR, welcher für kantonale Sachabstimmungen den Versand von Erläuterungen des Staatsrates vorsieht, ergibt sich denn auch klar, dass das kantonale Recht die Behörden nicht verpflichtet, den Stimmberechtigten im Vorfeld von Wahlen eine Wahlanleitung zur Verfügung zu stellen. Soweit ersichtlich, ist denn bei Grossratswahlen den Stimmbürgern und Stimmbürgerinnen bisher auch nie eine Wahlanleitung zugestellt worden.

b) Die Beschwerdeführer rügen als Verletzung der bundesverfassungsrechtlichen Wahl- und Abstimmungsfreiheit, dass die Stimmberechtigten nicht mit einer - vollständigen und das Neutralitätsgebot beachtenden - Wahlanleitung zur Wahl des Verfassungsrates informiert worden sind. Sie leiten aus der Garantie der politischen Rechte eine entsprechende Informationspflicht der Behörden ab. Wie es sich damit verhält, ist aufgrund

der vorstehenden allgemeinen Grundsätze und in Anbetracht der konkret erhobenen Vorbringen der Beschwerdeführer hinsichtlich der umstrittenen Wahl zu beurteilen.

c) Die Wahl des Verfassungsrates erfolgt nach den Bestimmungen über die Wahl des Grossen Rates (Art. 80 Abs. 2 KV/FR). Diese sind im Gesetz über die Ausübung der bürgerlichen Rechte enthalten und werden seit längerer Zeit regelmässig bei den Grossratswahlen angewendet. Dazu gehören insbesondere auch die Grundsätze des Proporzverfahrens mit Listenwahlen. Diese dürfen grundsätzlich als bekannt vorausgesetzt werden, und es kann von den Stimmberechtigten erwartet werden, dass sie sich im zumutbaren Rahmen um die Voraussetzungen des Wahlrechts kümmern. Daran vermag der Umstand nichts zu ändern, dass sich bei jeder Wahl auch Neuwähler (infolge Erreichens des Stimmrechtsalters oder Zuzugs) beteiligen.
Bei allfälligen Unsicherheiten bestehen zahlreiche Möglichkeiten, sich - etwa bei Behörden oder Parteien sowie durch Konsultation des Gesetzes über die Ausübung der bürgerlichen Rechte - über das Wahlverfahren zu informieren (siehe dazu auch E. 4g unten). Insofern liegen in Bezug auf die Wahl des Verfassungsrates grundsätzlich keine besondern Umstände vor, welche eine spezifische Information erfordern würden.

d) Zur Unterstützung der Forderung nach einer Wahlanleitung führt die Beschwerdeführerin 1) aus, die mangelnde Information könne beim verunsicherten Stimmberechtigten dazu führen, auf eine Beteiligung an der Wahl zu verzichten oder einen leeren (und damit ungültigen) Wahlzettel einzulegen.
Ein solches Verhalten mag zwar durchaus denkbar sein, lässt sich indessen nicht als wahrscheinlich belegen. In einer Situation der Verunsicherung wäre ebenso möglich, dass der Wähler im Glauben an die Gültigkeit der gedruckten Listen eine solche verwendet oder auf die leere Liste ohne Listenbezeichnung einige ihm bekannte Namen setzt. Insofern kann nicht gesagt werden, dass das Fehlen einer Wahlanleitung das Wahlresultat verfälscht hat, weil nicht ersichtlich ist, ob bzw. wie es sich auf das Wählerverhalten auswirkt.

e) Die Beschwerdeführer 3) bringen vor, dass in einzelnen Wahlkreisen von ein und derselben Partei oder Wählergruppe zwei Listen vorgeschlagen worden sind. Das habe dazu geführt, dass gewisse Stimmberechtigte zwei Listen eingelegt haben und die entsprechende Stimmabgabe dann als ungültig bezeichnet worden ist. Im Sinne einer unverfälschten Stimmabgabe hätte daher eine Wahlanleitung dem Irrtum dieser Stimmbürger und Stimmbürgerinnen vorbeugen sollen.

Dieses Vorbringen stellt keinen Umstand dar, der die Behörden zum Versand einer Wahlanleitung verpflichten könnte. Das Verbot des Einlegens von zwei Listen darf als Selbstverständlichkeit betrachtet und jedem Stimmberechtigten als bekannt vorausgesetzt werden. Es leuchtet unmittelbar ein, dass nur so viele Stimmen (gültig) abgegeben werden können, wie im entsprechenden Wahlkreis Gross- oder Verfassungsräte zu wählen sind (Art. 96 GABR). Daraus folgt, dass überzählige Namen nicht gelten (Art. 98 Abs. 2 GABR) und beim Einlegen von zwei Listen die Stimmabgabe mangels Zuordnungsmöglichkeit als ungültig erklärt wird. Der Einwand ist daher nicht geeignet, die Behörden zur Zustellung einer Wahlanleitung mit speziellem Hinweis auf das Verbot des Einlegens von zwei Listen zu verpflichten.

Darüber hinaus ist nicht erkennbar, dass die auf das Fehlen einer Wahlanleitung zurückzuführende Unkenntnis über das Verbot des Einlegens von zwei Listen tatsächlich vermehrt zu ungültigen Wahlzetteln und damit zu einer Verfälschung des Wahlresultates geführt hat. Zum einen bestehen mehrfache Gründe, weshalb ein Wahlzettel als ungültig betrachtet werden kann (vgl. Art. 49 Abs. 3 sowie Art. 48 Abs. 3 lit. e und f und in Verbindung mit Art. 95 Abs. 3 GABR). Ein relativ hoher Anteil von ungültigen Stimmen kann zum andern nicht auf das Verbot des Einlegens von zwei Listen zurückgeführt werden, wie die Beschwerdeführer 3) behaupten:
Im Wahlkreis Greyerz, wo die Christlichdemokratische Volkspartei mit zwei Listen (Nr. 1 und 8) angetreten ist, sind 2,58% ungültige Stimmzettel eingegangen (Staatsratsbeschluss über das Ergebnis der Wahl des Verfassungsrates).
Demgegenüber beläuft sich der Anteil der ungültigen Stimmzettel im Wahlkreis der Stadt Freiburg auf 2,7%, obwohl hier alle Parteien nur eine einzige Liste vorschlugen. Demnach kann ein hoher Prozentsatz von ungültigen Stimmzetteln nicht mit Doppellisten von Parteien und entsprechendem Fehlverhalten der Wähler belegt werden. Daran vermag auch der Umstand nichts zu ändern, dass im Wahlkreis Sense, wo die Parteien ein Wahl-ABC verfassten, der Anteil der ungültigen Stimmzettel tatsächlich am kleinsten ist. Es ist daher unwahr-

scheinlich, dass eine Wahlanleitung in Bezug auf die Vorbringen der Beschwerdeführer tatsächlich zu einem kleineren Prozentsatz von ungültigen Stimmen geführt hätte und deren Fehlen das Wahlresultat verfälscht hätte.

f) Die Beschwerdeführerinnen 1) und 2) beanstanden in erster Linie als Verletzung der politischen Rechte, dass die Stimmberechtigten nicht über das Verbot des Kumulierens informiert worden sind. Insoweit sich die Stimmberechtigten im Irrtum befunden hätten und tatsächlich kumulierte Kandidaten wählten, sei der Wählerwille nicht unverfälscht zum Ausdruck gebracht worden. Im Falle einer entsprechenden Information hätten diese ihre Stimmkraft anders eingesetzt.

aa) Auch in dieser Hinsicht darf grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass die Stimmberechtigten das für die Grossratswahlen seit langem gültige Verbot des Kumulierens von Kandidaten kennen. Dieses stellt für den Kanton Freiburg keine Besonderheit dar, welche die Behörden grundsätzlich von Verfassung wegen zum Versand einer Wahlanleitung verpflichten könnte. Es darf vielmehr davon ausgegangen werden, dass das Wahlsystem auch in dieser Hinsicht bekannt ist und sich die Stimmberechtigten zu allfälligen Fragen und Unsicherheiten - wie dargetan - erkundigen können.

bb) Es ist einzuräumen, dass ein Verbot des Kumulierens eher die Ausnahme darstellt und in vielen Kantonen sowie anlässlich der Nationalratswahl Kumulation zulässig ist (vgl. Art. 35 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, BPR, SR 161. 1; Alfred Kölz, Probleme des kantonalen Wahlrechts, in: ZBl 88/1987 S. 16; Tomas Poledna, Wahlrechtsgrundsätze und kantonale Parlamentswahlen, Diss.
Zürich 1988, S. 108 f.; Pierre Garrone, L'élection populaire en Suisse, Diss. Genf 1991, S. 166 f. und 186 f.; Z. Giacometti, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941 S. 306 f.). Dieser Umstand spricht in Anbetracht des traditionellen kantonalen Wahlsystems für sich allein nicht für eine Verpflichtung der Behörden zur Herausgabe einer Wahlanleitung.

cc) Die Missachtung des Verbotes des Kumulierens hat entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen 1) und 2) je nach Konstellation keine oder keine schwerwiegenden Folgen. Die auf einer unpanaschierten Liste kumuliert aufgeführten Kandidaten erleiden keinen Nachteil; die Namenswiederholung gilt lediglich als nicht geschrieben (Art. 95 Abs. 4 Satz 2 und Art. 50 lit. e GABR). Auch für die Partei oder Wählergruppe sind diesfalls keine Nachteile ersichtlich, da ihr die Zeile mit dem kumulierten Namen als Listenstimme dennoch zugute kommt (Art. 95 Abs. 4 Satz 2 i.V.m. Art. 98 Abs. 1 GABR). Da die Bestimmung der gewählten Gross- oder Verfassungsräte - wie in Proporzwahlen üblich - bei der Gesamtheit der Listenstimmen ansetzt (vgl. Art. 102 und 104 f. GABR), können sich demnach auch keine Sitzverschiebungen von einer Partei zu einer andern ergeben. Dass der Wähler in seinem Irrtum über das Wahlverfahren seinen Willen mit der unpanaschierten Liste nicht voll zum Ausdruck bringen konnte, kann unter diesen Umständen ohne weiteres hingenommen werden.

Wird demgegenüber eine leere Liste ohne Listenbezeichnung verwendet, so wird der kumulierte Kandidatenname ebenfalls gestrichen. Die kumuliert aufgeführten Kandidaten selber erfahren keinen Nachteil, da sie nach dem Freiburger Wahlsystem von vornherein keine Kumulation beanspruchen können.
Allerdings verliert die entsprechende Partei oder Wählergruppe mit der Streichung des zweiten Namens eine Listenstimme.
Insofern bringt der Wähler, der sich im Irrtum über das Verbot des Kumulierens befindet, seinen Willen nicht zum Ausdruck und verliert an Stimmkraft. Die Folgen daraus können indessen vernachlässigt werden. Zum einen darf davon ausgegangen werden, dass die Wählenden ganz unabhängig vom Versand einer Wahlanleitung das Proporz-Verfahren kennen und sie es sich daher selber zuzuschreiben haben, wenn sie von den Listen keinen Gebrauch machen und Wahlzettel ohne Listenbezeichnung einlegen. Zum andern bildet die Verwendung von Wahlzetteln ohne Listenbezeichnung die Ausnahme. Bei dieser Sachlage kann nicht gesagt werden, dass sich das Fehlen einer Wahlanleitung auf das Wahlresultat tatsächlich ausgewirkt hat.

Am stärksten dürfte sich die Korrektur von Kumulationen auf panaschierten Listen auswirken. Auch in dieser Konstellation kommt den aufgeführten Kandidaten zwar kein Nachteil zu. Hingegen verliert die Partei des panaschiert-kumuliert aufgeführten Kandidaten eine Listenstimme zu Gunsten derjenigen in der Listenbezeichnung des Wahlzettels. Der Wähler gibt damit der Partei auf seinem Wahlzettel eine Listenstimme, die

er eigentlich der fremden Partei hätte zuhalten wollen. Insoweit kann nicht ausgeschlossen werden, dass der Wähler wegen seines Irrtums seinen Willen nicht unverfälscht zum Ausdruck bringt. Es ist daher denkbar, dass eine Wahlanleitung diesem Irrtum und dem entsprechend falschen Wahlverhalten der Stimmberechtigten hätte vorbeugen können. Im Hinblick auf die vorliegend angefochtene Wahl und angesichts der Vorbringen der Beschwerdeführer zeigt sich indessen auch in dieser Hinsicht, dass die mögliche Verfälschung keine konkreten Auswirkungen zeitigt.

Die Beschwerdeführerin 2) bringt vor, dass es wegen des nicht bekannten Verbotes der Kumulation auf panaschierten Wahlzetteln im Wahlkreis Saane-Land zu einer Sitzverschiebung gekommen sei und dort der auf der Liste der sozialdemokratischen Partei kandidierende Christophe Hauser gewählt worden wäre. Die Überlegungen hierfür sind indessen in Anbetracht aller Möglichkeiten verschiedenen Wahlverhaltens nicht wahrscheinlich und lediglich spekulativer Natur.
Der genannte Kandidat figuriert im Schlussresultat an der letzten Stelle der Nichtgewählten der sozialdemokratischen Partei (Staatsratsbeschluss über das Ergebnis der Wahl des Verfassungsrates). Schon daher ist es unwahrscheinlich, dass er ein wesentlich anderes Resultat erzielt hätte. Ausgehend vom freiburgischen Wahlverfahren ist allein die Überlegung entscheidend, dass der Kandidat auf jeden Fall nicht mehr Stimmen bekommen hätte, auch wenn sich die Wähler des Verbotes der Kumulation bewusst gewesen wären. Benachteiligt könnten lediglich diejenigen Parteien sein, deren Kandidaten auf fremden Listen kumuliert worden sind. Auch dieser Nachteil wirkt sich indessen nicht konkret zu Ungunsten einer bestimmten Partei aus. Denn es kann in keiner Weise gesagt oder auch nur angenommen werden, welche Kandidaten von welchen Listen anstelle des kumulierten Namens auf den panaschierten Wahlzettel gesetzt worden wären. Die Überlegungen der Beschwerdeführerin 2) sind daher nicht geeignet, eine konkrete Verfälschung des Wahlresultats oder gar eine Sitzverschiebung nachzuweisen. Desgleichen dringt auch der Einwand der Beschwerdeführerin 1) nicht durch, die durch die Kumulation besetzten Plätze wären zum Panaschieren verwendet worden. Es kann
in keiner Weise gesagt werden, ob die Stimmberechtigten in Kenntnis des Kumulationsverbotes überhaupt andere Namen auf den Wahlzettel gesetzt und zu Gunsten welcher Kandidaten und Parteien sie solche Namen genannt hätten.
Dies ist abhängig von verschiedenartigsten Umständen wie etwa der Art des Wahlkampfes. Angesichts aller möglicher Wahlverhalten erweist sich eine tatsächliche Verfälschung des Wahlresultats zu Gunsten oder zu Ungunsten bestimmter Parteien oder Kandidaten auch in dieser Hinsicht als höchst unwahrscheinlich.

g) Zusätzlich zu den vorstehenden Erwägungen dürfen, wie oben dargelegt, auch Informationen und Hinweise berücksichtigt werden, die im Vorfeld der Wahl des Verfassungsrates verbreitet worden sind.

Die Direktion des Innern und der Landwirtschaft erliess am 22. Februar 2000 eine Pressemitteilung zur Verfassungsratswahl.
Diese enthält die wichtigsten Hinweise über die Grundsätze der Proporzwahl, die verschiedenen Wahlmöglichkeiten, die Stimmabgabe und die Fälle ungültiger Stimmen und Wahlzettel. Es kann angenommen werden, dass diese Pressemitteilung in den Medien sowie unter den Parteien oder Wählergruppen und damit auch in der Bevölkerung tatsächlich eine gewisse direkte oder indirekte Verbreitung fand. Daran vermag der Umstand nichts zu ändern, dass die Presse nicht zu einem entsprechenden Abdruck verpflichtet ist und nicht jeder Stimmberechtigte die Zeitungen täglich und vollständig liest. Die Pressemitteilung diente damit der direkten oder indirekten Information der Stimmberechtigten.

Gleich verhält es sich für den Wahlkreis Sense mit dem Wahl-ABC, das die Parteien verfassten und den Stimmberechtigten mit dem Wahlmaterial zustellten. Auch diese Anleitung gibt die wichtigsten Hinweise zur Wahl in den Verfassungsrat wieder. Sie enthält u.a. den Hinweis darauf, dass der Wahlzettel nicht mehr Namen als die 21 im Wahlkreis zu wählenden Verfassungsräte enthalten darf; damit dürfte es entgegen dem Einwand der Beschwerdeführerin 1) entbehrlich sein, das Einlegen von zwei Listen ausdrücklich als unzulässig zu bezeichnen. Das Wahl-ABC trug damit im Wahlkreis Sense ebenfalls zur tatsächlichen Information der Stimmbürger und Stimmbürgerinnen bei.

h) Gesamthaft gesehen kann im Fehlen einer behördlichen Anleitung zur Wahl des Verfassungsrates keine

Verletzung der Wahlfreiheit im Sinne von Art. 34 Abs. 2 BV erblickt werden. Die Wahl erfolgte nach den für die Grossratswahlen üblichen Regeln. Unter dem Gesichtswinkel der Garantie der politischen Rechte dürfen diese bei den Stimmberechtigten grundsätzlich als bekannt vorausgesetzt werden.
Die Stimmbürger und Stimmbürgerinnen hatten zudem die Möglichkeit, sich anhand der amtlichen Pressemitteilung sowie bei Behörden und Parteien über das Wahlverfahren zu erkundigen.
Bei dieser Sachlage kann den Behörden grundsätzlich nicht vorgeworfen werden, die politischen Rechte dadurch verletzt zu haben, dass sie den Stimmberechtigten keine Wahlanleitung zur Verfügung stellten. Allfällige Unsicherheiten der Wähler und falsches Wahlverhalten sind im vorliegenden Fall nicht von ausschlaggebender Bedeutung. Das Fehlverhalten mag zwar dazu führen, dass einzelne Wähler ihrem Wunsch nicht genau Ausdruck gaben. Es kann indessen nicht nachgewiesen bzw. nur spekuliert werden, wie sich die Wähler in Kenntnis aller Regeln tatsächlich verhalten hätten und ob bzw. wie sich allfälliges, auf die fehlende Wahlanleitung zurückzuführendes falsches Wahlverhalten ausgewirkt hat. Auch unter diesem Gesichtswinkel kann den Behörden daher keine Verletzung der Wahlfreiheit im Sinne von Art. 34 Abs. 2 BV vorgehalten werden. Demnach erweisen sich die Beschwerden als unbegründet. Damit wird das Begehren der Beschwerdeführerin 2) um Nachzählung der Stimmzettel auf kumulierte Stimmen hin gegenstandslos.

i) Die Abweisung der vorliegenden Beschwerden und die Verneinung einer aus Art. 34 Abs. 2 BV abgeleiteten Pflicht zum Versand einer behördlichen Anleitung zur Wahl des Verfassungsrates im vorliegenden Fall bedeuten indessen nicht, dass eine Information über das Wahlverfahren den Stimmberechtigten nicht nützlich und daher nicht wünschbar wäre. Wahlanleitungen sind in andern Kantonen durchaus üblich und werden auch bei der Wahl des Nationalrates erstellt (vgl. Art. 34 BPR). In der Lehre wird das Bedürfnis von Informationen - insbesondere im Hinblick auf Sachabstimmungen - vermehrt hervorgestrichen (vgl.
Georg Müller, Die Behörden im Abstimmungskampf - vom Neutralitätsgebot zur Teilnahmepflicht, in: Festschrift J.F.
Aubert, Basel/Frankfurt 1996, S. 255; Mahon, a.a.O., Rz. 35 f.). Es wird ferner darauf hingewiesen, dass auch Wähler - über Hinweise betreffend Listen, Listenverbindungen oder Möglichkeiten einer stillen Wahl hinaus - über das grundlegende Wahlverfahren informiert werden sollen (Stephan Widmer, Wahl- und Abstimmungsfreiheit, Diss. Zürich 1989, S. 124; Poledna, a.a.O., S. 238 f.). Auch wenn die Lehre derart die Wünschbarkeit entsprechender Informationen zum Wahlverfahren unterstreicht, bedeutet dies nicht, dass auch im vorliegenden Fall eine entsprechende verfassungsrechtliche Pflicht zu bejahen und im Fehlen einer Wahlanleitung ein Verstoss gegen Art. 34 Abs. 2 BV zu erblicken wäre.

5.- Demnach sind die Beschwerden abzuweisen. Entsprechend der Praxis zur Stimmrechtsbeschwerde sind keine Verfahrenskosten zu erheben.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.- Die staatsrechtlichen Beschwerden werden abgewiesen.

2.- Es werden keine Kosten erhoben.

3.- Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern sowie dem Staatsrat des Kantons Freiburg schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 31. August 2000

Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des SCHWEIZERISCHEN BUNDESGERICHTS
Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber: