Urteilskopf

112 Ia 332

51. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 12. November 1986 i.S. Kritisches Forum Uri, Adriana Stadler, Alf Arnold, Reto Gamma und Regula Wyss gegen Regierungsrat des Kantons Uri (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Stimmrecht. Behördliche Intervention in den Abstimmungskampf.

Die Veröffentlichung einer Informationsseite über Abstimmungsvorlagen in zwei Zeitungen durch den Regierungsrat verletzt mangels triftiger Gründe das politische Stimmrecht der Bürger (E. 4).

Die Volksabstimmungen brauchen indessen dann nicht aufgehoben zu werden, wenn ohne behördliche Intervention ein anderes Abstimmungsergebnis nicht ernsthaft in Betracht gekommen wäre (E. 5).

Regeste (fr):
Droit de vote. Intervention de l'autorité dans la campagne précédant une votation.

La publication par le gouvernement cantonal, dans deux journaux, d'une page d'information sur des projets soumis à votation viole, à défaut de motifs pertinents, le droit de vote des citoyens (consid. 4).

Le scrutin populaire n'a toutefois pas à être annulé si un autre résultat de la votation ne pouvait sérieusement être envisagé sans l'intervention de l'autorité (consid. 5).

Regesto (it):
Diritto di voto. Intervento dell'autorità nella campagna che precede una votazione.

La pubblicazione da parte del governo cantonale, in due giornali, di una pagina d'informazione su progetti sottoposti a votazione viola, in assenza di motivi pertinenti, il diritto di voto dei cittadini (consid. 4).

La votazione popolare non va tuttavia annullata ove non fosse seriamente presumibile un diverso risultato senza l'intervento dell'autorità (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 333

BGE 112 Ia 332 S. 333

Mit Abstimmungsdekret vom 3. Januar 1986 setzte der Regierungsrat des Kantons Uri die kantonalen Volksabstimmungen über folgende Vorlagen auf den 2. Februar 1986 fest: - Gesetz über Niederlassung und Aufenthalt der Schweizer;
- Überführung eines Teils der Liegenschaft Coop, Altdorf, vom Finanz- ins Verwaltungsvermögen und Neuinvestitionen für die Unterbringung des Staatsarchivs und der Kantonsbibliothek; - Kantonsbeitrag für die Lawinenverbauung Rinistock-Meien, Gemeinde Wassen. Der Regierungsrat liess die Botschaften zu diesen Abstimmungsvorlagen im Sinne von Art. 30 Abs. 2 des Urner Gesetzes über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte vom 21. Oktober 1979 (WAVG) Anfang Januar 1986 an alle Haushaltungen verteilen. Am

25. Januar 1986 veröffentlichte er in den beiden Urner Zeitungen "Urner Wochenblatt" und "Gotthard Post" je eine unentgeltliche Informationsseite über die Vorlagen. Am 26. Januar 1986 reichten das Kritische Forum Uri, Adriana Stadler, Alf Arnold, Reto Gamma und Regula Wyss eine staatsrechtliche Beschwerde beim Bundesgericht ein. Sie rügten eine Verletzung ihres politischen Stimmrechts und beantragten, den Beschluss des Regierungsrates des Kantons Uri aufzuheben, womit die Veröffentlichung je einer Informationsseite mit dem Titel "Vor dem Urnengang" in zwei Urner Zeitungen angeordnet worden war. Eventuell beantragten sie die Feststellung, dass der Regierungsrat durch die beanstandete Veröffentlichung die politischen Rechte des Stimmbürgers verletzt habe. Mit Verfügung vom 28. Januar 1986 wurde das Gesuch abgewiesen, die Abstimmung bis nach dem Entscheid über die staatsrechtliche Beschwerde zu verschieben.

BGE 112 Ia 332 S. 334

In der Volksabstimmung vom 2. Februar 1986 wurden alle drei Vorlagen mit deutlichem Mehr angenommen: - das Gesetz über Niederlassung und Aufenthalt der Schweizer mit 4296 Ja gegen 1317 Nein; - die Überführung eines Teils der Liegenschaft Coop, Altdorf, vom Finanz- ins Verwaltungsvermögen und Neuinvestitionen für die Unterbringung des Staatsarchivs und der Kantonsbibliothek mit 4263 Ja gegen 1711 Nein; - der Kantonsbeitrag für die Lawinenverbauung Rinistock-Meien, Gemeinde Wassen, mit 5312 Ja gegen 743 Nein. Der Regierungsrat des Kantons erwahrte diese Abstimmungsergebnisse am 17. Februar 1986. Am 27. Februar 1986 beantragte der Regierungsrat des Kantons Uri, die staatsrechtliche Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Das Kritische Forum Uri und die vier Mitbeteiligten beantragten mit Beschwerdeergänzung vom 14. April 1986 neu, den Beschluss des Regierungsrates des Kantons Uri vom 17. Februar 1986 über die Erwahrung der Ergebnisse der Volksabstimmung vom 2. Februar 1986 aufzuheben. Im Eventualstandpunkt hielten sie an den beiden bereits am 26. Januar 1986 gestellten Anträgen fest. Der Regierungsrat des Kantons Uri erneuerte mit Vernehmlassung vom 21. Mai 1986 den Antrag, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab aus folgenden

Erwägungen

Erwägungen:

4. In materieller Hinsicht werfen die Beschwerdeführer dem Regierungsrat vor, mit der Veröffentlichung der Informationsseite in zwei Urner Zeitungen die Abstimmungsfreiheit verletzt zu haben. Dadurch habe der Rat ohne gesetzliche Grundlage in den Abstimmungskampf eingegriffen, die Vorschrift von Art. 31 Abs. 1 WAVG missachtet und sich verwerflicher Mittel bedient. a) Bei Stimmrechtsbeschwerden ist nicht nur die Auslegung und Anwendung von Bundesrecht und kantonalem Verfassungsrecht frei zu prüfen, sondern auch diejenige anderer kantonaler Vorschriften, die den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts regeln oder mit diesen eng zusammenhängen. Die Auslegung und Anwendung anderer kantonaler Normen sowie die Feststellung des Sachverhalts durch die kantonalen Behörden ist dagegen nur auf Willkür hin zu prüfen. In ausgesprochenen Zweifelsfällen schliesst sich das Bundesgericht der von der obersten kantonalen Instanz

BGE 112 Ia 332 S. 335

vertretenen Auffassung an; als solche gelten das Parlament und das Volk (BGE 111 Ia 117/118 E. 2a, 194 E. 4a, 197 E. 2a, 202 E. 2; 109 Ia 47 E. 3b mit Hinweisen).

b) Das vom Verfassungsrecht des Bundes gewährleistete politische Stimmrecht gibt dem Bürger unter anderem Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Das Abstimmungsergebnis kann namentlich durch eine unerlaubte Beeinflussung der Willensbildung der Stimmbürger verfälscht werden. Das ist etwa der Fall, wenn die Behörde, die zu einer Sachabstimmung amtliche Erläuterungen verfasst, ihre Pflicht zu objektiver Information verletzt und über den Zweck und die Tragweite der Vorlage falsch orientiert. Eine unerlaubte Beeinflussung der Stimmbürger kann ferner vorliegen, wenn die Behörde in unzulässiger Weise in den Abstimmungskampf eingreift und entweder positive, zur Sicherung der Freiheit der Stimmbürger aufgestellte Vorschriften missachtet oder sich sonstwie verwerflicher Mittel bedient (BGE 108 Ia 157 E. 3b; BGE 106 Ia 22 E. 1, 199 E. 4a; BGE 105 Ia 153 E. 3a; BGE 89 I 443 E. 5). c) Nach dieser Rechtsprechung schliesst die Freiheit der Meinungsbildung jedes Eingreifen der Behörden in einen Wahlkampf aus. Vor Sachabstimmungen müssen sich die Auseinandersetzungen gleichfalls frei und unbeeinflusst abspielen können (Urteil des Bundesgerichts vom 8. Juli 1964 i.S. Beuttner, E. 2, in: ZBl 66/1965, S. 247). Indessen gilt es nach schweizerischer Rechtsauffassung als zulässig, dass eine Behörde ihre Sachvorlagen den Stimmberechtigten zur Annahme empfiehlt und Erläuterungen oder Berichte dazu beilegt (BGE 89 I 443 /444 E. 6). Diese Beschränkungen gelten jedoch nur für die Behörden als solche; dem einzelnen Behördemitglied kann weder die Teilnahme am Wahl- und Abstimmungskampf noch die freie Meinungsäusserung verboten werden (BGE 89 I 444 E. 6 mit Hinweisen).
Eine andere Frage ist jedoch, ob und allenfalls inwieweit die Behörden in den Abstimmungskampf über eigene Abstimmungsvorlagen eingreifen dürfen. Das ist im folgenden zu prüfen. d) In der Literatur wird eine Intervention der Behörden im Abstimmungskampf über ihre eigenen Abstimmungsvorlagen mehrheitlich abgelehnt oder nur in Ausnahmefällen befürwortet. Dagegen ausgesprochen haben sich unter anderem THEODOR BÜHLER (Ist eine amtliche Stellungnahme bei Abstimmungen erwünscht?, in: ZBl 72/1971, S. 528/529), MARTIN USTERI

(Ausübung des Stimm- und Wahlrechts nach freiheitsstaatlichen Prinzipien, in: ZSR 78/1959 II, S. 419a), PETER SALADIN (Bemerkungen zur schweizerischen Rechtsprechung des Jahres 1965, in: ZSR 85/1966 I, S. 461/462) und LUCAS DAVID (Schweizerisches Werberecht, Zürich 1977, S. 351 ff.). Andere Autoren erachten ein behördliches Eingreifen nur dann als zulässig, wenn die Umstände eine Intervention der Behörden dringend nahelegen oder gebieterisch verlangen beziehungsweise wenn krasse Fehler richtiggestellt werden müssen. Es sind dies WERNER STAUFFACHER (Die Stellung der Behörden im Wahl- und Abstimmungskampf, in: ZBl 68/1967, S. 387, 391/392), ULRICH WEDER (Die innenpolitische Neutralität des Staates. Ihre Bedeutung in der Schweiz. Diss. Zürich 1981, S. 68 ff.) und JEAN-FRANÇOIS AUBERT (Traité de droit constitutionnel suisse, Neuchâtel 1967, Bd. 2, Ziff. 1218, S. 448). Eine dritte Gruppe verlangt, dass der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gewahrt werden müsse. Dazu gehören ANDREAS AUER (L'intervention des collectivités publiques dans les campagnes référendaires, in: RDAF 41/1985, S. 203) und ETIENNE GRISEL (L'information des citoyens avant les votations, in: Festschrift zum 70. Geburtstag von Hans Nef, Zürich 1981, S. 64).
Das Bundesgericht hat in seiner Rechtsprechung eine solche Intervention der Behörden im Abstimmungskampf über eigene Vorlagen nur als Ausnahme zugelassen. Danach soll behördliches Eingreifen - soweit es nicht in der Abgabe eines beleuchtenden Berichts an die Stimmbürger besteht - nicht zur Regel werden, sondern sich auf jene Fälle beschränken, in denen triftige Gründe für ein Tätigwerden der Behörden sprechen (in der amtlichen Sammlung nicht veröffentlichte E. 3 des Urteils BGE 105 Ia 243 ff., publiziert in: ZBl 81/1980, S. 21; unveröffentlichte Urteile vom 24. November 1982 i.S. Pfenninger, E. 3, und vom 20. November 1985 i.S. Ausfeld, E. 2b/aa). Diese Rechtsprechung wurde in Fällen begründet, wo es um die Intervention einer Gemeinde in einen kantonalen Abstimmungskampf ging. Dabei wies das Bundesgericht allerdings auf die Literatur zur Frage der Parteinahme von Behörden des Gemeinwesens hin, das die Abstimmung selbst durchgeführt hat. Es hatte dabei angenommen, dass triftige Gründe dann vorliegen, wenn eine Gemeinde und ihre Stimmbürger am Ausgang der Abstimmung ein unmittelbares und besonderes Interesse haben, das jenes der übrigen Gemeinden

des Kantons bei weitem übersteigt (BGE 108 Ia 160 /161 E. 5a; BGE 105 Ia 244 E. 4). Allerdings stellt sich die Frage nach dem Vorliegen triftiger Gründe

BGE 112 Ia 332 S. 337

dort anders, wo es um die Parteinahme von Behörden des Gemeinwesens geht, das die Abstimmung selbst durchführt (vgl. BGE 108 Ia 159 E. 4b). Im erwähnten Urteil vom 24. November 1982 i.S. Pfenninger hat das Bundesgericht eine Plakataktion der Behörden noch als Information gewertet und darin im Gegensatz zur Propaganda keine unzulässige Beeinflussung des Stimmbürgers gesehen. Angesichts der Komplexität des Abstimmungsgegenstandes hat es auch das Vorliegen wichtiger Gründe für eine Zusatzinformation angenommen. Im ebenfalls erwähnten Urteil vom 20. November 1985 i.S. Ausfeld hat das Bundesgericht triftige Gründe für die nochmalige Veröffentlichung eines Teils der Abstimmungszeitung deshalb als gegeben anerkannt, weil sich die Abstimmungszeitung noch mit einem dahingefallenen Gegenvorschlag befasst hatte. Die ursprüngliche Begründung des Elements der triftigen Gründe stützte sich auf die Lehrmeinung, die sich kritisch bis ablehnend zur Frage der Intervention von Behörden im Abstimmungskampf über eigene Vorlagen stellt, namentlich auf WERNER STAUFFACHER (a.a.O., S. 392; unveröffentlichte E. 3 des Urteils BGE 105 Ia 243 ff., publiziert in: ZBl 81/1980, S. 21, bestätigt in BGE 108 Ia 157 /158 E. 3b). Nach der Auffassung dieses Autors können triftige Gründe für eine behördliche Intervention dann vorliegen, wenn es darum geht, krassen Verzerrungen und Verfälschungen in der Abstimmungspropaganda entgegenzutreten oder grobe Fehler richtigzustellen, mithin eine freie und unverfälschte Meinungsbildung zu gewährleisten. Kein triftiger Grund kann in der Absicht gesehen werden, die Stimmbürger zur Annahme einer Abstimmungsvorlage zu bewegen (vgl. WERNER STAUFFACHER, a.a.O., S. 392). Im vorliegenden Fall sind keine solchen triftigen Gründe ersichtlich, welche die Veröffentlichung der streitigen Informationsseite in den beiden Urner Zeitungen eine Woche vor dem Urnengang zu rechtfertigen vermöchten. Das Bestreben des Regierungsrates, die Stimmberechtigten in augenfälliger Form für die Abstimmungsvorlagen zu interessieren, ist freilich anerkennenswert; doch kann es nicht als triftiger Grund für eine nur ausnahmsweise zulässige Intervention anerkannt werden. Dem Anliegen, die Stimmberechtigten besser anzusprechen, kann ohne weiteres dadurch nachgelebt werden, dass die Abstimmungsbotschaften leserfreundlicher gestaltet werden, was der Regierungsrat denn auch inskünftig zu tun beabsichtigt. Ebenfalls nicht als triftiger Grund kann die Tatsache in Frage kommen, dass ein Kredit für den

BGE 112 Ia 332 S. 338

Umbau des Coop-Gebäudes in Altdorf in einer früheren Volksabstimmung verweigert worden war. Die Veröffentlichung der Informationsseite war somit mangels eines triftigen Grundes mit dem politischen Stimmrecht der Bürger nicht vereinbar. e) Erweist sich die streitige Intervention schon mangels eines triftigen Grundes als unzulässig, so kann die Frage offenbleiben, ob sie auch mangels gesetzlicher Grundlage oder wegen Unvereinbarkeit mit Art. 30 Abs. 2 WAVG das politische Stimmrecht verletzt.

5. Zu prüfen bleibt, welche Folgen der unzulässigen Veröffentlichung der Informationsseite zu geben sind. Die Auswirkungen der beanstandeten Publikation lassen sich freilich nicht ziffernmässig ermitteln. Das bedeutet indessen nicht, dass der Mangel schon deswegen als erheblich zu erachten und die Abstimmungen aufzuheben seien. Vielmehr ist nach den gesamten Umständen 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 (BGE 105 Ia 155 E. 5b). Alle drei Abstimmungsvorlagen sind mit grossem Mehr angenommen worden; die Ja-Stimmen machen ein Vielfaches der Nein-Stimmen aus. Die beanstandete Veröffentlichung der Informationsseite stellt einen verhältnismässig geringen Mangel dar. Es handelt sich im wesentlichen um denselben Inhalt, wie ihn die amtlichen Erläuterungen aufweisen, die an alle Haushaltungen verteilt wurden. Die Besonderheit besteht lediglich darin, dass die Informationsseite in journalistischem Stil und damit augenfälliger gestaltet ist. Sie ist aber informativ und keineswegs aufdringlich gehalten. Schliesslich kann auch nicht gesagt werden, dass die Bedeutung dieser Veröffentlichung überragend gewesen wäre. Unter diesen Umständen erscheint die Möglichkeit, dass ohne die umstrittene Intervention des Regierungsrates die Abstimmungsergebnisse anders ausgefallen wären, als derart gering, dass sie nicht ernsthaft in Betracht kommt. Von einer Aufhebung der Abstimmungen ist daher abzusehen, und die Beschwerde ist abzuweisen, soweit sie nicht gegenstandslos geworden ist und soweit darauf eingetreten werden kann.