Urteilskopf

114 Ia 427

70. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 20. Dezember 1988 i.S. Heinz Aebi und Mitb. gegen den Grossen Rat des Kantons Bern (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 85 lit. a OG; Volksabstimmung über die politische Zukunft des Laufentals vom 11. September 1983, behördliche Intervention.

1. Im Zusammenhang mit einer Abstimmungssache, wie sie hier zur Diskussion steht, deckt sich der durch Art. 10 EMRK garantierte Schutzbereich des Rechts auf freie Meinungs- und Willensbildung mit demjenigen der politischen Rechte im Sinne von Art. 85 lit. a OG (E. 1b/cc).

2. Eine Intervention einer übergeordneten Körperschaft in den Abstimmungskampf einer ihr untergeordneten Körperschaft ist grundsätzlich unzulässig. Unter Berücksichtigung der Besonderheiten des vorliegenden Falles und der Komplexität der die Laufentalfrage betreffenden Verhältnisse durften indes die Voraussetzungen für eine zusätzliche, die Abstimmungserläuterungen der Bezirkskommission ergänzende kantonal-bernische Information zur Wiederherstellung der Chancengleichheit im Meinungsbildungsprozess als grundsätzlich gegeben erachtet werden (E. 4 und 5).

3. Aufhebung des die Abstimmung schützenden Entscheides des Grossen Rates des Kantons Bern, da von seiten des Regierungsrates in rechtswidriger Weise - klare Werbung durch ein privates Abstimmungskomitee anstatt objektive und sachliche Information, ohne gesetzliche Grundlage, heimlich und in unverhältnismässigem Umfang - öffentliche Gelder in den Abstimmungskampf eingesetzt wurden und da nicht gesagt werden kann, die strittige Abstimmung wäre ohne Mangel nicht anders ausgefallen (E. 6 und 7).

4. Gründe - namentlich auch solche der Rechtssicherheit -, die erforderten, von einer Wiederholung der Abstimmung über einen Anschlussvertrag des Laufentals mit dem Kanton Basel-Landschaft abzusehen, fehlen (E. 8).

Regeste (fr):
Art. 85 let. a OJ; votation populaire du 11 septembre 1983 sur l'avenir politique du Laufonnais, intervention des autorités.

1. Dans le contexte d'une votation telle que celle qui est ici en jeu, le domaine de protection du droit du citoyen à la libre formation de son opinion et de sa volonté garanti par l'art. 10 CEDH se recouvre avec celui de ses droits politiques au sens de l'art. 85 let. a OJ (consid. 1b/cc).

2. Une collectivité de rang supérieur n'est normalement pas admise à intervenir dans la campagne d'une votation se déroulant au sein d'une collectivité subordonnée. En l'espèce, toutefois, compte tenu des particularités du cas et de la complexité de la situation engendrée par la question du Laufonnais, les conditions d'une information supplémentaire de la part des autorités cantonales bernoises, destinée à compléter les commentaires de la Commission de district sur la votation et à rétablir ainsi l'égalité des chances dans le processus de formation de l'opinion des citoyens, pouvaient être considérées comme réunies en principe (consid. 4 et 5).

3. Annulation de la décision du Grand Conseil du canton de Berne entérinant la votation, au motif que le gouvernement cantonal a investi des fonds publics dans la campagne précédant la votation de façon illégale - véritable publicité par l'entremise d'un comité de vote privé au lieu d'une information objective, ce sans base légale, discrètement et dans une mesure disproportionnée -, et parce qu'on ne peut pas dire que l'issue du scrutin litigieux n'aurait pas été différente à défaut d'irrégularité (consid. 6 et 7).

4. Absence de motifs - relevant notamment de la sécurité du droit - qui commanderaient de renoncer à répéter la votation sur le rattachement du Laufonnais au canton de Bâle-Campagne (consid. 8).

Regesto (it):
Art. 85 lett. a OG; votazione popolare dell'11 settembre 1983 sull'avvenire politico della Valle di Laufen, intervento delle autorità.

1. Nel contesto di una votazione come quella di cui trattasi, l'ambito di protezione del diritto del cittadino, garantito dall'art. 10 CEDU, di formarsi liberamente la propria opinione e la propria volontà, corrisponde a quello dei suoi diritti politici ai sensi dell'art. 85 lett. a OG (consid. 1 b/cc).

2. Ad un ente pubblico di rango superiore non è, di regola, consentito d'intervenire nella campagna di una votazione che ha luogo in seno ad un ente pubblico a lui subordinato. Tuttavia, nella fattispecie, tenuto conto delle particolarità del caso e della complessità della situazione sorta in seguito alla questione della Valle di Laufen, potevano essere ritenute come adempiute, in linea di principio, le condizioni giustificative di un'informazione supplementare da parte delle autorità cantonali bernesi, destinata a completare la spiegazione della Commissione di distretto sulla votazione e a ristabilire così l'equilibrio nel processo di formazione dell'opinione dei cittadini (consid. 4 e 5).

3. Annullamento della decisione con cui il Gran Consiglio del Cantone di Berna ha ratificato la votazione, dato che il governo cantonale aveva investito illecitamente fondi pubblici nella campagna che aveva preceduto la votazione - svolgendo una vera e propria propaganda attraverso un comitato privato di voto, invece di un'informazione obiettiva, e ciò senza alcuna base legale, in modo dissimulato e in misura sproporzionata -, e che non può dirsi che il risultato della votazione litigiosa non sarebbe stato diverso ove non vi fosse stata tale irregolarità (consid. 6, 7).

4. Mancano motivi, concernenti in particolare la certezza del diritto, che impongano di rinunciare ad una ripetizione della votazione sull'annessione della Valle di Laufen al Cantone di Basilea Campagna (consid. 8).

Sachverhalt ab Seite 428

BGE 114 Ia 427 S. 428

Im Herbst 1977 reichten ungefähr 60% der Stimmberechtigten des bernischen Amtsbezirks Laufen gestützt auf Art. 5 des vom 1. März 1970 datierten Zusatzes zur Staatsverfassung des Kantons Bern hinsichtlich des jurassischen Landesteiles eine Initiative ein, welche die Einleitung des Anschlussverfahrens an einen der benachbarten Kantone bezweckte. Die in der Folge durchgeführte Volksabstimmung vom 18. Juni 1978 ergab bei einer Stimmbeteiligung

BGE 114 Ia 427 S. 429

von 79% 4164 Ja-Stimmen und 2234 Nein-Stimmen. In zwei Evaluationsabstimmungen im Jahre 1980 entschieden sich die Stimmbürger des Laufentals für den Kanton Basel-Landschaft als Anschlusskanton. Am 11.

September 1983 wurde ihnen das Ergebnis der Anschlussverhandlungen mit dem Kanton Basel-Landschaft zur Abstimmung vorgelegt. Das Resultat über die Abstimmungsfrage "Wollt Ihr Euch aufgrund des vereinbarten Vertrages dem Kanton Basel-Landschaft anschliessen?" ergab bei einer Stimmbeteiligung von 92,9% 3575 Ja-Stimmen und 4675 Nein- Stimmen. Das Abstimmungsergebnis wurde noch im Jahre 1983 erwahrt.
Am 3. September 1985 erhoben Heinz Aebi, Konrad Düblin, Alfred Jeker, Ernst Mani und Walter Schmidlin als Stimmberechtigte des Amtsbezirks Laufen Abstimmungsbeschwerde "an die Staatskanzlei zuhanden des zuständigen Entscheidsorgans" des Kantons Bern. Sie beantragten, die Laufentalabstimmung sei nichtig zu erklären, eventuell aufzuheben, und es sei über die gleiche Abstimmungsvorlage eine neue Abstimmung durchzuführen. Zur Begründung wiesen sie darauf hin, dass sich aus dem dem Grossen Rat des Kantons Bern am 2. September 1985 eröffneten Untersuchungsbericht der Besonderen Untersuchungskommission (BUK) zum Bericht Hafner ergebe, dass der Regierungsrat des Kantons Bern dem Propaganda-Komitee "Aktion Bernisches Laufental" (ABL) heimlich und ohne gesetzliche Grundlage nebst einem im Jahre 1980 aus allgemeinen Staatsmitteln entrichteten Betrag von Fr. 60'000.– weitere Fr. 273'281.– aus den SEVA-Lotteriegeldern für Abstimmungspropaganda bezahlt habe. Durch diese massive pro-bernische Propaganda sei das Abstimmungsergebnis wesentlich verfälscht worden. Nachdem der Grosse Rat des Kantons Bern auf die Beschwerde nicht eingetreten war, gelangten Heinz Aebi, Konrad Düblin, Alfred Jeker, Ernst Mani und Walter Schmidlin mit staatsrechtlicher Beschwerde an das Bundesgericht. Dieses stellte fest, dass der Grosse Rat wegen der Erheblichkeit der neuentdeckten Tatsachen auf das Wiedererwägungsbegehren hätte eintreten müssen, und es hiess die staatsrechtliche Beschwerde mit Urteil vom 18. März 1987 im Sinne der Erwägungen gut, soweit es darauf eintreten konnte (s. BGE 113 Ia 146 ff.). Gestützt auf das Bundesgerichtsurteil vom 18. März 1987 trat der Grosse Rat des Kantons Bern auf die von Heinz Aebi, Konrad Düblin, Alfred Jeker, Ernst Mani und Walter Schmidlin erhobene

Abstimmungsbeschwerde ein. Mit Entscheid vom 3. November 1987 wies er diese jedoch ab. Zur Begründung führte der Grosse Rat im wesentlichen aus, dass die an die ABL ausbezahlten Beträge dieser dazu dienen sollten, das im Laufental durch die Propaganda der Anschlusskantone und durch das Komitee "Ja zur besten Lösung" seit 1980 entstandene Bild - nämlich, dass das Laufental von Bern weg wolle - zu korrigieren. Es sei im Interesse des Stimmbürgers gewesen, wenn sich der Kanton Bern aus staatspolitischer Sicht zum Ausgleich dieses Informationsdefizits verpflichtet gesehen habe. Das Engagement des Kantons Bern sei nach Auffassung des Grossen Rates nicht geeignet gewesen, das Abstimmungsresultat wesentlich zu beeinflussen, zumal die zur Verfügung gestellte Summe von insgesamt rund Fr. 330'000.– den Zeitraum von fünf Jahren abgedeckt habe. Hiergegen erhoben Heinz Aebi, Konrad Düblin, Alfred Jeker, Ernst Mani und Walter Schmidlin am 18. Dezember 1987 staatsrechtliche Beschwerde beim Bundesgericht im wesentlichen wegen Verletzung des Stimmrechts (Art. 85 lit. a OG) und wegen Verletzung von Art. 4 BV (Verstoss gegen das Willkürverbot und Missachtung des Rechtsgleichheitsgebotes). Sie stellen folgende Anträge: "1. Der Beschluss des Grossen Rates des Kantons Bern vom 3. November 1987 über die Abstimmungsbeschwerde der Beschwerdeführer vom 3. September 1985 sei aufzuheben. 2. Eventuell sei die Vorinstanz anzuweisen, das Verfahren über die Abstimmungsbeschwerde vom 3. September 1985 wieder aufzunehmen. 3. Subeventuell sei die Vorinstanz anzuweisen, Vorkehren zu treffen, damit im Amtsbezirk Laufen nochmals über den Anschlussvertrag mit dem Kanton Basel-Landschaft abgestimmt werden kann. 4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Kantons Bern." Das Bundesgericht heisst die Beschwerde im Sinne der Erwägungen gut, soweit darauf eingetreten werden kann, und hebt den angefochtenen Entscheid auf.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. b) cc) In ihrer Replikschrift rügen die Beschwerdeführer auch Art. 10 EMRK als verletzt; sie machen geltend, die gemäss dieser Bestimmung garantierte Meinungsfreiheit dürfe durch die staatlichen Behörden nicht manipuliert werden.

BGE 114 Ia 427 S. 431

Der Regierungsrat erachtet diese Rüge als unzulässiges Novum; sie sei weder im Verfahren vor dem Grossen Rat noch mit der staatsrechtlichen Beschwerde, sondern eben erst im Rahmen des zweiten Schriftenwechsels vor Bundesgericht und damit verspätet vorgetragen worden (s. in diesem Zusammenhang BGE 105 Ib 40 E. 2 und BGE 101 Ia 531 E. a, ferner BGE 107 Ia 191; ARTHUR HAEFLIGER, Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich, Bern 1985, S. 272). Diesem Einwand ist entgegenzuhalten, dass die betreffende Rüge jedenfalls bereits in der Beschwerde selber insofern enthalten ist, als die Beschwerdeführer zwar noch nicht ausdrücklich Art. 10 EMRK angerufen, jedoch schon damals geltend gemacht haben, die in Frage stehenden Zahlungen des Regierungsrates an die ABL stellten einen unzulässigen Eingriff in die freie Meinungs- und Willensbildung der Stimmberechtigten im Laufental dar. Ob es sich gleichwohl um ein unzulässiges Novum handelt, weil die Rüge nicht bereits im kantonalen Verfahren erhoben worden sein soll, kann indes offenbleiben, denn im Zusammenhang mit einer Abstimmungssache, wie sie im vorliegenden Fall zur Diskussion steht, deckt sich der Schutzbereich des Rechts auf freie Meinungs- und Willensbildung mit demjenigen der politischen Rechte, die von den Beschwerdeführern im Rahmen ihrer staatsrechtlichen Beschwerde nach Art. 85 lit. a OG als verletzt gerügt werden. c) Ein aktuelles praktisches Interesse (s. hiezu BGE 111 Ib 59 E. 2a mit Hinweisen) an der Aufhebung des angefochtenen Entscheides und damit der Wiederholung der in Frage stehenden Abstimmung steht den Beschwerdeführern zu, auch wenn die Verhältnisse im Falle einer Wiederholung der Abstimmung nicht mehr dieselben sein können wie im Jahre 1983. Selbst wenn eine neue Abstimmung das Ergebnis der früheren bestätigen sollte, so würde die Wiederholung jedenfalls die aufgrund der Streitgegenstand bildenden regierungsrätlichen Intervention verbliebenen Zweifel daran, ob das damalige Ergebnis korrekt zustande gekommen sei, beseitigen können. Schon dies für sich alleine begründet ein hinreichendes praktisches Interesse an der Beschwerdeführung.

3. Die Beschwerdeführer machen im wesentlichen geltend, der Kanton Bern habe als übergeordnete Behörde überhaupt kein Recht gehabt, in die Meinungs- und Willensbildung der Stimmberechtigten des Laufentals direkt oder indirekt einzugreifen. Er habe zudem das durch Art. 1 Zusatz KV garantierte Selbstbestimmungsrecht des Laufentals und auch seine Neutralitätsverpflichtung verletzt. Auf triftige Gründe für ein Eingreifen von seiten der kantonalen

BGE 114 Ia 427 S. 432

Behörden könne es daher gar nicht ankommen. Im übrigen hätten gar keine solchen Gründe vorgelegen. Auch die Art der Intervention sei unzulässig gewesen, indem diese heimlich und mittels eines privaten Abstimmungskomitees erfolgt sei. Mit der Zahlung von insgesamt rund Fr. 330'000.– an die "Aktion Bernisches Laufental" seien schliesslich auch der Grundsatz der Gesetzmässigkeit und das Gebot der Verhältnismässigkeit verletzt worden.

4. a) Das vom Verfassungsrecht des Bundes gewährleistete politische Stimmrecht gibt dem Bürger einen Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt (BGE 114 Ia 43 E. 3; BGE 113 Ia 45 E. 2b und 294

E. 3a; BGE 112 Ia 211 E. 1b und 335 E. 4b, mit weiteren Hinweisen). Daraus folgt, dass jeder Stimmbürger seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung soll treffen können (BGE 113 Ia 294 E. 3a). Die Freiheit der Meinungsbildung schliesst grundsätzlich jede direkte Einflussnahme der Behörden aus, welche geeignet wäre, die freie Willensbildung der Stimmbürger im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen zu verfälschen (BGE 113 Ia 294 E. 3b und BGE 112 Ia 335 E. 4b, je mit Hinweisen). Eine solche unerlaubte Beeinflussung liegt etwa dann vor, 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 112 Ia 335 E. 4b mit Hinweisen). Als verwerflich gilt unter anderem, wenn eine Behörde mit unverhältnismässigem Einsatz öffentlicher Mittel in den Abstimmungskampf eingreift (s. BGE 108 Ia 157 E. 3b mit Hinweis; ferner nicht veröffentlichtes Urteil vom 20. November 1985 i.S. Ausfeld E. 2b/aa; BGE vom 19. Oktober 1983 i.S. Reist in BVR 1984, S. 102 E. 4a; BGE vom 24. November 1982 i.S. Pfenninger in BVR 1983, S. 4 E. 3; BGE vom 5. Januar 1982 i.S. Umfahrung Uster in ZBl 83/1982, S. 206; BGE vom 11. Mai 1979 i.S. Bauert, in der amtlichen Sammlung [BGE 105 Ia 243 ff.]nicht veröffentlichte E. 3, publiziert in ZBl 81/1980, S. 21; BGE vom 8. Juli 1964 i.S. Beuttner in ZBl 66/1965, S. 251).

b) Nach dieser Rechtsprechung schliesst die Freiheit der Meinungsbildung jedes Eingreifen der Behörden in einen Wahlkampf aus. Hingegen gilt es nach schweizerischer Rechtsauffassung immerhin als zulässig, dass eine Behörde ihre Sachvorlage den Stimmberechtigten zur Annahme empfiehlt und Erläuterungen oder Berichte dazu beilegt, sofern sie dabei ihre Pflicht zu objektiver Information nicht verletzt und über den Zweck und die Tragweite der Vorlage nicht falsch orientiert (BGE 113 Ia 295 f. E. 3b; BGE 112 Ia 335 E. 4c; s. auch nicht veröffentlichtes Urteil vom 9. März 1988 i.S. Comité d'initiative "Sauver La Côte" E. 3d). c) Das Bundesgericht hat in seiner Rechtsprechung zu Fällen behördlichen Eingreifens im Abstimmungskampf über eigene Vorlagen wie auch zu solchen betreffend Interventionen einer Gemeinde in einen kantonalen Abstimmungskampf Stellung genommen. Es hat dabei solches behördliches Eingreifen nur als Ausnahme zugelassen und auf Fälle beschränkt, in denen triftige Gründe für eine Tätigkeit der Behörden sprechen (BGE 113 Ia 296; BGE 112 Ia 335 ff. E. 4d mit Hinweisen). Für den Fall des Eingreifens von Gemeindebehörden in den kantonalen Abstimmungskampf hat es angenommen, dass triftige Gründe jedenfalls 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 112 Ia 336 mit Hinweisen). Beim Eingreifen der Behörden in den Abstimmungskampf über eigene Vorlagen gelten nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung strengere Massstäbe (BGE 112 Ia 337; BGE 108 Ia 159 E. 4b). Triftig sind Gründe für eine zusätzliche Information, Klarstellung usw. dann, wenn sie im Interesse einer unverfälschten Willensbildung und Willensbetätigung der Stimmbürger als notwendig erscheinen und so gewichtig sind, dass sie die Interessen an der freien, unbeeinflussten Meinungsbildung überwiegen (BGE 113 Ia 296; BGE 112 Ia 337 mit Hinweisen). Kein triftiger Grund kann in der Absicht gesehen werden, die Stimmbürger zur Annahme einer Abstimmungsvorlage zu bewegen (s. die soeben zitierten Urteile).
Das Vorliegen triftiger Gründe ist vom Bundesgericht etwa im erwähnten Urteil vom 24. November 1982 i.S. Pfenninger (BVR 1983, S. 6 f.) angenommen worden. In jenem Urteil hat es eine Plakataktion der Behörden noch als Information gewertet und darin im Gegensatz zur Propaganda keine unzulässige Beeinflussung des Stimmbürgers gesehen, und angesichts der Komplexität

des Abstimmungsgegenstandes hat es das Vorliegen wichtiger Gründe für eine Zusatzinformation bejaht. Im ebenfalls schon genannten Urteil vom 20. November 1985 i.S. Ausfeld (E. 2b/aa) hat das Bundesgericht triftige Gründe für die nochmalige Veröffentlichung eines Teils der Abstimmungszeitung deshalb als gegeben erachtet, weil sich die Abstimmungszeitung noch mit einem dahingefallenen Gegenvorschlag befasst hatte. Ferner hat es im Falle einer kantonalen Abstimmung über drei Vorlagen die Tatsache, dass hinsichtlich der von einer dieser Vorlagen betroffenen Liegenschaft in einer früheren Abstimmung ein Kredit für einen Umbau verworfen worden war, und die Befürchtung des Regierungsrates, dass der Stimmbürger für die Teilnahme an der Abstimmung zuwenig motiviert sein könnte, nicht als triftige Gründe anerkannt, um die durch den Regierungsrat eine Woche vor dem Urnengang in zwei Zeitungen veröffentlichte Informationsseite über die in Frage stehenden Vorlagen zu rechtfertigen (BGE 112 Ia 337 f. E. 4d). d) Bei der hier zur Diskussion stehenden Abstimmung im bernischen Amtsbezirk Laufen handelt es sich um eine solche einer dem Kanton Bern untergeordneten Körperschaft. Die Frage der Zulässigkeit der Intervention einer übergeordneten Körperschaft in den Abstimmungskampf einer ihr untergeordneten Körperschaft war vom Bundesgericht - soweit ersichtlich - bis heute nicht zu beurteilen. In der Literatur wird ein solcher Eingriff als grundsätzlich unzulässig betrachtet (ETIENNE GRISEL, L'information des citoyens avant les votations, in Festschrift für Hans Nef, Zürich 1981, S. 61; ULRICH WEDER, Die innenpolitische Neutralität des Staates, Diss. Zürich 1981, S. 78; ANDREAS AUER, L'intervention des collectivités publiques dans les campagnes référendaires, in Revue de droit administratif et de droit fiscal [RDAF]41/1985, S. 192; vgl. auch GEORG MÜLLER, Die innenpolitische Neutralität der kantonalen öffentlichen Unternehmen, in ZBl 88/1987, S. 435; ferner ALFRED KÖLZ, Gutachten an die Besondere Untersuchungskommission [BUK]des Grossen Rates des Kantons Bern vom 20. März 1985, S. 8), ebenso vom Regierungsrat des Kantons Zürich, der mit Entscheid vom 15. November 1978 i.S. Bauert feststellte (ZBl 80/1979, S. 160), dass es unzulässig wäre, wenn der Kanton zur Beeinflussung einer Gemeindeabstimmung staatliche Mittel einsetzen würde (diese Feststellung bildete nicht Gegenstand des anschliessenden bundesgerichtlichen Verfahrens i.S. Bauert, BGE 105 Ia 243 ff. bzw. ZBl 81/1980, S. 20 ff.). GRISEL

(a.a.O., S. 61) begründet dies damit, dass der Grosse Rat oder der Regierungsrat vor einer Abstimmung in einer Gemeinde sowenig wie der Bundesrat vor einer kantonalen Abstimmung Stellung zu nehmen haben, um so weniger, als sie zum Entscheid über die Gültigkeit der Abstimmung angerufen werden könnten und somit in der gleichen Sache Richter und Partei wären. Es erscheint in der Tat als unzulässig, wenn sich ein Kanton in den Abstimmungskampf einer Gemeinde oder eines Bezirks in Angelegenheiten einmischt, in welchen diesen Körperschaften eine gewisse Autonomie zusteht (s. KÖLZ, a.a.O., S. 8). Bezüglich der Gemeinde ergibt sich dies schon aus der ihr nach kantonalem Verfassungs- und Gesetzesrecht eingeräumten Autonomie (vgl. MÜLLER, a.a.O., S. 435, und AUER, a.a.O., S. 192). Aber auch hinsichtlich eines als öffentlichrechtliche Körperschaft konstituierten Bezirks erscheint ein solcher Eingriff durch den Kanton als grundsätzlich unzulässig. Im vorliegenden Fall war es zudem aufgrund des genannten Verfassungszusatzes alleiniges Recht des Laufentals, über seine politische Zukunft zu bestimmen (s. in diesem Sinne auch BUK-Bericht, S. 74). Allerdings ist unbestreitbar, dass die in Frage stehende Abstimmungsvorlage den Kanton Bern in seiner Existenz betroffen hat, ging es doch um die Ablösung eines Teils seines Gebietes. Der Kanton Bern ist somit ähnlich wie im Falle einer eigenen Vorlage betroffen gewesen.

5. Es stellt sich demnach zunächst die Frage, ob der Kanton Bern als übergeordnetes Gemeinwesen unter den damaligen besonderen Verhältnissen in den direktdemokratischen Prozess des ihm untergeordneten Amtsbezirks eingreifen durfte. Der Grosse Rat des Kantons Bern hat diese Frage im angefochtenen Entscheid bejaht im wesentlichen mit der Begründung, mit der zur Diskussion stehenden finanziellen Intervention des Regierungsrates hätten die ungleichlangen Spiesse im Laufental wiederhergestellt werden müssen. Bei der damals

gegebenen Situation einerseits aufgrund des jahrelangen Abseitsstehens des Kantons Bern im Auswahlverfahren und anderseits aufgrund der Mitfinanzierung einer öffentlichrechtlichen Körperschaft [der Bezirkskommission Laufental, BKL], die vor allem im Hinblick auf den Anschluss an den Kanton Basel-Landschaft tätig gewesen sei - sei der Kanton Bern gegenüber dem Kanton Basel-Landschaft in einer weit ungünstigeren Ausgangslage gewesen. Es habe durchaus im Interesse des Stimmbürgers gelegen, wenn sich der Kanton Bern aus stark

politischer Sicht zum Ausgleich dieses Informationsungleichgewichts und -defizits verpflichtet gesehen habe. a) Der Amtsbezirk Laufen ist als öffentlichrechtliche Körperschaft organisiert, sinngemäss wie ein Gemeindeverband (Art. 2 des vom 19. November 1975 datierten Gesetzes über die Einleitung und Durchführung des Anschlussverfahrens des Amtsbezirks Laufen an einen benachbarten Kanton, Anschlussverfahrensgesetz). Der Kanton muss sich daher mit der Rolle der Aufsichtsbehörde begnügen (Art. 19 f. des Anschlussverfahrensgesetzes), dies selbst bei den Verhandlungen mit dem Anschlusskanton (Art. 12 Abs. 2 und Art. 15 Abs. 2 des Anschlussverfahrensgesetzes). Der Amtsbezirk Laufen ist - als eigene politische Einheit - von Verfassungs wegen ermächtigt worden, in einer Volksbefragung über den Anschluss an einen Nachbarkanton zu entscheiden (Art. 1, 5 und 12 Zusatz KV). Es ist ihm in dieser Beziehung eingeräumt worden, einen eigenen Willen zu bilden und ihn durchzusetzen, dies selbst für den Fall, dass das Ergebnis den Vorstellungen des Kantons zuwiderlaufen oder diesem gar Nachteile bringen würde. Durch die Billigung der Zusatzbestimmungen zur Staatsverfassung überliessen es die Stimmbürger des Kantons Bern den Jurassiern einerseits und den Laufentalern anderseits, selbst über ihre Zukunft zu entscheiden; es sollte somit allein vom Willen der Bevölkerung des jurassischen Landesteils abhängen, ihren politischen Status zu bestimmen, ohne dass dem Kanton Bern Einwirkungsmöglichkeiten oder gar ein Veto vorbehalten worden wäre (DANIEL THÜRER, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, mit einem Exkurs zur Jurafrage, Diss. Zürich 1976, S. 213). Damit wurde der Bevölkerung des jurassischen Landesteils und entsprechend auch dem Laufental ein eigentliches Selbstbestimmungsrecht eingeräumt (THÜRER, a.a.O., S. 211 ff.), wie dies der Grosse Rat des Kantons Bern in seiner Botschaft an die Stimmbürger betreffend den Verfassungszusatz hinsichtlich des jurassischen Landesteils im Dezember 1969 ausdrücklich festgehalten hatte. Entsprechend lautete denn auch der Kommentar des vom 7. September 1971 datierten Berichtes der Kommission der guten Dienste für den Jura: "Es rechtfertigt sich..., festzuhalten, dass sie (die neuen Verfassungsbestimmungen) den Jurassiern das Maximum dessen geben, was sie anstreben können, indem sie das bedingungslose Recht auf Selbstbestimmung gewähren... Man kann sich keine grosszügigere Anwendung des Rechts auf Selbstbestimmung vorstellen." Nebstdem bekräftigten die Verhandlungsdelegationen der Regierungsräte der

Kantone Bern und Basel-Landschaft in einer vom 22./23. Juni 1982 datierten Absichtserklärung ausdrücklich, dieses "Selbstbestimmungsrecht des Laufentals... in keiner Weise zu beeinflussen, einzuschränken oder mit sachfremden Überlegungen zu belasten" (s. Vorlage des Regierungsrates an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft vom 8. Mai 1988, S. 6, in Beantwortung einer schriftlichen Anfrage und einer Interpellation, die von zwei Landräten dieses Kantons im Zusammenhang mit der Laufental-Abstimmung von 1983 eingereicht worden waren). Dieses Selbstbestimmungsrecht schliesst es grundsätzlich aus, von seiten des Kantons auf die den Laufentalern zugesicherte freie Willensbildung einzuwirken; ein gewisser Vergleich mit der Gemeindeautonomie drängt sich auf (vgl. MÜLLER, a.a.O., S. 435, und AUER, a.a.O., S. 192; ferner KÖLZ, a.a.O., S. 8).

b) Vom Grundsatz der Trennung der verschiedenen Ebenen der Willensbildung macht die bundesgerichtliche Rechtsprechung - wie ausgeführt worden ist (s. oben E. 4c) - im Falle von Gemeinden eine Ausnahme, die von einer kantonalen Abstimmungsvorlage besonders betroffen sind (s. BGE vom 5. Januar 1982 in ZBl 83/1982, S. 206 f.; BGE 108 Ia 160 f.; BGE 105 Ia 244 ff.). Eine solche Ausnahme ist also nur dort gerechtfertigt, wo es um die Erfüllung spezifischer örtlicher Anliegen, um die Sachnähe der Aufgabenerfüllung oder um die Gewährleistung direkter, örtlicher Demokratie geht (vgl. die soeben zitierten Urteile), wo die Gemeinde eben wirklich "besonders" betroffen ist. Sie lässt sich indes nicht ohne weiteres auf das Verhältnis des Kantons zur Gemeinde ausdehnen. Unvorstellbar erscheint, dass der Kanton generell auf das politische Zustandekommen der Gemeindebeschlüsse hin einwirken und diese nicht nur von Aufsichts wegen kontrollieren würde. Ob im allgemeinen Ausnahmefälle als zulässig zu erachten sind, in denen der Kanton vor einer Gemeindeabstimmung über seinen Standpunkt informieren darf - man denke etwa an die sehr aktuellen Fälle von kantonalen Infrastrukturanlagen (z.B. zur Abfallbeseitigung), zu deren Erstellung der Kanton unter Umständen von Gesetzes wegen verpflichtet ist (Art. 31 f. USG), deren Realisierung aber einer Zonenplanänderung bedarf, kann hier offenbleiben, denn im vorliegenden Fall liegen die Dinge speziell. Hier lässt sich von einer besonderen Betroffenheit des Kantons (Bern) sprechen, da es um den Bestand seines Gebietes und seines Volkes und damit um den Bestand der klassischen Merkmale eines Staates schlechthin geht (s. in diesem Zusammenhang etwa HÄFELIN/

HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 2. Auflage [1988], S. 49 ff. N. 155 ff.). Eine zusätzliche Besonderheit liegt in den Beziehungen des derart betroffenen Kantons zu den Nachbarkantonen, namentlich zum Kanton Basel-Landschaft. Darauf wird im folgenden einzugehen sein. c) Nach dem Ausgeführten soll jeder Stimmbürger seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen können. Das bedeutet, dass möglichst alle Argumente mit gleicher Chance geäussert, verbreitet, diskutiert sowie nach Vor- und Nachteilen abgewogen werden können, bevor entschieden wird (BGE 113 Ia 295 E. 3a). Gerade diese Zielsetzung bedingt in der Regel, dass die Behörde über ihre Stellungnahme informiert und ihre Auffassung der öffentlichen Interessen wahrt (vgl. BGE 113 Ia 296), was sie namentlich mit ihren Abstimmungserläuterungen macht. In diesem Sinne gab die Bezirkskommission Laufental im Mai 1983 ihre "Erläuterungen zur Volksabstimmung vom 11. September 1983 betreffend den Vertrag vom 2. Februar 1983 über die Aufnahme des Amtsbezirks Laufen in den Kanton Basel-Landschaft" heraus. Im Juni 1983 veröffentlichte sie zudem den "Kommentar zum Anschlussvertrag", der allerdings nicht von ihr selber, sondern vom Kanton Basel-Landschaft zuhanden des Landrates Baselland und "weiterer interessierter Kreise" erstellt worden war. Gemäss seiner Einleitung wurde dieser "Kommentar" den Laufentaler Behörden und allen anderen daran interessierten Stellen abgegeben, womit er der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt wurde. Schliesslich bestand eine vom August 1983 datierte "Vergleichende Darstellung der Kantone Bern und Basel-Landschaft", die ebenfalls von der Bezirkskommission Laufental herausgegeben wurde. Im Vorwort der "Erläuterungen" vom Mai 1983 wurden die Stimmberechtigten auf die beiden soeben genannten zusätzlichen Dokumente verwiesen und darüber orientiert, wie diese beschafft werden könnten. Es fragt sich, ob diese Information der Bezirkskommission Laufental der für amtliche Erläuterungen geltenden Pflicht zu objektiver Information und zur Orientierung über Zweck und Tragweite der Vorlage (s. BGE 108 Ia 157) entspricht. Nach bernischem Recht muss die Erläuterung - jedenfalls auf kantonaler Ebene - aus "einer kurzen sachlichen Erläuterung" bestehen, "die auch den Gegenargumenten Rechnung trägt" (Art. 77 Abs. 1 lit. b des bernischen Gesetzes über die politischen Rechte vom

5. Mai 1980, GPR). Die Bezirkskommission bestand aus 25 Mitgliedern, die im Grossratswahlverfahren gewählt wurden (Art. 4 und 5 des Anschlussverfahrensgesetzes). Sie sprachen sich mit 14 gegen 11 Stimmen für den Anschlussvertrag mit dem Kanton Basel-Landschaft aus. Die Kommission diskutierte, ob sie sich im übrigen neutral zu verhalten habe, entschied sich dann aber mit gleicher Mehrheit dafür, eine Empfehlung auf Zustimmung abzugeben, also für den Anschlussvertrag einzutreten. Gegenargumente finden sich in den "Erläuterungen" nicht. Wohl darf auch eine bernische Behörde in den Abstimmungserläuterungen die Annahme der Vorlage empfehlen und die Gründe darlegen, die ihre Mehrheit zu einer Befürwortung veranlasst haben. Anderseits ist nicht vorgesehen, dass die Gegner bei der Redaktion der Erläuterungen ihre Argumente selbst wörtlich formulieren dürfen. Das heisst aber noch lange nicht, dass diese überhaupt verschwiegen werden dürfen (s. BGE vom 19. Oktober 1983 i.S. Reist in BVR 1984, S. 106). Diese Anforderungen an das kantonale Abstimmungsverfahren, wie sie im soeben zitierten Urteil beschrieben sind, sind im vorliegenden Fall analog anzuwenden, geht es doch hier um eine gleiche Art der Urnenabstimmung auf überkommunaler Ebene. Nach dem Gesagten erscheint die Behauptung des Berner Regierungsrates in seiner Vernehmlassung vom 24. Februar 1988, es habe der Eindruck entstehen können, die Bezirkskommission Laufental stehe einseitig hinter der Vorlage, jedenfalls nicht als völlig unbegründet. Unter diesen Umständen spricht einiges dafür, das Vorliegen triftiger Gründe für eine zusätzliche, über die Abstimmungserläuterungen der Bezirkskommission Laufental hinausgehende kantonal-bernische Information über die Gegenargumente zu bejahen. Eine solche zusätzliche Information wäre im Interesse einer unverfälschten Willensbildung und Willensbetätigung der Stimmbürger durchaus zumindest wünschbar gewesen. d) Eine andere Frage ist indes, ob ein so gewichtiges Interesse daran bestand, dass es das Anliegen an der freien, unbeeinflussten Meinungsbildung überwog (vgl. BGE 113 Ia 296). aa) Um das Anschlussverfahren an sich auf Berner Seite zu ermöglichen, wendete der Kanton Bern für die Arbeiten der Bezirkskommission Laufental aus öffentlichen Geldern insgesamt Fr. 1'365'000.– auf (dies also unabhängig von den Beträgen, die der Regierungsrat der "Aktion Bernisches Laufental" hatte

zukommen lassen). Allerdings macht der Regierungsrat geltend, die Bezirkskommission Laufental habe sich mehrheitlich für einen Anschluss an den Kanton Basel-Landschaft eingesetzt, was - wie ausgeführt (oben E. 5c) - jedenfalls nicht ausgeschlossen werden kann. Anderseits wurden natürlich auch durch den Kanton Basel-Landschaft selber Mittel für die Vorbereitung und die Durchführung der den Anschluss des Laufentals betreffenden Volksabstimmung im eigenen Kanton eingesetzt. Im angefochtenen Grossratsentscheid wird die Intervention des Kantons Bern denn auch nicht nur mit der behaupteten Einseitigkeit der Bezirkskommission Laufental gerechtfertigt, sondern der Grosse Rat des Kantons Bern macht zudem geltend, der Kanton Basel-Landschaft habe zur Annahme seiner verfassungsrechtlichen Grundlagen für einen eventuellen Anschluss des Laufentals eine eigene interne Öffentlichkeitsarbeit entfaltet und dazu Fr. 239'000.– ausgegeben. Diese Öffentlichkeitsarbeit habe eine grenzüberschreitende Wirkung in das Laufental hinein gehabt. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft habe sich zudem im eigenen Kanton sehr engagiert für die Annahme des Anschlussvertrages eingesetzt. Da die Kampagne in der stark nach Basel orientierten, im Laufental sehr verbreiteten Presse ("Nordschweiz", "Basler Zeitung") erschienen sei, sei dies einer eigentlichen zusätzlichen Werbung für einen Anschluss gleichgekommen. Der basellandschaftliche Regierungsrat beziffert die kantonalen Ausgaben, die für die Vorbereitung und die Durchführung der Volksabstimmung im eigenen Kanton - hauptsächlich für die Abstimmungserläuterungen an die eigenen Stimmberechtigten - ausgegeben worden seien, auf rund Fr. 117'000.–. Die restlichen Zahlungen bis auf rund Fr. 239'000.– hätten sich auf die vorangehenden Phasen, namentlich auf die Auswahl unter den verschiedenen Kantonen, verteilt. Beizufügen ist, dass das "Baselbieter Laufental-Komitee" nach Ausweis des Regierungsrates des Kantons Basel-Landschaft über einen Kredit von Fr. 50'000.– verfügte, welchen es im Verlaufe seiner Tätigkeit praktisch voll ausschöpfte, so dass ihm nach der entscheidenden Abstimmung ein Fehlbetrag in der Höhe von rund Fr. 50'000.– verblieb. An diesen Fehlbetrag leistete die Basellandschaftliche Kantonalbank dem Komitee auf Beschluss ihres Bankrates hin einen Beitrag

von Fr. 25'000.–, dies allerdings erst nach der Abstimmung von 1983 (s. die bereits erwähnte, vom 8. März 1988 datierte Vorlage des Regierungsrates des Kantons

BGE 114 Ia 427 S. 441

Basel-Landschaft an den Landrat dieses Kantons, S. 9 f.). Ob bzw. welche Beziehungen zwischen dem "Baselbieter Laufental-Komitee" und dem Laufentaler Komitee "Ja zur besten Lösung" bestanden, lässt sich den Akten nicht entnehmen, kann hier aber offenbleiben. Wie es sich mit den soeben genannten, im Kanton Basel-Landschaft im Hinblick auf die Abstimmung von 1983 geleisteten Zahlungen im einzelnen verhält, ist im vorliegenden Verfahren nicht zu beurteilen. Immerhin kann festgestellt werden, dass keinerlei Hinweis dafür besteht, dass diese Zahlungen in irgendeiner Weise unkorrekt erfolgt wären. bb) Ebenfalls am 11. September 1983, an dem im Laufental entschieden wurde, fand die Abstimmung im Kanton Basel-Landschaft statt. Auch in diesem Kanton war - wie erwähnt - eine Abstimmungskampagne durchgeführt worden. Es wurden nicht nur Abstimmungserläuterungen verteilt, sondern wie üblich öffentliche Diskussionen durchgeführt, unter Beteiligung der Medien. Wird in Betracht gezogen, dass das Laufental und das Baselbiet aneinander angrenzen und der gleichen Region angehören, in der die Bürger hin- und herpendeln, dieselben Zeitungen und Medien konsultieren usw., so lässt sich ein erheblicher tatsächlicher Einfluss - eine Fernwirkung - von der Meinungsbildung im Kanton Basel-Landschaft auf diejenige im Laufental nicht ausschliessen. Dies spricht wiederum eher für die bernische These von einem gewissen Ungleichgewicht zu Gunsten des Kantons Basel-Landschaft. cc) Im vorliegenden Fall gibt es also nicht nur interne Gründe für eine die Abstimmungserläuterungen der Bezirkskommission ergänzende Zusatzinformation seitens der kantonal-bernischen Behörden. Gründe hiefür sind ausserdem zu bejahen, wenn sie - wie hier - von aussen gesetzt wurden. Die Besonderheit liegt im vorliegenden Fall darin, dass das Abstimmungsobjekt ein Vertrag mit einem Partner ist, der ebenfalls in einer Volksabstimmung entschied, und zwar am gleichen Tag, am 11. September 1983. Dieser Besonderheit wird man allein mit dem Hinweis auf das Selbstbestimmungsrecht nach der bernischen Kantonsverfassung nicht gerecht, bezieht sich doch dieses nur auf das interne Verhältnis zwischen dem Laufental und dem Kanton Bern. Der Aussenaspekt der Beziehungen zum Nachbarkanton Baselland wird durch das Selbstbestimmungsrecht nicht erfasst. Die Natur des

BGE 114 Ia 427 S. 442

Entscheidungsgegenstandes beeinflusst aber den Gehalt der darauf gerichteten Volks- und Parlamentsrechte, was aus dem Bundesstaats-, dem interkantonalen und dem interkommunalen Recht bekannt ist; vor allem ist bei Verträgen das Antragsrecht des Parlamentariers und des Bürgers in der Gemeindeversammlung, d.h. sein Recht zur inhaltlichen Mitgestaltung einer Vorlage, beschränkt. Wie der vorliegende Fall zeigt, erstrecken sich diese Einflüsse unter Umständen auch auf den Meinungsbildungsprozess. e) Unter Berücksichtigung aller dieser Besonderheiten des vorliegenden Falles und der Komplexität der damaligen Verhältnisse, wie sie vorstehend aufgezeigt worden sind, durften die Voraussetzungen für eine zusätzliche, die Erläuterungen der Bezirkskommission ergänzende kantonal-bernische Information zur Wiederherstellung der Chancengleichheit im Meinungsbildungsprozess als grundsätzlich gegeben erachtet werden. Dies gilt um so mehr, wenn man sich die starke Stellung in Erinnerung ruft, welche die schweizerischen Kantone unter der bundesstaatsrechtlichen Bestandes- und Gebietsgarantie besitzen (vgl. HÄFELIN/HALLER, a.a.O., S. 63 ff. N. 203 ff.). Eine ganz andere Frage ist dagegen, auf welche Art, mit welchen Mitteln und in welchem Umfang eine solche Intervention durch die kantonalen Behörden erfolgen durfte. Diese Frage braucht indes hier nicht im einzelnen abschlies-

send beantwortet zu werden, da die Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bildenden Zahlungen von rund Fr. 330'000.–, die der bernische Regierungsrat der "Aktion Bernisches Laufental" geleistet hatte, jedenfalls in unzulässiger Weise erfolgt waren, wie nachfolgend aufzuzeigen ist.

6. a) Bei der "Aktion Bernisches Laufental" handelt es sich um ein privates Abstimmungskomitee. Es stellt sich daher vorerst die Frage, ob es zulässig ist, ein solches Komitee mit öffentlichen Geldern zu unterstützen. Das Bundesgericht hatte im schon erwähnten Urteil vom 19. Oktober 1983 i.S. Reist (BVR 1984 S. 97 ff., insbesondere S. 102 ff. E. 4) zur Frage der Leistung öffentlicher Mittel durch verschiedene Gemeinden an ein Abstimmungskomitee in einem kantonalen Abstimmungskampf Stellung zu nehmen. Es erklärte die Grundsätze der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bezüglich anderer Fälle des Eingreifens einer Gemeinde in einen kantonalen Abstimmungskampf als auf den Fall anwendbar. Zur Tatsache der mittelbaren Beteiligung am Abstimmungskampf führte es lediglich aus, der Umstand, dass die Abstimmungspropaganda

nicht von einer einzelnen Gemeinde geführt worden sei, sondern von einem Komitee, in dem die interessierten Gemeinden vertreten gewesen seien, ändere nichts an den wesentlichen Fragen. Entscheidend für die Zulässigkeit der Zahlung an das betreffende Komitee war offensichtlich die Tatsache, dass die verschiedenen Gemeinden im betreffenden Komitee vertreten waren. Ob an jener Auffassung festgehalten werden könnte, kann hier offenbleiben. Anders als im Fall Reist handelt es sich im vorliegenden Fall um die Unterstützung eines rein privaten Komitees mit grösstenteils verdeckten Zahlungen durch eine übergeordnete Behörde im Abstimmungskampf einer Vorlage einer ihr untergeordneten Körperschaft. Aus dem bundesgerichtlichen Urteil vom 24. November 1982 i.S. Pfenninger (BVR 1983, S. 6) ist e contrario zu schliessen, dass das Bundesgericht eine indirekte Werbung mittels öffentlicher Mittel über ein privates Aktionskomitee grundsätzlich als unzulässig erachtet hat. Diese Auffassung ist klarerweise zu bestätigen. Bei der finanziellen Unterstützung privater Komitees hat die Behörde keine hinreichende Kontrolle über die zweckkonforme Verwendung der öffentlichen Geldmittel und über die Wahrung der gebotenen Objektivität und Zurückhaltung (s. Urteil des Regierungsrates des Kantons Aargau vom 20. August 1984 in ZBl 86/1985, S. 201 ff., S. 210; LUCAS DAVID, Schweizerisches Werberecht, Zürich 1977, S. 351; KÖLZ, a.a.O., S. 18). Aktionskomitees betreiben Werbung und wollen den Stimmbürger für oder gegen eine Abstimmungsvorlage überzeugen. Behörden in einer sie selber betreffenden Abstimmungsvorlage dürfen aber lediglich im Interesse einer unverfälschten Willensbildung und Willensbetätigung der Stimmbürger zusätzliche Informationen, Klarstellungen, Richtigstellungen usw. vornehmen, und dies - wie ausgeführt - nur bei Vorliegen triftiger Gründe. Zudem haben sie auch in der Wahl der Mittel äusserste Zurückhaltung zu wahren. Auf indirektem Wege über private Abstimmungskomitees Werbung und Abstimmungspropaganda vorzunehmen, ist somit ebensowenig wie auf direktem Wege zulässig (s. auch BGE vom 19. Oktober 1983 i.S. Reist in BVR 1984, S. 102 ff.; MÜLLER, a.a.O., ZBl 88/1987, S. 426 und S. 436 ff.; vgl. ferner KÖLZ, a.a.O., S. 19). Bei der Intervention des Regierungsrates des Kantons Bern handelte es sich nun aber keinesfalls mehr um objektive und sachliche Information, sondern um klare Werbung. Es wurden nicht nur objektiv und sachlich Grundlagen geliefert und mit der

einer Behörde auferlegten Zurückhaltung Empfehlungen abgegeben (s. in diesem Zusammenhang BGE 113 Ia 295 f. E. 3b; BGE 112 Ia 335 E. 4c; ferner nicht veröffentlichtes Urteil vom 9. März 1988 i.S. Comité d'initiative "Sauver La Côte" E. 3d), sondern durch die "Aktion Bernisches Laufental" in der Art privater, po-

litischer Werbung Schlagworte und Abstimmungsparolen vertreten, womit die Stimmbürger hätten überzeugt werden sollen, ein Nein in die Urne zu legen. Nach dem Gesagten ist aber solche politische Propaganda unzulässig. Die Entgegnung des Regierungsrates, mit der finanziellen Unterstützung sei erreicht worden, dass die überparteiliche private Organisation ABL die Haltung des Kantons Bern ins Licht habe stellen können, dass sie ebenso beleuchtet worden sei wie der zuletzt durch Flutlicht ins Blickfeld gestellte Kanton Basel-Landschaft, vermag dagegen nicht aufzukommen. Auch die Verfolgung dieses Anliegens des Regierungsrates hätte keine Werbung, sondern bloss objektive und sachliche Information bedingt. Die erwähnten Besonderheiten des vorliegenden Falles vermochten aber weder eine Intervention über ein privates Komitee, die zudem heimlich erfolgte (s. hiezu nachf. lit. b), noch politische Werbung zu rechtfertigen. Insbesondere besteht ja - wie erwähnt - keinerlei Hinweis dafür, dass der Kanton Basel-Landschaft seinerseits den Meinungsbildungsprozess in seinem eigenen Gebiet oder in der Region Laufental in irgendeiner Weise unkorrekt beeinflusst hätte. Anhaltspunkte für andere Annahmen fehlen. Es hätte am Kanton Bern gelegen, die entsprechenden Abklärungen vorzunehmen oder wenigstens dem Bundesgericht dahingehend lautende Anträge zu stellen. Dies ist aber nicht geschehen, so dass sich weitere Untersuchungen erübrigen. b) Eine verdeckte Einflussnahme ist in besonderem Masse verpönt (s. BGE 113 Ia 296). Die zur Diskussion stehenden Mittel, die der bernische Regierungsrat der "Aktion Bernisches Laufental" hatte zukommen lassen, wurden zum grössten Teil (ungefähr Fr. 270'000.– der der ABL insgesamt bezahlten Summe von rund Fr. 330'000.–) der SEVA-Kasse entnommen. Sie stammten somit aus einer Quelle, über deren Mittel nicht öffentlich abgerechnet wurde. Die Geldentnahme wurde in der Öffentlichkeit nicht nur nicht zugegeben, sondern sogar noch abgestritten. Eine derartige Unterstützung ist jedenfalls verwerflich, weil sie heimlich, d.h. für die Stimmbürger nicht erkennbar und ohne demokratische Kontrolle erfolgt.

BGE 114 Ia 427 S. 445

Solches Vorgehen bewirkt in hohem Masse die Gefahr, dass die demokratische Willensbildung verfälscht wird. Dazu kommt, dass auch finanzielle Leistungen an Abstimmungskämpfe im allgemeinen einer gesetzlichen Grundlage bedürfen, weil nur so die demokratische Legitimation gewährleistet ist und auch die Minderheiten entsprechend zum Wort kommen (vgl. BGE 108 Ia 164; in diesem Sinne auch KÖLZ, a.a.O., S. 24 ff.). Deshalb hat das Bundesgericht verschiedentlich - unausgesprochen - vorausgesetzt, dass sich die Kreditbewilligung auf einen Gemeindeversammlungs- oder Parlamentsbeschluss stützen müsse (BGE 113 Ia 291 ff.; BGE 108 Ia 155 ff.; BGE 105 Ia 243 ff.; im bereits erwähnten Urteil vom 24. November 1982 i.S. Pfenninger [BVR 1983, S. 1 ff.]brauchte die Frage, ob es einer gesetzlichen Ermächtigung für behördliche Information ausserhalb der Abstimmungsbotschaft bedürfe, nicht entschieden zu werden, nachdem GRISEL [a.a.O., S. 59/60]die Feststellung im Urteil Beuttner vom 8. Juli 1964 [ZBl 66/1965, S. 247], dass der Erlass von Abstimmungsempfehlungen wie jedes Verwaltungshandeln eine gesetzliche Ermächtigung voraussetze, kritisiert hatte, doch standen eben im letztgenannten Urteil anders als im vorliegenden Verfahren blosse behördliche Abstimmungsempfehlungen und nicht von einer Behörde über die üblichen amtlichen Empfehlungen oder Erläuterungen hinausgehend erbrachte finanzielle Leistungen zur Diskussion).
Für die Zahlungen in der Höhe von rund Fr. 330'000.–, die der Regierungsrat der "Aktion Bernisches Laufental" verdeckt überwiesen hatte, fehlt eine gesetzliche Grundlage. Auch die Motion Mast, die beim Grossen Rat des Kantons Bern zwischen der ersten und der zweiten der regierungsrätlichen Zahlungen an die ABL eingereicht wurde, vermag die gesetzliche Grundlage nicht zu ersetzen; sie war in dieser Hinsicht zu unbestimmt formuliert, hatte sie doch - soweit hier wesentlich - lediglich folgenden Wortlaut: "Der Grosse Rat des Kantons Bern bezeugt den Laufentalern seine Verbundenheit und Freundschaft... Der Regierungsrat wird beauftragt, die Öffentlichkeit in diesem Sinn zu informieren und dafür die nötigen Mittel zur Verfügung zu stellen." Im übrigen handelte es sich bei rund Fr. 270'000.– der der "Aktion Bernisches Laufental" zur Verfügung gestellten Gelder - wie erwähnt - um solche des SEVA-Fonds, die nicht für die Zwecke bestimmt waren, für die sie dann tatsächlich eingesetzt wurden. Der Regierungsrat war somit ebenfalls aus diesem Grunde zu den betreffenden Ausgaben nicht befugt.

c) Der Einsatz öffentlicher Gelder für die "Aktion Bernisches Laufental" war auch unverhältnismässig. Laut ihrer geprüften Vereinsrechnung hatte die ABL im Zeitraum vom 1. Juli 1979 bis 2. Oktober 1984 Einnahmen in der Höhe von Fr. 338'323.60, während die Ausgaben Fr. 428'866.45 ausmachten. Von diesen Einnahmen stammten Fr. 333'281.– (85,83%) aus öffentlichen Geldern des Kantons Bern; die Eigenmittel der ABL betrugen somit Fr. 55'042.60 (14,17%). Auch wenn man berücksichtigen wollte, dass der Ausgabenüberschuss einmal durch private Mittel bezahlt werden muss bzw. musste, so ergibt sich immer noch, dass 75,64% des gesamten Aufwandes der ABL aus öffentlichen Mitteln stammten. Die Tätigkeit der ABL und ihre Propaganda für die Abstimmung vom 11. September 1983 waren somit klarerweise in erheblichem Masse durch den Kanton Bern finanziert worden. Dabei kann nicht ins Gewicht fallen, dass die zwei ersten Zahlungen durch den bernischen Regierungsrat, Fr. 60'000.– im Jahre 1980 und Fr. 123'281.– im Jahre 1982, noch vor dem am 10. Februar 1983 erfolgten Abschluss des Vertrags mit dem Kanton Basel-Landschaft geleistet wurden. Immerhin kann aber nicht ausgeschlossen werden, dass bereits ein Teil dieser Gelder im Hinblick auf den Abstimmungskampf für die Abstimmung im September 1983 verwendet wurde. Entscheidend ist indes, dass wenigstens die Summe von Fr. 100'000.– im Jahre 1983 für die betreffende Abstimmungskampagne bezahlt wurde und dass auch der nachträglich im Jahre 1984 - geleistete Betrag von Fr. 50'000.– diesem Zwecke diente, dass die "Aktion Bernisches Laufental" also wenigstens Fr. 150'000.– aus öffentlichen Geldern zur Verfügung gestellt erhielt. Der Eingriff des Regierungsrates des Kantons Bern in den Abstimmungskampf im Laufental erweist sich demnach auch unter dem Gesichtswinkel des Umfangs der eingesetzten öffentlichen Gelder als unzulässig.

7. Zu prüfen bleibt, welche Folgen der rechtswidrigen Intervention des Regierungsrates des Kantons Bern zu geben sind. a) Die Auswirkungen der unzulässigen Unterstützung der "Aktion Bernisches Laufental" mit öffentlichen Mitteln lassen sich zwar nicht ziffernmässig feststellen. Dies bedeutet indes nicht, dass der Mangel schon deswegen als erheblich zu erachten und der angefochtene Entscheid aufzuheben bzw. die Abstimmung neu durchzuführen sei. 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 Urnenganges abgesehen werden (BGE 113 Ia 302 E. 4a; BGE 112 Ia 338 E. 5; BGE 105 Ia 155 E. 5b, mit weiteren Hinweisen). b) Die Abstimmung ergab 3575 Ja-Stimmen (43,33%) und 4675 Nein-Stimmen (56,67%). Die Differenz betrug somit 1100 Stimmen oder 13,34%. Diese Differenz ist relativ gross. Damit bei gleicher Zahl der Stimmberechtigten eine die Vorlage annehmende Mehrheit zustande gekommen wäre, hätten mindestens 551 der mit Nein stimmenden - also 6,68% der an der Abstimmung teilnehmenden - Stimmbürger anders stimmen müssen. Die Stimmbeteiligung zeigte ein Rekordergebnis von 92,9%. Es lässt sich dabei nicht mit Sicherheit feststellen, ob und auf welcher Seite die Stimmbeteiligung ohne Mangel geringer gewesen wäre. Auch darf nicht unbeachtet gelassen werden, dass die Abstimmung vom 18. Juni 1978 über die Initiative auf Einleitung des Trennungsverfahrens bei einer Stimmbeteiligung von 79% 4164 Ja-Stimmen (65,08%) und 2234 Nein-Stimmen (34,92%) ergeben hatte. Allerdings muss bei der Beurteilung des letztgenannten Resultats berücksichtigt werden, dass eine Zustimmung zur Einleitung des Trennungsverfahrens noch nicht notwendigerweise eine Zustimmung zum tatsächlichen Anschluss an den Kanton Basel-Landschaft bedeutete, welches

Argument übrigens auch die Befürworter eines Anschlusses an einen andern Kanton bei jener Abstimmung vorgebracht hatten. Dazu kommen ebenfalls der lange Zeitablauf (fünf Jahre) und die um rund 13,9% höhere Stimmbeteiligung. Welches schliesslich die Motive für den Stimmungswandel waren, ist nicht leicht feststellbar. Allerdings kann aufgrund der von der angefochtenen Abstimmung vorhandenen Zahlen nicht schon zum vornherein gesagt werden, dass bei Fehlen des Mangels ein anderes Abstimmungsresultat nicht ernsthaft in Betracht gekommen wäre. In einem Falle einer Abstimmung im Rahmen einer Gemeindeversammlung nahm das Bundesgericht im Jahre 1986 bei einem Ergebnis von 156 Ja-Stimmen und 131 Nein-Stimmen und bei einem notwendigen Meinungsumschwung von 13 Stimmberechtigten (4,3% der 300 Anwesenden) an, dass ein anderes Abstimmungsergebnis nicht zum vornherein ausgeschlossen gewesen wäre (BGE 112 Ia 134 f. E. 3b). Und im

Falle einer Gemeindewahl in der Gemeinde Kleinandelfingen stellte das Bundesgericht fest, dass für eine Wahl der Kandidatin praktisch eine Verdoppelung der erzielten 196 Stimmen notwendig gewesen wäre. Es machte den Entscheid daher von einer qualitativen Würdigung der gesamten Umstände des Falles abhängig und hiess die Beschwerde gut, da es die zu beurteilende behördliche Intervention als schwerwiegend erachtete, indem diese wegen ihrer Erheblichkeit geeignet war, die Willensbildung der Wähler zu verfälschen (BGE 113 Ia 303). Entsprechend hängt auch der hier zu treffende Entscheid von einer qualitativen Würdigung der gesamten Umstände des Falles ab. Nach dem Gesagten wiegt die im vorliegenden Fall zur Diskussion stehende Intervention durch den bernischen Regierungsrat schwer. Er hat als kantonale Behörde in rechtswidriger Weise in die den Anschlussvertrag mit dem Kanton Basel-Landschaft betreffende Abstimmung des Amtsbezirks Laufen eingegriffen, indem er sich nicht nur eines zu eigentlicher politischer Propaganda eingesetzten privaten Abstimmungskomitees bediente, sondern diesem auch heimlich und im Verhältnis zu seinen Mitteln unverhältnismässig hohe Beträge aus öffentlichen Geldern zukommen liess und dabei diese grossenteils mit Geldern aus dem SEVA-Fonds erbrachte Unterstützung kurze Zeit vor der Abstimmung noch offen in Abrede stellte. Es liegt somit eine Kumulation von schweren Fehlern vor, angesichts derer eine Beeinflussung der Stimmberechtigten als durchaus möglich erscheint. Auch ist nicht zu übersehen, dass es der "Aktion Bernisches Laufental" ohne die massive finanzielle Unterstützung durch den bernischen Regierungsrat gar nicht möglich gewesen wäre, die aufwendige Abstimmungspropaganda durchzuführen. Ebenso kann nicht ausgeschlossen werden, dass eine beträchtliche Anzahl von Stimmbürgern der Abstimmungspropaganda der ABL nicht gefolgt wäre, wenn sie gewusst hätten, dass diese vorwiegend aus öffentlichen Mitteln des Kantons Bern finanziert wurde. Unter diesen Umständen, in Anbetracht der Schwere der vorgefallenen Fehler, die durchaus geeignet waren, das Abstimmungsergebnis zu verfälschen, ist es in Nachachtung der aufgezeigten bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht zu umgehen, die Beschwerde gutzuheissen und den Entscheid des Grossen Rates des Kantons Bern vom 3. November 1987 aufzuheben.

8. Der Regierungsrat des Kantons Bern wendet gegen eine Aufhebung der Abstimmung allerdings auch ein, es stehe nicht

fest, ob sämtliche der damals vertraglich vereinbarten Gegenstände noch heute gleichen Regelungen unterstehen würden, und zudem sei offen, ob der Vertragspartner, der Kanton Basel-Landschaft, rechtlich überhaupt noch in der Lage wäre, das Laufental aufzunehmen. Nachdem seit den mit dem Kanton Basel-Landschaft ge-

führten Verhandlungen und der Abstimmung im Jahre 1983 mehrere Jahre vergangen seien, gelte es zwischen den Interessen an einer erneuten Volksabstimmung und der Rechtssicherheit abzuwägen. a) Dem bernischen Regierungsrat ist insoweit beizupflichten, als eine Aufhebung der Abstimmung dann zu unterbleiben hätte, wenn eine Wiederholung ausgeschlossen wäre. Zwar muss davon ausgegangen werden, dass der Anschlussvertrag den Stimmberechtigten nicht mehr in genau derselben Form, in der er der zur Diskussion stehenden Abstimmung zugrunde lag, wird vorgelegt werden können, da sich die Verhältnisse in der Zwischenzeit verändert haben. Dieser Umstand vermag jedoch nicht zu bewirken, dass eine neue Volksabstimmung undurchführbar wäre. Vielmehr ist das bisherige Ergebnis der Anschlussverhandlungen den veränderten Verhältnissen im Rahmen neuer Verhandlungen zwischen den Betroffenen anzupassen. Zu diesem Zweck wird allenfalls zunächst eine neue Bezirkskommission zu wählen sein (s. Art. 4 ff., insbesondere auch Art. 7, 10 und 14 ff. des Anschlussverfahrensgesetzes). Dabei ist nicht zu übersehen, dass Art. 18 Abs. 4 des bereits genannten Anschlussverfahrensgesetzes vom 19. November 1975 bestimmt, dass das Anschlussverfahren abgeschlossen ist, wenn binnen vier Jahren seit der Ermittlung des Anschlusskantons kein Anschlussvertrag zustande gekommen ist. Es ist jedoch auch vorgesehen, dass diese Frist durch den Regierungsrat auf ein entsprechendes Ersuchen der Bezirkskommission hin um zwei Jahre verlängert wird. Schliesslich sieht die genannte Bestimmung in ihrem letzten Satz vor, dass die Frist im Falle höherer Gewalt unterbrochen wird. Der Regierungsrat hat sich in seiner Vernehmlassung zu Recht nicht auf den Abschluss des Verfahrens infolge Zeitablaufs berufen, obwohl seit der Ermittlung des Anschlusskantons mehr als sechs Jahre vergangen sind. Art. 18 Abs. 4 letzter Satz des Anschlussverfahrensgesetzes kann im vorliegenden Fall analog angewendet werden. Wie bei höherer Gewalt, so ist auch bei einem rechtswidrigen behördlichen Eingreifen in den Abstimmungskampf davon auszugehen, dass eine Frist, wie sie hier zur Diskussion

steht, unterbrochen wird. Als Zeitpunkt dieses Unterbruchs ist spätestens das Datum der aufzuhebenden Abstimmung in Betracht zu ziehen. Es erscheint richtig, die Frist erst in dem Zeitpunkt weiter laufen zu lassen, in dem die allfällig erforderliche Neuwahl der Bezirkskommission vorgenommen sein bzw. das Anschlussverfahren wiederaufgenommen werden wird. Dafür, dass der Kanton Basel-Landschaft rechtlich nicht mehr in der Lage wäre, das Laufental aufzunehmen, hat der bernische Regierungsrat keine substantiierten Behauptungen aufgestellt. Ebenso sind von seiten des Kantons Basel-Landschaft keine Äusserungen bekannt, wonach dies ausgeschlossen wäre. Insbesondere lässt auch die bereits erwähnte, vom 8. März 1988 datierte Vorlage des Regierungsrates des Kantons Basel-Landschaft an den Landrat dieses Kantons keinen solchen Schluss zu. Ob der Kanton Basel- Landschaft auch heute noch gewillt und rechtlich in der Lage ist, das Laufental aufzunehmen, wird sich erst im Rahmen neuer Verhandlungen erweisen können. Ebenfalls im Hinblick auf den Kanton Basel-Landschaft fehlen somit Gründe, die erforderten, von einer Wiederholung der Abstimmung über einen Anschlussvertrag abzusehen. b) Der bernische Regierungsrat macht geltend, dass das Interesse an einer erneuten Volksabstimmung und das Rechtssicherheitsinteresse gegeneinander abzuwägen seien. Für die Rechtssicherheit und gegen eine neue Abstimmung spreche, dass der politische Alltag im Laufental als Amtsbezirk des Kantons Bern inzwischen wieder eingetreten sei, die Mitwirkungsrechte durch den Bezirksrat genutzt würden und ein erneutes Abstimmungsverfahren die Bevölkerung der Talschaft tief spalten würde. Diesem Einwand kann nicht gefolgt werden. Zwar besteht aus der Natur der Sache ein erhebliches Interesse an der Aufrechterhaltung des bisherigen Zustandes und des Einvernehmens unter den Kantonen und soll ganz allgemein ein einmal gefällter Volksentscheid möglichst aufrechterhalten werden (s. VITO PICENONI, Die Kassation von Volkswahlen und Volksabstimmungen in Bund, Kantonen und Gemeinden, Aarau 1945, S. 139 ff.); Nichtigkeit eines Staatsaktes darf dann nicht angenommen werden, wenn überwiegende Rechtssicherheitsinteressen bestehen (vgl. etwa BGE 104 Ia 176 und BGE 102 Ib 298, s. auch BGE 113 Ia 154; FRITZ GYGI, Zur Rechtsbeständigkeit von Verwaltungsverfügungen, in ZBl 83/1982, S. 154 ff.; ferner IMBODEN/RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 6. Auflage [1986], Band I, S. 241 f.;

PETER SALADIN, Das Verwaltungsverfahrensrecht des Bundes, Basel 1979, S. 100). Entgegen der Auffassung des Regierungsrates ist im vorliegenden Fall ein solches überwiegendes Rechtsschutzinteresse nicht gegeben. Es geht hier insbesondere nicht darum, dass ein rechtmässig zustande gekommenes Abstimmungsresultat bereits nach kurzem Zeitablauf durch eine neue Abstimmung in Frage gestellt werden soll, sondern darum, einen unrechtmässigen Zustand zu beheben, der von den Beschwerdeführern jedenfalls noch rechtzeitig vor dem Ablauf einer Verjährungs- oder Verwirkungsfrist angefochten werden konnte (s. in diesem Zusammenhang BGE 113 Ia 154, mit Hinweisen); einzig eine neue Abstimmung wird die wegen der in rechtswidriger Weise erfolgten regierungsrätlichen Intervention verbliebenen Zweifel daran, ob das Abstimmungsergebnis im Jahre 1983 durch diese Intervention nicht verfälscht worden sei, beseitigen können. Dass die damalige Abstimmung erst im September 1985 und damit erst einige Zeit nach Ablauf der für eine Abstimmungsbeschwerde gesetzlich vorgesehenen dreitägigen Frist (Art. 89 Abs. 2 GPR) angefochten werden konnte, ist einzig auf die Tatsache zurückzuführen, dass der bernische Regierungsrat die Zahlungen aus dem SEVA-Fonds verheimlicht und in Abrede gestellt hatte, so dass sie der Öffentlichkeit erst mit der im September 1985 erfolgten Veröffentlichung des eingangs genannten BUK-Berichtes bekannt wurden. Derartiges Verhalten einer Behörde verdient nach dem Gesagten keinen Schutz. Zudem wurde im Nachgang zur streitigen Volksabstimmung noch gar nichts verändert; vielmehr hat die Wiederholung des Urnenganges die Frage zum Gegenstand, ob nun, erstmals, eine neue Ordnung einzuführen sei. Somit ist der Einwand des Regierungsrates, das Rechtssicherheitsinteresse überwiege das Interesse an einer neuen Abstimmung, unbegründet.