Urteilskopf

117 Ia 41

9. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 13. März 1991 i.S. Heinz Aebi und Mitbeteiligte sowie Hanspeter Gygax-Immoos und Mitbeteiligte gegen den Grossen Rat des Kantons Bern (staatsrechtliche Beschwerden)
Regeste (de):
Art. 85 lit. a OG; Abstimmungsbeschwerden gegen die Laufental-Abstimmung vom 12. November 1989.

Einfluss auf die Willensbildung der Stimmbürger durch eine unvollständige behördliche Information in den Abstimmungserläuterungen sowie durch die Presse und Private.

Stellt das Bundesgericht im Rahmen seiner Prüfung des Abstimmungsverfahrens Mängel fest und lassen sich deren Folgen nicht ziffernmässig ermitteln, so bedeutet dies nicht, dass die Mängel schon deswegen als erheblich zu erachten wären und der angefochtene Entscheid aufgehoben bzw. die Abstimmung neu durchgeführt werden müsste. Vielmehr ist nach den gesamten Umständen - und dabei sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht - zu beurteilen, ob eine Beeinflussung des Abstimmungsergebnisses möglich gewesen ist.

Mit Blick auf die gesamten Umstände, unter denen sich der Urnengang abspielte, lässt sich im vorliegenden Fall nicht sagen, die festgestellten Mängel des Abstimmungsverfahrens seien geeignet gewesen, das Abstimmungsergebnis derart zu beeinflussen und zu verfälschen, dass es durch die Mängel anders ausgefallen wäre als ohne sie. Von der Aufhebung des Urnenganges ist daher abzusehen.

Regeste (fr):
Art. 85 let. a OJ; recours pour violation du droit de vote contre la votation plébiscitaire du Laufonais du 12 novembre 1989.

Influence exercée sur la formation de la volonté des électeurs par des informations incomplètes contenues dans un message explicatif officiel, ainsi que par la presse et des particuliers.

Le simple fait que la procédure de vote a été entachée d'irrégularités dont l'influence n'est pas appréciable ne signifie pas qu'il s'agit d'irrégularités graves devant entraîner l'annulation de la décision attaquée et le renouvellement du scrutin. Il faut bien plutôt examiner selon l'ensemble des circonstances, d'un point de vue tant quantitatif que qualitatif, si le résultat de la votation a pu en être influencé.

Au regard de l'ensemble des circonstances, on ne saurait dire en l'espèce que les défauts constatés étaient propres à influencer et à fausser le résultat de la votation, qui eût été sans cela différent. Il n'y a donc pas lieu d'annuler le scrutin.

Regesto (it):
Art. 85 lett. a OG; ricorso per violazione del diritto di voto contro la votazione plebiscitaria della valle di Laufen del 12 novembre 1989.

Influenza esercitata sulla formazione della volontà degli elettori da informazioni incomplete contenute in un messaggio esplicativo ufficiale, come pure dalla stampa e da privati.

Il semplice fatto che la procedura di voto sia stata affetta da irregolarità la cui influenza non può essere valutata non significa che si tratti d'irregolarità gravi comportanti l'annullamento della decisione impugnata ela ripetizione della votazione. Occorre invece esaminare alla stregua dell'insieme delle circostanze, sotto un profilo quantitativo e qualitativo, se il risultato della votazione abbia potuto esserne influenzato.

Sulla scorta dell'insieme delle circostanze non può affermarsi nella fattispecie che i vizi accertati sono stati atti a influenzare e ad alterare l'esito della votazione in modo tale da renderlo differente. Non si giustifica quindi di annullare la votazione.

Sachverhalt ab Seite 42

BGE 117 Ia 41 S. 42

In bezug auf Sachverhalt und Prozessgeschichte ist zunächst auf die Urteile des Bundesgerichts vom 18. März 1987 (BGE 113 Ia 146 ff.) und vom 20. Dezember 1988 (BGE 114 Ia 427 ff.) zu verweisen. Gestützt auf das Bundesgerichtsurteil vom 20. Dezember 1988, das Anschlussverfahrensgesetz vom 19. November 1975 sowie den Laufentalvertrag vom 10. Februar 1983 und seine Ergänzung vom 12. Mai 1989 wurde die Volksabstimmung im Amtsbezirk Laufen über den Anschluss an den Kanton Basel-Landschaft am 12. November 1989 ein zweites Mal durchgeführt. Die Abstimmungsfrage "Wollt Ihr Euch aufgrund des vereinbarten Vertrages vom 10. Februar 1983 und seiner Ergänzung vom 12. Mai 1989 dem Kanton Basel-Landschaft anschliessen?" wurde aufgrund des provisorischen Ergebnisses mit 4343 Nein-Stimmen und 4652 Ja-Stimmen beantwortet, wobei die Stimmbeteiligung 93,5% betrug. Am 12. bzw. 15. November 1989 erhoben 10 Stimmberechtigte des Amtsbezirks Laufental, nämlich Jacqueline Wannier, Hans-Peter Herrmann-Steiner, Erich Franz-Burri, Willi Steiner-Weber und Peter Schnell-Hänggi einerseits sowie Ursula Gygax-Immoos, Hanspeter Gygax-Immoos, Thomas Hügli, Hansrudolf Gygax-Jeger und Pius Jeger anderseits, Abstimmungsbeschwerde an den Grossen Rat des Kantons Bern. Sie beantragten im wesentlichen, das Abstimmungsergebnis vom 12. November 1989 sei ungültig zu erklären. Zudem wurde verlangt, über die rechtsgültige

BGE 117 Ia 41 S. 43

Durchführung der fraglichen Abstimmung sei eine amtliche Untersuchung einzuleiten, und es wurde um Nachprüfung der Stimmzettel, Stimmausweise und Stimmregister ersucht. Zusammenfassend machten die damaligen Beschwerdeführer geltend, unzulässige Interventionen von seiten der Behörden des Kantons Basel-Landschaft und diesem Kanton nahestehender Privater hätten das Abstimmungsergebnis beeinflusst und verfälscht. Im einzelnen erhoben sie - soweit hier wesentlich - folgende Rügen (wobei die Gliederung im vorliegenden Verfahren derjenigen im kantonalen Verfahren und in den Rechtsschriften der Parteien entspricht):
(b) In einer ganzseitigen Anzeige sei in der Gratiszeitung "Nordschweiz" vom 9. November 1989 dem Stimmbürger suggeriert worden, die Berner Behörden hätten die Laufental-Abstimmung von 1983 nicht nur mit den bisher bekanntgewordenen Fr. 330'000.–, sondern mit zusätzlichen, weit höheren Vergütungen an Werbebüros beeinflusst. Dabei handle es sich um eine mit Lug und Trug vorgebrachte Beeinflussung des Stimmbürgers durch eine Zeitung, die als Streuausgabe in alle Haushalte des Laufentals verbreitet werde. (c) In einem von drei Laufentaler Gewerbetreibenden unterzeichneten Schreiben seien Gewerbler im Laufental aufgefordert worden, ihre Mitarbeiter für ein Ja zum Baselbiet zu bewegen. Darüber hinaus seien sie angeregt worden, ihren Mitarbeitern für den Fall eines Anschlusses des Laufentals an das Baselbiet am Montag, 13. November 1989, dem der Abstimmung folgenden Tag, einen bezahlten freien Tag zu gewähren. Insbesondere wird folgende Stelle aus dem Schreiben beanstandet: "Bitte lasst das Eure Mitarbeiter im Verlauf dieser Woche wissen. Vielleicht stimmt gerade wegen diesem Freitag der Einte oder Andere für den Anschluss!" Dabei handle es sich um Wahlbestechung und Stimmenkauf. In verschiedenen Betrieben sei das Schreiben bei den Angestellten bekanntge-

macht worden. Einige Betriebe hätten ihren Mitarbeitern am 13. November 1989 tatsächlich frei gegeben. (f) In verschiedenen Gemeinden hätten Personen abgestimmt, welche seit längerer Zeit nicht mehr im Amtsbezirk Laufen gewohnt hätten und daher dort nicht mehr stimmberechtigt gewesen seien. (h) In dem vom Bezirksrat Laufental herausgegebenen Bulletin Nr. 4 habe der Kanton Basel-Landschaft durch die Beantwortung der - die steuerliche Abzugsfähigkeit der Kosten für die Benützung privater Verkehrsmittel zwischen Wohn- und Arbeitsort betreffenden - Frage Nr. 239 eindeutig Einfluss auf den Ausgang der Laufental-Abstimmung genommen, da seine Antwort nicht mit einem Entscheid der Steuerrekurskommission Basel-Landschaft vom 16. Mai 1989 übereinstimme. Dadurch habe der Kanton Basel-Landschaft eindeutig das Gebot der Objektivität verletzt, welches gemäss Bundesgerichtsentscheid vom 20. Dezember 1988 als Pflicht bezeichnet worden sei. Zudem handle es sich insoweit um einen Verstoss gegen die vom 12. Mai 1989 datierte Vereinbarung über das Verhalten der Behörden in der Laufental-Abstimmung.

(k) In dem vom Bezirksrat herausgegebenen Bulletin Nr. 4 habe der Kanton Basel-Landschaft für den Anschluss geworben (wie mit dem Bulletin Nr. 5). Mit der falschen Antwort zur Frage Nr. 239 habe der Kanton Basel-Landschaft unlautere Propaganda betrieben (wie Rüge h), wodurch das knappe Abstimmungsergebnis wesentlich beeinflusst und verfälscht worden sei. Am 22. November 1989 beauftragte der Regierungsrat des Kantons Bern den Regierungsstatthalter des Amtsbezirks Thun, Antonio Genna, mit einer amtlichen Untersuchung über die Laufental-Abstimmung vom 12. November 1989 und ordnete die Nachprüfung der Stimmberechtigung sowie der Stimmzettel an. Regierungsstatthalter Genna gelangte in seinem Schlussbericht vom 3. Dezember 1989 zu folgender zusammenfassender Würdigung des Untersuchungsergebnisses: "Die Nachprüfung der Stimmzettel, der Stimmausweise und der Stimmregister ergab ... zahlenmässig nur geringfügige Mängel, die insgesamt nicht geeignet waren, das Ergebnis der Laufental-Abstimmung wesentlich zu verfälschen." Am 20. Dezember 1989 beantragten der Regierungsrat und die parlamentarische Justizkommission dem Grossen Rat des Kantons Bern, die Abstimmungsbeschwerden seien abzuweisen, soweit auf sie eingetreten werden könne; das Ergebnis der Laufental-Abstimmung vom 12. November 1989 sei nach Zusammenstellung der nachgeprüften Protokolle wie folgt beurkundet und erwahrt:
"Zahl der Stimmberechtigten

9691

Zahl der eingelangten Ausweiskarten

9067

Zahl der eingelangten Stimmzettel

9062

Davon ausser Betracht fallend:

leer

52

ungültig

17

In Betracht fallende Stimmzettel

8993

Absolutes Mehr

4497

Zahl der Ja

4650

Zahl der Nein

4343

Stimmbeteiligung: 93,5%"

Mit Entscheid vom 5. Februar 1990 hiess der Grosse Rat des Kantons Bern die von Willi Steiner-Weber und Mitbeteiligten sowie die von Hanspeter Gygax-Immoos und Mitbeteiligten erhobenen Beschwerden gut, soweit darauf eingetreten werden konnte, und hob das Ergebnis der Laufental-Abstimmung vom 12. November 1989 auf. Der Grosse Rat gelangte zur Auffassung, durch die anonyme, in der "Nordschweiz" vom 9. November 1989 erschienene Anzeige (b), das von Gewerbetreibenden unterzeichnete

Schreiben (c), die unrechtmässige Abstimmungsteilnahme von ungefähr zehn Personen (f) und die im Bulletin Nr. 4 wiedergegebene irreführende Antwort des Kantons Basel-Landschaft zu Frage Nr. 239 (h, k) sei das Abstimmungsergebnis insgesamt unzulässig beeinflusst worden. Aufgrund dieser zu beanstandenden Vorkommnisse bestünden berechtigte Zweifel, ob das Ergebnis der Abstimmung vom 12. November 1989 korrekt und unverfälscht zustandegekommen sei. In Anbetracht des knappen Unterschiedes zwischen Ja-Stimmen und Nein-Stimmen sei nicht auszuschliessen, dass das Abstimmungsergebnis ohne die erfolgten unzulässigen Interventionen anders lauten würde. Die Abstimmung sei daher zu kassieren, und der Regierungsrat werde ihre Wiederholung anzuordnen haben. Hiergegen erhoben Heinz Aebi, Robert Koller, Monika Oser und Alex Imhof, die teilweise bereits Beschwerdeführer in den früheren bundesgerichtlichen Verfahren waren (s. BGE 113 Ia 146 ff. und BGE 114 Ia 427 ff.), staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht (nachfolgend: Beschwerdeführer 1). Sie beantragen im wesentlichen, der Grossratsentscheid vom 5. Februar 1990 sei wegen Verletzung ihrer politischen Rechte (Art. 85 lit. a OG) und wegen Verletzung von Art. 4 BV (Verstoss gegen das Willkürverbot) aufzuheben. Zudem erhoben auch Hanspeter Gygax-Immoos und die weiteren im kantonalen Verfahren obsiegenden Beschwerdeführer staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht (nachfolgend: Beschwerdeführer 2). Sie beantragen, der Entscheid des Grossen Rates des Kantons Bern vom 5. Februar 1990 sei aufzuheben, soweit darin auf ihre im kantonalen Verfahren vorgebrachten Rügen nicht eingetreten worden sei. Auf die von Hanspeter Gygax-Immoos und Mitbeteiligten erhobene staatsrechtliche Beschwerde tritt das Bundesgericht nicht ein. Die von Heinz Aebi und Mitbeteiligten erhobene staatsrechtliche Beschwerde heisst es gut, soweit auf sie eingetreten werden kann, und der Entscheid des Grossen Rates des Kantons Bern vom 5. Februar 1990 wird aufgehoben. Gemäss den bundesgerichtlichen Erwägungen hat der Grosse Rat die kantonalen Abstimmungsbeschwerden als unbegründet abzuweisen und anschliessend das Ergebnis der Laufental-Abstimmung

vom 12. November 1989 zu erwahren.

BGE 117 Ia 41 S. 46

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

5. Das vom Verfassungsrecht des Bundes gewährleistete politische Stimmrecht gibt dem Bürger einen Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien und unverfälschten Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt (BGE 115 Ia 206 E. 4, BGE 114 Ia 432 mit Hinweisen). Daraus folgt, dass jeder Stimmbürger seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung soll treffen können (BGE 114 Ia 432 E. 4a, BGE 113 Ia 294 E. 3a). a) 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 114 Ia 432 E. 4a, BGE 113 Ia 295 E. 3b, BGE 112 Ia 335 E. 4b 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 (BGE 114 Ia 432 E. 4a, BGE 112 Ia 335 E. 4b mit Hinweisen). 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. Hingegen ist es zulässig, dass eine Behörde den Stimmberechtigten eine Vorlage zur Annahme oder Ablehnung 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 114 Ia 433 E. 4b, BGE 113 Ia 295 f. E. 3b). Diese Verpflichtung zur Objektivität, welche von derjenigen zur Neutralität zu unterscheiden ist (vgl. BGE 114 Ia 434 ff.), ergibt sich namentlich aus der hervorragenden Stellung, die den Behördenmitgliedern zukommt, aus den Mitteln, über die sie verfügen, und aus dem Vertrauen, das sie gegenüber den Bürgern zu bewahren haben, damit das gute Funktionieren der demokratischen Institutionen gewährleistet ist. Die demokratische Willensbildung im Rahmen eines Wahl- oder Abstimmungskampfes kann auch durch die miteinander im Wettstreit stehenden Parteien und Interessengruppen oder durch

BGE 117 Ia 41 S. 47

einzelne Drittpersonen beeinträchtigt werden, namentlich auch durch die Presse oder andere Medien, indem falsche und irreführende Angaben verbreitet werden, um die Bürger dadurch zu täuschen. Solche Machenschaften sind zwar unerwünscht und verwerflich, doch lassen sie sich ohne erhebliche Beschränkung der freien Meinungsäusserung praktisch nicht vermeiden. Eine solche Beschränkung der betreffenden Rechte im Rahmen eines Wahl- oder Abstimmungskampfes wäre problematisch, da die Meinungsfreiheit bzw. Meinungsäusserungsfreiheit durch ungeschriebenes Verfassungsrecht wie auch durch die Pressefreiheit (Art. 55 BV) gewährleistet ist und es sich hierbei um wesentliche Voraussetzungen der Demokratie handelt (s. BGE 113 Ia 316 ff., BGE 98 Ia 79 f. E. 3b, BGE 96 I 224 und 592; vgl. auch J. P. MÜLLER, Kommentar BV, Meinungsfreiheit, Rz. 3 ff., sowie Art. 55 BV, Rz. 1 und 36 ff.; CHRISTOPH HILLER, Die Stimmrechtsbeschwerde, Diss. ZH 1990, S. 421 ff.). Die Ausübung dieser Freiheiten kann natürlich zu harten Meinungsauseinandersetzungen führen, deren Ausgang unter Umständen nicht mehr der Objektivität entspricht, was hinzunehmen

ist, solange sich die Polemik innerhalb des rechtlich Zulässigen und des Ordre public abspielt. Wichtig ist dabei, dass die Informationsorgane den jeweiligen politischen Gegnern dieselben Möglichkeiten einräumen, sich auszusprechen, was insbesondere dann gilt, wenn diese Informationsorgane regional oder lokal praktisch eine Monopolstellung innehaben. Es darf aber den Stimmbürgern zugetraut werden, dass sie fähig sind, zwischen verschiedenen bekundeten Meinungen zu unterscheiden und auszuwählen, dass sie offensichtliche Übertreibungen als solche erkennen können und dass sie schliesslich in der Lage sind, vernunftsgemäss aufgrund ihrer eigenen Überzeugung zu entscheiden. Entsprechend hat das Bundesgericht schon wiederholt erkannt, dass Einflüsse der genannten Art, die zwar gegen die guten Abstimmungssitten verstossen und daher unerwünscht sind, nur ausnahmsweise die Aufhebung einer Abstimmung zu rechtfertigen vermögen: Nur bei schwerwiegenden Verstössen dränge es sich auf, eine Abstimmung zu wiederholen. Die beanstandete unerlaubte Beeinflussung müsse sich ohne Zweifel entscheidend auf den Urnengang ausgewirkt haben. Von einer unzulässigen Beeinflussung der demokratischen Willensbildung durch Private bzw. die Presse könne erst dann gesprochen werden, wenn durch sie in einem so späten Zeitpunkt mit offensichtlich unwahren und irreführenden Angaben in den Abstimmungskampf eingegriffen werde, dass es dem Bürger nach

den Umständen unmöglich sei, sich ein zuverlässiges Bild von den tatsächlichen Verhältnissen zu schaffen (s. etwa BGE 98 Ia 79 ff. E. 3b, BGE 102 Ia 268 f. E. 3, zudem in der amtlichen Sammlung nicht publ. E. 6b von BGE 105 Ia 368 ff. in ZBl 81/1980 S. 251, BGE vom 5. Januar 1982 in ZBl 83/1982 S. 207 sowie BGE vom 7. Februar 1991 in ZBl 92/1991 S. 347 ff.).
b) Stellt das Bundesgericht im Rahmen seiner Prüfung des Abstimmungsverfahrens Mängel fest und lassen sich deren Folgen nicht ziffernmässig ermitteln, so bedeutet dies nicht, dass die Mängel schon deswegen als erheblich zu erachten wären und der angefochtene Entscheid aufgehoben bzw. die Abstimmung neu durchgeführt werden müsste. Vielmehr ist nach den gesamten Umständen - und dabei sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht - zu beurteilen, ob eine Beeinflussung des Abstimmungsergebnisses möglich gewesen ist. Dabei ist namentlich auf die Grösse des Stimmenunterschiedes, 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 (s. BGE 114 Ia 42 ff. und 446 f. E. 7a, BGE 113 Ia 302 E. 4a, 112 Ia 134 E. 3a und 338 E. 5, zudem ZBl 83/1982 S. 207 und nicht publ. E. 6 von BGE 105 Ia 368 ff. in ZBl 81/1980 S. 251, ferner BGE 102 Ia 269; vgl. auch HILLER, a.a.O., S. 118 f. und 420 ff.).

6. Der Grosse Rat distanzierte sich vom Antrag des Regierungsrates und der parlamentarischen Justizkommission vom 20. Dezember 1989 und gelangte mit seinem Entscheid vom 5. Februar 1990 seinerseits zum Schluss, dass die gegen den Urnengang geführten Beschwerden gutzuheissen seien, soweit darauf eingetreten werden könne, und dass das Abstimmungsergebnis vom 12. November 1989 aufzuheben sei. Er hielt fest, dass vier Unregelmässigkeiten die Abstimmung beeinflusst hätten, nämlich die in der "Nordschweiz" vom 9. November 1989 erschienene Anzeige (Rüge b), das von Gewerbetreibenden unterzeichnete Schreiben (c), die im Bulletin Nr. 4 wiedergegebene Antwort des Kantons Basel-Landschaft zu Frage Nr. 239 (h, k) und die unrechtmässige Abstimmungsteilnahme von ungefähr zehn Personen (f); diese letzte Tatsache für sich alleine hätte zwar das Ergebnis nicht verfälscht, doch sei sie zusammen mit den andern Vorkommnissen zu berücksichtigen, durch die das Abstimmungsergebnis insgesamt

unzulässig beeinflusst worden sei. In Anbetracht des knappen Unterschiedes zwischen Ja-Stimmen und Nein-Stimmen sei nicht auszuschliessen, dass das Ergebnis ohne die erfolgten Interventionen anders lauten würde. Deshalb und wegen der Schwere dieser als rechtswidrig zu erachtenden Interventionen sei die Abstimmung aufzuheben und zu wiederholen. Die Beschwerdeführer 1 werfen dem Grossen Rat vor, Tatsachen willkürlich gewürdigt und einen politischen Entscheid gefällt zu haben, durch den sie in ihren politischen Rechten verletzt würden. a) Am 9. November 1989, am Tag vor der Eröffnung des Urnenganges, erschien in der gratis an alle Haushalte abgegebenen Zeitung "Nordschweiz" eine ganzseitige Anzeige. Dieses Inserat war oben mit den offiziellen Wappen des Bezirks Laufen und des Kantons Basel-Landschaft versehen und lautete wie folgt: "An meine Freunde im Laufental

Letztes Mal habe ich bei der Laufental-Abstimmung auf Grund der ausgesprochen grossen Propaganda für Bern gestimmt. Kürzlich habe ich einen Bekannten in Bern getroffen. Natürlich haben wir über unser schönes Laufental gesprochen. Dabei hat er mir überraschend gesagt, dass die 330'000 Franken, die 1983 vom Kanton Bern für Propagandazwecke ausgegeben und später in aller Munde waren, bei weitem nicht die ganze finanzielle Unterstützung gewesen sei. Denn von den zusätzlichen, weit höheren Vergütungen der Berner Behörden an Werbebüros - er sprach von rund 640'000 Franken - habe niemand gesprochen.

Ich möchte nun meine Mitbürger und Mitbürgerinnen bitten, nicht nochmals der bernischen Propaganda zu glauben und ein überzeugtes Ja für Baselland in die Urne zu legen. Danke schön.

Ein verantwortungsbewusster Bürge

(Name des Inserenten ist dem Verlag bekannt)."

Der Verfasser dieser Anzeige deutet somit an, die bernischen Behörden hätten sich 1983 viel stärker in den Abstimmungskampf eingemischt, als dies die Untersuchungen im Zusammenhang mit der "Finanzaffäre" ergeben hätten. Nach Auffassung des Grossen Rates ist diese Behauptung krass falsch und geeignet, den Stimmbürger zu täuschen. Er hält dafür, aufgrund der konkreten Umstände sei es dem Wähler unmöglich gewesen, sich aus anderen Quellen rasch ein zuverlässiges Bild über den tatsächlichen Umfang der staatlichen Abstimmungsfinanzierung im Jahre 1983 zu verschaffen. Diese Beurteilung werde noch durch die Tatsache verstärkt, dass der Inserent für den Leser anonym geblieben sei und das Gerücht somit nicht sofort habe widerlegt werden

können. Dadurch sei es dem Stimmbürger weitgehend verunmöglicht worden, den Inhalt des Inserates kritisch zu würdigen. Zudem sei erstmals gegenüber einer breiteren Öffentlichkeit behauptet worden, bei der ersten Laufental-Abstimmung seien neben den bekanntgewordenen Beträgen zusätzlich von staatlicher Seite 640'000 Franken an Werbebüros bezahlt worden. Das Inserat sei wegen seiner irreführenden Machart und vor allem wegen seines späten Erscheinungszeitpunktes mit dem politischen Stimmrecht der Bürger nicht zu vereinbaren. In diesem Punkt sei daher eine unzulässige Beeinflussung der Willensbildung der Stimmbürger zu erblicken. Demgegenüber halten die Beschwerdeführer 1 dafür, beim Verfasser des fraglichen Inserates könnte es sich um einen berntreuen Provokateur handeln, welcher von den Behörden hätte identifiziert werden müssen. Bei objektiver Würdigung der strittigen Anzeige ist festzustellen, dass sie zwar eine aufsehenerregende Behauptung enthält, dass diese aber nicht in irgendeinem Bezug zu konkreten Anhaltspunkten steht, sondern laut Inserat einzig auf den angeblichen Äusserungen einer nicht erkenntlich gemachten Person beruht. Diese Äusserungen scheinen bezweckt zu haben, die pro-bernische Seite in Verruf zu bringen und bei bisher berntreuen Stimmbürgern eine ablehnende Haltung gegenüber den Behörden des Kantons Bern zu provozieren. In der Tat vermochte der an alle Haushalte verteilte Text bestehende Leidenschaften zu schüren; und indem er ummittelbar vor der Eröffnung des Urnenganges veröffentlicht wurde, wurde jede Erwiderung oder Gegendarstellung noch vor der Abstimmung verunmöglicht. Der Stimmbürger war somit nicht in der Lage, sich noch rechtzeitig vor dem Urnengang über den Wahrheitsgehalt der im Inserat behaupteten Angaben zu informieren und gegebenenfalls den ersten Eindruck zu korrigieren. Im Normalfall ist ein derart gravierendes Vorkommnis geeignet, einen Wahl- bzw. Abstimmungsausgang wesentlich zu beeinflussen, indem Enthüllungen über unzulässige Machen-

schaften, wie sie im fraglichen Text behauptet wurden, bei den Stimmbürgern Wut und Enttäuschung auslösen und noch unentschlossene unter ihnen dazu veranlassen können, ihre Meinung zu ändern oder dem Urnengang fernzubleiben. Bei den im vorliegenden Fall gegebenen besonderen Verhältnissen geht es jedoch nicht an, den ganzen Rahmen der Gegenstand des Verfahrens bildenden Abstimmungskampagne ausser acht zu lassen. Die Frage, ob das Laufental beim Kanton Bern bleiben

oder sich dem Kanton Basel-Landschaft anschliessen will, beschäftigt die Bewohner der Region schon seit mehr als zehn Jahren und trennt sie in Befürworter und Gegner eines solchen Anschlusses. Der Urnengang von 1983 hatte eine kleine Mehrheit zugunsten der Berntreuen ergeben. Die "Finanzaffäre", die in der Folge zur Wiederholung der Abstimmung führte, rief bei der Bevölkerung heftige Reaktionen hervor. Entsprechend wurde die Kampagne, welche der Abstimmung vom 12. November 1989 vorausging, sehr intensiv und lebhaft geführt, dies während mehreren Monaten. Die Meinungen der - insgesamt relativ wenigen - Stimmberechtigten haben sich somit im Verlaufe eines langen Prozesses langsam gebildet. Es ist daher wenig wahrscheinlich, dass die praktisch in letzter Minute vor dem Urnengang erfolgte "Enthüllung" in der Gratiszeitung "Nordschweiz" bei einem erheblichen Teil der Wähler noch zu einem Meinungsumschwung hat führen können. Sind dennoch Wähler durch das strittige Inserat betroffen worden, so ist völlig offen, wie sie darauf reagiert haben, sei es mit Gleichgültigkeit, sei es mit Entrüstung über das angeprangerte Vorgehen der Berner Behörden oder sei es damit, in der fraglichen Anzeige bloss eine Machenschaft von Anschlusswilligen oder allenfalls eine solche von Berntreuen zu erblicken. Jedenfalls gibt es keinen Anhaltspunkt, der die Auffassung des Grossen Rates stützen würde, dass das Inserat einzig den Anschlusswilligen genützt habe. Auch wenn das Vorkommnis an sich eine Verletzung des Stimmrechts der Bürger bedeutete, so besteht nach dem Gesagten keine hinreichende Wahrscheinlichkeit zur Annahme, dass diese Rechtsverletzung sich in Berücksichtigung der geschilderten besonderen Verhältnisse entscheidend auf das Abstimmungsergebnis ausgewirkt habe. Diese Folgerung entspricht im übrigen im wesentlichen der Auffassung, die der Regierungsrat und die parlamentarische Justizkommission in ihrem zuhanden des Grossen Rates erstatteten Antrag vom 20. Dezember 1989 bekundeten. b) Am 8. November 1989 wandten sich drei Laufentaler Gewerbetreibende in einem mit "Ende Oktober 1989" datierten Schreiben an eine grosse Anzahl Unternehmer, von denen angenommen wurde, sie seien Befürworter eines Anschlusses des Laufentals an den Kanton Basel-Landschaft. Diese Unternehmer wurden aufgefordert, ihre Angestellten zu einem Ja zum Baselbiet zu veranlassen und ihnen für den Fall eines Anschlusses am Montag, 13. November 1989, dem der Abstimmung folgenden Tag, einen bezahlten freien Tag zu gewähren. Der Inhalt des fraglichen Schreibens

wurde am 10. November 1989 in der "Basler Zeitung" enthüllt und kritisiert. Ein anschliessend wegen angeblicher Wahlbestechung im Sinne von Art. 281 StGB durchgeführtes Ermittlungsverfahren gemäss Art. 82a des Gesetzes über das Strafverfahren des Kantons Bern vom 20. Mai 1928 (StrV) hat ergeben, dass kein einziges von 30 befragten Unternehmen seine Mitarbeiter am 13. November 1989 von den beruflichen Verpflichtungen befreite; in der Folge wurde das Ermittlungsverfahren abgeschlossen, und am 1. Oktober 1990 stimmte die Staatsanwaltschaft des Seelandes dem Antrag des Untersuchungsrichters von Laufen bei, keine Strafverfolgung zu eröffnen. Nach Auffassung des Grossen Rates hatte indes auch das genannte Schreiben der Gewerbetreibenden dazu beigetragen, das Abstimmungsergebnis zu verfälschen; dass dem Arbeitnehmer mit dem Brief ein geldwerter Vorteil in Aussicht gestellt und dabei seine Abhängigkeit vom Arbeitgeber ausgenützt worden sei,

lasse das Schreiben als besonders verwerflich und damit klarerweise unstatthaft erscheinen. Grundsätzlich ist es einem Arbeitgeber nicht verwehrt, mit seinen Angestellten über Politik zu diskutieren und auf sachliche Weise zu versuchen, sie zur Überzeugung zu bringen, ihre politischen Rechte in bestimmtem Sinne auszuüben. Hingegen geht es nicht an, auf sie irgendwelchen Druck auszuüben oder ihnen für den Fall, dass sie seinem Wunsche entsprechend stimmen, materielle Vorteile zu versprechen. Dies wäre eine unerlaubte Einwirkung auf die Willensbildung bzw. die Stimmrechtsausübung (vgl. ZBl 81/1980 S. 251 f.). Nach dem Gesagten handelt es sich beim Ansinnen der Gewerbetreibenden im fraglichen Schreiben zweifellos um einen derartigen unzulässigen Versuch, Bürger mit dem Versprechen materieller Vorteile zu einem bestimmten Verhalten zu veranlassen und dadurch ihre Meinungs- und Stimmfreiheit einzuengen. Eine andere Frage ist dabei aber wiederum, ob dieses Vorkommnis zu einer Verfälschung des angefochtenen Abstimmungsergebnisses führte. Der Grosse Rat bejahte dies, räumte aber gleichzeitig ein, dass nicht habe ermittelt werden können, wie viele Wähler sich durch das Schreiben zu einem Meinungswechsel und entsprechend zu einer anderen Stimmabgabe als ursprünglich vorgesehen veranlasst gesehen hätten. Dazu ist zunächst festzustellen, dass er - entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer 1 - aufgrund von Art. 93 StrV keine Einsicht in die Akten des Verfahrens wegen Wahlbestechung hatte. Unabhängig davon gehen aber ganz

allgemein aus den Akten keine Anhaltspunkte hervor, die den Schluss zuliessen, durch das fragliche Schreiben der Gewerbetreibenden sei das Abstimmungsergebnis bedeutsam beeinflusst worden. Mit Blick auf die gesamten Umstände, unter denen sich der Urnengang abspielte, der - auch bei klarerweise hoher Stimmbeteiligung - insgesamt relativ kleinen Zahl von Stimmberechtigten und der während langer Zeit ausführlichst erfolgten Diskussionen über die Vor- und Nachteile eines Kantonswechsels ist es nur wenig wahrscheinlich, dass die genannte Ankündigung, die Arbeitnehmer im Falle eines Anschlusses an den Kanton Basel-Landschaft einen bezahlten freien Tag beziehen zu lassen, geeignet war, bei Berntreuen einen Meinungswechsel herbeizuführen und das Abstimmungsergebnis derart zu beeinflussen und zu verfälschen, dass es durch den Mangel anders ausgefallen wäre als ohne ihn. c) aa) Am 30. Juni 1989 hatte der Bezirksrat Laufental die Bevölkerung des Bezirks eingeladen, ihm Fragen über die möglichen Folgen des Urnenganges vom 12. November 1989 zu unterbreiten. In der Folge beantworteten die Behörden der Kantone Bern und Basel-Landschaft die eingetroffenen Fragen je aus ihrer Sicht und fassten die Antworten in fünf Broschüren zusammen, welche im Verlaufe der Monate September und Oktober 1989 an alle Haushalte des Bezirks abgegeben wurden. In Beantwortung der im Bulletin Nr. 4 aufgeführten Frage 239 bemerkte die Steuerverwaltung des Kantons Basel-Landschaft folgendes:
"Nach einem Entscheid der kantonalen Steuerrekurskommission kann ein in Pfeffingen wohnhafter und in Basel arbeitender Steuerpflichtiger die Kosten für die Benützung eines Privatautos als Gewinnungskosten geltend machen (Fr. -.50/km). Das gleiche dürfte auch für die im Laufental wohnhaften Pendler gelten, sofern sie für ihren Weg zur Arbeit tatsächlich das Auto benützen. Aufgrund dieser Sachlage müssen u. E. folgende Beispiele im Steuervergleich korrigiert werden: ... (Auflistung von 6 Fällen mit Angaben, in welchen bzw. wievielen Fällen die Steuerbeträge im Kanton Basel-Landschaft geringer sein sollen.) Zu erwähnen ist noch, dass aufgrund der guten Finanzlage in unserem Kanton hier sicher ein mindestens ebenso grosses Potential für eine Steuersenkung wie im Kanton Bern besteht. Aussagekräftiger als die Berechnungen im 'Gegensteuer' dürfte die von der Eidg. Steuerverwaltung herausgegebene Steuerstatistik sein. Wir verweisen auf 'Steuerbelastung in der Schweiz, Bern 1989'. Obwohl sich die betreffenden Angaben auf das Jahr 1988 beziehen, haben sie auch für die jetzige Steuersituation weitgehend Gültigkeit. Daraus ergibt sich folgendes Fazit: Das Arbeitseinkommen von Ledigen wird im Kanton Basel-Landschaft in allen untersuchten Fällen weniger belastet als im Kanton Bern. Für Verheiratete ohne Kinder ist der Kanton Bern lediglich im Einkommensbereich 15'000-20'000 günstiger. In

allen übrigen untersuchten Fällen wird das Arbeitseinkommen in unserem Kanton milder besteuert. Das Arbeitseinkommen von Verheirateten mit 2 Kindern wird im Kanton Basel-Landschaft in allen untersuchten Fällen weniger stark belastet als im Kanton Bern. Das gleiche gilt für das Einkommen von Rentnern. Dieses unterliegt im Kanton Bern zum Teil einer mehr als doppelt so hohen Steuerbelastung wie im Kanton Basel-Landschaft. Angesichts dieser klaren Resultate aus einer unabhängigen Statistik kann an der Tatsache, dass unser Kanton steuerlich günstiger als der Kanton Bern ist, wohl kaum ernsthaft gezweifelt werden."
Am 4. Dezember 1989, also rund drei Wochen nach der Abstimmung vom 12. November, ersuchte Ursula Gygax die Steuerverwaltung des Kantons Basel-Landschaft um weitere Auskünfte. Mit Antwortschreiben vom 13. Dezember 1989 präzisierte diese die Angaben betreffend Abzugsfähigkeit der Kosten für ein privates Verkehrsmittel wie folgt: "Nach einem allfälligen Anschluss an unseren Kanton könnten die Einwohner des Laufentales nach der bisherigen Praxis mehrheitlich die Kosten eines privaten Verkehrsmittels nicht vom steuerbaren Einkommen in Abzug bringen, da ihr Weg zur Arbeit und zurück mit dem öffentlichen Verkehrsmittel weniger als 2 1/2 Studen pro Tag ausmachen dürfte. Die Fahrzeit Laufen-Basel beträgt mit der SBB 18 Minuten (Schnellzug) resp. 28 Minuten (Regionalzug). Bis zum Aeschenplatz sind es maximal 10 Minuten zu Fuss. Der Zeitaufwand für die Entfernung Ihres Wohnortes zum Bahnhof Laufen ist uns nicht bekannt. Die gesamte Zeitlimite dürfte dadurch nicht überschritten werden. Ein Abzug ist aber zulässig:
- wenn kein öffentliches Verkehrsmittel zur Verfügung steht
- wenn die Benützung des öffentlichen Verkehrsmittels unzumutbar ist, z.B.
- bei Gebrechlichkeit, oder in der Regel
- bei mehr als 1,5 km Entfernung der Haltestelle von Wohn- oder Arbeitsort." Im kantonalen Beschwerdeverfahren machten Ursula Gygax und Mitbeteiligte - im vorliegenden bundesgerichtlichen Verfahren also die Beschwerdeführer 2 - geltend, die durch die Behörden des Kantons Basel-Landschaft im Bulletin Nr. 4 vorgenommene ungenaue Beantwortung der Frage 239 habe das Abstimmungsergebnis entscheidend beeinflusst. Der Grosse Rat trat auf diese Rüge materiell ein, obwohl sie erst mit nach Ablauf der Beschwerdefrist eingereichten Eingaben im einzelnen begründet worden war, und er entschied, sie sei zutreffenderweise erhoben worden. Er hielt dafür, die Beantwortung der Frage 239 durch die Behörden des Kantons Basel-Landschaft stelle eine unzulässige Intervention in den Abstimmungskampf dar und verletze damit das

Gebot zur objektiven Information sowie der Nichtintervention in einen Abstimmungskampf eines andern Kantons. In diesem Punkt liege somit eine Verletzung des politischen Stimmrechts der Beschwerdeführer 2 vor. Durch die irreführende Antwort des Kantons Basel-Landschaft seien die Stimmberechtigten in unzulässiger Weise beeinflusst worden. Demgegenüber sind die Beschwerdeführer 1 der Auffassung, der Grosse Rat sei zu Unrecht auf die betreffende Rüge eingetreten und habe sie auch materiell falsch gewürdigt. bb) Die Art. 86-88 des bernischen Gesetzes über die politischen Rechte vom 5. Mai 1980 (GPR) regeln die Fälle, in denen mit Stimmrechts-, Abstimmungs- bzw. Wahlbeschwerde geltend gemacht werden kann, dass Gemeinde- oder Staatsorgane durch ihre Verfügungen das Stimmrecht oder ganz allgemein bei der Vorbereitung oder Durchführung einer Abstimmung oder Wahl bzw. bei der Ermittlung der Abstimmungs- oder Wahlergebnisse gesetzliche Vorschriften verletzt haben. Art. 89 Abs. 2 GPR bestimmt, dass eine solche Beschwerde ohne vorheriges Einspracheverfahren innert drei Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrundes, spätestens aber drei Tage nach der Veröffentlichung der Ergebnisse einer Abstimmung oder Wahl, beim Regierungsrat einzureichen ist. Man kann sich fragen, ob der Grosse Rat die zuletzt genannte Rüge zu Recht materiell geprüft hat, oder ob auf sie wegen verspäteter Substantiierung in Anwendung von Art. 89 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 90 GPR schon

gar nicht hätte eingetreten werden dürfen (vgl. in diesem Zusammenhang BGE 113 Ia 146 ff.), wenn davon ausgegangen würde, dass zusätzliche Auskünfte zu den in den verschiedenen Bulletins enthaltenen Angaben ohne weiteres noch rechtzeitig vor der Abstimmung vom 12. November 1989 hätten eingeholt werden können. Die Frage kann indes offenbleiben, erweist sich doch die Rüge bei materieller Prüfung ohnehin als unbegründet, wie nachfolgend aufzuzeigen ist. cc) Nach Art. 2ter Abs. 1 lit. a Ziff. 3 der vom 4. Oktober 1988 datierten Änderung der Verordnung des Regierungsrates des Kantons Basel-Landschaft zum Steuer- und Finanzgesetz dieses Kantons vom 22. Oktober 1974 können unselbständig Erwerbende, die für ihren Weg zur Arbeit das Privatauto benützen, die Auslagen vom Einkommen abziehen, die bei Benützung eines öffentlichen Verkehrsmittels entstehen würden; steht kein solches zur Verfügung oder kann dessen Benützung dem Steuerpflichtigen nicht

zugemutet werden (z.B. wegen Gebrechlichkeit, beachtenswerter Entfernung von der nächsten Haltestelle, ungünstigen Fahrplanes usw.), so ist gemäss derselben Bestimmung für Privatautos pro Fahrkilometer ein Abzug bis zu 50 Rp. zulässig. Mit dem im Bulletin Nr. 4 bei der Beantwortung der Frage 239 durch den Kanton Basel-Landschaft erwähnten Entscheid der Steuerrekurskommission Baselland vom 16. Mai 1989 wurde einem in Pfeffingen wohnhaften und in Basel arbeitenden Steuerpflichtigen ein derartiger Gewinnungskostenabzug zugestanden. Die Steuerrekurskommission bestätigte dabei die von den kantonalen Steuerbehörden entwickelte Praxis, wonach der Pauschalabzug von 50 Rp. pro Fahrkilometer nur dann zu gewähren sei, wenn der tägliche Arbeitsweg (Hin- und Rückfahrt) bei Benützung eines öffentlichen Verkehrsmittels eine Reisezeit von in der Regel mehr als rund 2 1/2 Stunden erfordere. Dieses letztgenannte Kriterium ist in der Beantwortung der Frage 239 nicht enthalten, während das erwähnte Antwortschreiben der Steuerverwaltung des Kantons Basel-Landschaft vom 13. Dezember 1989 ausdrücklich darauf hinweist und zudem festhält, einem am Aeschenplatz in Basel arbeitenden Einwohner Laufens stehe die Abzugsmöglichkeit nicht zu, da für ihn der tägliche Arbeitsweg hin und zurück nur höchstens eine Stunde und 16 Minuten betrage. Es ist zu bedauern, dass die Behörden des Kantons Basel-Landschaft sich nicht die Mühe nahmen, die Frage 239 im Sinne der vorstehenden Ausführungen umfassend zu beantworten. Dieser Mangel ist jedoch - wie dargelegt (s. oben E. 5) - nicht für sich alleine, sondern im gesamten Rahmen der Abstimmungskampagne zu würdigen. Dabei ist zunächst festzustellen, dass die Beantwortung der Frage 239 durch die Behörden des Kantons Basel-Landschaft nach dem Gesagten eben nicht geradezu falsch, sondern lediglich ungenau bzw. unvollständig erfolgte, und dies auch nur hinsichtlich der betreffenden Möglichkeit des Gewinnungskostenabzugs; zudem wurde die diesbezügliche Antwort nicht als absolut geltend, sondern auf das aufgeführte Beispiel bezogen und hypothetisch gehalten formuliert ("... Das gleiche (wie gemäss Entscheid der Steuerrekurskommission) dürfte auch für die im Laufental wohnhaften Pendler gelten ..."), wodurch der Bürger ihre Unvollständigkeit bemerken konnte. Hinzu kommt nun aber, dass bereits die Beantwortung der Frage 239 zusätzliche steuerliche Aspekte berührte (s. vorstehende lit. aa), wie dies auch für eine grosse Zahl weiterer Antworten zutraf, und dass nebstdem viele der in den fünf Bulletins zusammengefassten

insgesamt fast 300 Antworten andere interessierende Punkte (die Gemeindeorganisation, das Schulwesen, kulturelle Aspekte usw.) erörterten. Auf diese Weise sowie im Verlaufe der übrigen, wie dargelegt während langer Zeit äusserst intensiv geführten Abstimmungskampagne konnten sich die Stimmberechtigten umfassend über die Vor- und Nachteile eines Verbleibs beim Kanton Bern bzw. eines Anschlusses an den Kanton Basel-

Landschaft informieren. In Anbetracht dessen ist jedenfalls zweifelhaft, dass die aufgezeigte, bloss teilweise Ungenauigkeit einer einzigen der insgesamt annähernd 300, verschiedenste Themenbereiche betreffenden Antworten geeignet war, den Ausgang der Abstimmung entscheidend zu beeinflussen. d) aa) Die drei Rügen (b, c sowie h bzw. k), die den Grossen Rat hauptsächlich zur Aufhebung des angefochtenen Abstimmungsergebnisses veranlassten, erweisen sich demnach als unbegründet. bb) Aber auch die verbleibende vierte Rüge (f), die zwar nicht ausschlaggebend, aber im Gesamtzusammenhang mit den vorstehend beurteilten drei Rügen zum Gutheissungsentscheid des Grossen Rates führte, vermag die Auffassung der Beschwerdeführer 2 nicht zu stützen. Die Gegenstand dieser Rüge bildenden Unregelmässigkeiten liess der Regierungsrat pflichtgemäss abklären (vgl. BGE 114 Ia 42 ff.). Dementsprechend ordnete der mit der betreffenden amtlichen Untersuchung beauftragte Regierungsstatthalter von Thun, Antonio Genna, die Nachprüfung der Stimmberechtigung sowie der Stimmzettel an. Die Untersuchung ergab zahlenmässig nur geringfügige Mängel, die laut Schlussbericht vom 3. Dezember 1989 sowie Antrag des Regierungsrates und der parlamentarischen Justizkommission vom 20. Dezember 1989 nicht geeignet waren, das Abstimmungsergebnis zu verfälschen (oben lit. C). In der Tat erwies sich, dass höchstens zehn bis zwanzig Personen fälschlicherweise zur Abstimmung zugelassen worden waren (Bericht Genna, Zusammenfassung Ziff. 2-4): "2. Ein Stimmausweis entsprach nicht den gesetzlichen Vorschriften und hätte nicht akzeptiert werden dürfen. In einem weiteren Fall wurden die Vorschriften über die briefliche Stimmabgabe verletzt. Andere Unstimmigkeiten (Fälschungen, Duplikatmissbräuche) wurden bei der Überprüfung der Ausweiskarten nicht entdeckt.

3. Die Kontrolle der Stimmregister ergab folgende von den Stimmregisterführern zu verantwortende Mängel: - Vier Personen wurden unter Missachtung der speziellen Vorschriften über die Einwohnungsfrist für die Laufental-Abstimmung ins

Stimmregister aufgenommen. Zwei davon haben am Urnengang teilgenommen. - Sechs Personen wurden infolge unrichtiger Berechnung der Einwohnungsfrist ins Stimmregister aufgenommen. Alle haben abgestimmt. - Ein Ehepaar, das sich am 1.8.89 anmeldete, jedoch erst am 1.9.89 im Laufental zuzog, wurde zu Unrecht ins Stimmregister aufgenommen. - Eine Person wurde in zwei Gemeinden gleichzeitig ins Stimmregister aufgenommen, sie hat jedoch nur einmal an der Abstimmung teilgenommen. Diese Mängel konnten das Abstimmungsresultat nicht entscheidend beeinflussen (Umlagerung von max. 10 Stimmen).

4. Ein systematischer, planmässiger und massenhafter Zuzug ortsfremder Personen zum alleinigen Zwecke der Teilnahme an der Laufental-Abstimmung ... lässt sich durch einen Vergleich mit der Entwicklung der Stimmberechtigten-Zahlen der letzten Jahre ausschliessen. Hingegen ist es möglich, dass vereinzelt Personen ihre Schriften entgegen den gesetzlichen Bestimmungen ins Laufental verlegt oder hier belassen haben. In mindestens sechs Fällen besteht diesbezüglich gestützt auf gewisse Indizien ein konkreter Verdacht ... In den meisten Fällen erwies sich der Verdacht als absolut unbegründet. Die Nachprüfung der Stimmzettel, der Stimmausweise und der Stimmregister ergab somit zahlenmässig nur geringfügige Mängel ..." Entsprechend hielt denn auch der Grosse Rat fest, diese durch Regierungsstatthalter Genna festgestellten Mängel seien zwar nicht für sich alleine, jedoch zusammen mit den übrigen unzulässigen Vorkommnissen gemäss Rügen b, c sowie h bzw. k geeignet gewesen, das Abstimmungsergebnis zu verfälschen. Diese Rügen erweisen sich nun aber wie aufgezeigt als unbegründet. In Anbetracht der doch deutlichen Differenz zwischen Ja- und Nein-Stimmen (oben lit. B und C) vermochten indes ebenfalls die durch den Bericht Genna erstellten geringfügigen Unregelmässigkeiten gesamthaft den Ausgang der Abstimmung nicht entscheidend zu beeinflussen.
cc) Demnach hätte der Grosse Rat das Ergebnis der Abstimmung vom 12. November 1989 nicht aufheben dürfen. Die Beschwerde der Beschwerdeführer 1 ist daher bereits aus den vorstehend dargelegten Gründen gutzuheissen.