Urteilskopf

121 I 1

1. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 6. März 1995 i.S. Schweizerische Volkspartei des Kantons Luzern gegen Regierungsrat des Kantons Luzern (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 85 lit. a OG; Frist für kantonale Stimmrechtsbeschwerde; Gestaltung der Abstimmungsfrage.

Zur dreitägigen Beschwerdefrist gemäss § 160 Abs. 2 des Stimmrechtsgesetzes des Kantons Luzern vom 25. Oktober 1988: Zulässigkeit (E. 3) und Handhabung (E. 4).

Relevanz einer subsidiären materiell-rechtlichen Begründung in der Vernehmlassung der Beschwerdeinstanz (E. 5a).

Zur drucktechnischen Gestaltung der Abstimmungsfrage (E. 5b).

Regeste (fr):
Art. 85 let. a OJ; délai pour le recours cantonal en matière de droits politiques; formulation de la question soumise au vote.

Admissibilité du délai de recours de trois jours prévu à l'art. 160 al. 2 de la loi sur les droits politiques du canton de Lucerne du 25 octobre 1988 (consid. 3); application de ce délai (consid. 4).

Prise en compte d'une motivation matérielle subsidiaire dans la prise de position de l'autorité de recours (consid. 5a).

Présentation typographique de la question soumise au vote (consid. 5b).

Regesto (it):
Art. 85 lett. a OG; termine per il ricorso cantonale in materia di diritti politici; enunciazione del quesito sottoposto alla votazione.

Ammissibilità del termine di ricorso di tre giorni previsto dall'art. 160 cpv. 2 della legge lucernese sui diritti politici del 25 ottobre 1988 (consid. 3); applicazione di codesto termine (consid. 4).

Rilevanza di una motivazione materiale sussidiaria contenuta nelle osservazioni dell'autorità di ricorso (consid. 5a).

Presentazione tipografica del quesito sottoposto alla votazione (consid. 5b).

Sachverhalt ab Seite 2

BGE 121 I 1 S. 2

Mit Dekret vom 21. März 1994 bewilligte der Grosse Rat einen Sonderkredit für die Einführung der dele-

gierten Herzchirurgie am Kantonsspital Luzern. Damit entschied er sich für ein Modell der Zusammenarbeit mit bestehenden Herzkliniken und gegen die Errichtung einer eigenständigen Herzklinik in Luzern oder die vollständige Auswärtsvergabe an ein bestehendes Spital. Nachdem gegen dieses Dekret ein Referendum zustande gekommen war, setzte der Regierungsrat des Kantons Luzern die Abstimmung auf den 25. September 1994 an. Am 5. Juli 1994 beschloss der Regierungsrat einen Bericht zur Abstimmungsvorlage, der den Stimmberechtigten drei Wochen vor dem Abstimmungstag, am 2. bzw. 3. September 1994, zugestellt wurde. Darin war ein Muster des Stimmzettels für die kantonale Volksabstimmung vom 25. September 1994 abgedruckt. Am 16. September 1994 erhob die Schweizerische Volkspartei des Kantons Luzern Stimmrechtsbeschwerde an den Regierungsrat. Sie beantragte, die kantonale Volksabstimmung vom 25. September 1994 über die Einführung der delegierten Herzchirurgie sei abzusagen; eventualiter sei das Abstimmungsergebnis aufzuheben. Der Regierungsrat erachtete die Einsprache als verspätet und trat darauf mit Entscheid vom 20. September 1994 (Protokoll-Nr. 2559) nicht ein. Am 25. September 1994 fand die Abstimmung über die Einführung der delegierten Herzchirurgie statt. Die Vorlage wurde bei einer Stimmbeteiligung von 49,3% mit 53'970 Ja zu 51'819 Neinstimmen angenommen. Gegen den ihr am 22. September 1994 zugestellten regierungsrätlichen Entscheid erhob die Schweizerische Volkspartei des Kantons Luzern am 7. Oktober 1994 staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht. Sie beantragt, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und das Ergebnis der Volksabstimmung vom 25. September 1994 sei für ungültig zu erklären; eventuell sei die Sache zur Neubeurteilung an den Regierungsrat zurückzuweisen. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab.

Erwägungen

Aus folgenden Erwägungen:

2. Bei Stimmrechtsbeschwerden überprüft das Bundesgericht nicht nur die Auslegung von Bundesrecht und kantonalem Verfassungsrecht frei, sondern auch diejenige anderer kantonaler Vorschriften, welche den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normieren oder mit diesem in engem Zusammenhang

stehen. In ausgesprochenen Zweifelsfällen schliesst sich das Bundesgericht der von der obersten kantonalen Behörde vertretenen Auffassung an, sofern es sich bei dieser Behörde um das Parlament oder das Volk handelt (BGE 119 Ia 154 E. 2c S. 157; BGE 118 Ia 422 E. 1e S. 424 mit Hinweis). Die Auslegung und Anwendung anderer kantonaler Normen sowie die Feststellung des Sachverhalts durch die kantonalen Behörden sind dagegen nur auf Willkür hin zu prüfen. Dies gilt grundsätzlich auch für die Überprüfung der Anwendung von kantonalem Verfahrensrecht (Bundesgerichtsentscheide vom 8. November 1993 i.S. S., ZBl 95/1994 S. 222 ff. E. 3b; vom 5. Oktober 1979, ZBl 81/1980 243 ff. E. 3 S. 246 [insoweit in BGE 105 Ia 368 nicht abgedruckt]; vom 13. Dezember 1967, ZBl. 69/1968 286 f. E. 3 S. 288 [insoweit in BGE 93 I 620 nicht abgedruckt]; vom 24. Juni 1965, ZBl 67/1966 E. 2 S. 36 mit Hinweisen), es sei denn, die Verfahrensvorschriften stünden in einem engen Zusammenhang mit Normen, die den Inhalt des Stimmrechts regeln (BGE 92 I 350 E. 3 S. 355; BGE 91 I 316 E. 3 S. 319). Im vorliegenden Fall geht es um die Frage, ob die Beschwerdeführerin die Frist von § 160 Abs. 2 Stimmrechtsgesetz eingehalten hat. Diese Bestimmung ist systematisch Teil des Stimmrechtsgesetzes, das Inhalt und Umfang des Stimmrechts im Kanton Luzern regelt. Die Frist beträgt nur drei Tage und ist damit deutlich kürzer als die im Kanton Luzern üblichen Rechtsmittelfristen (vgl. §§ 119 Abs. 1, 130 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 [VRG]). Wie der Regierungsrat dargelegt hat, bezweckt diese kurze Frist, Unregelmässigkeiten schon vor der Abstimmung soweit möglich zu erkennen und zu beheben, um das Volk in der gleichen Angelegenheit nicht zweimal an die Urne bemühen zu müssen. Sie beruht

damit auf den besonderen Verhältnissen der Stimmrechtsbeschwerde und deckt sich ihrem Sinn und Zweck nach mit den Vorschriften anderer Kantone, die eine Verwirkung des Beschwerderechts annehmen, wenn ein Mangel nicht unverzüglich gerügt wird. Solche Verwirkungsvorschriften hat das Bundesgericht im Rahmen der Beschwerde nach Art. 85 lit. a OG mit freier Kognition überprüft (Urteil des Bundesgerichts i.S. L. vom 25. Juli 1991, publiziert in ZBl 93/1992 S. 169 ff., E. 1c). Versäumt der Stimmberechtigte die Dreitagesfrist, kann er sich nicht mehr - weder vor kantonalen Instanzen noch vor Bundesgericht (vgl. Art. 86 Abs. 1 OG) - auf die Verletzung seines Stimmrechts berufen. Besteht somit ein enger

Zusammenhang zwischen der Verfahrensbestimmung von § 160 Abs. 2 StRG und dem Stimmrecht, rechtfertigt es sich, die Auslegung und Anwendung dieser Norm im Rahmen der Stimmrechtsbeschwerde grundsätzlich mit freier Kognition zu prüfen.

3. a) Gemäss § 160 Abs. 1 lit. a StRG können Verfahrensmängel und andere Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen mit Stimmrechtsbeschwerde gerügt werden; Beschwerdeinstanz ist der Regierungsrat (§ 158 StRG). Gegen Massnahmen, die der Regierungsrat bei Wahlen und Abstimmungen vor dem Abstimmungstag zur Behebung von Verfahrensmängeln oder anderen Unregelmässigkeiten gemäss § 149 StRG anordnet, ist die Einsprache an den Regierungsrat nach § 161 StRG zulässig. Im vorliegenden Fall nahm der Regierungsrat die Stimmrechtsbeschwerde der Beschwerdeführerin als Einsprache entgegen. Die Qualifikation der Beschwerde als Stimmrechtsbeschwerde nach § 160 StRG oder als Einsprache gemäss § 161 StRG spielt für das vorliegende Verfahren keine Rolle, sind doch die Vorschriften über die Stimmrechtsbeschwerde nach § 161 Abs. 2 sinngemäss auch auf die Einsprache anwendbar. Die Beschwerde- bzw. Einsprachefrist ist wie folgt geregelt: "§ 160. Stimmrechtsbeschwerde bei Wahlen und Abstimmungen (...) (2) Tritt der Beschwerdegrund vor dem Abstimmungstag ein, ist die Stimmrechtsbeschwerde innert 3 Tagen seit der Entdeckung einzureichen. Ist diese Frist am Abstimmungstag noch nicht abgelaufen, wird sie bis zum 10. Tag nach dem Abstimmungstag verlängert. (3) In allen übrigen Fällen beträgt die Beschwerdefrist 10 Tage seit dem Abstimmungstag. (...)
§ 163. Beginn der Beschwerdefrist
(1) Die Beschwerdefrist für Stimmrechtsbeschwerde beginnt wie folgt zu laufen: a. für Empfänger von Entscheiden oder Anordnungen mit der Zustellung, b. bei öffentlich bekanntgemachten Entscheiden oder Anordnungen in jedem Fall mit der öffentlichen Bekanntmachung. (2) Vorbehalten bleibt ferner § 160 Absatz 2."
Die Beschwerdeführerin rügt, die Dreitagesfrist gemäss § 160 Abs. 2 StRG genüge den Anforderungen des Bundesrechts an eine geordnete Ausübung der politischen Rechte einschliesslich der entsprechenden Beschwerderechte

nicht und verstosse gegen die verfassungsrechtlich geschützten politischen Rechte. b) Eine Frist von drei Tagen seit Entdeckung des Mangels ist sehr kurz (vgl. BGE 112 Ib 576 E. 7a und b S. 587 ff. zu einer fünftägigen Beschwerdefrist). Sie lässt dem Stimmberechtigten wenig Zeit, die Sach- und Rechtslage abzuklären und eventuell anwaltlichen Rat einzuholen, um die Erfolgsaussichten seiner Beschwerde abzuwägen; er muss vielmehr sofort handeln, will er nicht seine Rügemöglichkeit verlieren. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich Stimmberechtigte hierdurch von einer Stimmrechtsbeschwerde abhalten lassen bzw. die Beschwerdefrist nicht mehr einhalten können, nachdem sie sich zur Beschwerdeerhebung entschlossen haben. Allerdings ist zu be-

denken, dass sich die Dreitagesfrist auf Beschwerden und Einsprachen betreffend Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung von Abstimmungen beschränkt, die noch vor dem Abstimmungstag entdeckt werden (ansonsten sich die Beschwerdefrist gemäss § 160 Abs. 3 StRG auf 10 Tage verlängert). In diesen Fällen besteht ein erhebliches öffentliches Interesse daran, den Mangel wenn möglich noch vor dem Abstimmungstag beheben zu können, um eine unverfälschte Willensäusserung aller Stimmberechtigten zu ermöglichen und eine nachträgliche Wiederholung der Abstimmung zu verhindern (vgl. BGE 118 Ia 415 E. 2a S. 417 f.; BGE 110 Ia 176 E. 2a S. 178 ff.). Hierzu ist in aller Regel sofortiges Handeln geboten, um der zuständigen Behörde noch genügend Zeit zur Instruktion der Beschwerde, zur Entscheidfindung sowie zur Behebung des Mangels zu lassen. Aus diesem Grund sehen sowohl Art. 77 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1) als auch etliche kantonale Gesetze bei derartigen Beschwerden Fristen von nur drei Tagen vor (vgl. Art. 89 Abs. 2 des Berner Gesetzes über die politischen Rechte vom 5. Mai 1980; § 75 Abs. 2 der Weisungen des Kantons Nidwalden über die Urnenabstimmung in den Gemeinden vom 15. Februar 1982; Art. 115 Abs. 1 Satz 1 des Glarner Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 4. Mai 1986; Art. 82bis Abs. 2 des Gesetzes des Kantons Schaffhausen über die vom Volke vorzunehmenden Abstimmungen und Wahlen sowie über die Ausübung der Volksrechte vom 15. März 1904; Art. 62 Abs. 2 des Gesetzes des Kantons Appenzell-Ausserrhoden über die politischen Rechte vom 24. April 1988; Art. 46 Abs. 2 Satz 1 des St. Galler Gesetzes über die Urnenabstimmungen vom 4. Juli 1971; § 45 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte im Kanton Graubünden vom

7. Oktober 1962; Art. 105 Abs. 1 des Tessiner Legge sull'esercizio del diritto di voto, sulle votazioni e sulle elezioni vom 23. Februar 1954; Übersicht über die Fristen anderer Kantone bei CHRISTOPH HILLER, Die Stimmrechtsbeschwerde, Zürich 1990, S. 70-73). Diese gewichtigen öffentlichen Interessen rechtfertigen im Fall der Stimmrechtsbeschwerde im Vorfeld eines Urnenganges die sehr kurze Beschwerdefrist von drei Tagen (so auch HILLER, a.a.O., S. 28; ETIENNE GRISEL, Initiative et référendum populaires, Lausanne 1987, S. 107 zu Art. 77 Abs. 2 BPR). Allerdings muss die kurze Beschwerdefrist sinnvoll gehandhabt werden, um dem Stimmbürger eine Beschwerdeerhebung nicht praktisch unmöglich zu machen; so dürfen etwa keine zu geringen Anforderungen an die Erkennbarkeit von Verfahrensmängeln oder Unregelmässigkeiten (vgl. unten, E. 4a und 4b) bzw. keine überzogenen Anforderungen an die Beschwerdebegründung (vgl. unten, E. 4a/dd) gestellt werden.

4. Die Beschwerdeführerin rügt überdies die Handhabung der Dreitagesfrist durch den Regierungsrat, die auf eine formelle Rechtsverweigerung und eine Verletzung ihrer politischen Rechte hinauslaufe. Die Fristberechnung ist im folgenden für die beiden von der Beschwerdeführerin geltend gemachten materiellen Rügen gesondert zu überprüfen. a) Die Beschwerdeführerin machte vor dem Regierungsrat zum einen geltend, die Abstimmungsbotschaft vom 5. Juli 1994 sei in verschiedener Hinsicht unrichtig. Sie beanstandet die Botschaft auch im Zusammenhang mit der Abstimmungskampagne der Befürworter, ohne jedoch deren Zulässigkeit und Wirkung zu erörtern, so dass die Rüge diesbezüglich nicht genügend begründet ist (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG). aa) Der Regierungsrat folgerte aus § 160 Abs. 2 i.V.m. § 163 Abs. 1 lit. a StRG, dass die Beschwerdefrist mit Entdeckung des Beschwerdegrundes, spätestens aber mit dem Zeitpunkt, an dem die Kenntnisnahme möglich sei, beginne; dies sei der Zeitpunkt der Zustellung der Abstimmungsbotschaft. Im vorliegenden Fall hätten die Stimmberechtigten den Bericht des Regierungsrates am 2./3. September erhalten und die gerügten Mängel zu diesem Zeitpunkt entdecken können. bb) Die Beschwerdeführerin ist dagegen der Auffassung, die Beschwerdefrist beginne erst mit der tatsächlichen Kenntnisnahme des Beschwerdegrundes; die Unrichtigkeit der Abstimmungsbotschaft könne nicht schon im Zeitpunkt ihrer

Zustellung, sondern erst dann beurteilt werden, wenn der Stimmberechtigte auch Kenntnis von den tatsächlichen Verhältnissen habe. Praxisgemäss erfolge die Zustellung der Abstimmungsunterlagen an einem Freitag oder Samstag; es sei unrealistisch, vom Stimmberechtigten zu erwarten, dass er sich über das Wochenende sämtliche relevante Fakten zur Beurteilung von zum Teil komplexen Vorlagen besorgen könne. cc) Gemäss § 160 Abs. 2 StRG ist die Stimmrechtsbeschwerde bzw. die Einsprache "innert drei Tagen seit der Entdeckung" einzureichen; damit beginnt der Fristenlauf grundsätzlich, wie auch der Regierungsrat angenommen hat, individuell mit der tatsächlichen Kenntnisnahme vom Beschwerdegrund (vgl. Bundesratsentscheid vom 12. September 1984, ZBl 87/1986 272 ff. E. 2 S. 277 f. zu Art. 77 Abs. 2 BPR). Da sich jedoch der Zeitpunkt der individuellen Kenntnisnahme kaum feststellen und nachweisen lässt, entspricht es einer allgemeinen Praxis, bei amtlichen Mitteilungen, die öffentlich bekanntgemacht bzw. individuell zugestellt werden, auf den Zeitpunkt abzustellen, an dem die Kenntnisnahme möglich gewesen wäre, d.h. auf den Zeitpunkt der amtlichen Publikation bzw. des Eintreffens der Mitteilung beim Stimmbürger (vgl. Regierungsrat Aargau, Präsidialverfügung vom 8. Oktober 1987, ZBl 89/1988, E. 1a, S. 233; HILLER, a.a.O. S. 27 f.; WALTER STUTZ, Rechtspflege, in: Das Bundesgesetz über die politischen Rechte, St. Gallen 1978, S. 126, jeweils zu Art. 77 Abs. 2 BPR). Dieser Grundsatz findet seine Ausprägung in § 163 Abs. 1 StRG, ist aber auch darüber hinaus auf Amtshandlungen anwendbar, so dass die Frage, ob es sich bei der Abstimmungsbotschaft um einen "Entscheid" oder eine "Anordnung" im Sinne dieser Bestimmung handelt, offenbleiben kann. dd) Allerdings bezieht sich diese Vermutung nur auf den Zeitpunkt der Kenntnisnahme vom Inhalt der Abstimmungsbotschaft, der nicht zwangsläufig mit dem Zeitpunkt der Entdeckung des Mangels zusammenfallen muss. Wie es sich hiermit verhält, und zu welchem Zeitpunkt die Beschwerdeführerin (d.h. eines ihrer Organe oder Organmitglieder; vgl. BGE 101 Ib 422 E. 5b S. 437, BGE 56 II 183 E. 4 S. 188; HENRI DESCHENAUX, Der Einleitungstitel, Schweizerisches Privatrecht Band II, Basel 1967, S. 225) erstmals die Unrichtigkeit der Abstimmungsbotschaft erkennen konnte, braucht jedoch im vorliegenden Fall nicht näher untersucht zu werden. Mit dem Regierungsrat ist nämlich davon auszugehen, dass der Fristenlauf spätestens am 7. September 1994 anlässlich der Delegiertenversammlung der SVP begann.

An dieser Versammlung befasste sich die SVP mit der bevorstehenden Abstimmung und beschloss die Neinparole, weil sie - entgegen der Abstimmungsbotschaft des Regierungsrates - eine volle Herzchirurgie im Kanton Luzern, eventuell an der Klinik St. Anna, für vorteilhafter hielt. Dabei wurde - wie aus dem Bericht der Luzerner Neuesten Nachrichten vom 9. September 1994 hervorgeht und auch von der Beschwerdeführerin nicht bestritten wird - von einem Parteimitglied gerügt, die Darstellung in der Abstimmungsbotschaft, wonach eine volle Herzchirurgie an der Klinik St. Anna teurer zu stehen käme als die delegierte Herzchirurgie am Kantonsspital, sei falsch. Diesen Vorwurf nahm die Partei immerhin hinreichend ernst, um ein Mitglied der Parteileitung mit weiteren Abklärungen zu beauftragen. Spätestens in diesem Zeitpunkt muss ein "Entdecken" des Mangels im Sinne von § 160 Abs. 2 StRG angenommen werden, auch wenn die Beschwerdeführerin erst am 14. September 1994, nach der Zusammenkunft mit dem Chef der Klinik St. Anna, über detaillierte Informationen und Zahlenmaterial verfügt haben sollte, um ihren Vorwurf substantiiert darlegen und beweisen zu können. Es würde dem Zweck der kurzen Beschwerdefrist widersprechen, für die "Entdeckung" des Mangels eine umfassende, fundierte, womöglich dokumentierte Kenntnis der tatsächlichen Verhältnisse, etwa sämtlicher Kostenfaktoren einer Vorlage und ihrer Alternativen, vorauszusetzen. Vielmehr muss der Stimmbürger sich beschweren, wenn er die Überzeugung gewinnt, die Abstimmungsbotschaft sei falsch bzw. irreführend, auch ohne diese Ansicht bereits im einzelnen belegen zu können. Wie bereits dargelegt wurde, erfordert das öffentliche Interesse an einer möglichst schnellen Behebung eventueller Mängel im Vorfeld einer Urnenabstimmung rasches Handeln; für die Stimmrechtsbeschwerde genügt daher eine auch nur rudimentäre Beschwerdebegründung, die vom Beschwer-

deführer wenn nötig nachträglich, noch während des Verfahrens ergänzt werden kann; es ist dann grundsätzlich Aufgabe der Entscheidinstanz, die Vorwürfe von Amtes wegen abzuklären (vgl. § 166 StRG i.V.m. § 139 Abs. 1 VRG). Damit begann die Beschwerdefrist spätestens am 8. September zu laufen (§ 166 Abs. 1 StRG i.V.m § 31 Abs. 2 VRG), so dass die Beschwerde vom 16. September 1994 hinsichtlich der Rüge der Unrichtigkeit der Abstimmungsbotschaft verspätet war. Die Stimmrechtsbeschwerde erweist sich insoweit als unbegründet. b) Darüber hinaus rügte die Beschwerdeführerin die Gestaltung des Stimmzettels und dessen Nichtübereinstimmung mit dem in der Abstimmungsbotschaft abgedruckten Muster.

BGE 121 I 1 S. 9

aa) Der Regierungsrat vertritt die Auffassung, hinsichtlich dieser Rüge habe der Fristenlauf am 5. September 1994 begonnen: Zwar sei der Stimmzettel damals nicht zusammen mit den Abstimmungsunterlagen an die Stimmberechtigten verschickt worden (wie dies seit dem 1. Oktober 1994 nach dem neuen Stimmrechtsgesetz nunmehr vorgesehen ist); gemäss § 61 Abs. 2 StRG a.F. sei die briefliche Stimmabgabe jedoch ab dem drittletzten Montag vor der Abstimmung zulässig gewesen; ab diesem Zeitpunkt sei es möglich gewesen, allfällige Mängel des Stimmzettels zu erkennen. bb) Die Beschwerdeführerin meint dagegen, es komme auf das Datum der tatsächlichen Kenntnisnahme an. Die Vermutung, der Stimmzettel stimme mit dem Muster in der Abstimmungsbotschaft nicht überein, sei erstmals anlässlich des Treffens mit dem Chef der Klinik St. Anna vom 14. September 1994 geäussert worden. Das Stimmaterial habe erst am 16. September, am Tag der Einreichung der Beschwerde, besorgt werden können. cc) Gemäss § 163 Abs. 1 StRG beginnt die Beschwerdefrist für Empfänger von Entscheiden oder Anordnungen mit der Zustellung, und bei öffentlich bekanntgemachten Entscheiden oder Anordnungen mit der öffentlichen Bekanntmachung zu laufen. Nach der im September 1994 geltenden Fassung des Stimmrechtsgesetzes wurden die Stimmzettel nicht bereits mit der Abstimmungsvorlage und dem erläuternden Bericht des Regierungsrates den Stimmberechtigten zugestellt, sondern grundsätzlich erst im Urnenlokal ausgehändigt (§ 57 StRG a.F.). Wer brieflich abstimmen wollte, musste gemäss § 62 StRG a.F. beim Stimmregisterführer seines politischen Wohnsitzes schriftlich, spätestens 10 Tage vor dem Abstimmungstag, das Abstimmungsmaterial anfordern. Erst aufgrund dieses Gesuchs schickte der Stimmregisterführer dem Stimmberechtigten den Stimmzettel mit dem Stimmkuvert (§ 63 StRG a.F.). Dieses Verfahren kann nicht mit der öffentlichen Bekanntmachung oder der individuellen Zustellung i.S.v. § 163 Abs. 1 StRG verglichen werden, bei der jedermann, ohne besonderes Gesuch und ohne Zwischenschaltung des Stimmregisterführers, von Inhalt und Gestaltung eines Textes Kenntnis nehmen kann. Da die Beschwerdeführerin geltend macht, der effektive Stimmzettel habe nicht mit dem in der Abstimmungsbotschaft abgedruckten Muster übereingestimmt, kann auch nicht auf das Datum der Zustellung dieses Musters abgestellt werden. dd) Somit bleibt es bei der Regel des § 160 Abs. 2 StRG, wonach die Frist mit der Entdeckung des Mangels beginnt. Da die briefliche Stimmabgabe nach

BGE 121 I 1 S. 10

altem Stimmrechtsgesetz eine Ausnahme darstellte, die besonders beantragt werden musste, konnte nicht davon ausgegangen werden, die Stimmberechtigten hätten schon mit dem drittletzten Montag vor der Abstimmung die Möglichkeit, die Gestaltung des Stimmzettels zu erkennen. Es konnte von ihnen auch nicht verlangt werden, die Briefwahl vorsorglich zu beantragen, nur um eine eventuelle Abweichung des Stimmzettels von dem in der Botschaft abgedruckten Muster frühzeitig zu erkennen, zumal mit einer solchen Abweichung nicht gerechnet werden musste. Massgeblich ist somit der Zeitpunkt, in dem die Beschwerdeführerin erstmals von der vom Muster abweichenden Gestaltung des Wahlzettels Kenntnis erlangte. ee) Die Beschwerdeführerin behauptet, erstmals am 14. September 1994 von einer möglichen Abweichung zwischen Muster und Wahlzettel gehört zu

haben. Demnach hätte die Beschwerdefrist erst am 15. September 1994 begonnen, so dass die Stimmrechtsbeschwerde am 16. September 1994 fristgerecht eingereicht worden wäre. Da der Regierungsrat hierzu keine Abklärungen getroffen hat, lässt sich aufgrund der bestehenden Aktenlage nicht abschliessend entscheiden, ob die Beschwerde hinsichtlich der gerügten Gestaltung des Stimmzettels rechtzeitig erhoben wurde. Jedenfalls aber ist der Nichteintretensentscheid des Regierungsrates mit der dort gegebenen Begründung unhaltbar und wäre daher an sich (vorbehaltlich E. 5) aufzuheben.

5. a) Die Beschwerdeführerin beantragt nicht nur die Aufhebung des Nichteintretensentscheids, sondern darüber hinaus die Ungültigerklärung der Abstimmung vom 25. September 1994 und damit die materielle Beurteilung ihrer Stimmrechtsbeschwerde durch das Bundesgericht. Nach dem oben (E. 4a) Gesagten könnte sich eine materielle Prüfung nur noch auf die Rüge der Gestaltung des Stimmzettels beziehen, und nicht mehr auf die verspätete Rüge der Unrichtigkeit der Abstimmungserläuterung. Der Regierungsrat hat in Vernehmlassung und Duplik ausführlich zu den materiellen Rügen der Beschwerdeführerin Stellung genommen und sich einer Überprüfung der Abstimmung durch das Bundesgericht nicht widersetzt. aa) Stellt das Bundesgericht fest, die letzte kantonale Instanz sei zu Unrecht auf eine Stimmrechtsbeschwerde nicht eingetreten, hebt es in aller Regel den angefochtenen Nichteintretensentscheid auf, ohne auf die materiellen Rügen des Beschwerdeführers einzugehen, zu denen die kantonalen Behörden sich noch gar nicht geäussert haben und sich, in Anbetracht der

Tatsache, dass die Beschwerde nicht zugelassen wurde, auch nicht äussern mussten (Bundesgerichtsentscheid i.S. L. vom 25. Juli 1991, ZBl 93/1992 169 ff., E. 1d und i.S. S. vom 8. November 1993, ZBl 95/1994 222 ff., E. 3b; vgl. auch BGE 113 Ia 146 E. 3e S. 155 f.). bb) Allerdings kann nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung (vgl. BGE 118 Ib 26 E. 2b S. 28, BGE 105 Ia 115 E. 2 S. 118, je mit Hinweisen) von der Aufhebung eines Entscheids abgesehen werden, wenn die zuständige Behörde zwar zu Unrecht nicht auf ein Rechtsmittel eingetreten ist, dieses jedoch gleichzeitig im Eventualstandpunkt materiell geprüft und mit haltbaren Erwägungen als unbegründet bezeichnet hat. Der Beschwerdeführer ist sogar verpflichtet, sich mit derartigen Hilfsbegründungen auseinanderzusetzen, soll seine Beschwerde nicht an Art. 90 Abs. 1 lit. b OG scheitern (vgl. BGE 113 Ia 94 E. 1a/bb S. 95 f. mit Hinweisen). In aller Regel handelt es sich dabei um eine Eventualbegründung im angefochtenen Entscheid selbst; das Bundesgericht liess es jedoch auch genügen, dass die kantonale Behörde die Eingabe des Beschwerdeführers im Rahmen einer Aufsichtsbeschwerde materiell geprüft und für unbegründet befunden hatte (vgl. Entscheid i.S. P.O. vom 7. Juni 1985, ZBl 87/1986, S. 450 ff. E. 3b), da es dem Kanton bei Gutheissung der Beschwerde und Aufhebung des Nichteintretensentscheids unbenommen bliebe, die Beschwerde mit der gleichen Begründung wie die Aufsichtsbeschwerde abzuweisen. Die Gutheissung der Beschwerde wegen formeller Rechtsverweigerung würde deshalb nur zu einer unnützen Verlängerung des Verfahrens führen. Aus ähnlichen prozessökonomischen Erwägungen heraus lässt das Bundesgericht die staatsrechtliche Beschwerde in gewissen Fällen ohne vorherige Ausschöpfung des kantonalen Instanzenzuges zu, wenn das Durchlaufen der kantonalen Instanzen eine leere, zwecklose Formalität wäre (vgl. z.B. BGE 118 Ia 415 E. 3 S. 419 mit Hinweisen). Im vorliegenden Fall hat sich der Regierungsrat in seinen Schriftsätzen ausführlich zu den materiellen Rügen der Beschwerdeführerin geäussert und zu erkennen gegeben, dass er diese für unbegründet hält (zur Möglichkeit der Ergänzung der Begründung der kantonalen Instanzen in der Vernehmlassung vgl. BGE 107 Ia 1 E. 1 S. 2 ff.; Entscheid i.S. Gemeinde Oberwil vom 10. Dezember 1987, ZBl 90/1989 363 ff. E. 4d). Steht somit schon heute fest, dass der Regierungsrat die Beschwerde nach Aufhebung des Nichteintretensentscheids als unbegründet abweisen würde, wäre es aus Gründen der Prozessökonomie auch im vorliegenden Fall

sinnvoll, in der Sache selbst zu entscheiden.
Die materiellen Rügen der Beschwerdeführerin betreffen die Verletzung ihres Stimmrechts und sind vom Bundesgericht im Verfahren nach Art. 85 lit. a OG mit voller Kognition zu prüfen; es besteht somit keinerlei Ermessens- oder Beurteilungsspielraum des Kantons, den das Bundesgericht respektieren müsste und der es an einem Sachentscheid hindern könnte. Zudem erfordert die im vorliegenden Fall einzig verbleibende Rüge der Gestaltung des Stimmzettels keine weiteren Sachverhaltsfeststellungen: Die Beschwerdeführerin beanstandet (mit rechtsgenügender Begründung) ausschliesslich den amtlichen Stimmzettel als solchen, nicht hingegen die Abstimmungskampagne des befürwortenden Komitees. Hierüber kann schon heute aufgrund der Aktenlage, ohne weitere Abklärungen, entschieden werden. Dadurch geht der Beschwerdeführerin zwar eine Beschwerdeinstanz verloren; auf diese zusätzliche Instanz hat sie jedoch selbst durch ihren Beschwerdeantrag verzichtet.
b) Die Beschwerdeführerin rügt, auf den offiziellen Stimmzetteln sei das Wort "Herzchirurgie", anders als noch in dem in der Abstimmungsbotschaft abgedruckten Muster, mit Fettdruck hervorgehoben worden. Diese Hervorhebung sei geeignet gewesen, einen Irrtum über den Charakter der Abstimmungsfrage hervorzurufen. aa) Das vom Verfassungsrecht des Bundes gewährleistete Stimm- und Wahlrecht räumt dem Bürger allgemein den Anspruch darauf ein, dass kein Abstimmungs- oder Wahlergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Der Wille der Stimmbürger kann namentlich durch eine unrichtige Fragestellung auf dem Stimmzettel verfälscht werden. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung trifft die Behörden daher bei der Formulierung der Abstimmungsfrage eine erhöhte Sorgfaltspflicht, welche die vom Bundesgericht im Zusammenhang mit amtlichen Erläuterungen aufgestellten Anforderungen übersteigt. Die Frage muss klar und objektiv abgefasst werden, darf weder irreführend sein noch suggestiv wirken und muss allfälligen besonderen Vorschriften des kantonalen Rechts genügen (BGE 106 Ia 20 E. 1 S. 22 f.). Stellt das Bundesgericht einen Mangel fest, so hebt es die Abstimmung auf, wenn die gerügten Unregelmässigkeiten erheblich sind und das Ergebnis beeinflusst haben könnten (BGE 119 Ia 271 E. 3b S. 273 f. mit Hinweisen).

bb) Die Fragestellung auf dem Stimmzettel für die kantonale Volksabstimmung vom 25. September 1994 lautete: "Wollen Sie dem vom Grossen Rat am 12. März 1994 bewilligten Kredit (675'000 Franken Investitionskosten, 2,8 Millionen Franken jährliche Betriebskosten auf die Dauer von 6 Jahren) für die Einführung der delegierten Herzchirurgie am Kantonsspital Luzern zustimmen?" [Im Original ist das Wort Herzchirurgie durch Fettdruck, nicht durch Kursivschrift hervorgehoben.]Sicher wäre es vorteilhaft gewesen, wenn nicht nur das Wort "Herzchirurgie", sondern auch der Zusatz "delegierten" durch Fettdruck hervorgehoben worden wäre, war doch die Notwendigkeit, die herzchirurgische Versorgung im Kanton Luzern zu verbessern, als solche anerkannt, und nur der hierfür einzuschlagende Weg (delegierte Herzchirurgie oder vollständige Herzchirurgie am Kantonsspital bzw. an einer Luzerner Privatklinik) streitig. Bei genauer Lektüre der Fragestellung war jedoch klar, dass der Kredit einen Entscheid zugunsten der delegierten Herzchirurgie traf und nur dies zur Abstimmung stand. Im Entscheid BGE 99 Ia 216 E. 2b S. 221 ging das Bundesgericht davon aus, bei komplexen Fragestellungen werde vom Stimmberechtigten erwartet, dass er nicht nur den Stimmzettel lese, sondern auch die ihm zugestellten Unterlagen, da die Abstimmungsfrage in den meisten Fällen keine genügende, mögliche Irrtümer ausschliessende Information darstelle. Im vorliegenden Fall war für den Stimmbürger allein schon aufgrund sorgfältiger Lektüre der Abstimmungsfrage klar, dass der Kredit für die Einführung der delegierten Herzchirurgie bewilligt worden war; konnte er sich hierunter nichts vorstellen, war ihm zuzumuten, sich anhand der Abstimmungsbotschaft genauer über die Tragweite der Vorlage zu informieren. Damit war die von der Beschwerdeführerin beanstandete Hervorhebung nicht geeignet, die unverfälschte Willensbildung und -bekundung der Stimmbürger zu beeinflussen. Zwar mag in der Abweichung zwischen dem Stimmzettel und dem in der Abstimmungserläuterung abgedruckten Muster ein Verstoss gegen § 37 Abs. 1 lit. b StRG a.F.

liegen; dieser Verstoss war jedoch nach dem Gesagten nicht geeignet, das Abstimmungsergebnis in rechtlich relevanter Weise zu beeinflussen.