

Die Beschwerde in Stimmrechtssachen

Michel Besson*

Inhaltsübersicht

I.	Einleitung.....	404
II.	Rechtsschutz gegen Verletzungen politischer Rechte vor der Justizreform ..	406
1.	Eidgenössische politische Rechte	406
2.	Kantonale politische Rechte.....	409
3.	Tabellarische Übersicht über den Rechtsweg.....	410
III.	Rechtsschutz gegen Verletzungen politischer Rechte gemäss Justizreform ..	410
1.	Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten als letztinstanzliches Rechtsmittel	410
1.1.	Bundesgericht als alleinige letzte Beschwerdeinstanz	410
2.2.	Besondere Verfahrensbestimmungen der Beschwerde in Stimmrechtssachen.....	412
a)	Anwendbare Verfahrensbestimmungen	412
b)	Legitimation	413
aa)	Stimmberechtigung genügt als Legitimation	413
bb)	Beschwerdelegitimation für politische Parteien und Komitees	415
cc)	Spezialgesetzliche Beschwerdemöglichkeiten	416
c)	Beschwerdegründe und Kognition	416
d)	Sachverhaltsfeststellung bei Verfahren ohne gerichtliche Vorinstanz.....	417
e)	Beschwerdefrist.....	418

* Die Ausführungen zum Rechtsschutz gegen Verletzungen eidgenössischer politischer Rechte basieren z.T. auf meinem Beitrag "Der Schutz der politischen Rechte auf Bundesebene", in: Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundesamtes für Justiz (Hrsg.), Aus der Werkstatt des Rechts, Festschrift zum 65. Geburtstag von Heinrich Koller, Basel/Genf/München 2006, 219 ff.

f) Kosten.....	419
g) Gerichtsbesetzung	419
1.3. Beschwerde in Stimmrechtssachen als Sonderform der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten.....	420
2. Sonderfragen zum Rechtsschutz bezüglich eidgenössischer politischer Rechte	421
2.1. Umfassende Zuständigkeit des Bundesgerichts als Regel.....	421
2.2. Unanfechtbarkeit der Akte von Bundesrat und Bundes- versammlung als Ausnahme	423
a) Abstimmungserläuterungen des Bundesrates.....	424
b) Kreditbeschlüsse der Bundesversammlung.....	424
c) Ungültigerklärung einer Volksinitiative durch die Bundesversammlung	425
2.3. Anfechtbarkeit behördlicher Interventionen in eidgenössische Abstimmungskämpfe	425
a) Fragestellung.....	425
b) Auslegung von Art. 189 Abs. 4 BV (Justizreform).....	426
c) Folgerungen für die Praxis	428
2.4. Die Kantonsregierung als Vorinstanz des Bundesgerichts.....	430
3. Sonderfragen zum Rechtsschutz bezüglich kantonomer politischer Rechte	431
3.1. Grundsatz: Rechtsmittel an eine kantonale Vorinstanz	431
3.2. Fakultative Ausnahme betreffend Akten der Kantonsregierung und des Kantonsparlamentes	431
3.3. Muss diese Vorinstanz ein Gericht sein?.....	432
4. Tabellarische Übersicht über den Rechtsweg.....	436
IV. Schluss.....	436

I. Einleitung

Hauptgründe für die Reform der Bundesrechtspflege bildeten erstens die Überlastung der obersten Gerichte, zweitens die Komplexität und Unübersichtlichkeit des historisch gewachsenen Rechtsmittelsystems und drittens verbleibende Lücken im gerichtlichen Rechtsschutz. Eine der materiell ge-

wichtigsten Rechtsschutzlücken betraf den Bereich der eidgenössischen politischen Rechte¹: Vor der Reform fehlte bei Nationalratswahlen und der eidgenössischen Volksabstimmungen jeglicher gerichtlicher Rechtsschutz. Nicht durch ein Gericht überprüft wurden etwa die Rügen, eine eidgenössische Wahl oder Abstimmung sei falsch ausgezählt worden, das Stimmmaterial sei nicht, unvollständig oder zu spät versandt worden, die gesetzlich vorgeschriebenen Urnenöffnungszeiten seien nicht eingehalten worden, eine Volksinitiative sei zu unrecht ungültig erklärt worden, die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates seien unsachlich oder ein Bundesamt habe verdeckt Zahlungen an ein privates Abstimmungskomitee geleistet.

Auf der Grundlage der Justizreform sieht nun die Totalrevision der Bundesrechtspflege Änderungen im Rechtsschutz bei Verletzungen von kantonalen oder eidgenössischen politischen Rechten vor. Neu ist grundsätzlich in sämtlichen Fällen in diesem Rechtsgebiet letztinstanzlich die Erhebung einer Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht möglich.²

Der vorliegende Beitrag untersucht, welche Veränderungen sich dadurch für den Rechtsschutz betreffend die kantonalen und eidgenössischen politischen Rechte ergeben. Aufbauend auf einer kurzen Darstellung des Rechtsschutzes vor der Justizreform (II.) werden die besonderen Verfahrensbestimmungen vorgestellt, welche das Bundesgerichtsgesetz für Stimmrechtssachen vorsieht (III.1.). Weiter wird aufgezeigt, welche auf eidgenössischer Ebene bestehenden Rechtsschutzlücken geschlossen werden konnten und welche nicht (III.2.). Ein besonderes Augemerkt liegt dabei auf der Frage, inwieweit behördliche Informationen vor eidgenössischen Volksabstimmungen ange-

¹ Vgl. Botschaft des Bundesrates zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, BBI 2001, 4202 ff., 4215 f.

² Vgl. Art. 189 Abs. 1 lit. f BV und Art. 82 lit. c BGG.

fochten werden können (III.2.3.). Auch auf die innerkantonale Ausgestaltung des Rechtsschutzes wird die Totalrevision der Bundesrechtspflege Auswirkungen zeigen. Dies gilt insbesondere für den Bereich des kantonalen Instanzenzugs (III.3.).

II. Rechtsschutz gegen Verletzungen politischer Rechte vor der Justizreform

1. Eidgenössische politische Rechte

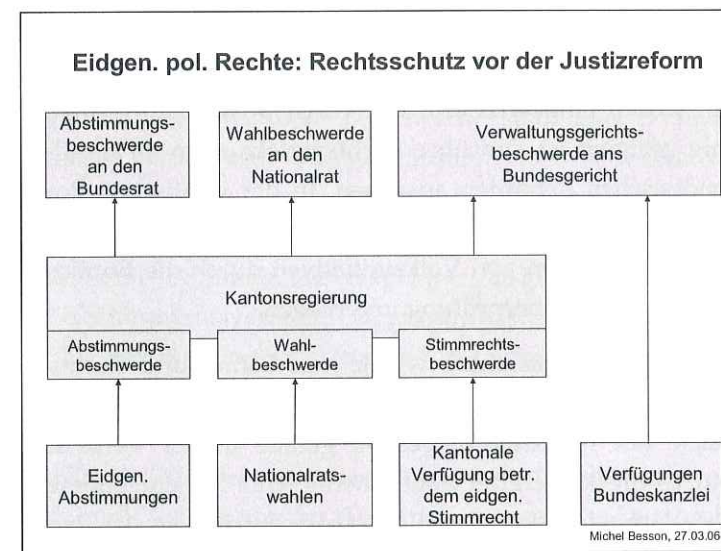
a) Nachfolgend wird der Rechtsweg skizziert, wie er auf Bundesebene bis zum Inkrafttreten des Bundesgerichtsgesetzes gilt. Der Rechtsschutz betreffend die eidgenössischen politischen Rechte vor Inkrafttreten der Bestimmungen der Justizreform ist im Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR) geregelt.³ Vorgesehen sind dabei drei spezielle Beschwerden; die Abstimmungs-, die Wahl- und die Stimmrechtsbeschwerde⁴. Erstinstanzlich werden diese Beschwerden durch die Kantonsregierungen beurteilt. In zweiter Instanz urteilt der Bundesrat über Abstimmungsbeschwerden, der Nationalrat über Wahlbeschwerden und das Bundesgericht über Stimm-

³ Vgl. dazu Art. 77 bis 82 BPR und aus der Literatur MICHEL BESSON, Behördliche Information vor Volksabstimmungen, Diss. Bern 2003, 59 ff.; ETIENNE GRISEL, Initiative et référendum populaires, 3. Aufl., Bern 2004, 135 ff.; IVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, 378 ff.; CHRISTOPH HILLER, Die Stimmrechtsbeschwerde, Diss. Zürich 1990, 13 ff.; JÖRG PAUL MÜLLER, Grundrechte in der Schweiz, 3. Aufl., Bern 1999, 378 ff.; PIERRE TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 2004, 606 f.; CHRISTOPH WINZELER, Die politischen Rechte des Aktivbürgers nach schweizerischem Bundesrecht, Diss. Basel 1983, 143 ff.; WALTER STUTZ, Rechtspflege, in: YVO HANGARTNER (Hrsg.), Das Bundesgesetz über die politischen Rechte, St. Gallen 1978, 117 ff.

⁴ Die Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 77 Abs. 1 lit. a und Art. 80 BPR ist dabei nicht zu verwechseln mit der Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 85 lit. a OG als Sonderform der staatsrechtlichen Beschwerde ans Bundesgericht.

rechtsbeschwerden. Zudem können Verfügungen der Bundeskanzlei im Bereich der eidgenössischen politischen Rechte in der Regel direkt mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden.⁵

Schaubild 1:



b) Das geltende Recht weist gravierende Rechtsschutzlücken auf. Dies in zweifacher Hinsicht. Erstens fehlt bei der Abstimmungs- und Wahlbeschwerde jeglicher Rechtsschutz durch ein Gericht, amtieren doch mit den kantonalen Regierungsräten, dem Bundesrat oder dem Nationalrat allesamt

⁵ Beispielsweise sind Beschwerden betreffend den Eintrag ins Parteienregister direkt ans Bundesgericht zu richten, siehe BGE 129 II 305 E.1.1 306 ff. (Freies Forum Schweiz). Auch die Verweigerung der nachträglichen Korrektur von Unterschriftenlisten mit mangelhaften Stimmrechtsbescheinigungen durch die Bundeskanzlei kann direkt mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden; vgl. BGE 131 II 449. Nicht angefochten werden können die im Bundesblatt publizierten Hinweise über das deutliche Verfehlen des Quorums bei eidgenössischen Volksbegehren (Art. 80 Abs. 2 BPR i.V.m. Art. 66 Abs. 1 und 72 Abs. 1 BPR).

politische Behörden als Beschwerdeinstanzen. Zweitens besteht gegen Rechtsverletzungen, welche von *eidgenössischen* Behörden (mit Ausnahme der Verfügungen der Bundeskanzlei) ausgehen, in der Praxis kein wirksamer Rechtsschutz. Das Rechtsmittelsystem war von Beginn weg auf Unregelmässigkeiten auf kommunaler oder kantonaler Ebene ausgerichtet, etwa den unvollständigen Versand von Stimmmaterial durch eine Gemeinde. Dies ist auch daraus ersichtlich, dass die Kantonsregierungen als erste Beschwerdeinstanzen eingesetzt wurden. Es ist offensichtlich, dass diese Instanz wenig geeignet ist, um über Rechtsverletzungen zu urteilen, welche von eidgenössischen Behörden ausgehen. In der politischen Praxis ist besonders bedeutsam, dass die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates und Ungültigerklärungen von Volksinitiativen durch die Bundesversammlung überhaupt keiner Überprüfung unterliegen.

Dieser lückenhafte Rechtsschutz wurde von Lehre⁶ und Rechtsprechung⁷ kritisiert. Auch der Bundesrat anerkannte diesen Mangel ausdrücklich. Eines der Ziele der Justizreform besteht gerade in der Verbesserung des Rechtsschutzes im Bereich der politischen Rechte auf eidgenössischer Ebene⁸. Insbesondere widersprechen die Rechtsschutzlücken der Rechtsweggarantie von Art. 29a BV und dem programmatischen Gehalt von Art. 34 BV⁹.

⁶ Grundlegend JÖRG PAUL MÜLLER, Die Grundrechte der schweizerischen Bundesverfassung, 2. Aufl., Bern 1991, 398. Siehe auch BESSON (FN 3), 67 f.

⁷ BGE vom 3. Februar 1992, ZBl 1992, 308 E. 5a 311.

⁸ Botschaft Bundesrechtspflege (FN 1), 4216.

⁹ Für die Verwirklichung der Garantie von Art. 34 BV ist die Einrichtung eines adäquaten Rechtsschutzes notwendig. So auch GEROLD STEINMANN, in Bernhard Ehrenzeller u.a. (Hrsg.), St. Galler Kommentar zu Art. 34 BV, Zürich 2002, Rz 4 und 16. Zur programmatischen Schicht von Grundrechten vgl. JÖRG PAUL MÜLLER, Allgemeine Bemerkungen zu den Grundrechten, in: DANIEL THÜRER u.a., Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 39, Rz 30 ff.

Sie sind darüber hinaus aber auch mit Blick auf für die Schweiz geltendes Völkerrecht problematisch.¹⁰

2. Kantonale politische Rechte

Verletzungen von kantonalen (und kommunalen) politischen Rechten können mit Stimmrechtsbeschwerde gemäss Art. 85 lit. a OG vor Bundesgericht geltend gemacht werden. Diese Beschwerde stellt eine Sonderform der staatsrechtlichen Beschwerde dar. Die Stimmrechtsbeschwerde dient dem umfassenden Schutz der politischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger auf kantonaler und kommunaler Ebene. Es geht darum, die freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe respektive insgesamt die Fairness von Wahl- und Abstimmungsverfahren zu gewährleisten. In einer reichen Rechtsprechung hat das Bundesgericht zu diesem Zweck ein ganzes Bündel verschiedener Rügen zugelassen. Konkret geschützt werden insbesondere der Anspruch auf freie und offene Meinungsbildung, der Anspruch auf freie und unverfälschte Willenskundgabe, die Garantie des allgemeinen und gleichen Stimm- und Wahlrechts, der Anspruch auf korrekte Durchführung der Wahl- und Abstimmungsverfahren sowie die Einhaltung des Initiativ- und Referendumsrechts.¹¹

¹⁰ In Verbindung mit Art. 2 Abs. 3 verlangt Art. 25 UNO-Pakt II, dass eine wirksame Beschwerde gegen die Verletzung politischer Rechte eingelegt werden kann. Vgl. Human Rights Committee, General Comment 25 (57), U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 (1996), Ziff. 20: "An independent electoral authority should be established to supervise the electoral process and to ensure that it is conducted fairly, impartially and in accordance with established laws which are compatible with the Covenant. (...) There should be independent scrutiny of the voting and counting process and access to judicial review or other equivalent process so that electors have confidence in the security of the ballot and the counting of the votes".

¹¹ Vgl. die Darstellung bei BESSON (FN 3), 46 ff. mit zahlreichen Hinweisen.

3. Tabellarische Übersicht über den Rechtsweg

Rechtsweg bei Verletzungen der politischen Rechte vor der Justizreform		
Rechtsbereich	Vorinstanz	Letzte Beschwerdeinstanz
Eidgenössische Abstimmungen	Abstimmungsbeschwerde an Kantonsregierung (Art. 77 Abs. 1 lit. b BPR)	Abstimmungsbeschwerde an Bundesrat (Art. 81 BPR)
Nationalratswahlen	Wahlbeschwerde an Kantonsregierung (Art. 77 Abs. 1 lit. c BPR)	Wahlbeschwerde an Nationalrat (Art. 82 BPR)
Verfügungen kantonalen Stellen betreffend die Ausübung des eidgenössischen Stimmrechts	Stimmrechtsbeschwerde an Kantonsregierung (Art. 77 Abs. 1 lit. a BPR)	Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht (Art. 80 BPR)
Verfügungen der Bundeskanzlei	Keine	Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht (Art. 80 Abs. 2 und 3 BPR)
Kantonale pol. Rechte	Gemäss kantonalem Recht (Regierung, Parlament, Gericht oder keine)	Stimmrechtsbeschwerde gemäss Art. 85 lit. a OG ans Bundesgericht

III. Rechtsschutz gegen Verletzungen politischer Rechte gemäss Justizreform

1. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten als letztinstanzliches Rechtsmittel

1.1. Bundesgericht als alleinige letzte Beschwerdeinstanz

Die Justizreform und die Totalrevision der Bundesrechtspflege führen zu einer Vereinfachung und Verbesserung des Rechtsschutzes im Bereich der politischen Rechte von Bund und Kantonen. Neu weist die Verfassung dem Bundesgericht die Aufgabe zu, flächendeckend als letzte Instanz Streitigkei-

ten wegen Verletzungen von kantonalen und eidgenössischen Bestimmungen über die politischen Rechte zu behandeln.¹²

Der Bundesgesetzgeber hat die Justizreform umgesetzt durch das Bundesgerichtsgesetz (BGG), welches am 1. Januar 2007 in Kraft tritt.¹³ Ausgangspunkt für den Rechtsschutz gegen Verletzungen politischer Rechte ist Art. 82 lit. c BGG. Diese Bestimmung sieht vor, dass Beschwerden betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürgerinnen und Bürger sowie betreffend Volkswahlen und -abstimmungen mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vor Bundesgericht anhängig gemacht werden können.¹⁴ Mit anderen Worten obliegt ab dem 1. Januar 2007 die Behandlung von Beschwerden im Bereich der politischen Rechte sowohl der Kantone als auch des Bundes letztinstanzlich dem Bundesgericht.

Bezüglich der kantonalen politischen Rechte übernimmt die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten die Funktion der Stimmrechtsbeschwerde gemäss Art. 85 lit. a OG. Für die subsidiäre Verfassungsbeschwerde gemäss Art. 113 BGG verbleiben im Rechtsgebiet der politischen Rechte damit keine Anwendungsfälle.¹⁵

¹² Art. 189 Abs. 1 lit. f BV. Vgl. dazu etwa WALTER HALLER, in: BERNHARD EHRENZELLER u.a. (Hrsg.), St. Galler Kommentar zu Art. 189 BV (Justizreform), Zürich 2002, Rz 32 ff.

¹³ Für eine vertiefte Würdigung des Bundesgerichtsgesetzes siehe nun REGINA KIENER/MATHIAS KUHN, Das neue Bundesgerichtsgesetz – eine (vorläufige) Würdigung, ZBl 2006, 141 ff.

¹⁴ Wie schon in Art. 85 lit. a OG ist das Initiativrecht in dieser Bestimmung zwar nicht erwähnt, aber trotzdem mit enthalten.

¹⁵ Die subsidiäre Verfassungsbeschwerde gewährleistet den Zugang zum Bundesgericht in Fällen, in denen die Einheitsbeschwerde nicht zulässig ist (Art. 113 BGG). Für den Bereich des öffentlichen Rechts geht es dabei insbesondere um Beschwerden gegen kantonale Entscheide, welche entweder unter den Ausschlusskatalog von Art. 83 BGG fallen oder in denen der Streitwert gemäss Art. 85 BGG nicht erreicht wird und sich keine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt. Für eine illustrative Darstellung siehe PETER KARLEN, Das neue Bundesgerichtsgesetz, Basel 2006, 56 ff.; PHILIPPE GERBER, Le recours constitutionnel subsidiaire: un dérivé du recours unifié, in: Die Mitarbeiterinnen

Auf der Ebene des Bundes werden die heute in Art. 80 ff. BPR vorgesehenen verschiedenen Beschwerden durch die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht abgelöst. Darüber hinaus wurde mit der Vorlage zur Reform der Volksrechte eine neue Beschwerde geschaffen, mit der vor Bundesgericht überprüft werden kann, ob die Bundesversammlung eine allgemeine Volksinitiative korrekt umgesetzt hat.¹⁶ Diese Bestimmung wird erst später, nach Erlass der Ausführungsgesetzgebung, in Kraft treten.¹⁷

2.2. Besondere Verfahrensbestimmungen der Beschwerde in Stimmrechtssachen

a) Anwendbare Verfahrensbestimmungen

Mit dem Bundesgerichtsgesetz wurde eine Vereinfachung des Rechtsmittelsystems vor Bundesgericht erreicht.¹⁸ Für den Bereich der politischen Rechte

und Mitarbeiter des Bundesamtes für Justiz (Hrsg.), Aus der Werkstatt des Rechts, Festschrift zum 65. Geburtstag von Heinrich Koller, Basel/Genf/München 2006, 245 ff., sowie den Beitrag von RAINER J. SCHWEIZER, Die subsidiäre Verfassungsbeschwerde nach dem neuen Bundesgerichtsgesetz in diesem Tagungsband.

¹⁶ Art. 189 Abs. 1^{bis} BV (Volksrechtsreform). Vgl. dazu RENÉ RHINOW, Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, Basel 2003, Rz 2669.

¹⁷ Vgl. zu den Vernehmlassungsergebnissen <www.admin.ch/ch/d/pore/vern/BPRREV2004_Vernehmhl_AuswertBer_AeK.pdf> (zitiert am 15. März 2006). Damit sind verschiedene Verfassungsänderungen von Volk und Ständen angenommen, jedoch gegenwärtig noch nicht in Kraft gesetzt worden. Bei der Bestimmung des geltenden Verfassungsrechts ist in der Übergangsphase besondere Sorgfalt geboten. So sind gegenwärtig zwei verschiedene Art. 139 BV gleichzeitig (!) in Kraft. Vgl. Bundesbeschluss vom 19. Juni 2003 über das Inkrafttreten der direkt anwendbaren Bestimmungen der Änderung der Volksrechte vom 4. Oktober 2002, AS 2003 1953 f.

¹⁸ Vgl. für eine Darstellung insbesondere KARLEN (FN 15), KIENER/KUHN (FN 13), 145 ff., HEINRICH KOLLER, Grundzüge der neuen Bundesrechtspflege und des vereinheitlichten Prozessrechts, ZBl 2006, 57 ff., 74 ff., THOMAS GÄCHTER/DANIELA THURNHERR, Neues Bundesgerichtsgesetz: Rechtsschutz gewahrt, Plä 2/06, 32 ff. und – allerdings bloss zu den Beschwerden im öffentlichen Recht – ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN

ist wie bereits erwähnt letztinstanzlich stets Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zu erheben. Damit gelten grundsätzlich auch für Beschwerden wegen Verletzungen der politischen Rechte die Regeln zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten. Das Gesetz selber sieht jedoch für Beschwerden in Stimmrechtssachen zahlreiche besondere Verfahrensbestimmungen vor, welche inhaltlich von den allgemeinen Verfahrensregelungen für die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten in erheblichem Masse abweichen. Diese Sonderregeln werden nachfolgend kurz dargelegt und betreffen wichtige Fragen wie die Vorinstanzen (weiter hinten, III.3.), Legitimation, Beschwerdegründe oder Beschwerdefristen.

b) Legitimation

aa) Stimmberechtigung genügt als Legitimation

Die Legitimation zur Erhebung einer Beschwerde in Stimmrechtssachen ist weiter als diejenige für andere öffentlich-rechtliche Angelegenheiten. Insbesondere braucht der Beschwerdeführer nicht in seinen persönlichen Interessen tangiert zu sein.¹⁹ Gemäss Art. 89 Abs. 3 BGG genügt die Stimmberechtigung als Legitimationsgrundlage. Damit übernimmt das BGG die Praxis

KELLER, Bundesgericht und Verfassungsgerichtsbarkeit nach der Justizreform, Supplement zur 6. Auflage des "Schweizerischen Bundesstaatsrechts", Zürich 2006, 16 ff.

¹⁹ Gemäss Art. 89 Abs. 1 lit. b und c BGG muss der Beschwerdeführer "besonders berührt" sein und ein "schutzwürdiges Interesse" an einer Entscheidung haben. Anders als bisher im Rahmen der staatsrechtlichen Beschwerde bedarf es also zur Anrufung des Bundesgerichts nicht mehr eines rechtlich geschützten Interesses. Für die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten genügt vielmehr neu auch schon ein bloss tatsächliches Interesse. Vgl. dazu die Ausführungen von HEINZ AEMISEGGER, Der Beschwerdegang in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, III.3., in diesem Tagungsband, sowie CHRISTOPH AUER, Die Beschwerdebefugnis nach dem neuen Bundesgerichtsgesetz, in: FS Heinrich Koller (FN 15), 202 f.

des Bundesgerichts zur Stimmrechtsbeschwerde gemäss Art. 85 lit. a OG.²⁰ Eine Beschwerde in Stimmrechtssachen darf also auch ausschliesslich zur Wahrung öffentlicher Interessen erhoben werden. Beispielsweise könnte jeder Stimmbürger verlangen, dass eine nicht stimmberechtigte Person von der Stimmabgabe ausgeschlossen wird.²¹ Bei der Beschwerde in Stimmrechtssachen ergibt sich die Legitimation mit anderen Worten aus der Umschreibung des Schutzbereiches der politischen Rechte. Auch bloss passiv wahlberechtigte Kandidaten sind zur Beschwerdeführung legitimiert²², ebenso Personen, welche Rügen, das Stimmrecht sei ihnen zu Unrecht vor-
enthalten worden.²³

Nicht legitimiert zur Beschwerde in Stimmrechtssachen sind Personen, die zwar durch den Abstimmungsgegenstand besonders berührt werden, jedoch im Gemeinwesen, das die Abstimmung durchführt, nicht stimmberechtigt sind. So ist ein in der fraglichen Gemeinde nicht stimmberechtigter Grundstückseigentümer zur Beschwerde auch dann nicht legitimiert, wenn in einer Gemeindeabstimmung über den Rückkauf seines Grundstückes

²⁰ So auch die Botschaft Bundesrechtspflege (FN 1), 4329 f.

²¹ Vgl. für ein Beispiel BGE 113 Ia 43 E. 2b, 45 (Roggenburg).

²² Grundlegend BGE 119 Ia 167 E. 1, 169 ff. (Kreisschulpflege Zürich-Schwammendingen). In diesem Fall hat das Bundesgericht auch einer bloss passiv wahlberechtigten Lehrerin die Legitimation zur Anfechtung einer Volkswahl für die Besetzung einer Lehrerstelle zugesprochen. Voraussetzung zur Legitimation bloss passiv Wahlberechtigter ist aber, dass der selber nicht stimmberechtigte Kandidat an der in Frage stehenden Wahl teilnimmt oder teilnehmen will. Die dogmatische Frage, ob sich in derartigen Fällen die Legitimation nach Art. 89 Abs. 3 oder Art. 89 Abs. 1 BGG richte, kann an dieser Stelle offen gelassen werden. Jedenfalls ist zu bedenken, dass auch ein bloss passiv wahlberechtigter Kandidat neben einem Recht auch eine Organkompetenz ausübt. Vgl. a.a.O., E. 1b, 171 f. Gestützt auf die Botschaft vertreten HÄFELIN/HALLER/KELLER (FN 18), Rz 2006 ohne weitere Begründung die Meinung, dass in einem derartigen Fall Art. 89 Abs. 1 BGG Anwendung findet.

²³ Vgl. für ein Beispiel BGE 116 Ia 364 E. 3a, 364 (Frauenstimmrecht Appenzell).

entschieden wird²⁴. Weiter dürfen Behördenmitglieder nicht als solche, sondern nur soweit, als sie auch stimmberechtigt sind, Beschwerde in Stimmrechtssachen führen²⁵.

bb) Beschwerdelegitimation für politische Parteien und Komitees

Stimmberechtigt sind grundsätzlich nur natürlich Personen. Gemäss der Praxis zur Stimmrechtsbeschwerde können ausnahmsweise auch juristische Personen zur Erhebung einer Beschwerde legitimiert sein. Dies gilt insbesondere für politische Parteien, falls sie als juristische Personen konstituiert und im betreffenden Gemeinwesen aktiv sind. Auch Initiativ-, Referendums- oder Wahl- und Abstimmungskomitees sind zur Beschwerde legitimiert.²⁶ Derartige juristische Personen können auch weiterhin Beschwerde erheben, soweit sie die Anforderungen von Art. 89 Abs. 1 BGG erfüllen, also insbesondere ein schutzwürdiges Interesse am Ausgang des Verfahrens haben. Verbände ohne politische Zielsetzungen sind nach der Praxis des Bundesgerichts selbst dann nicht zur Stimmrechtsbeschwerde legitimiert, wenn die fragliche Abstimmung eine Sachfrage betrifft, welche in einem engen Zusammenhang mit dem Vereinszweck steht.²⁷

²⁴ Vgl. zu diesem Beispiel den Entscheid des Regierungsrates des Kantons Aargau vom 2. Dezember 1986, ARGVP 1988, 22 (Rückkauf eines Grundstückes).

²⁵ WALTER KÄLIN, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. Aufl., Bern 1994, 279 f. BGE vom 31. März 1993 in ZBl 1993, 518 E. 3d, 520 f. (Bezirksrat Laufental).

²⁶ Vgl. BESSON (FN 3), 54 f. und aus der Praxis BGE 121 I 334 E. 1a, 337 (Für eine Luft zum Atmen) oder BGE 121 I 357 E. 2a, 360 (Bignasca) (bezüglich der Legitimation der "Lega dei Ticinesi"). Vgl. aus der älteren Praxis etwa BGE 97 I 24 E. 1b, 28 (Dumatheray) und BGE 99 Ia 658 E. 2, 661 (Parti ouvrier et populaire vaudois). Vereinigungen mit parteiähnlichem Charakter sind ebenfalls legitimiert, wenn sie gemäss Statuten die politische Willensbildung fördern und zu politischen Fragen Stellung nehmen wollen. So HILLER (FN 3), 300 f.

²⁷ Vgl. für ein Beispiel den unveröffentlichten BGE 1P.299/2000 vom 10. April 2001 E. 4, 10 (Bündnerischer Polizeibeamtenverband). Dieser Verband war zur Erhebung einer Stimmrechtsbeschwerde nicht legitimiert. Vgl. weiter BGE 111 Ia 115 E. 1a, 116 f. (Verein

cc) Spezialgesetzliche Beschwerdemöglichkeiten

Im Zuge der Justizreform wurden die spezialgesetzlichen Legitimationsregeln im Bereich des Schutzes der politischen Rechte auf Bundesebene grösstenteils beibehalten. Auch weiterhin steht den Mitgliedern des Initiativkomitees die Beschwerde offen gegen Verfügungen der Bundeskanzlei über die formelle Gültigkeit der Unterschriftenliste und betreffend den Titel der Initiative.²⁸ Seit dem 1. Januar 2003 ist gemäss Art. 80 Abs. 2 BPR keine Beschwerde möglich gegen blosser Hinweise im Bundesblatt über das deutliche Verfehlen des Quorums bei eidgenössischen Volksbegehren. Diese Bestimmung findet sich in der Fassung gemäss Justizreform nicht mehr. Dieses gesetzgeberische Versehen soll anlässlich der bereits laufenden Revision des BPR korrigiert werden.²⁹

c) Beschwerdegründe und Kognition

Wie bisher im Rahmen der Stimmrechtsbeschwerde kann auch im Verfahren der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten die Verletzung von sämtlichen kantonalen (und kommunalen) Vorschriften gerügt werden, welche den Inhalt, die Tragweite und den Umfang der politischen Rechte festlegen oder mit diesem in engem Zusammenhang stehen (Art. 95 lit. d BGG).³⁰ Aufgrund von Art. 95 lit. a BGG gilt diese Regel auch für alle entsprechenden Bestimmungen des Bundes. Das Bundesgericht prüft diese

Rügen mit freier Kognition. Die Anwendung anderer kantonalen Normen und die Feststellung des Sachverhaltes wird dagegen in der Regel weiterhin nur auf Willkür hin überprüft.³¹

d) Sachverhaltsfeststellung bei Verfahren ohne gerichtliche Vorinstanz

Die Rechtsweggarantie von Art. 29a BV "garantiert bei grundsätzlich allen Rechtsstreitigkeiten Zugang zu wenigstens einem Gericht, welches Rechts- und Sachverhaltsfragen umfassend überprüfen kann"³². Das BGG ist so konzipiert, dass stets ein Gericht Vorinstanz des Bundesgerichts bilden soll. Ausfluss dieser Konzeption ist Art. 97 und 105 BGG. Art. 97 BGG sieht vor, dass die Feststellung des Sachverhaltes nur gerügt werden kann, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht. Art. 105 BGG bestimmt, dass das Bundesgericht seinem Urteil grundsätzlich den Sachverhalt zu Grunde legt, den die Vorinstanz festgestellt hat. Diese Bestimmungen werfen in einigen Verfahrenskonstellationen bei Beschwerden in Stimmrechtssachen Probleme auf. Dies weil z.T. gar keine oder jedenfalls keine gerichtliche Vorinstanzen vorgesehen sind.

Klar ist, dass bei Direktprozessen gegen Realakte Art. 97 BGG nicht angewendet werden kann.³³ In diesen Fällen muss das Bundesgericht den Sachverhalt selber feststellen. Aber auch wenn das Bundesgericht als erste und einzige Beschwerdeinstanz urteilt, etwa gegenüber Verfügungen der Bun-

Basler Heimatschutz). HILLER (FN 3), 307 kritisiert diese Praxis m.E. zu Recht. Zustimmend zur Kritik Hillers auch PIERRE TSCHANNEN, Stimmrecht und politische Verständigung, Basel 1995, Rz 778. Für weitere Beispiele aus der nicht immer konsequenten Rechtsprechung siehe KÄLIN (FN 25), 280 f., FN 382 f.

²⁸ Art. 80 Abs. 3 PRG (Justizreform).

²⁹ Vgl. Art. 80 Abs. 2 PRG gemäss der Vernehmlassungsvorlage vom 17.11.2004, einsehbar unter <<http://www.admin.ch/ch/d/pore/vern/BPRREVKomm2004AeK-d7.pdf>> (zitiert am 1. Mai 2006).

³⁰ Vgl. Botschaft Bundesrechtspflege (FN 1), 4335.

³¹ Vgl. Art. 97 Abs. 1 BGG.

³² ESTHER TOPHINKE, Bedeutung der Rechtsweggarantie für die Anpassung der kantonalen Gesetzgebung, ZBl 2006, 88 ff., 91.

³³ Derartige Direktprozesse würden sich beispielsweise ergeben, wenn ein Beschwerdeführer behauptet, eine kantonale Regierung habe im Vorfeld einer kantonalen Volksabstimmung eine unsachliche und unverhältnismässig intensive Plakatkampagne geschaltet oder einem privaten Abstimmungskomitee verdeckt finanzielle Mittel zukommen lassen. Das Bundesrecht lässt es zu, dass Kantone für solche Akte der Kantonsregierung kein kantonales Rechtsmittel vorsehen. Vgl. Art. 88 Abs. 2 Satz 2 BGG.

deskanzlei, oder wenn eine Kantonsregierung Vorinstanz des Bundesgerichts bildete, ist die Regel von Art. 97 und 105 BGG mit Blick auf die Rechtsweggarantie von Art. 29a BV unbefriedigend. Die Regelung von Art. 105 BGG macht nur dort Sinn, wo ein Gericht oder eine andere unabhängige Beschwerdeinstanz den Sachverhalt festgestellt hat. In anderen Fällen wäre es angebracht, wenn das Bundesgericht entgegen dem Wortlaut von Art. 97 und 105 BGG seine Kognition durch Auslegung erweitern und den Sachverhalt frei überprüfen würde.³⁴

e) Beschwerdefrist

Auch in Stimmrechtssachen sind Beschwerden gegen einen Entscheid grundsätzlich innert 30 Tagen nach Eröffnung dem Bundesgericht einzureichen (Art. 100 BGG).³⁵ Auf eidgenössischer Ebene sieht das Gesetz z.T. jedoch markant kürzere Fristen vor. Erstinstanzlich müssen Stimmrechts-, Wahl- und Abstimmungsbeschwerden innert drei Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrundes bei der Kantonsregierung (eingeschrieben) eingereicht werden.³⁶ Gegen deren Entscheid muss bei Abstimmungsbeschwerden innert fünf³⁷ und bei Wahlbeschwerden innert drei³⁸ Tagen vor Bundesgericht Beschwerde erhoben werden.³⁹

³⁴ Ausführlich dazu TOPHINKE (FN 32), 106 f.

³⁵ Vgl. zu den Änderungen des Fristenrechts KARLEN (FN 15), 28 ff., 41.

³⁶ Art. 77 Abs. 2 BPR.

³⁷ Art. 100 Abs. 3 lit. b BGG.

³⁸ Art. 100 Abs. 4 BGG.

³⁹ Angesichts dieser äusserst kurzen Fristen fordert KARLEN (FN 15), 41 zu Recht, dass bei umfangreicheren und schwierigen Fällen den Beschwerdeführern eine Frist zur Beschwerdeergänzung eingeräumt werden muss.

f) Kosten

Im Rahmen der Stimmrechtsbeschwerde werden dem Beschwerdeführer gemäss ständiger Praxis des Bundesgerichts i.d.R. keine Kosten auferlegt.⁴⁰ Das Bundesgerichtsgesetz sieht für alle Beschwerden eine einheitliche Regelung der Kosten vor (Art. 62ff. BGG). Der Gesetzestext kennt keine Spezialbestimmung für den Bereich der politischen Rechte. Gemäss der Botschaft des Bundesrates sollen neu auch bei Beschwerden in diesem Rechtsgebiet den Beschwerdeführern Kosten auferlegt werden.⁴¹ Diese Auslegung scheint nicht überzeugend, lässt doch Art. 66 BGG ein Verzicht auf die Erhebung von Kosten zu, "wenn die Umstände es rechtfertigen". Es wäre zu begrüssen, wenn das Bundesgericht seine bisherige Kostenpraxis zur Stimmrechtsbeschwerde weiterführen würde. Die Ausnahme von der Kostenpflicht rechtfertigt sich insbesondere, weil die Beschwerdeführer in Bereich der politischen Rechte neben eigenen stets auch öffentliche Interessen vertreten.⁴²

g) Gerichtsbesetzung

Die Abteilungen des Bundesgerichts entscheiden in der Regel in Dreierbesetzung über Beschwerden (Art. 20 Abs. 1 BGG). Diese Regel gilt mit folgenden zwei Ausnahmen auch für Beschwerden im Bereich der politischen Rechte: Beschwerden gegen Entscheide über die Zulässigkeit einer kantona-

⁴⁰ Vgl. HILLER (FN 3), 427.

⁴¹ So die Botschaft Bundesrechtspflege (FN 1), 4305, 4356. Ebenso KARLEN (FN 15), 30 f.

⁴² Dies folgt aus der sog. dualistischen Rechtsnatur der politischen Rechte. Vgl. TSCHANEN (FN 27), Rz 21, 26 f. und 767 (mit Hinweisen auf Lehre und Praxis). Die grundsätzliche Kostenlosigkeit wäre auch mit Blick auf Art. 86 BPR kohärent. Diese Bestimmung sieht als Grundsatz vor, dass Amtshandlungen aufgrund des BPR unentgeltlich sind. Für die Kostenpflicht von Verfahren vor dem Bundesgericht verweist Art. 86 Abs. 2 BPR allerdings ausdrücklich auf das BGG.

len Initiative oder über das Erfordernis eines Referendums zu einer kantonalen Vorlage werden in Fünferbesetzung entschieden (Art. 20 Abs. 3 BGG).⁴³

1.3. Beschwerde in Stimmrechtssachen als Sonderform der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten

Formell ist im Bereich der politischen Rechte das gleiche Rechtsmittel zu erheben wie für den Bereich des öffentlichen Rechts, nämlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten. Diese einheitliche Bezeichnung der Beschwerde erweist sich für den Bereich der politischen Rechte in Bund und Kantonen jedoch als problematisch, werden doch damit Unterschiede verdeckt und Gemeinsamkeiten überbetont. So wie bisher die Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 85 lit. a OG als Sonderform der Staatsrechtlichen Beschwerde zu qualifizieren war, ist gewissermassen die Beschwerde in Stimmrechtssachen⁴⁴ gemäss Art. 82 lit. c BGG als Sonderform der ordentlichen Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zu betrachten. Dieser Schluss drängt sich insbesondere aus den materiell gewichtigen Unterschieden zwischen der ordentlichen Beschwerde und der Beschwerde in Stimmrechtssachen bezüglich Legitimation, Beschwerdegründen und Instanzenzug auf. Diese Unterschiede werden sich auch in der zukünftigen Praxis des Bundesgerichts niederschlagen. Wo der Wortlaut des Gesetzes es zulässt und die Sache es erfordert, wird das Bundesgericht seine Praxis zur Stimmrechtsbeschwerde gemäss Art. 85 lit. a OG auch im Rahmen der Be-

⁴³ Gemäss Art. 15 Abs. 2 OG wurden derartige Beschwerden bisher in Siebnerbesetzung behandelt. Der Bundesrat war der Ansicht, eine Reduktion sei angebracht. Dies weil einerseits eine Fünferbesetzung eine ausreichenden politische Ausgewogenheit gewährleiste und weil die Geschäfte nicht wichtiger seien als jene, welche eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung beinhalten. Siehe Botschaft Bundesrechtspflege (FN 1), 4286. Illustrativ zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Gerichtsbesetzung nun CHRISTOPH BANDLI, Zur Spruchkörperbildung an Gerichten: Vorausbestimmung als Fairnessgarantin, in: FS Heinrich Koller (FN 19), 209 ff.

⁴⁴ So die Terminologie von Art. 88 und 89 Abs. 3 BGG.

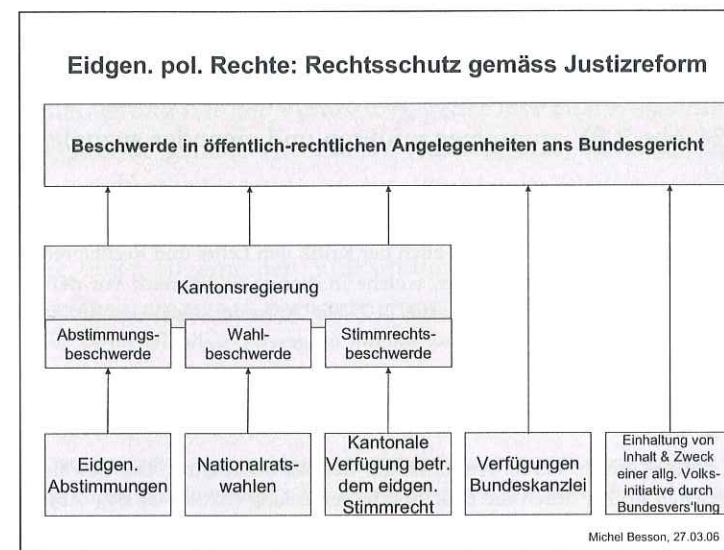
schwerde in Stimmrechtssachen gemäss Art. 82 lit. c BGG weiterführen können.

2. Sonderfragen zum Rechtsschutz bezüglich eidgenössischer politischer Rechte

2.1. Umfassende Zuständigkeit des Bundesgerichts als Regel

Wie weiter oben bereits ausgeführt, wird in Zukunft im Bereich der eidgenössischen politischen Rechte alleine das Bundesgericht als letztinstanzliche und gerichtliche Beschwerdeinstanz amten. Durch den Ersatz der Abstimmungsbeschwerde an den Bundesrat und der Wahlbeschwerde an den Nationalrat durch die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht ergeben sich ganz erhebliche Änderungen bezüglich des Rechtsweges.

Schaubild 3:



Dank der Justizreform wird die Zuständigkeit zur letztinstanzlichen Behandlung aller Beschwerden im Bereich der politischen Rechte von Kantonen und Bund dem Bundesgericht zugewiesen. Insbesondere wurden auf Bundesebene die Beschwerden an die höchsten politischen Organe durch die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht ersetzt. Mit dieser bedeutenden Änderung wird die Rechtsweggarantie von Art. 29a BV (Justizreform) im Bereich der politischen Rechte weitgehend umgesetzt.⁴⁵

Die Reform ist nicht nur im Hinblick auf den Rechtsschutz bedeutend. Neu wird das Bundesgericht für eine einheitliche Praxis im Bereich der politischen Rechte sorgen können. Die Verteilung der Kompetenzen auf verschiedene höchste Organe hatte bisher zu unterschiedlichen Praxen geführt, insbesondere im Bereich der behördlichen Information vor Volksabstimmungen. Während das Bundesgericht zur Zeit trotz einigen Lockerungen immer noch am Grundsatz des Interventionsverbots festhält⁴⁶, nehmen die Bundesbehörden in der politischen Praxis regelmässig aktiv an den Willensbildungsprozessen zu Volksabstimmungen teil.⁴⁷ Obwohl gerade in diesem Bereich einige Rechtsschutzlücken bestehen bleiben⁴⁸, wird sich dem Bundesgericht die Chance bieten, diese markant unterschiedlichen Auslegungen von Art. 34 Abs. 2 BV zusammenzuführen und einander anzugleichen. Ma-

⁴⁵ Rechnung getragen wurde dabei auch der Kritik von Lehre und Rechtsprechung an den gravierenden Rechtsschutzlücken, welche in diesem Sachbereich vor der Justizreform bestanden. Vgl. die Hinweise vorne, II/2. Die Anforderungen der Rechtsweggarantie wurden dabei allerdings nicht vollständig umgesetzt; siehe TOPHINKE (FN 32), 104 ff. und anschliessend, III.2.2.–4.

⁴⁶ Vgl. zuletzt BGE 130 I 290 (Zürcher Anwaltsverband) und für weitere Hinweise BESSON (FN 3), 133 ff.

⁴⁷ Vgl. BESSON (FN 3), 113 ff., 108 ff., 135 ff.; GEROLD STEINMANN, Die Gewährleistung der politischen Rechte durch die neue Bundesverfassung (Artikel 34 BV), ZBJV 139 (2003), 481 ff., 492 f.; Entscheid des Bundesrates vom 17. Mai 2000, VPB 64 IV (2000) Nr. 104 (Bilaterale Verträge – Informationskampagne).

⁴⁸ Vgl. anschliessend, IV.2.

teriell wäre es begrüssenswert, wenn das Bundesgericht dabei einen Mittelweg einschlagen würde, der sich an folgenden Eckpunkten orientiert: Die Behörden von Bund und Kantonen dürfen und sollen vor Volksabstimmungen regelmässig an den Willensbildungsprozessen teilnehmen. In der Art und Weise ihrer Information sind die Behörden an die Grundsätze der Sachlichkeit, Transparenz, Verhältnismässigkeit und Fairness gebunden. Die Behörden sollen nicht offensiv informieren. Ihr Ziel muss sein, die Stimmbürger aufzuklären und mit sachlichen Argumenten zu überzeugen, nicht aber, sie zu überreden. Die Behörden sind bei ihren kontinuierlichen Teilnahmen an den Entscheidungsprozessen vor Volksabstimmungen demnach zur Zurückhaltung verpflichtet.⁴⁹

2.2. Unanfechtbarkeit der Akte von Bundesrat und Bundesversammlung als Ausnahme

Gemäss Art. 189 Abs. 4 BV (Justizreform)⁵⁰ können Akte des Bundesrates und der Bundesversammlung nur dann vor Bundesgericht überprüft werden, wenn Verfassung oder Gesetz dies ausdrücklich vorsehen. Mit Akten sind sowohl Erlasse, Verfügungen wie auch Realakte gemeint. Aus Gründen der Gewaltenteilung hat der Verfassungsgeber hier eine Ausnahme von der Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV (Justizreform) statuiert.⁵¹ Im Bereich der politischen Rechte bildet die in Art. 189 Abs. 1^{bis} BV (Volksrechtsreform) verankerte Beschwerdemöglichkeit ans Bundesgericht gegen die mangelhafte Umsetzung einer allgemeinen Volksinitiative durch die Bundesversammlung die bisher einzige Gegen Ausnahme. Die nachfolgende Zusammen-

⁴⁹ Vgl. BESSON (FN 3).

⁵⁰ Art. 189 Abs. 4 BV (Justizreform): "Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates können beim Bundesgericht nicht angefochten werden. Ausnahmen bestimmt das Gesetz".

⁵¹ HALLER (FN 12), Rz 43 ff. mit lesenswerten Hinweisen auf die Entstehungsgeschichte der Bestimmung.

stellung zeigt, dass Art. 189 Abs. 4 BV (Justizreform) den Rechtsschutz im Bereich der eidgenössischen politischen Rechte in erheblichem Umfang einschränkt.

a) Abstimmungserläuterungen des Bundesrates

Die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates können weiterhin von keiner unabhängigen Instanz auf ihre Verfassungs-⁵² und Gesetzmässigkeit⁵³ hin überprüft werden.⁵⁴ Damit bleibt die für die Praxis bedeutendste Rechtsschutzlücke im Bereich der eidgenössischen politischen Rechte auch in Zukunft bestehen. Aufrecht zu erhalten ist die eindringliche Forderung an den Gesetzgeber, diese Rechtsschutzlücke bald zu schliessen.⁵⁵

b) Kreditbeschlüsse der Bundesversammlung

Art. 189 Abs. 4 BV (Justizreform) steht auch einer Beschwerde an das Bundesgericht gegen den Beschluss der Bundesversammlung über einen Kredit für eine Informationskampagne des Bundesrates zu einer Abstimmungsvorlage entgegen.⁵⁶

⁵² Art. 34 Abs. 2 BV verlangt, dass Abstimmungserläuterungen vom Inhalt und von der Gestaltung her sachlich und korrekt ausgearbeitet werden und die für einen Entscheid wesentlichen Informationen über die Vorlage enthalten. Ausführlich dazu BESSON (FN 3), 241 ff.; TSCHANNEN (FN 27), Rz 167 ff.

⁵³ Die Anforderungen von Art. 11 Abs. 2 BPR an den Inhalt der Abstimmungserläuterungen wurden 1996 verschärft und gehen punktuell über den Schutz von Art. 34 Abs. 2 BV hinaus.

⁵⁴ HALLER (FN 12), Rz 47; STEINMANN (FN 47), 503 ff.; HANGARTNER/KLEY (FN 3), 112.

⁵⁵ Zur Argumentation im Einzelnen vergleiche BESSON (FN 3), 67 ff. und die treffliche Darstellung bei STEINMANN (FN 47), 505 f. Zum gleichen Ergebnis gelangt aus Sicht der Rechtsweggarantie ANDREAS KLEY, in: BERNHARD EHRENZELLER u.a. (Hrsg.), St. Galler Kommentar zu Art. 29a BV (Justizreform), Zürich 2002, Rz 18.

⁵⁶ In einem singulären Fall ist der Bundesrat auf eine in diese Richtung zielende Beschwerde eingetreten (und hat sie abgewiesen); vgl. den Entscheid des Bundesrates vom

c) Ungültigerklärung einer Volksinitiative durch die Bundesversammlung

Die Bundesversammlung erklärt zustande gekommene Initiativen für ungültig, wenn sie die Einheit der Form, die Einheit der Materie oder zwingendes Völkerrecht verletzt.⁵⁷ Da die Praxis der Bundesversammlung nicht immer einheitlich war und teilweise neben juristischen auch politische Gesichtspunkte einflossen, folgte der Bundesrat der Kritik der Lehre und schlug vor, dass allein das Bundesgericht eine Initiative für ungültig erklären könne.⁵⁸ Dieser kreative Vorschlag scheiterte bedauerlicherweise am Widerstand des Parlaments.

2.3. Anfechtbarkeit behördlicher Interventionen in eidgenössische Abstimmungskämpfe

a) Fragestellung

In diesem Abschnitt wird untersucht, inwiefern die Teilnahme von Bundesbehörden an den Willensbildungsprozessen vor eidgenössischen Volksabstimmungen angefochten werden können. Konkret geht es beispielsweise um Informationsbroschüren eines Bundesamtes oder eines Departementes, um Plakatkampagnen eines öffentlichen oder gemischtwirtschaftlichen Unternehmens des Bundes, um Reden oder Pressekonferenzen des zuständigen Departementsvorstehers oder um die Einrichtung einer Telefonhotline durch Bundesbehörden.⁵⁹ Sind derartige Realakte gemäss der allgemeinen

17. Mai 2000, VPB 64 (2000) Nr. 104, 1080 ff. (Bilaterale Verträge – Informationskampagne).

⁵⁷ Art. 139 Abs. 2 i.V.m. Art. 173 Abs. 1 lit. f BV.

⁵⁸ Vgl. die Darstellung bei HEINRICH KOLLER, Verfassungsreform: Was bleibt zu tun?, in: PETER GAUCH/DANIEL THÜRER (Hrsg.), Die neue Bundesverfassung, Zürich 2002, 160. Einen illustrativen Überblick über Lehre und Praxis findet sich bei STEINMANN (FN 47), 504 f. Für den Normtext siehe Art. 177a VE-96, BBl 1997 I 639.

⁵⁹ Vgl. für Beispiele für die auf Ebene des Bundes verwendeten Informationsmittel den Bericht der Arbeitsgruppe erweiterte Konferenz der Informationsdienste (AG KID), Das

Regel von Art. 189 Abs. 1 lit. f BV (Justizreform) letztinstanzlich vor Bundesgericht anfechtbar oder fallen sie unter die in Art. 189 Abs. 4 BV (Justizreform) statuierte Ausnahme, wonach Akte des Bundesrates nicht angefochten werden können?

b) Auslegung von Art. 189 Abs. 4 BV (Justizreform)

Auf den ersten Blick erscheint die Beantwortung dieser Frage einfach: Aufgrund des Wortlauts kommen als "Akte des Bundesrates" nur formelle Bundesratsbeschlüsse in Frage. In anderen Sachbereichen ist es denn auch selbstverständlich, dass Verfügungen der Departemente vor Bundesverwaltungsgericht und allenfalls dem Bundesgericht angefochten werden können.⁶⁰ Bei einer engen, am Wortlaut orientierten Auslegung von Art. 189 Abs. 4 BV wären demnach nur gerade die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates und allfällige weitere Bundesratsbeschlüsse betreffend der Informationskampagne von einer gerichtlichen Überprüfung ausgenommen.

Ein differenzierteres Bild ergeben die anderen Auslegungselemente, insbesondere systematischer und teleologischer Natur.⁶¹ Verschiedene Argumente könnten dafür sprechen, gewisse behördliche Informationen zu Abstimmungsvorlagen dem Bundesrat zuzurechnen, obwohl letzterer nicht Autor der Verlautbarungen ist. So muss der Bundesrat als oberste leitende und

Engagement von Bundesrat und Bundesverwaltung im Vorfeld von eidgenössischen Abstimmungen, Bern 2001, 57 ff. und BESSON (FN 3), 108 ff., 227 ff.

⁶⁰ Art. 33 lit. d VGG sieht als Vorinstanzenregelung vor, dass Verfügungen "der Bundeskanzlei, der Departemente und der ihnen unterstellten oder administrativ zugeordneten Dienststellen der Bundesverwaltung" grundsätzlich vor Bundesverwaltungsgericht angefochten werden können. Der Ausschluss des Sachbereiches der politischen Rechte ergibt sich aus Art. 32 Abs. 1 lit. b VGG.

⁶¹ So weit ersichtlich ergeben sich keine spezifischen Hinweise aus den Materialien. Jedenfalls die Botschaft des Bundesrates schweigt sich zu dieser Fragestellung aus. Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 20. November 1996 zur Reform der Bundesverfassung, BBl 1997 I 1 ff., 530 f. und Botschaft Bundesrechtspflege (FN 1), 4202 ff.

vollziehende Behörde des Bundes (Art. 174 BV) in Verbindung mit dem Kollegial- und Departementalprinzip (Art. 177 BV) die administrative und politische Verantwortung (auch) für das Informationshandeln der Bundesverwaltung tragen. Entsprechend ist gemäss Art. 180 Abs. 2 BV und Art. 10 RVOG die Information der Öffentlichkeit eine Aufgabe, welche dem Bundesrat zukommt. Auch aus Sicht der Wahl- und Abstimmungsfreiheit soll die demokratisch legitimierte Regierung die politische und rechtliche Verantwortung für die behördlichen Informationen tragen.⁶²

Auf der anderen Seite wird in der Öffentlichkeit die politische Verantwortung für Auftritte von Bundesräten im Abstimmungskampf trotz – oder aufgrund allfälliger Nuancierungen gerade wegen – dem Kollegialitätsprinzip den einzelnen Departementsvorstehern und nicht etwa dem Gesamtbundesrat zugeschrieben. Auch die Art und Weise der Kampagnenführung sowie allfällige inhaltliche Fehler und/oder Unstimmigkeiten – beispielsweise zu technischen Fragen in einer Informationsbroschüre – werden durch Medien und Stimmbürgerschaft eher dem zuständigen Amt respektive Departement und nicht dem Gesamtbundesrat zugerechnet. Insofern würde eine Prüfung des behördlichen Informationshandelns durch die Öffentlichkeit wohl nicht als Einbruch in das Prinzip der Gewaltenteilung verstanden, also jenem Prinzip, welches Grundlage der Ausnahme von Art. 189 Abs. 4 BV bildet.

Zusätzliche Auslegungselemente ergeben sich aus der Rechtsschutzperspektive: Art. 29a BV (Justizreform), Art. 34 BV sowie Art. 25 UNO-Pakt II verlangen grundsätzlich eine Überprüfung der Fairness von Wahl- und Abstimmungsverfahren durch eine unabhängige Instanz.⁶³ Die Ausnahme von Art. 189 Abs. 4 BV (Justizreform) ist in diesem Lichte eng auszulegen.

⁶² Vgl. BESSON (FN 3), 248 f.

⁶³ Vgl. vorne, II.2.

Keinesfalls zutreffend wäre das Argument, die Frage der Vereinbarkeit von behördlichen Informationen mit Art. 34 Abs. 2 BV sei eine blosse politische Frage und deshalb nicht justiziabel.⁶⁴ Die reiche Rechtsprechung des Bundesgerichts gegenüber den Kantonen im Rahmen der Stimmrechtsbeschwerde gemäss Art. 85 lit. a OG beweist das Gegenteil. Ebenfalls von nur begrenzter Tragkraft ist das Argument, die Information durch Stellen des Bundes sei durch den formellen Bundesratsentscheid über die Abstimmungserläuterungen gewissermassen vorweggenommen. Dies mag zwar zutreffen bezüglich der Stimmempfehlung und den Hauptargumenten des Bundesrates für oder gegen eine Vorlage, nicht aber für die Frage, ob zusätzliche Informationsmittel zur Verfügung gestellt werden und wie genau sie ausgestaltet sein sollen.⁶⁵

c) Folgerungen für die Praxis

Die für die Frage der Anfechtbarkeit behördlicher Einflussnahmen in eidgenössischen Abstimmungskämpfen verbindliche Auslegung von Art. 189 Abs. 4 BV (Justizreform) wird durch die Rechtsprechung des Bundesgerichts festzulegen sein. Einige Konstellationen dürften dabei wenig Schwierigkeiten aufgeben: Einerseits sind Interventionen untergeordneter Gemeinwesen (Kantone, Gemeinden) stets anfechtbar. Das Gleiche muss für Interventionen öffentlicher oder gemischtwirtschaftlicher Unternehmungen aller Gemeinwesen der Schweiz⁶⁶ gelten und wohl auch für Interventionen autonomer Anstalten des Bundes.

⁶⁴ Siehe die überzeugenden Ausführungen von TOPHINKE (FN 32), 106.

⁶⁵ Bezüglich der Art und Weise der Information stellt Art. 34 Abs. 2 BV strenge Anforderungen an Sachlichkeit, Transparenz, Verhältnismässigkeit und Fairness der Information. Vgl. BESSON (FN 3), 179 ff.

⁶⁶ Ebenso der Vorentwurf und erläuternder Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 31. März 2006, Parlamentarische Initiative. Rolle des Bundesrates bei Volksabstimmungen, Ziff. 4.2.

Andererseits in keinem Fall anfechtbar sein dürften die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates und jene Äusserungen, in welchen von einzelnen Personen die Haltung des Gesamtbundesrates erläutert wird. Dies trifft für die Erklärungen des Pressesprechers des Bundesrates und ebenso auf das jeweils an Radio- und Fernsehen durch einen Bundesrat verlesene und als "Erklärung des Bundesrates" bezeichnete Statement zu.⁶⁷

In einem Grossteil der Konstellationen dürfte aber weniger Einigkeit über die Anfechtbarkeit bestehen. M. E. sprechen die oben aufgeführten Argumente dafür, dass das Informationshandeln der Bundesverwaltung zu Volksabstimmungen in einem weiten Masse anfechtbar sein muss. So gibt es keine ernsthaften Gründe, weshalb etwa der Entscheid eines Departements, bezüglich einer Vorlage mit Musterleserbriefen, unausgewogenen Broschüren und Foliensets für eine Annahme zu werben, nicht sollte angefochten werden können. Ebenso anfechtbar müssen verdeckte Zahlungen eines Bundesamtes oder eines Departementes an ein privates Abstimmungskomitee sein. Auch der Prüfung der Rüge, ein Departementsvorsteher halte unverhältnismässig viele Reden zum Abstimmungsgegenstand und verletze damit die verfassungsrechtliche Pflicht zur Zurückhaltung, steht Art. 189 Abs. 4 BV nicht entgegen.

Richtschnur bei der Beurteilung der Anfechtbarkeit muss die Frage bilden, ob der in Frage stehende Realakt aus der Sicht der Öffentlichkeit dem Gesamtbundesrat oder aber – was in der Praxis die Regel bilden dürfte – einer hierarchisch untergeordneten Stelle, insbesondere einem Departement, zuzurechnen ist. Nur im ersten Fall ist ein Ausschluss der Überprüfung gestützt auf die Ausnahme von Art. 189 Abs. 4 BV (Justizreform) zulässig.

⁶⁷ Vgl. BESSON (FN 3), 308 f.

2.4. Die Kantonsregierung als Vorinstanz des Bundesgerichts

Mit dem Bundesgerichtsgesetz wird die bestehende Regelung von Art. 77 BPR der erstinstanzlichen Beschwerden beibehalten. Auch weiterhin werden die Kantonsregierungen und nicht etwa das Bundesverwaltungsgericht Vorinstanz des Bundesgerichts bilden. Diese Regelung hat in zweifacher Hinsicht gewichtige Nachteile. Erstens ist die Beschwerde an die Kantonsregierung dann wenig sinnvoll, wenn die Verletzung von einer eidgenössischen Behörde ausging; beispielsweise wenn behauptet wird, eine Anstalt des Bundes führe eine unsachliche nationale Plakatkampagne im Vorfeld einer eidgenössischen Volksinitiative. Zweitens wirft dieser Instanzenzug auch im Hinblick auf die Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV Probleme auf. Art. 29a BV garantiert bei allen Rechtsstreitigkeiten den Zugang zu mindestens einem Gericht, welches Sachverhalts- und Rechtsfragen frei prüfen kann – eine Anforderung, welche bei strenger wörtlicher Auslegung des Bundesgerichtsgesetzes im Bereich des Rechtsschutzes gegen Verletzungen eidgenössischer politischer Rechte regelmässig nicht erfüllt ist. Weder die Kantonsregierungen als nichtgerichtliche Vorinstanzen noch das Bundesgericht mit seiner eingeschränkten Überprüfungsmöglichkeit des Sachverhaltes erreichen den von Art. 29a BV garantierten Umfang an Rechtsschutz. Wie an anderer Stelle begründet wird⁶⁸, lässt Art. 29a BV zwar Ausnahmen zu, diese müssen jedoch punktueller Natur bleiben. Der gesetzliche Ausschluss eines ganzen Rechtsgebiets wie der eidgenössischen politischen Rechte von der Rechtsweggarantie ist m.E. demnach verfassungswidrig.⁶⁹ Aufgrund von Art. 190 BV (Justizreform) sind die rechtsanwendenden Behörden und

⁶⁸ Siehe hinten, III.3.3.

⁶⁹ Für eine ausführliche und überzeugende Begründung siehe MARKUS SCHEFER, Die Kerngehalte von Grundrechten, Bern 2001, 523 ff.

insbesondere das Bundesgericht bekanntlicherweise jedoch gehalten, solches der Verfassung widersprechendes Bundesrecht trotzdem anzuwenden.⁷⁰

3. Sonderfragen zum Rechtsschutz bezüglich kantonaler politischer Rechte

3.1. Grundsatz: Rechtsmittel an eine kantonale Vorinstanz

Grundsätzlich sind die Kantone dazu verpflichtet, als unmittelbare Vorinstanzen des Bundesgerichts obere Gerichte einzurichten (Art. 86 Abs. 2 BGG). Für die Vorinstanzen in Stimmrechtssachen enthält das Gesetz mit Art. 88 jedoch eine Spezialnorm. Für Verfahren betreffend kantonale politische Rechte verlangt Art. 88 Abs. 2 BGG, dass die Kantone "ein Rechtsmittel" an eine letzte kantonale Instanz vorsehen. Für die Umsetzung dieser Verpflichtung haben die Kantone gemäss Art. 130 Abs. 2 BGG zwei Jahre Zeit.⁷¹

3.2. Fakultative Ausnahme betreffend Akten der Kantonsregierung und des Kantonsparlamentes

Von der Pflicht zur Einrichtung eines Rechtsmittels sieht Art. 88 Abs. 2 Satz 2 eine Ausnahme vor. Die Kantone sind nicht verpflichtet, gegen Akte des Parlaments und der Regierung ein Rechtsmittel einzurichten.⁷² Art. 88 Abs. 2 Satz 2 BGG statuiert damit eine fakultative Ausnahme von der Rechtsweggarantie von Art. 29a BV.⁷³ Diese fakultative Ausnahme gilt nur

⁷⁰ Vgl. statt vieler YVO HANGARTNER, in: BERNHARD EHRENZELLER u.a. (Hrsg.), St. Galler Kommentar zu Art. 191 BV, Zürich 2002, Rz 7.

⁷¹ Ausführlich zu den Anpassungsfristen von Art. 130 BGG vgl. CHRISTOPH AUER, Auswirkungen der Bundesrechtspflege auf die Kantone, ZBl 2006, 121 ff., 136 ff.

⁷² Zur Frage, welche Akte in diese Kategorie gehören und welche nicht, sei auf die ausführliche Darstellung dieser Frage für die Ebene des Bundes verwiesen. Siehe vorne, III.2.2.

⁷³ Kritisch dazu SCHEFER (FN 69), 526 f.

für Akte der Kantonsregierung und des Kantonsparlamentes, nicht aber für Akte von Gemeindeexekutive und -legislative bezüglich kommunalen politischen Rechten. Dies weil eine Überprüfung von derartigen Akten des untergeordneten Gemeinwesens durch ein kantonales Gericht keine besonderen Gewaltenteilungsprobleme aufwirft.⁷⁴ Wo das kantonale Recht keine anders lautenden Bestimmungen enthält, ist davon auszugehen, dass sich die Abgrenzung von Akten der Regierung und des Parlaments von Akten anderer Behörden nach den gleichen Kriterien bemisst wie auf Bundesebene bei der Auslegung von Art. 189 Abs. 4 BV.⁷⁵

3.3. Muss diese Vorinstanz ein Gericht sein?

a) Art. 88 Abs. 2 BGG sieht nur die Schaffung eines Rechtsmittels vor, legt aber nicht ausdrücklich fest, ob auch eine nichttrichterliche Behörde, also beispielsweise die kantonale Exekutive, für Fragen der politischen Rechte von Kantonen und Gemeinden letzte kantonale Instanz sein kann oder nicht. Diese für die Rechtspflegeorganisation der Kantone wichtige Frage bedarf der näheren Untersuchung. Gemäss geltendem Recht sehen eine nicht unbedeutende Zahl von Kantonen in derartigen Fällen ein Rechtsmittel an ein Gericht vor⁷⁶ – je nach Auslegung des BGG müsste in den anderen Kantonen auch im Bereich der politischen Rechte der Rechtsmittelweg angepasst werden. Um die nachfolgenden Ausführungen richtig einordnen zu können, ist in Erinnerung zu rufen, welche konkreten Anwendungsfälle betroffen sind: Einerseits geht es um den gesamten Bereich der kommunalen politischen

⁷⁴ Auch die Botschaft geht davon aus, dass mit Akten der Regierung und des Parlaments nur die Akte kantonalen, nicht aber untergeordneter Behörden gemeint sind. Akte untergeordneter Behörden konnten bereits de lege lata regelmässig mit einer Beschwerde auf ihre Rechtmässigkeit hin überprüft werden. Vgl. Botschaft Bundesrechtspflege (FN 1), 4327.

⁷⁵ Ausführlich dazu vorne, III.2.3.

⁷⁶ Vgl. die Belege bei GRISEL (FN 3), Rz 335.

Rechte, andererseits um jene kantonalen Akte, welche nicht von Regierung oder Parlament ausgehen. Auf kantonaler Ebene geht es also beispielsweise um Fragen der individuellen Stimmberechtigung, nicht aber um Ungültig-erklärungen von Volksinitiativen durch das kantonale Parlament oder um die Abstimmungserläuterungen der Kantonsregierung. Wie oben ausgeführt fallen letztere unter die fakultative Ausnahme von Art. 88 Abs. 2 Satz 2 BGG.

b) Die Bedeutung von Art. 88 Abs. 2 Satz 1 BGG ist durch Auslegung zu ermitteln. Der Wortlaut der Bestimmung ist nicht eindeutig. Der Text sieht bloss vor, dass der Kanton "ein Rechtsmittel" vorsieht, schweigt sich aber darüber aus, ob es sich bei dieser Rechtsmittelinanz um ein Gericht handeln muss oder nicht. Der Wortlaut macht jedoch deutlich, dass der Gesetzgeber nicht die Kantone von der Pflicht zur Einrichtung einer gerichtlichen Vorinstanz entbinden wollte. Falls dies der Wille des Gesetzgebers gewesen wäre, hätte er dies deutlicher formuliert, wie der Vergleich zu Art. 86 Abs. 3 BGG zeigt. Dort legt das Gesetz fest, dass die Kantone für Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter "anstelle eines Gerichts eine andere Behörde als unmittelbare Vorinstanz des Bundesgerichts einsetzen" können.⁷⁷ Auch die Materialien bestätigen diesen Befund: Der Bundesgesetzgeber wollte die Frage, ob auch im Bereich der politischen Rechte ein Gericht Vorinstanz des Bundesgerichts sein müsse, ausdrücklich offen lassen.⁷⁸ Noch-

⁷⁷ Unbestritten ist im Übrigen, dass der Bereich der politischen Rechte nicht unter Art. 86 Abs. 3 BGG fällt. Die Rechtsprechung zur Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 85 lit. a OG zeigt, dass politische Rechte unzweifelhaft justiziabel sind. Art. 86 Abs. 3 BGG will nur eine Ausnahme schaffen für Entscheide, welche wegen ihrer politischen Natur nicht justiziabel sind, also z.B. Entscheide über Richtpläne – jedenfalls in diesen Kantonen, in denen dieser Rechtsbereich nicht stark verrechtlicht wurde – oder Entscheide über Begnadigungen.

⁷⁸ Vgl. die Botschaft Bundesrechtspflege (FN 1), 4327 und den Schlussbericht der Expertenkommission für die Totalrevision der Bundesrechtspflege an das EJPD, Bern 1997, 93 f. Ebenso TOPHINKE (FN 32), 105. KARLEN (FN 15), 70 FN 265 bezeichnet die Tragweite der Bestimmung als "nicht völlig klar".

mals: Die Aussage, das Gesetz erlaube es den Kantonen, in diesem Rechtsbereich eine nichtrichterliche Vorinstanz zu bestimmen, ist demnach unzutreffend.⁷⁹ Der Gesetzgeber wollte die Beantwortung dieser Frage bewusst der bundesgerichtlichen Auslegung überlassen.

c) Auch die Systematik des Gesetzes spricht eher für die Pflicht zur Einrichtung gerichtlicher Vorinstanzen. Zwar sieht das Gesetz für den Bereich der politischen Rechte des Bundes ausdrücklich keine gerichtlichen Vorinstanzen vor. Das gesamte System des Bundesgerichtsgesetzes ist jedoch darauf ausgerichtet, dass möglichst durchgehend gerichtliche Vorinstanzen für das Bundesgericht bestehen sollen. Dadurch soll das Bundesgericht entlastet und der Rechtsweggarantie von Art. 29a BV zum Durchbruch verholfen werden. Das entscheidende Auslegungselement bildet m.E. aber die verfassungskonforme Auslegung. Art. 29a BV lässt zwar im Gesetz begründete Ausnahmen von der Rechtsweggarantie zu. Diese Ausnahmen dürfen aber bloss punktuell sein.⁸⁰ Es ist mit der Rechtsweggarantie nicht vereinbar, dass für den gesamten Bereich der politischen Rechte in Kantonen und Gemeinden kein umfassender Rechtsschutz gewährt wird.⁸¹ Auch aus rechtspolitischen Gesichtspunkten ist es sinnvoll, wenn für den Bereich der kantonalen politischen Rechte ein Gericht Vorinstanz des Bundesgerichts bildet. Eine gerichtliche Überprüfung vermag die Gefahr von rein politisch motivierten Entscheiden deutlich zu verringern und führt zudem zu einer Entlastung von Regierung und Parlament von ausserhalb ihrer Kernfunktion liegenden judikativen Aufgaben. Weiter hat sich die Lösung mit einem Gericht als letzte kantonale Instanz in zahlreichen Kantonen bewährt.

d) Aus den vorangehenden Ausführungen ist folgendes Fazit zu ziehen. Der Bundesgesetzgeber hat die Frage, ob auch im Bereich der kantonalen

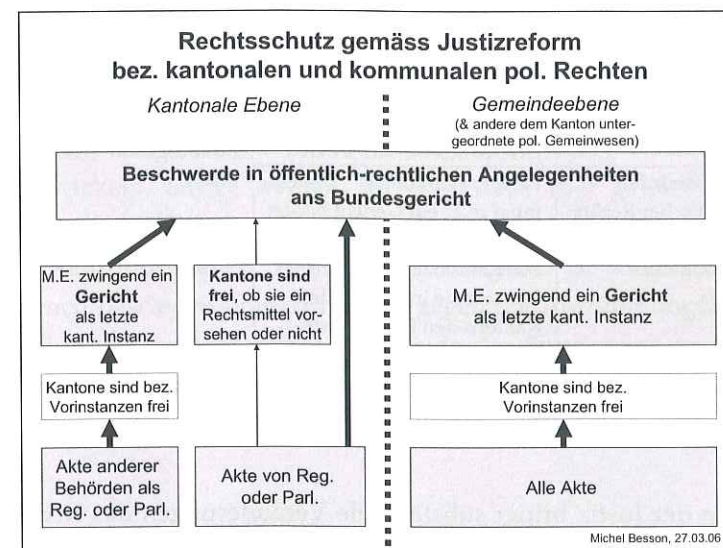
⁷⁹ In diese Richtung aber HÄFELIN/HALLER/KELLER (FN 18), Rz 1968.

⁸⁰ Vgl. die Hinweise bei HALLER (FN 12), 425 ff. und RHINOW (FN 16), Rz 2605.

⁸¹ Ebenso SCHEFER (FN 69), 526 f.

politischen Rechte ein Gericht als Vorinstanz des Bundesgerichts eingesetzt werden muss, offen gelassen. Das Bundesgericht wird diese Frage im Rahmen seiner Auslegung von Art. 88 Abs. 2 Satz 1 BGG beantworten müssen. M.E. führt eine verfassungskonforme Auslegung der Bestimmung zum Ergebnis, dass die Kantone zwingend ein Rechtsmittel an ein kantonales Gericht einrichten müssen. Es wäre mit der Rechtsweggarantie von Art. 29a BV nicht vereinbar, wenn ein so umfassendes Rechtsgebiet wie die politischen Rechte von Kantonen und Gemeinden vom Schutzbereich der verfassungsrechtlichen Garantie ausgenommen würde. Im einzigen aus gewaltenteiliger Sicht heiklen Bereich sieht das BGG selber bereits eine fakultative Ausnahme von der Rechtsweggarantie vor. So sind die Kantone nicht verpflichtet, ein kantonales Rechtsmittel gegen Akte von Kantonsregierung und Kantonsparlament vorzusehen.

Schaubild 2:



4. Tabellarische Übersicht über den Rechtsweg

Rechtsweg bei Verletzungen der politischen Rechte gemäss Justizreform		
Rechtsbereich	Vorinstanz	Letzte Beschwerdeinstanz
Eidgenössische politische Rechte:		
Eidgenössische Abstimmungen	Abstimmungsbeschwerde an Kantonsregierung (Art. 77 Abs. 1 lit. b BPR)	Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht (Art. 82 lit. c BGG, Zulässigkeit der Vorinstanz Art. 88 Abs. 1 lit. b BGG)
Nationalratswahlen	Wahlbeschwerde an Kantonsregierung (Art. 77 Abs. 1 lit. c BPR)	
Verfügungen kant. Stellen betr. die Ausübung des eidgenössischen Stimmrechts	Stimmrechtsbeschwerde an Kantonsregierung (Art. 77 Abs. 1 lit. a BPR)	
Verfügungen der Bundeskanzlei	Keine	Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht (Art. 189 Abs. 1 ^{bis} BV [Volksrechtsreform])
Verletzung von Inhalt und Zweck einer allgemeinen Volksinitiative durch die Bundesversammlung	Keine	
Kantonale politische Rechte:		
Akte von Kantonsregierung oder Kantonsparlament	Die Kantone brauchen kein Rechtsmittel vorzusehen (Art. 88 Abs. 2 Satz 2 BGG).	Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht (Art. 82 lit. c BGG)
Akte anderer Behörden bezüglich politischer Rechte von Kantonen oder untergeordneter politischer Gemeinwesen	Letzte kantonale Instanz muss m.E. ein Gericht bilden (Art. 88 Abs. 2 BGG). Die Kantone sind ansonsten frei, wie sie innerhalb des Kantons den Beschwerdeweg ausgestalten.	

IV. Schluss

Die Reform der Justiz bringt substantielle Veränderungen des Rechtsschutzes im Bereich der politischen Rechte von Bund und Kantonen. Der Rechtsweg wird vereinfacht: Neu übernimmt alleine das Bundesgericht die Aufgabe als letzte Beschwerdeinstanz. Formell ist dabei stets Beschwerde in öffent-

lich-rechtlichen Angelegenheiten zu erheben. Gegenüber der ordentlichen Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten sieht das Bundesgerichtsgesetz jedoch im Bereich der politischen Rechte zahlreiche Sonderregeln vor. Herauszuheben sind dabei die Beschwerdelegitimation für alle Stimmberechtigten, die umfassende Beschwerdemöglichkeit auch gegen Verletzungen kantonalen Gesetzes- und Verordnungsrechts sowie die z.T. fehlenden gerichtlichen Vorinstanzen. Diese gewichtigen Unterschiede rechtfertigen es, von der *Beschwerde in Stimmrechtssachen gemäss Art. 82 lit. c BGG als Sonderform der ordentlichen Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten* zu sprechen. Der Gesetzgeber hat gewissermassen die Anwendbarkeit der Stimmrechtsbeschwerde gemäss Art. 85 lit. a OG von den Kantonen auf den Bund ausgeweitet und sie gleichzeitig formell in die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten integriert. Dies führt zu einer substantiellen *Verbesserung des Rechtsschutzes im Bereich der politischen Rechte des Bundes*, wird doch die Abstimmungsbeschwerde an den Bundesrat und die Wahlbeschwerde an den Nationalrat durch die Einheitsbeschwerde ans Bundesgericht ersetzt. Die Zuweisung aller Beschwerden an die gleiche Instanz bietet zudem dem Bundesgericht die Chance, im Bereich der politischen Rechte in Zukunft eine *einheitliche Praxis für Bund und Kantone* zu entwickeln. Einige wenige, für die Praxis aber gewichtige Rechtsschutzlücken bezüglich der eidgenössischen politischen Rechte bleiben auch nach der Reform bestehen. Der Bundesgesetzgeber ist aufgerufen, de lege ferenda auch Beschwerdemöglichkeiten gegen die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates und gegen Entscheide der Bundesversammlung über die (Un)Gültigkeit von Volksinitiativen einzuführen.