
Demokratie

23. Juni 2015

Dauer: 120 Minuten

- Kontrollieren Sie bitte sowohl bei Erhalt als auch bei Abgabe der Prüfung die Anzahl der Aufgabenblätter. Die Prüfung umfasst 5 Seiten und 4 Aufgaben.

Hinweise zur Aufgabenlösung

- Sämtliche Antworten auf die gestellten Fragen sind zu **begründen**. Die Begründungen sind **auszuformulieren**. Stichwortartige Antworten und Begründungen werden nicht bewertet, selbst wenn sie richtige Elemente enthalten.
- Zu einer vollständigen Lösung gehört auch die Angabe der massgebenden **Rechtsnormen**.
- Sehr gute Ausführungen werden mit **Zusatzpunkten** honoriert, ebenso Argumentationen auf hohem sprachlichem und juristischem Niveau.
- Beachten Sie bei Aufgabe 3 den Auszug aus der Verfassung des Kantons Uri.

Hinweise zur Bewertung

- Bei der Bewertung kommt den Aufgaben unterschiedliches Gewicht zu. Die Punkte verteilen sich wie folgt auf die einzelnen Aufgaben:

Aufgabe 1	35 Punkte	35 % des Totals
Aufgabe 2	20 Punkte	20 % des Totals
Aufgabe 3	15 Punkte	15 % des Totals
Aufgabe 4	30 Punkte	30 % des Totals
...
Total	100 Punkte	100%

Wir wünschen Ihnen viel Erfolg!

Aufgabe 1 (35 Prozent)

Im Kanton Wallis gilt für die Wahl der 130 Abgeordneten des Grossen Rates inskünftig folgende Bestimmung der Kantonsverfassung:

„2. Kapitel: Gesetzgebende Gewalt [...]**Art. 42 Wahlmodus**

¹Die Mitglieder des Grossen Rates werden direkt vom Volke gewählt.

²Die Wahl findet in den Wahlkreisen und Unterwahlkreisen nach dem doppeltproportionalen Zuteilungsverfahren statt.

³Das Wallis zählt sechs Wahlkreise:

a) den Wahlkreis Brig, unterteilt in drei Unterwahlkreise, die dem Bezirk Goms, dem Halbbesitz Östlich Raron und dem Bezirk Brig entsprechen;

b) den Wahlkreis Visp, unterteilt in drei Unterwahlkreise, die dem Bezirk Visp, dem Halbbesitz Westlich Raron und dem Bezirk Leuk entsprechen;

c) den Wahlkreis Siders, der dem Bezirk Siders entspricht;

d) den Wahlkreis Sitten, unterteilt in drei Unterwahlkreise, die den Bezirken Sitten, Ering und Gundis entsprechen;

e) den Wahlkreis Martinach, unterteilt in zwei Unterwahlkreise, die den Bezirken Martinach und Entremont entsprechen;

f) den Wahlkreis Monthey, unterteilt in zwei Unterwahlkreise, die den Bezirken Saint-Maurice und Monthey entsprechen.

⁴Die Sitze werden entsprechend der schweizerischen Wohnbevölkerung unter die Wahlkreise und Unterwahlkreise verteilt. Den Wahlkreisen Brig und Visp werden insgesamt 35 Sitze garantiert. Der Staatsrat legt die Verteilung unter Berücksichtigung der Sitzgarantie für die Wahlkreise Brig und Visp vor jeder Wahl fest. [...]“

Fragen:

- a) Welchem der klassischen Wahlsysteme lässt sich der Wahlmodus des Kantons Wallis zuordnen?
- b) Ist der Modus für die Wahl des Walliser Grossen Rates mit der in der Schweizerischen Bundesverfassung verankerten Wahlrechtsgleichheit vereinbar?

Gehen Sie dabei auf der Grundlage der gegenwärtigen schweizerischen Wohnbevölkerung von folgender Sitzverteilung auf die Wahlkreise aus: Brig 16 Sitze, Visp 22 Sitze, Siders 17 Sitze, Sitten 32 Sitze, Martinach 22 Sitze, Monthey 21 Sitze. In den Wahlkreisen Brig und Visp ist die Amtssprache deutsch, in den übrigen französisch.

Aufgabe 2 (20 Prozent)

Derzeit werden Unterschriften für die Eidgenössische Volksinitiative 'Für die Würde der landwirtschaftlichen Nutztiere (Hornkuh-Initiative)' gesammelt. Der Initiativtext lautet folgendermassen:

„Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 104 Abs. 3 Bst. b

³Er [der Bund] richtet die Massnahmen so aus, dass die Landwirtschaft ihre multifunktionalen Aufgaben erfüllt. Er hat insbesondere folgende Befugnisse und Aufgaben:

b. Er fördert mit wirtschaftlich lohnenden Anreizen Produktionsformen, die besonders naturnah, umwelt- und tierfreundlich sind; dabei sorgt er insbesondere dafür, dass Halterinnen und Halter von Kühen, Zuchtstieren, Ziegen und Zuchtziegenböcken finanziell unterstützt werden, solange die ausgewachsenen Tiere Hörner tragen.“

Nehmen Sie an, die Volksinitiative sei zustande gekommen und die Bundesversammlung müsse über die Gültigkeit befinden.

Frage: Wird die Bundesversammlung die Volksinitiative für ungültig erklären?

Begründen Sie Ihr Ergebnis unter Bezugnahme auf die einzelnen Gültigkeitsvoraussetzungen.

Aufgabe 3 (15 Prozent)

Im Kanton Uri wurde am 14. Juni 2015 über drei Vorlagen abgestimmt. Abstimmungsgegenstände waren:

1. Änderung des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (Regelung der vollzugsrechtlichen Sicherheitshaft);
2. Änderung der Gewässernutzungsverordnung (Verfahren und Entscheid bei Konkurrenzsituationen);
3. Kreditbeschluss für die Erweiterung des Wohnheims Phönix Uri (Abschreibung und Verzinsung) in der Höhe von rund 180 000 Franken (für Abschreibung und Zinsen) über die Nutzungsdauer von 25 Jahren als Verpflichtungskredit.

Fragen:

- a) Gemäss welcher Bestimmung der Verfassung des Kantons Uri untersteht jede der drei Vorlagen jeweils der Volksabstimmung?
- b) Wie lautet die möglichst genaue Bezeichnung des jeweils einschlägigen direktdemokratischen Instruments?

Auszug aus der Verfassung des Kantons Uri:

3. Abschnitt: Volksabstimmungen

Artikel 24 Obligatorische Volksabstimmung des Kantons

Der kantonalen Volksabstimmung unterliegen:

- a) die Verfassungsänderungen;
- b) die kantonalen Gesetze;
- c) neue Ausgaben des Kantons von mehr als einer Million Franken;
- d) neue Ausgaben des Kantons von mehr als hunderttausend Franken, wenn sie während mindestens zehn Jahren wiederkehrend sind;
- e) kantonale Volksinitiativen in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs;
- f) kantonale Volksinitiativen in der Form der allgemeinen Anregung, wenn der Landrat diesen nicht zustimmt. Volksinitiativen, welche die Totalrevision der Kantonsverfassung anregen, unterliegen immer der Volksabstimmung;
- g) kantonale Volksinitiativen, welche die Abberufung einer Behörde verlangen.

Artikel 25 Fakultative Volksabstimmung des Kantons

¹Volksreferenden unterliegen der kantonalen Volksabstimmung, wenn sie von mindestens vierhundertfünfzig Stimmberechtigten unterzeichnet sind, deren Stimmberechtigung amtlich beglaubigt ist.

²Volksreferenden sind zulässig gegen:

- a) Verordnungen;
- b) Konkordate des Landrates;
- c) neue Ausgaben des Kantons von mehr als fünfhunderttausend Franken;
- d) neue Ausgaben des Kantons von mehr als fünfzigtausend Franken, wenn sie während mindestens zehn Jahren wiederkehrend sind;
- e) grössere Wasserrechtsverleihungen des Kantons.

Aufgabe 4 (30 Prozent)

In der Volksabstimmung vom 9. Februar 2014 ist die Eidgenössische Volksinitiative 'Gegen Masseneinwanderung' vom Volk mit 1 463 854 Ja gegen 1 444 552 Nein und von den Ständen mit 12 5/2 Ja gegen 8 1/2 Nein angenommen worden. Der Bundesrat erwarnte das Abstimmungsergebnis mit Beschluss vom 13. Mai 2014, veröffentlicht im Bundesblatt vom 17. Juni 2014.

Während der Unterschriftensammlung und der Abstimmungskampagne veröffentlichte die Schweizerische Volkspartei (SVP) ein Inserat unter dem Titel „Kosovaren schlitzten Schweizer auf“, das auf einen tatsächlichen Vorfall Bezug nahm, bei welchem ein Schweizer durch zwei Kosovaren schwer verletzt worden war. SVP-Generalsekretär Martin Baltisser und seine Stellvertreterin Silvia Bär sind am 30. April 2015 vom Strafgericht Bern-Mittelland wegen Verletzung der Antirassismus-Strafnorm zu einer bedingten Geldstrafe von je 60 Tagessätzen verurteilt worden.

Daraufhin erhob ein Stimmberechtigter beim Regierungsrat des Kantons Bern und beim Bundesgericht Beschwerden gegen die Abstimmung vom 9. Februar 2015. Der Stimmberechtigte macht geltend, die freie Willensbildung sei durch die Begehung einer Straftat in Form der Verletzung der Antirassismus-Strafnorm in unzulässiger Weise beeinflusst worden.

Fragen:

- a) Wird eine der angerufenen Behörden auf die betreffende Beschwerde eintreten?
- b) Wurde die Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) verletzt?
- c) Muss die Volksabstimmung, unter der Annahme, dass die Abstimmungsfreiheit verletzt worden sei, wiederholt werden?

Lösungsvorschlag zur schriftlichen Prüfung „Demokratie“ vom 23. Juni 2015**Lösung zu Aufgabe 1 (35 Punkte)****a) Welchem der klassischen Wahlsysteme lässt sich der Wahlmodus des Kantons Wallis zuordnen? (5 P.)**

Im Wahlrecht unterscheidet man zwischen der Mehrheitswahl (Majorzwahl) und der Verhältniswahl (Proporzwahl). Bei der Mehrheitswahl gilt derjenige Kandidat in einem Wahlkreis als gewählt, der im Verhältnis zu den anderen Kandidaten am meisten Stimmen auf sich vereinigt.¹ Bei der Proporzwahl werden den politischen Gruppen im Verhältnis zu den von ihnen erreichten Stimmen Sitze zugeteilt.² Auch hier werden Wahlkreise gebildet, die jedoch zur Vermeidung eines zu hohen natürlichen Quorums nicht zu klein sein dürfen. Die Verteilung der Sitze bei einer Verhältniswahl kann nach drei Zuteilungssystemen erfolgen: d'Hondt, Hagenbach-Bischoff und Pukelsheim.³ (3 P.)

Im Kanton Wallis wäre die Wahl des Grossen Rates nach Art. 42 Abs. 2 der Kantonsverfassung des Kantons Wallis (Im Folgenden: KV Wallis) nach dem doppelproportionalen Zuteilungsverfahren durchgeführt worden.⁴ Dabei handelt es sich um das Verhältniswahlverfahren nach dem System Doppelter Pukelsheim, bei dem eine doppelte Proportionalität angewendet wird. Zuerst werden alle Stimmen einer Partei in einem Wahlkreis zusammengezählt (Oberzuteilung) und danach auf die Wahlkreise im Kanton verteilt (Untertzuteilung).⁵ (2 P.)

b) Ist der Modus für die Wahl des Walliser Grossen Rates mit der in der Schweizerischen Bundesverfassung verankerten Wahlrechtsgleichheit vereinbar? (30 P.)

Nach Art. 39 Abs. 1 BV regeln die Kantone im Rahmen ihrer Organisationsautonomie die Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten. Sie sind dabei an die Anforderungen in Art. 51 Abs. 1 BV gebunden und müssen die bundesverfassungsrechtlichen Garantien in Art. 34 BV wahren.

Die in Art. 34 Abs. 2 BV verankerte Wahl- und Abstimmungsfreiheit gibt den Stimmberechtigten Anspruch darauf, dass „kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt“.⁶

¹ WALTER HALLER/ALFRED KÖLZ/THOMAS GÄCHTER, Allgemeines Staatsrecht, 5. Aufl. 2013, N 790 ff.

² HALLER/KÖLZ/GÄCHTER (Fn. 1), N 807.

³ HALLER/KÖLZ/GÄCHTER (Fn. 1), N 815 ff.

⁴ Die Revision der KV VS wurde an der Abstimmung vom 14. Juni 2015 knapp abgelehnt, da die leeren Stimmzettel als Nein-Stimmen gewertet wurden. Gemäss Art. 106 KV errechnet sich das absolute Mehr auf der Grundlage aller eingegangenen Abstimmungszettel.

Siehe dazu: <<https://www.vs.ch/Navig/navig.asp?MenuID=4341&Language=de>>, besucht am 24.06.2015.

⁵ HALLER/KÖLZ/GÄCHTER (Fn. 1), N 823 ff.

⁶ Z.B. Urteil des BGer 1C_546/2014 vom 9. Dezember 2014, E. 3.2; BGE 136 I 352, E. 3.4.

Bestandteil von Art. 34 BV bildet die Wahlrechtsgleichheit, welche die Grundsätze der *Zählwertgleichheit*, der *Stimmkraft- oder Stimmgewichtsgleichheit* sowie der *Erfolgswertgleichheit* beinhaltet.⁷ In Bezug auf die Zählwert- oder Stimmkraftgleichheit ist im vorliegenden Fall kein Problem zu erkennen, da aus dem Sachverhalt nicht ersichtlich ist, dass die Stimmen im Kanton Wallis nicht nach einheitlichen Grundsätzen gezählt oder gewichtet würden. (8 P.)

Es ist jedoch zu prüfen, ob durch das Verhältniswahlssystem im Kanton Wallis die durch Art. 34 BV gewährleistete Erfolgswertgleichheit gewahrt bleibt. Dabei ist insbesondere auf die Festlegung der Wahlkreise und sich das daraus ergebende natürliche Quorum (1) sowie die Sitzgarantie für Visp und Brig (2) einzugehen.

(1) Die Kantone können frei zwischen Mehrheits- und Verhältniswahlssystem wählen. Bekennt sich ein Kanton für (kantonale oder kommunale) Parlamentswahlen zum Proporzverfahren, erlangt die Erfolgswertgleichheit besondere Bedeutung.⁸ Diese soll sicherstellen, dass allen Stimmen derselbe Erfolg zukommt, d.h. dass sie materiell und in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen und bei der Mandatsverteilung berücksichtigt werden.⁹ Im Proporzverfahren wird verschiedenen Gruppierungen eine Vertretung ermöglicht, die weitgehend ihren Wähleranteilen entspricht. Auch kleineren Parteien sollen Mandate zugeteilt werden, damit die Stimmen ihrer Wähler nicht gewichtslos sind. Grundsätzlich wird ein natürliches Quorum (der Stimmenanteil, den eine Liste benötigt, um bei der ersten Sitzverteilung einen Sitz zu erhalten) von 10% als zulässig erachtet¹⁰ Je kleiner die Wahlkreise, desto höher das natürliche Quorum und der Anteil der gewichtslosen Stimmen.¹¹ Hohe natürliche Quoren treten vor allem bei Wahlkreisen auf, denen weniger als 10 Sitze zustehen.

Im vorliegenden Fall zählt das Wallis nach Art. 42 Abs. 3 KV (neu) sechs Wahlkreise (Brig, Visp, Siders, Sitten, Martinach und Monthey). Aus der Sitzverteilung auf der Grundlage der gegenwärtigen schweizerischen Bevölkerung geht hervor, dass keinem Wahlkreis weniger als 10 Sitze zustehen. Der kleinste Wahlkreis ist Brig mit 16 Sitzen (natürliches Quorum knapp 6% [$100 / (16+1)$]). Das natürliche Quorum beträgt also in keinem Wahlkreis mehr als 10%, weshalb die Erfolgswertgleichheit durch die Festlegung der Wahlkreise nicht übermässig beeinträchtigt wird. (11 P.)

*Die Unterteilung der Wahlkreise in Unterwahlkreise bewirkt keine Verkleinerung der Wahlkreise (und damit keine Erhöhung des natürlichen Quorums). Diese stellen vielmehr Wahlkreisverbände dar, die im Sinne des Verhältniswahlrechts einen Ausgleich unter den unterschiedlich grossen Wahlkreisen bewirken.*¹² (2 ZP)

(2) Durch die Sitzgarantie für Brig und Visp (35 Sitze) würde unter Umständen die Erfolgswertgleichheit der Stimmen in den anderen Wahlkreisen bei den Wahlen des Grossen Rates eingeschränkt. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung lässt jedoch bis zu einem gewissen

⁷ Urteil des BGer 1C_546/2014 vom 9. Dezember 2014, E. 3.3.

⁸ Urteil des BGer 1C_546/2014 vom 9. Dezember 2014, E. 3.3.

⁹ Urteil des BGer 1C_546/2014 vom 9. Dezember 2014, E. 3.3.

¹⁰ BGE 136 I 352, E. 3.4 und 3.5.; BGE 136 I 376, E. 4.5.

¹¹ BGE 136 I 352, E. 3.4.

¹² FRIEDRICH PUKELSHEIM/CHRISTIAN SCHUHMACHER Doppelproporz bei Parlamentswahlen – ein Rück- und Ausblick, AJP 2011 S. 1581, 1598; BGE 136 I 376, E. 4.6.

Grad sachlich gerechtfertigte Einschränkungen der Erfolgswertgleichheit zu. Die rechtfertigenden Gründe müssen umso gewichtiger sein, je grösser die Abweichungen von der Erfolgswertgleichheit sind.¹³ Dabei können insbesondere historische, föderalistische, kulturelle, sprachliche oder religiöse Gründe ein Abweichen von der Erfolgswertgleichheit rechtfertigen.¹⁴

Im Wallis kann die Sitzgarantie von Visp und Brig durch den Schutz der sprachlichen Minderheit gerechtfertigt werden.¹⁵ Visp und Brig sind die beiden einzigen deutschsprachigen Wahlkreise im Wallis und haben deshalb einen besonderen Anspruch auf Repräsentation im Grossen Rat. Es liegt somit ein gewichtiger rechtfertigender Grund für die Abweichung von der Erfolgswertgleichheit vor [Eine abweichende Ansicht ist ebenso vertretbar, insbesondere unter Hinweis auf das Argument, dass die Minderheit ja aufgrund der eigenen Wahlkreise und der hohen Zahl der Deutschsprachigen ohnehin eine erhebliche Zahl von Sitzen im Grossen Rat hätte und die Mindestgarantie von 35 Sitzen willkürlich erscheint]. (11 P.)

Zurzeit stehen Visp und Brig auf Grundlage der gegenwärtigen schweizerischen Bevölkerung 38 Sitze zur Verfügung. Falls die Einwohnerzahl in den beiden Wahlkreisen in den nächsten Jahren sinken sollte, würde die Sitzgarantie von 35 Sitzen dazu führen, dass den Wahlkreisen mehr Sitze zugeteilt würden, als ihnen nach der Bevölkerungszahl eigentlich zustünden. In diesem Fall wäre der Eingriff in die Erfolgswertgleichheit schwerwiegender, was eine erneute Überprüfung der Vereinbarkeit der Sitzgarantie mit derselben nach sich ziehen würde (2 ZP).

Fazit b): Der Modus für die Wahl des Walliser Grossen Rates ist mit der in Art. 34 BV verankerten Wahlrechtsgleichheit vereinbar, da diese weder durch die Festlegung der Wahlkreise noch durch die Sitzgarantie für Visp und Brig übermässig eingeschränkt wird.

¹³ Urteil des BGer 1C_546/2014 vom 9. Dezember 2014, E. 3.3.

¹⁴ ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl. 2012, N 1380a; Urteil des BGer 1C_369/2014 vom 28. November 2014, E. 5.

¹⁵ Vgl. zur Begründung auch das Amtsblatt des Kantons Wallis vom 22.05.2015 zur Volksabstimmung vom 14.06.2015, abrufbar unter <<http://www.bo-vs.ch/fr/news/news-0-35857>>.

Lösung zu Aufgabe 2 (20 Punkte)**Wird die Bundesversammlung die Volksinitiative für ungültig erklären?**

Nach Art. 139 Abs. 3 BV und Art. 75 BPR erklärt die Bundesversammlung die Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung für ganz oder teilweise ungültig, wenn sie (1) die Einheit der Form, (2) die Einheit der Materie oder (3) zwingende Bestimmungen des Völkerrechts verletzt. Ein ungeschriebenes Kriterium bildet (4) die Durchführbarkeit der Volksinitiative.

(1) Art. 139 Abs. 2 BV sieht vor, dass die Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung die Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs haben kann. Nach Art. 194 Abs. 3 BV muss die Volksinitiative auf Teilrevision die Einheit der Form wahren. Die Einheit der Form ist nach Art. 75 Abs. 2 BPR gewahrt, wenn die Initiative ausschliesslich in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs gestellt ist. Die beiden Initiativformen dürfen bei der Vorlage also nicht vermischt werden.

Bei der Hornkuh-Initiative ist der Initiativtext ausformuliert, weshalb sie als Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs zu qualifizieren ist. Die Einheit der Form ist gewahrt, da die beiden Initiativformen nicht vermischt wurden. (5 P.)

(2) Nach Art. 139 Abs. 3 und Art. 194 Abs. 2 BV muss die Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung die Einheit der Materie wahren. Nach diesem Grundsatz muss zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang bestehen (Art. 75 Abs. 2 BPR). Die einzelnen Teile einer Initiative müssen so zueinander stehen, dass die unverfälschte Willensäusserung der Stimmbürger nach Art. 34 Abs. 2 BV gewährleistet bleibt.¹⁶

Die Hornkuh-Initiative fördert umwelt- und tierfreundliche Produktionsformen und regt die finanzielle Unterstützung von Halterinnen und Haltern von Nutztieren an, solange diese Hörner tragen. Ob die Haltung von Nutztieren mit Hörnern besonders tierfreundlich ist, muss an dieser Stelle nicht beantwortet werden. Das Grundanliegen der Initiative ist die Förderung von umwelt- und tierfreundlichen Produktionsformen. Die besondere finanzielle Unterstützung der Haltung von Nutztieren mit Hörnern stellt eine Konkretisierung dieses Grundanliegens dar und steht mit diesem in einem sachlichen Zusammenhang. Die Einheit der Materie ist bei der Hornkuh-Initiative damit gewahrt. (9 P.)

(3) Nach Art. 139 Abs. 3 und 194 Abs. 2 BV sowie Art. 75 Abs. 1 BPR darf die Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung nicht die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts verletzen.

Im vorliegenden Fall bestehen keine Anhaltspunkte für die Annahme einer Verletzung der zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts. (3 P.)

(4) Das ungeschriebene Gültigkeitskriterium der Durchführbarkeit verlangt, dass die Volksinitiative tatsächlich realisiert werden kann.¹⁷

¹⁶ HÄFELIN/HALLER/KELLER (Fn. 14), N 1789.

¹⁷ AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Vol. I, 3. Aufl. 2013, N 787 f.

Bei der Hornkuh-Initiative stellt sich bezüglich der Durchführbarkeit der Volksinitiative keine Frage, da eine finanzielle Unterstützung durch den Bund durchaus realisierbar ist. (3 P.)

Fazit: Die Bundesversammlung wird die Hornkuh-Initiative nicht für ungültig erklären, da sie den Voraussetzungen von Art. 139 Abs. 3 BV i.V.m. Art. 75 BPR standhält.

Lösung zu Aufgabe 3 (15 Punkte)

a) Gemäss welcher Bestimmung der Verfassung des Kantons Uri untersteht jede der drei Vorlagen jeweils der Volksabstimmung? (je 2 P.)

b) Wie lautet die möglichst genaue Bezeichnung des jeweils einschlägigen direktdemokratischen Instruments? (je 3 P.)

1. Die Änderung des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (Regelung der vollzugsrechtlichen Sicherheitshaft) untersteht nach Art. 24 lit. b der Kantonsverfassung des Kantons Uri (im Folgenden: KV Uri) dem *obligatorischen Gesetzesreferendum*.

2. Gegen die Änderung der Gewässernutzungsverordnung (Verfahren und Entscheid bei Konkurrenzsituationen) kann nach Art. 25 Abs. 2 lit. a KV Uri das *fakultative Verordnungsreferendum* ergriffen werden.

3. Der Kreditbeschluss für die Erweiterung des Wohnheims Phönix Uri (Abschreibung und Verzinsung) in der Höhe von rund 180 000 Franken (für Abschreibung und Zinsen) über die Nutzungsdauer von 25 Jahren als Verpflichtungskredit untersteht nach Art. 24 lit. d KV Uri dem *obligatorischen Ausgabenreferendum (Finanzreferendum)*, da es sich um eine neue, während mindestens 10 Jahren wiederkehrende Ausgabe des Kantons von mehr als hunderttausend Franken handelt.

Lösung zu Aufgabe 4 (30 Punkte)**a) Wird eine der angerufenen Behörden auf die betreffende Beschwerde eintreten?**

Die nachträgliche Überprüfung von eidgenössischen Volksabstimmungen auf ihre Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Garantie der politischen Rechte (Art. 34 BV) stellt eine Stimmrechtsstreitigkeit dar, auf welche Art. 77 BPR Anwendung findet. Die Bestimmung regelt namentlich die Zuständigkeit für die Beurteilung der Beschwerde sowie die Fristen. Zu prüfen ist überdies die Eintretensvoraussetzung der Beschwerdebefugnis.

Beschwerdebefugnis (2 P.): Gemäss Art. 89 Abs. 3 BGG steht das Beschwerderecht in Stimmrechtssachen jeder Person zu, die in der betreffenden Angelegenheit stimmberechtigt ist. Ein besonderes rechtliches Interesse in der Sache selbst ist nicht erforderlich.¹⁸ Die weite Beschwerdebefugnis wird damit begründet, dass Stimmberechtigte mit dem politischen Stimm- und Wahlrecht „nicht nur ein Individualrecht, sondern gleichzeitig eine Organkompetenz“ ausüben, weshalb die Stimmrechtsbeschwerde auch dann zulässig ist, „wenn der Beschwerdeführer damit ausschliesslich die Wahrung öffentlicher Interessen bezweckt.“¹⁹ Die Beschwerdelegitimation zur Erhebung einer Stimmrechtsbeschwerde ist mit der Stimmberechtigung des Beschwerdeführers im vorliegenden Fall gegeben.

Sachliche und örtliche Zuständigkeit (7 P.): Gemäss Art. 77 Abs. 1 lit. a und b BPR entscheidet die Kantonsregierung über Beschwerden wegen Verletzungen des Stimmrechts (sog. Stimmrechtsbeschwerde) bzw. über solche wegen Unregelmässigkeiten bei Abstimmungen (sog. Abstimmungsbeschwerde). Es besteht im Grundsatz keine direkte Beschwerdemöglichkeit an das Bundesgericht.²⁰ Gegen Mängel bei der Durchführung eidgenössischer Abstimmungen ist daher stets zuerst bei der Kantonsregierung Beschwerde zu erheben.²¹ Dies gilt auch im Fall von Abstimmungsmängeln, die sich nicht auf das Gebiet eines Kantons beschränken, sondern die gesamte Schweiz betreffen.²² Dies obwohl die Kantonsregierung aufgrund ihrer durch das Territorialitätsprinzip eingeschränkten Kompetenz die Beschwerde nicht entscheiden kann und deshalb auf die Beschwerde nicht eintreten wird.²³ Das Bundesgericht hat dies aber letztlich offen gelassen.²⁴ Eine andere Meinung ist daher vertretbar.

Dies hat für den vorliegenden Fall zur Folge, dass der Stimmberechtigte zuerst beim Regierungsrat des Kantons Bern Abstimmungsbeschwerde einlegen muss, welcher im Grundsatz sachlich und örtlich zuständig wäre. Allerdings ist zu erwarten, dass der Regierungsrat des Kantons Bern aufgrund der über die Kantonsgrenzen hinweg erfolgten Verbreitung des strittigen Plakats nicht auf die Beschwerde eintritt, weil die Wirkungen der Plakatkampagne nicht auf den Kanton Bern beschränkt waren. Das Bundesgericht wird auf die Stimmrechtsbe-

¹⁸ BGE 134 I 172, E. 1.3.3.

¹⁹ BGE 104 Ia 226, E. 1b.

²⁰ BGE 137 II 177.

²¹ RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA THURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, Grundlagen und Bundesrechtspflege, 3. Aufl. 2014, Rz. 1897.

²² Siehe dazu auch Urteil des BGer 1C_324/2015 vom 17. Juni 2015.

²³ REGINA KIENER/BERNHARD RÜTSCHÉ/MATHIAS KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 2012, Rz. 1692.

²⁴ BGE 138 I 61 S. 77 E. 4.6: „Es kann im vorliegenden Zusammenhang offenbleiben, wie im Einzelfall eine direkt beim Bundesgericht erhobene Beschwerde behandelt würde.“

schwerde erst eintreten, wenn der Stimmberechtigte den Nichteintretensentscheid des Regierungsrats des Kantons Bern anfecht.

Fristen (7 P.): Gemäss Art. 77 Abs. 2 BPR ist die Beschwerde innert drei Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrundes, spätestens jedoch am dritten Tag nach Veröffentlichung der Ergebnisse im kantonalen Amtsblatt eingeschrieben einzureichen. Das Bundesgericht hat sich im Zusammenhang mit der Unternehmenssteuerreform II mit der Frage auseinandersetzen müssen, wie mit Mängeln umzugehen, die erst nach Ablauf der in Art. 77 Abs. 2 BPR vorgesehenen Frist zum Vorschein kommen.²⁵ Das BPR kennt kein Verfahren, mit dem nach Ablauf der Fristen um Wiedererwägung oder Revision von Entscheidungen ersucht werden könnte. Das Bundesgericht hat allerdings einen Revisions- bzw. Wiedererwägungsanspruch aus Art. 29 Abs. 1 BV (Anspruch auf rechtliches Gehör) hergeleitet, wenn ein klassischer Revisionsgrund vorliegt.²⁶ Ein solcher ist namentlich gegeben, wenn eine potenzielle Verletzung der Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) mit Tatsachen und Beweismitteln in Bezug auf Fakten geltend gemacht wird, „die zur Zeit der Abstimmung bereits vorhanden, aber noch unbekannt waren bzw. unbeachtet bleiben konnten“. Berücksichtigung finden können damit nur unechte Noven, während Tatsachen, die sich erst nach Erwirkung des Abstimmungsergebnisses ergeben haben unberücksichtigt bleiben müssen.²⁷

Für den vorliegenden Fall entscheidend ist somit, ob in der nachträglichen strafrechtlichen Verurteilung der Urheber des SVP-Plakats mit der Aufschrift „Kosovaren schlitzten Schweizer auf“ ein unechtes Novum zu erblicken ist, das einen Wiedererwägungsgrund darstellt. Die allfällige Unzulässigkeit des Plakats aus verfassungsrechtlicher Sicht ergibt sich aus der Verletzung der Abstimmungsfreiheit von Art. 34 Abs. 2 BV. Entscheidend ist also die verfälschende Wirkung auf die freie Meinungsbildung der Stimmberechtigten, die sich aus dem Aushang und dem Einbezug des Plakats in die Meinungsbildung der Stimmberechtigten ergibt. Allfällige strafrechtliche Konsequenzen ändern nichts an den Wirkungen der Plakate, weshalb für den Beginn des Fristenlaufs die Kenntnissnahme des Plakatinhalts massgeblich sein muss.²⁸ Der Plakatinhalt war aber schon vor der Abstimmung bekannt, weshalb eine Revision vorliegend nicht in Betracht kommt.

Fazit: Weder der Regierungsrat noch das Bundesgericht werden auf die Beschwerde eintreten.

[Andere Meinung ebenfalls vertretbar; Begründung erforderlich, etwa dass es entscheidend auf die gerichtliche Beurteilung einer Handlung als strafbar ankomme.]

²⁵ Vgl. BGE 138 I 61.

²⁶ BGE 138 I 61, E. 4.3.

²⁷ BGE 138 I 61, E. 4.5.; dazu auch ANDREAS GLASER/ARTHUR BRUNNER, Der Einsatz strafrechtlich verbotener Mittel bei Abstimmungen aus verfassungsrechtlicher Perspektive, Jusletter vom 8. Juni 2015, Rz. 18.

²⁸ So GLASER/BRUNNER (Fn. 27), Rz. 19 f.; ebenso MARKUS SCHEFER/LUKAS SCHAUB, Rassendiskriminierende Propaganda im Abstimmungskampf, Jusletter vom 10. August 2015, Rz. 24; a.M. DENISE BUSER, Gibt es Grenzen der Einflussnahme Privater in Abstimmungskampagnen?, Jusletter vom 18. Mai 2015.

b) Wurde die Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) verletzt? (10 P.)

Art. 34 Abs. 2 BV garantiert die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe der Stimm- und Wahlberechtigten bei Abstimmungen und Wahlen. Die in dieser Bestimmung verankerte Abstimmungsfreiheit vermittelt den Stimmberechtigten insbesondere Anspruch darauf, „dass kein Abstimmungsresultat anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt“²⁹. Stimmberechtigte sollen demzufolge ihren Entscheid auf einem möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen können. Die freie Meinungsbildung wird dabei auch durch die Kommunikationsgrundrechte (insbesondere Meinungsäusserungsfreiheit, Art. 16 BV sowie Medienfreiheit, Art. 17 BV) abgesichert, welche es Privaten (auch und gerade in Abstimmungskämpfen) erlauben, ihre Meinung einseitig und polemisierend einzubringen.³⁰ Weil die Stimmenden „zwischen den verschiedenen Auffassungen zu unterscheiden, unter den Meinungen auszuwählen, Übertreibungen als solche zu erkennen und vernunftgemäss zu entscheiden“³¹ vermögen, stellen solche private Interventionen keine Verletzung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit dar³².

Ausnahmsweise verletzen allerdings auch private Äusserungen in Abstimmungskämpfen die Abstimmungsfreiheit, dann nämlich wenn mit „offensichtlich unwahren und irreführenden Angaben in einem so späten Zeitpunkt in den Abstimmungskampf eingegriffen wird, dass es den Stimmberechtigten unmöglich ist, sich aus anderen Quellen ein zuverlässiges Bild von den tatsächlichen Verhältnissen zu machen“³³. Für die Verletzung der Abstimmungsfreiheit durch private Interventionen müssen demnach drei Erfordernisse kumulativ erfüllt sein.³⁴

- Es werden objektiv falsche Tatsachen verbreitet
- deren Behauptung muss erheblich und schwerwiegend sein
- die Richtigstellung der falschen Behauptung ist nicht mehr möglich

Gemäss Sachverhalt nimmt der Satz „Kosovaren schlitzten Schweizer auf“ Bezug auf einen wahren Vorfall. Aus dieser Sicht kann vorliegend nicht von der Verbreitung falscher Tatsachen ausgegangen werden. Soweit mit der Aussage erniedrigende Werturteile verknüpft waren (wie die Verurteilung durch das Strafgericht nahelegt), können solche keine Verletzung der Wahl- oder Abstimmungsfreiheit begründen. Auch ist sehr zweifelhaft, ob in der Verwendung des Inserats eine schwerwiegende Irreführung zu erblicken ist. Wie dargelegt, geht das Bundesgericht von der Fiktion mündiger Stimmbürgerinnen und Stimmbürger aus; es ist aber nicht anzunehmen, dass sich mündige Stimmberechtigte durch die Verwendung eines solchen Inserats so in die Irre führen lassen, dass ihre Willensbildung verfälscht wäre. Auch wenn

²⁹ BGE 138 I 61, E. 6.2.

³⁰ Vgl. BUSER (Fn. 28), Rz. 6.

³¹ BGE 98 Ia 73, E. 3b.

³² Dazu ANDREAS AUER, Das Bild des Stimmbürgers in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, in: Ziegler/Wälti (Hrsg.), Wahl-Probleme der Demokratie, 2012, 19 ff. Siehe auch BGE 140 I 338, 343 E. 5.3.

³³ BGE 135 I 292, E. 4.1.

³⁴ YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2000, Rz. 1078 f.

eine Richtigstellung vorliegend nicht mehr möglich ist, kann eine Verletzung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit nicht bejaht werden.

[Sofern oben in der nachträglichen Feststellung der Strafbarkeit der Anknüpfungspunkt für die Verletzung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit gesehen wurde, kann mit guter Begründung auch das gegenteilige Resultat vertreten werden. Das hier angewendete Prüfschema findet dann jedoch keine Anwendung, weil es sich nicht um die Verbreitung falscher Tatsachen handelt. Massgeblich ist aus dieser Perspektive der Umstand, dass die strafrechtliche Relevanz der auf dem Plakat getätigten Aussage zum Abstimmungszeitpunkt nicht bekannt war, aber eine massgebliche Information für die Stimmberechtigten dargestellt hätte, die ihre Meinung dann anders gebildet hätten.]

c) Muss die Volksabstimmung, unter der Annahme, dass die Abstimmungsfreiheit verletzt worden sei, wiederholt werden? (4 P.)

Die Verletzung der Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) reicht für die Aufhebung einer Abstimmung nicht aus. Das Bundesgericht setzt vielmehr voraus, dass die Auswirkung der unzulässigen Einflussnahme „ausser Zweifel steht oder zumindest als sehr wahrscheinlich erscheint“³⁵. Selbst unter der Annahme, dass die Abstimmungsfreiheit verletzt worden sei, ist nur schwer vorstellbar, dass die Verwendung eines einzelnen Inserats geeignet sein soll, den Ausgang der Abstimmung mit hinreichend hoher Wahrscheinlichkeit zu beeinflussen.³⁶ Damit ist die Abstimmung im vorliegenden Fall selbst unter der Annahme einer Verletzung der Abstimmungsfreiheit nicht zu wiederholen.

[Bei guter Begründung ist das gegenteilige Ergebnis vertretbar.]

Das Bundesgericht hat im Zusammenhang mit der Unternehmenssteuerreform II in BGE 138 I 61, 95, E. 8.7. allerdings festgestellt, dass unter Umständen auch Interessen der Rechtssicherheit der Aufhebung einer Abstimmung entgegenstehen können, etwa dann, wenn „Unternehmen im Vertrauen auf die Gesetzesgrundlage Vorkehrungen in Aussicht genommen [haben], um in naher Zukunft die gebotenen Möglichkeiten umzusetzen“. Ob eine solche Konstellation hier vorliegt, ergibt sich allerdings nicht aus dem Sachverhalt.

³⁵ BGE 119 Ia 271, E. 3c.

³⁶ Vgl. GLASER/BRUNNER (Fn. 27), Rz. 25.