
**Zürcher Studien
zum öffentlichen Recht**

Herausgegeben im Auftrag der Juristischen Abteilung
der Universität Zürich von U. Häfelin, W. Haller, A. Kölz,
G. Müller, M. Reich und D. Thürer

Christoph Hiller

Die Stimmrechtsbeschwerde

**Schulthess Polygraphischer Verlag
Zürich**

Inhaltsverzeichnis

<i>Vorwort</i>	III
<i>Inhaltsübersicht</i>	V
<i>Inhaltsverzeichnis</i>	VII
<i>Abkürzungsverzeichnis</i>	XXI
<i>Literaturverzeichnis</i>	XXV
<i>Rechtsquellenverzeichnis</i>	XXXVII

1. Teil	
Rechtsschutz bei Verletzung der politischen Rechte im Zusammenhang mit eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen	1
§ 1 Überblick	3
§ 2 Rechtsschutz vor Inkrafttreten des BPR	5
I. Stimmrecht i.e.S.	5
II. Initiativen und Referenden	7
III. Abstimmungen	8
1. Verfassungsabstimmungen	8
2. Gesetzesabstimmungen	9
IV. Wahlen	9
1. Nationalratswahlen	9
2. Geschworenenwahlen	11
§ 3 Beschwerdesystem gemäss BPR	13
I. Überblick	13
II. Beschwerden an die Kantonsregierung	15
1. Allgemeines	15
2. Stimmrechtsbeschwerde an die Kantonsregierung	16
a) Allgemeines	16
b) Anfechtungsobjekt	16
c) Beschwerdegrund	17

3.	Abstimmungsbeschwerde an die Kantonsregierung	18
a)	Anfechtungsobjekt	18
b)	Beschwerdegrund	21
4.	Wahlbeschwerde an die Kantonsregierung	24
a)	Anfechtungsobjekt	24
b)	Beschwerdegrund	24
5.	Übrige Sachurteilsvoraussetzungen der Beschwerden an die Kantonsregierung	25
a)	Beschwerdelegitimation	25
b)	Frist	27
aa)	Relative Frist	27
bb)	Absolute Frist	29
cc)	Berechnung der Fristen	30
c)	Inhalt der Beschwerdeschrift	31
6.	Verfahren der Beschwerden an die Kantonsregierung	34
a)	Behandlung der Beschwerde	34
b)	Kognition	36
c)	Urteil	36
aa)	Kassation	36
bb)	Andere Massnahmen	38
d)	Kosten	38
III.	Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht	39
1.	Eintretensvoraussetzungen	39
a)	Anfechtungsobjekt	39
b)	Beschwerdegrund	39
c)	Beschwerdelegitimation	39
d)	Frist	40
2.	Verfahren	41
a)	Kognition	41
b)	Urteil	41
IV.	Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat	43
V.	Beschwerde an den Nationalrat	44
VI.	Rechtsmittel gegen Verfügungen der Bundeskanzlei	45
1.	Überblick	45
2.	Beschwerdeinstanz	46
3.	Anfechtungsobjekt und Beschwerdegrund	47
4.	Beschwerdefrist	49
5.	Beschwerdelegitimation	49
a)	Bei Beschwerden gemäss Art. 80 Abs. 2 BPR	49
b)	Bei Beschwerden gemäss Art. 80 Abs. 3 BPR	50

2. Teil	
Rechtsschutz in den Kantonen bei Verletzung der politischen Rechte im Zusammenhang mit kantonalen Wahlen und Abstimmungen	53
§ 4 Zuständige Behörden	55
I. Vorbemerkungen	55
II. Zuständigkeit allein bei politischen Behörden	56
III. Zuständigkeit bei politischen und gerichtlichen Instanzen	59
IV. Zuständigkeit allein bei Gerichten	62
V. Besonderer Instanzenweg bei Verletzungen der politischen Rechte auf kommunaler Stufe	62
§ 5 Verfahrensfragen	67
I. Prozessvoraussetzungen	67
1. Anfechtungsobjekt	67
2. Beschwerdegrund	68
3. Legitimation	69
4. Frist	70
II. Verfahrensgrundsätze	74
III. Urteil	76
1. Beförderliche Behandlung der Beschwerde	76
2. Kassation	77

3. Teil

Rechtsschutz durch das Bundesgericht bei Verletzung der politischen Rechte im Zusammenhang mit kantonalen Wahlen und Abstimmungen (Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 85 lit. a OG)	79
---	----

1. Kapitel

<i>Historische Entwicklung</i>	81
--------------------------------	----

§ 6 Zuständigkeit der politischen Bundesbehörden	83
I. 1848 bis 1874	83
II. 1874 bis 1893	84
III. 1893 bis 1911	86

§ 7 Zuständigkeit des Bundesgerichts	89
I. 1911 bis 1943	89
II. Seit 1943	90

2. Kapitel

<i>Voraussetzungen der Stimmrechtsbeschwerde</i>	91
--	----

§ 8 Beschwerdegrund	93
I. Überblick	93
II. Schutzobjekt	94
III. Verfassungsrechtliche Grundlagen	96
1. Verfassungsrechtliche Grundlage der politischen Rechte	96
2. Verfassungsrechtliche Grundlage des Schutzes der politischen Rechte	99
IV. Verhältnis zwischen Beschwerdegrund und Begründetheit	100

V.	Verletzung der politischen Rechte	101
1.	Stimmrecht i.e.S.	102
2.	Initiativ- und Referendumsrecht	104
a)	Gültigkeit bzw. Ungültigkeit von Volksbegehren	104
aa)	Ungültigerklärung von materiell und formell zulässigen Initiativen	104
bb)	Gültigerklärung von materiell unzulässigen Initiativen	106
cc)	Gültigerklärung von formell unzulässigen Initiativen	110
dd)	Gültigerklärung bzw. Ungültigerklärung von Unterschriften	111
b)	Pflicht, eine Vorlage dem Referendum zu unterstellen	111
c)	Initiative und Gegenvorschlag	113
d)	Weitere Rügen	114
⇒ 3.	Stimmfreiheit	115
a)	Freie Willensbildung	116
aa)	Propaganda durch Behörden und Private	116
bb)	Weitere Rügen	120
b)	Freie Willensäusserung	121
aa)	Prinzip der Einheit der Materie	121
bb)	Verbot des «doppelten Ja»	122
cc)	Quorenregelung	123
dd)	Weitere Rügen	124
c)	Korrekte Ermittlung des Ergebnisses	125
4.	Verfahrensfehler bei Wahlen und Abstimmungen	126
5.	Vorenthaltung einer Wahl oder Abstimmung	128
6.	Wahl oder Abstimmung ohne gesetzliche Grundlage	128
7.	Missachtung eines Volksentscheids	129
8.	Kassierung einer Wahl oder Abstimmung	131
9.	Anspruch auf positive Leistungen?	131
VI.	Schutz des Stimmrechts in eidgenössischen Angelegenheiten?	133
VII.	Verletzung anderer verfassungsmässiger Rechte (Verhältnis der Stimmrechtsbeschwerde zur Verfassungsbeschwerde)	134
1.	Allgemeines	134
2.	Ideelle Freiheitsrechte	135
3.	Art. 4 BV	138
4.	Gemeindeautonomie	141
5.	Behandlung durch das Bundesgericht	143
VIII.	Verletzung des Gewaltentrennungsprinzips im besonderen	144
1.	Einleitung	144
2.	Rechtsprechung	146
a)	Ältere Praxis	146
b)	Praxis «Allgöwer»	147
c)	Praxis «Escher» und «Stauffacher»	149
d)	Weiterentwicklung der Praxis bis heute	151
3.	Lehre	152
4.	Fazit	157
IX.	Zusammenfassung	159

§ 9	Anfechtungsobjekt	161
I.	Allgemeines	161
	1. Beschränkung auf kantonale Akte	161
	2. Keine Beschränkung auf Hoheitsakte	164
	3. Keine Beschränkung auf Erlasse und Verfügungen	165
	4. Fazit	165
II.	Regel: letztinstanzlicher kantonaler Rechtsmittelentscheid	166
III.	Ausnahmen	169
IV.	Einzelfragen	170
	1. Kantonsverfassungen	170
	a) Inhaltliche Prüfung	170
	b) Formelle Prüfung	173
	2. Kantonale Erlasse unterhalb Verfassungsstufe	174
	a) Abstrakte Normenkontrolle	174
	b) Konkrete Normenkontrolle	177
	c) Exkurs: Richtpläne	180
	3. Wahlen und Abstimmungen	181
	a) Überblick	181
	b) Volkswahlen und -abstimmungen	182
	aa) Keine Anfechtung behördeninterner Wahlen und Abstimmungen	182
	bb) Unmassgeblichkeit der Form der Volksbefragung	185
	c) Kantonale Wahlen und Abstimmungen	187
	4. Vorbereitungshandlungen zu Wahlen und Abstimmungen	189
	5. Untätigkeit einer Behörde	190
	6. Private Handlungen?	191
	7. Weitere Anfechtungsobjekte	193
V.	Zusammenfassung	194
§ 10	Erschöpfung des kantonalen Instanzenzuges	195
I.	Vorbemerkung zur Terminologie	195
II.	Erfordernis der Erschöpfung des kantonalen Instanzenzuges bei der staatsrechtlichen Beschwerde im allgemeinen	197
III.	Erfordernis der Erschöpfung des kantonalen Instanzenzuges bei der Stimmrechtsbeschwerde	198
IV.	Letzte kantonale Instanzen und kantonale Rechtsmittel	200
	1. Verschiedene Ausgestaltung der Instanzenzüge in den Kantonen	200
	2. «Kantonales Rechtsmittel» als Begriff des Bundesrechts	200
	3. Instanzen mit nur beschränkter Kognition	201
	4. Formlose Eingaben	202
	5. Referendum	203
	6. Fehlen eines kantonalen Rechtsmittels	204

7.	Ablauf der kantonalen Rechtsmittelfrist	205
8.	Parteistellung des Beschwerdeführers im kantonalen Verfahren	205
V.	Prozessuale Ausnahmen vom Erfordernis der Erschöpfung des kantonalen Instanzenzuges	207
1.	Kantonales Rechtsmittel als blosse Formalität	207
2.	Zweifelhaftigkeit der Zulässigkeit des kantonalen Rechtsmittels	209
VI.	Verfahrensrechtliche Fragen im Zusammenhang mit dem Erfordernis der Erschöpfung des kantonalen Instanzenzuges	210
1.	Prüfung des Erfordernisses	210
a)	Freie Kognition	210
b)	Prüfung jeder einzelnen Rüge	211
2.	Zusammenhang mit Novenrecht	211
3.	Überweisung vom Bundesgericht an kantonale Instanz	212
VII.	Festhalten am Erfordernis der Erschöpfung des kantonalen Instanzenzuges de lege ferenda?	212
VIII.	Zusammenfassung	214
§ 11	Subsidiarität	215
I.	Rechtliche Grundlage des Subsidiaritätsprinzips	215
1.	Verfassungsgrundlage?	215
2.	Gesetzesgrundlage	216
II.	Staatsrechtliche Beschwerde im allgemeinen als subsidiäres Rechtsmittel	216
III.	Stimmrechtsbeschwerde als prinzipales Rechtsmittel	217
1.	Lehre	217
2.	Rechtsprechung	218
3.	Auslegung des OG	219
4.	Bedeutung des Verzichts auf das Erfordernis der Subsidiarität	220
a)	Im allgemeinen	220
b)	Bei Stimmregisterfragen	221
IV.	Verhältnis zum Gewährleistungsverfahren von Kantonsverfassungen	223
V.	Verhältnis zum strafrechtlichen Schutz der politischen Rechte	225
VI.	Zusammenfassung	227

§ 12	Parteifähigkeit	229
I.	Begriff	229
II.	Voraussetzungen	229
	1. Rechtsfähigkeit	229
	a) Natürliche und juristische Personen	229
	b) Personenverbindungen ohne Rechtspersönlichkeit	230
	c) Öffentlich-rechtliche Körperschaften	232
	2. Grundrechtsfähigkeit?	234
III.	Zusammenfassung	236
§ 13	Prozessfähigkeit	237
I.	Begriff	237
II.	Voraussetzungen	237
	1. Natürliche Personen	237
	a) Parteifähigkeit	237
	b) Urteilsfähigkeit	238
	c) Mündigkeit	238
	2. Juristische Personen	240
III.	Prozessvertretung	241
	1. Gesetzliche Vertreter	241
	2. Gewillkürte Vertreter	241
IV.	Zusammenfassung	242
§ 14	Legitimation	243
I.	Begriff	243
II.	Weiterer und engerer Sinn	244
III.	Legitimation zur staatsrechtlichen Beschwerde im allgemeinen	246
	1. Rechtsgrundlage	246
	2. Überblick	247
	3. Grundrechtsträgerschaft	247
	4. Persönliches Interesse (Beschwer)	248
	5. Rechtliches Interesse	249
	6. Aktuelles und praktisches Interesse	250
IV.	Rechtsgrundlage für die Legitimation zur Stimmrechtsbeschwerde	250
	1. Rechtsprechung	251
	2. Lehre	252

3.	Kritische Betrachtung der Praxis und der Literatur	252
a)	Motiv der Abweichung von Art. 88 OG	252
b)	Auslegung	253
c)	Fazit	254
4.	Prüfung der Legitimation	256
V.	Voraussetzungen der Legitimation zur Stimmrechtsbeschwerde im einzelnen	257
1.	Stimmberechtigung (Grundrechtsträgerschaft)	257
2.	Persönliches Interesse?	260
a)	Öffentliches Interesse genügt	260
b)	Kein persönliches Interesse in der Sache	262
c)	Keine direkte Betroffenheit	263
d)	Fazit	265
3.	Rechtliches Interesse	266
4.	Aktuelles und praktisches Interesse	267
a)	Gesetzliche Grundlage	267
b)	Begriff	267
c)	Grundsatz	268
d)	Ausnahmen	269
aa)	Unmöglichkeit rechtzeitiger verfassungsgerichtlicher Überprüfung	270
bb)	Starkes öffentliches Interesse an der Klärung der Rechtsfrage	270
e)	Virtuelles Interesse bei der Anfechtung eines Erlasses	273
5.	Exkurs: Verhältnis zwischen Legitimation und Beschwerdegrund	275
VI.	Natürliche Personen als Beschwerdeführer	276
1.	Stimmbürger	276
a)	Aktivbürgerschaft	276
aa)	Zum Begriff des Aktivbürgers	276
bb)	Voraussetzungen der Stimmberechtigung	277
aaa)	Überblick	277
bbb)	Auslandschweizer	278
ccc)	Ausländer	279
ddd)	Frauen	281
b)	Teilnahme am Wahl- oder Abstimmungsakt?	285
c)	Verstoss gegen das Vertrauensprinzip	286
2.	Nicht-Stimmberechtigte	287
3.	Behördemitglieder	289
a)	Verletzung der politischen Rechte	289
b)	Verletzung der übrigen verfassungsmässigen Rechte	290
c)	Behördeninterne Wahlen und Abstimmungen	290
4.	Unterzeichner einer Volksinitiative oder eines Referendumsbegehrens	291
5.	Mitglieder von Initiativ- und Referendumskomitees	293
6.	Einzelinitianten	293
7.	Mitglieder von Parteien und Komitees	294
8.	Kandidaten einer Wahl	294
9.	Vom Inhalt der Abstimmungsvorlage Betroffene	294

VII.	Juristische Personen als Beschwerdeführer	295
1.	Allgemeines	295
2.	Wahrung der Interessen der Mitglieder (Verbandsbeschwerde)	296
a)	Verbandsbeschwerde im allgemeinen	296
b)	Verbandsbeschwerde bei der Verletzung politischer Rechte	297
aa)	Legitimation eines Grossteils der Mitglieder	298
bb)	Voraussetzungen an die Statuten	299
3.	Wahrung der eigenen Interessen	300
a)	Politische Parteien und ähnliche Organisationen	300
aa)	Politischer Zweck	300
bb)	Beschränkung des statutarischen Zwecks und Tätigkeitsfeld im betroffenen Gemeinwesen	301
cc)	Keine Voraussetzungen an die Mitgliederstruktur	303
dd)	Schutz der Aufgabenerfüllung durch die kantonale Gesetzgebung?	304
ee)	Zusammenfassung und Kritik	304
b)	Initiativ- und Referendumskomitees	305
c)	Juristische Personen ohne politischen Charakter	306
aa)	Politische Mitwirkung im konkreten Fall	306
bb)	Interesse an der Sache ohne politische Mitwirkung	307
cc)	Verbandsbeschwerde	309
d)	Öffentlich-rechtliche Körperschaften	309
e)	Gemeinden im besonderen	311
VIII.	Zusammenfassung	314

§ 15	Frist	317
I.	Zweck der Beschwerdefrist	317
II.	Dauer der Frist	318
III.	Beginn des Fristenlaufs	319
1.	Im allgemeinen	319
2.	Bei der Anfechtung von generell-abstrakten Erlassen	320
3.	Bei der Anfechtung von Wahlen und Abstimmungen	321
4.	Bei der Anfechtung von Handlungen im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen	322
a)	Grundsatz	322
b)	Begründung	323
c)	Formel des Bundesgerichts	324
aa)	Vorbereitungshandlungen	325
bb)	Beginn der Beschwerdefrist	328
cc)	Sofortige Beschwerdeführung	330
dd)	Zumutbarkeit des sofortigen Handelns	330
ee)	Verwirkung des Rechts zur Beschwerdeführung	332
aaa)	Bei Fehlen eines kantonalen Rechtsmittels	332
bbb)	Bei Ausschöpfung des kantonalen Instanzenzuges	332
ff)	Wirkung einer gegen Vorbereitungshandlungen gerichteten Beschwerde, wenn das Gericht sein Urteil erst nach dem Urnengang fällt	334
d)	Ausnahme bei Ablauf der Frist kurz vor dem Wahl- oder Abstimmungstermin?	335

e)	Ausnahme bei Ablauf der Frist erst nach erfolgter Wahl oder Abstimmung	337
f)	Kritik der Lehre	338
g)	Fazit	340
5.	Bei der Anfechtung einer Untätigkeit der Behörde	341
6.	Bei der Anfechtung von übrigen Stimmrechtsverletzungen	341
a)	Verletzung des Stimmrechts i.e.S.	341
b)	Behinderung in der Ausübung der politischen Rechte	342
c)	Umgehung einer Volksabstimmung oder eines Referendums	342
IV.	Zur Berechnung der Beschwerdefrist	344
1.	Allgemeines	344
2.	Wiederherstellung der Frist bei unverschuldetem Versäumnis	345
3.	Wiedererwägungsgesuch bei nachträglicher Entdeckung des Mangels	346
4.	Einreichungsinstanz	347
5.	Vorzeitige Beschwerdeeinreichung	348
6.	Beschwerdeergänzung	349
7.	Rückzug der Beschwerde und Erneuerung	349
8.	Verzicht	350
V.	Ausnahmefälle	350
1.	Politische Rechte als unverjährbare und unverzichtbare Rechte?	350
2.	Kantonale Rechtsmittelbehörde mit nur beschränkter Kognitionsbefugnis	352
3.	Akzessorische Überprüfung	352
VI.	Zusammenfassung	352
§ 16	Inhalt der Beschwerdeschrift	355
I.	Vorbemerkung	355
II.	Voraussetzungen im einzelnen	355
1.	Personalien	355
2.	Anfechtungsobjekt	356
3.	Sachverhaltsdarstellung	356
4.	Anträge	357
a)	Grundsatz: kassatorische Natur der Stimmrechtsbeschwerde	357
b)	Ausnahmen: positive Anordnungen und Feststellungsurteile	357
c)	Vorsorgliche Massnahmen	358
d)	Verfahrensrechtliche Anträge	358
e)	Teilweises Eintreten auf einen Antrag	359
5.	Begründung	359
III.	Nicht obligatorischer Inhalt	362
IV.	Zusammenfassung	363
§ 17	Form der Beschwerdeschrift	365

<i>3. Kapitel</i>		
<i>Behandlung der Beschwerde durch das Bundesgericht</i>		367
§ 18	Verfahren	369
I.	Am Verfahren Beteiligte	369
II.	Vereinigung von mehreren Beschwerden	371
III.	Instruktion	372
	1. Schriftenwechsel, insbesondere Vernehmlassung	372
	2. Beweisverfahren	373
	3. Mündliche Schlussverhandlung	374
IV.	Vorsorgliche Massnahmen	375
	1. Verfahren	375
	2. Kasuistik bei Stimmrechtsbeschwerden	377
	a) Verschiebung des Urnengangs	377
	b) Aufschiebende Wirkung nach dem Urnengang	378
	c) Andere vorsorgliche Massnahmen	379
	3. Kritik	380
V.	Schranken der Überprüfung	382
	1. Anfechtungsobjekt	382
	2. Anträge	382
	3. Beschwerdegrund	382
	4. Substitution der Motive	384
VI.	Kognition	385
	1. Allgemeines	385
	2. Kognition bei den Eintretensvoraussetzungen	386
	3. Kognition bei der Sachverhaltsfeststellung	386
	4. Kognition bei Rechtsfragen	387
	a) Grundsatz: freie Prüfung	387
	b) «Zweifelsfall»-Praxis	389
	c) Prüfung von Volksinitiativen	391
	d) Prüfung von Normen ohne Zusammenhang zum Stimmrecht	392
	e) Weitherzigere Lösung als Leitlinie	392
	5. Zusammenfassung	393
§ 19	Entscheid	395
I.	Urteilsberatung	395
	1. Zuständige Abteilung	395
	2. Zahl der mitwirkenden Richter	396
	3. Beratungsform	396
	4. Summarisches Verfahren	397
II.	Beendigung der Rechtshängigkeit der Beschwerde	398

III.	Abschreibung	398
IV.	Nichteintreten	400
V.	Abweisung	401
VI.	Gutheissung	402
	1. Allgemeines	402
	2. Kassatorische Natur	403
	a) Grundsatz	403
	b) Positive Anordnungen	406
	aa) Untätigkeit der Behörden	406
	bb) Übrige Fälle	407
	c) Feststellungsurteile	409
	3. Kassierung von Erlassen, Verfügungen und Entscheiden	410
	4. Kassierung von Wahlen und Abstimmungen	412
	a) Vollständige und teilweise Kassation	412
	b) Grundsätze	412
	c) Verfahrensmängel und Willensbeeinflussung durch Behörden	415
	d) Willensbeeinflussung durch Private	420
	e) Sonderfall Konsultativabstimmungen	424
	f) Flankierende Massnahmen	425
	g) Wirkung der Kassation einer Wahl oder Abstimmung	425
VII.	Redaktion und Publikation des Urteils	426
VIII.	Gerichtskosten und Parteientschädigung	427
IX.	Exkurs: Revision des Organisationsgesetzes	428

Anhang I

Konkordanztable der in BGE, ZBl und Pra. publizierten Bundesgerichtsurteile betreffend Stimmrechtsbeschwerden	433
---	-----

Anhang II

Statistik der beim Bundesgericht eingegangenen Stimmrechtsbeschwerden	447
---	-----