Prof. Dr. Andreas Glaser FS 2017

Demokratie

29. Juni 2017

Dauer: 120 Minuten

- Kontrollieren Sie bitte sowohl bei Erhalt als auch bei Abgabe der Prüfung die Anzahl der Aufgabenblätter. Die Prüfung umfasst 7 Seiten und 4 Aufgaben.

Hinweise zur Bewertung

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

Aufgabe 1	30 Punkte	30 %
Aufgabe 2	25 Punkte	25 %
Aufgabe 3	25 Punkte	25 %
Aufgabe 4	20 Punkte	20 %
Total	Anzahl Punkte	100%

Wir wünschen Ihnen viel Erfolg

Aufgabe 1

Im Kanton Zürich hatten die Stimmberechtigten in der Volksabstimmung vom 21. Mai 2017 unter anderem über das „Gesetz über die Kantonsspital Winterthur AG“ abzustimmen. Das Gesetz sah vor, das Kantonsspital Winterthur (KSW) in eine Aktiengesellschaft (AG) umzuwandeln. Bislang besitzt das KSW die Rechtsform einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt. Die Umwandlung in eine AG sollte es dem KSW nach Ansicht des Regierungsrates und einer Mehrheit des Kantonsrates ermöglichen, in vielen Bereichen flexibler und schneller zu handeln.

Inhalt des Gesetzes waren die Rahmenbedingungen der Umwandlung und der AG. So sollte beispielsweise eine Aufgabe der Mehrheitsbeteiligung des Kantons an der KSW AG nur mit Zustimmung des Kantonsrates oder sogar der Stimmberechtigten möglich sein. Die Stadt Winterthur und die Gemeinden der ehemaligen Spitalregion Winterthur hätten ein Vorkaufsrecht an den Aktien erhalten. Das Personal sollte privatrechtlich angestellt werden und das Spital die Liegenschaften im Baurecht übernehmen.

In der Neuen Zürcher Zeitung vom 10. April 2017 erklärte der Direktor des KSW im Rahmen eines Interviews: „Wenn wir investieren wollen, entscheidet bereits ab 3 Millionen Franken der Kantonsrat. Das ist widersinnig. […] So verzögert sich alles enorm, und das ist tödlich für ein Projekt. Und es ist unverhältnismässig, dass der Kantonsrat, der über ein Budget von 15´000 Millionen Franken verfügt, wegen 3 Millionen bemüht werden muss. Das führt dazu, dass wir viele Projekte gar nicht erst anpacken, weil es einfach zu lange geht. Oder wir su-chen mühsam nach Umgehungsmöglichkeiten.“

Kritische Stimmberechtigte nehmen Anstoss an den als nicht angemessen empfundenen Äusserungen des Spitaldirektors. Er habe die für Behörden gebotene Zurückhaltung nicht gewahrt, sondern suggeriere mit seinen Aussagen, nur bei Umwandlung in eine AG könne das Spital in Zukunft erfolgreich arbeiten.

Fragen

a) Hat der Direktor des KSW mit seinen Aussagen die Abstimmungsfreiheit verletzt? (25 Punkte)

b) Müsste über eine allfällige Stimmrechtsbeschwerde gegen die Äusserungen in jedem Fall ein kantonales Gericht entscheiden? (5 Punkte)

Aufgabe 2

Im Kanton Solothurn fanden am 21. Mai 2017 die Amteibeamtenwahlen statt. Gemäss Art. 27 Abs. 1 Bst. c Nr. 1 Verfassung des Kantons Solothurn wählt das Volk als Amtei- oder Bezirksorgane unter anderem die Amtsgerichtspräsidenten.

In der Amtei Bucheggberg-Wasseramt waren am 17. Mai 2017 zwei Amtsgerichtspräsidenten zu wählen. Beide bisherigen Amtsinhaber, A. und B., kandidierten erneut für das Amt. Am 22. November 2016 reichte W. einen Wahlvorschlag für sich selber ein. Der Vorsteher des Oberamts Region Solothurn beschied ihm mit Verfügung vom 28. November 2016, Ausschreibungen für den ersten Wahlgang würden vorbehältlich einer Demission unterbleiben und es seien einzig die beiden bisherigen Stelleninhaber teilnahmeberechtigt. Seine Kandidatur könne deshalb für den ersten Wahlgang nicht berücksichtigt werden. Der Vorsteher des Oberamts Region Solothurn stützte seinen Entscheid auf § 45 des Gesetzes des Kantons Solothurn über die politischen Rechte (GpR), der auf die Wahl für das Amtsgerichtspräsidium Anwendung findet.

Diese Bestimmung hat folgenden Wortlaut:
„2. Erneuerungswahlen
[1]Liegt für Stellen mit besonderen Wählbarkeitsvoraussetzungen keine Demission vor, unterbleiben die Ausschreibung und das Anmeldeverfahren für den ersten Wahlgang. Teilnahmeberechtigt ist einzig der bisherige Stelleninhaber oder die bisherige Stelleninhaberin.
[2]Kommt es zu keiner Wahl im ersten Wahlgang, ist die Stelle vor dem zweiten Wahlgang auszuschreiben. […]."

Die Bestimmung des erforderlichen Mehrs richtet sich nach § 113 Abs. 1 – 3 GpR:
„II. Majorzwahlen
1. Erster Wahlgang
[1]Bei den Majorzwahlen gilt im ersten Wahlgang das absolute Mehr.
[2]Bei der Berechnung des absoluten Mehrs fallen die leeren Stimmen mit in Betracht. Die Gesamtzahl der gültigen und leeren Stimmen wird durch die Anzahl der zu wählenden Behördenmitglieder geteilt und das Ergebnis halbiert; die nächsthöhere ganze Zahl stellt das absolute Mehr dar.
[3]Gewählt sind die Kandidaten oder Kandidatinnen, welche das absolute Mehr erreicht haben. Haben mehr Kandidaten oder Kandidatinnen das absolute Mehr erreicht, als Stellen zu besetzen sind, so sind die Kandidaten oder Kandidatinnen mit den höchsten Stimmenzahlen gewählt."

Fragen

a) Verletzt der Entscheid des Vorstehers des Oberamts Region Solothurn W. in seinen politischen Rechten? (20 Punkte)

b) Wie ist die Ermittlung des absoluten Mehrs bei der Wahl der Amtsgerichtspräsidenten im Kanton Solothurn im Vergleich mit sonstigen Wahlen nach dem Mehrheitswahlsystem in den schweizerischen Kantonen, beispielsweise für Kantonsregierungen, einzuordnen? (5 Punkte)

Aufgabe 3

Anlässlich der Gemeindeversammlung vom 22. März 2017 hatten die Stimmberechtigten der zürcherischen Gemeinde Zollikon unter anderem über die Einzelinitiative „Abgabe des «Areal Beugi» Zollikon im Baurecht an Zolliker Baugenossenschaften unter gleichzeitigem Verzicht auf einen Grossverteiler in dieser Überbauung“ zu befinden. An der Gemeindeversammlung nahmen 762 von insgesamt 8008 Stimmberechtigten teil.

Der Text der Initiative lautet:
„Die Gemeinde Zollikon überlässt die als «Areal Beugi» in Zollikon bekannte Grundstücksfläche von ca. 6239 m^2 im Baurecht den interessierten Zolliker Baugenossenschaften. Basierend auf dem Entwurf des bereits bestehenden Gestaltungsplans sollen darauf Wohnungen für alle Altersstufen realisiert werden. Mindestens je ein Drittel ist für Senioren- und Familienwohnungen vorzusehen. In den Erdgeschossen können publikumswirksame Gewerbeflächen verwirklicht werden. Ausdrücklich verzichtet wird auf einen Grossverteiler. Und der bestehende Vorvertrag ist aufzulösen. Der vergünstigte Baurechtzins stützt sich auf die Regelungen, die zwischen den Zolliker Baugenossenschaften und der Gemeinde im Juni 2014 erarbeitet wurde. Der Gemeinderat wird beauftragt, mit den Zolliker Baugenossenschaften die entsprechenden Verhandlungen zu führen und die Umsetzung des Begehrens unter Einbezug der zuständigen Instanzen Zug um Zug in angemessener Frist umzusetzen.“

Nach ausführlicher Diskussion stimmten 400 Stimmende für die Initiative und 362 dagegen. Daraufhin stellte ein Stimmbürger den Antrag auf nachträgliche Urnenabstimmung. Dieser Antrag erhielt 332 Stimmen. Der Gemeinderat (Exekutive) setzte eine Urnenabstimmung für den 24. September 2017 an.

Ein Stimmberechtigter bezweifelt die Rechtmässigkeit der Ansetzung einer Urnenabstimmung. Das Resultat der Gemeindeversammlung sei vielmehr definitiv. Beschlüsse von Ausgaben unter zwei Millionen Franken könnten nicht der Urnenabstimmung unterworfen werden. Der im Jahr 2015 vom Gemeinderat für das Areal vorgeschlagene Projektierungskredit habe nur 690´000 Franken betragen. Somit gehe es bei der Initiative ebenfalls um einen geringeren Betrag als zwei Millionen Franken. Das Vorgehen hebele im Übrigen die Institution Gemeindeversammlung aus und komme einer Aufforderung gleich, Gemeindeversammlungen inskünftig fernzubleiben.

Einschlägige Rechtsgrundlagen

Art. 86 Abs. 2 – 4 Verfassung des Kantons Zürich
[2]Die Stimmberechtigten entscheiden an der Urne über:
a. Ausgaben, die einen in der Gemeindeordnung festgelegten Betrag übersteigen;
b. Geschäfte, die in Verfassung, Gesetz oder Gemeindeordnung besonders bezeichnet sind.
[3]In der Gemeindeversammlung kann ein Drittel der anwesenden Stimmberechtigten verlangen, dass über einen Beschluss nachträglich an der Urne abgestimmt wird.
[4]Das Gesetz bezeichnet die Geschäfte, die von der Urnenabstimmung ausgeschlossen sind.

§ 116 Abs. 1 Gemeindegesetz des Kantons Zürich
In politischen Gemeinden und Schulgemeinden kann die Gemeindeordnung bestimmen, dass der Erlass und die Änderung der Gemeindeordnung sowie folgende Geschäfte der Urnenabstimmung unterstehen:
1. Ausgabenbewilligungen nach den Bestimmungen der Gemeindeordnung gemäss § 119,
2. Beschlüsse von Gemeindeversammlungen, an denen nicht mehr als die Hälfte der Stimmberechtigten teilgenommen hat, wenn ein Drittel der bei der Beschlussfassung anwesenden Stimmberechtigten in der Gemeindeversammlung eine Urnenabstimmung verlangt.

§ 119 Gemeindegesetz des Kantons Zürich
Die Gemeindeordnung bestimmt, welche Ausgaben durch die Gemeindeversammlung, die Stimmberechtigten an der Urne, den Grossen Gemeinderat, allenfalls unter Vorbehalt des fakultativen Referendums, und durch die Gemeindebehörden bewilligt werden.

Art. 18 Gemeindeordnung der Politischen Gemeinde Zollikon
In der Gemeindeversammlung kann ein Drittel der anwesenden Stimmberechtigten verlangen, dass über einen Beschluss nachträglich an der Urne abgestimmt wird.

Art. 19 Gemeindeordnung der Politischen Gemeinde Zollikon
Ausser den im kantonalen Gemeindegesetz genannten Geschäften sind von der nachträglichen Urnenabstimmung ausgeschlossen: […]
b. Beschlüsse einmaliger Ausgaben von weniger als 2'000'000 Franken und jährlich wiederkehrender Ausgaben von weniger als 200'000 Franken,
[…]

Fragen

a) Ist die Anordnung der Urnenabstimmung durch den Gemeinderat rechtmässig? (20 Punkte)

b) Wie ist die Möglichkeit von Urnenabstimmungen im Rahmen von Versammlungssystemen im Vergleich mit anderen Kantonen im Hinblick auf die kantonale und die kommunale Ebene einzuordnen? (5 Punkte)

Aufgabe 4

In der ersten Jahreshälfte 2017 wurde in den Kantonen über zahlreiche verschiedene Vorlagen abgestimmt, unter anderem über die zehn folgenden Geschäfte.

1. Gegenstand der Volksabstimmung im Kanton Bern vom 21. Mai 2017 war unter anderem der Beschluss des Grossen Rates betreffend den Projektierungskredit für die Verkehrssanierung Aarwangen – Langenthal Nord. Für die Projektierung des Bauvorhabens hatte der Grosse Rat mit 111 zu 35 Stimmen bei 4 Enthaltungen einen Kredit von 6,6 Millionen Franken bewilligt. Gegen diesen Beschluss wurde das Referendum ergriffen.

2. Im Kanton Luzern war die Erhöhung des Staatssteuerfusses für 2017 auf 1,70 Einheiten Gegenstand der Volksabstimmung vom 21. Mai 2017. Der Kantonsrat hatte am 13. Dezember 2016 mit 81 gegen 29 Stimmen beschlossen, den Steuerfuss für die Staatssteuern im Jahr 2017 auf 1,70 Einheiten festzusetzen. Ein Komitee der SVP reichte gegen den Beschluss mit der erforderlichen Zahl gültiger Unterschriften fristgerecht das Referendum ein, sodass das Referendum gegen den Beschluss über die Festsetzung des Steuerfusses für die Staatssteuern im Jahr 2017 zustande gekommen war.

3. Im Kanton Uri stand am 21. Mai 2017 die Volksinitiative zur Einreichung einer Standesinitiative zur Abschaffung der obligatorischen Neulenkerkurse (WAB-Kurse) zur Abstimmung.
Das Initiativbegehren hat folgenden Wortlaut:
„Gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV) reicht der Kanton Uri der Bundesversammlung folgende Standesinitiative ein:
Der Kanton Uri verlangt vom Bund eine Änderung des Strassenverkehrsgesetzes, dass die Weiterbildungskurse gestützt auf Artikel 15a Ziffer 2 Litera b nur für diejenigen Neulenker obligatorisch sind, welche in der Probezeit eine schwere Widerhandlung gegen das Strassenverkehrsgesetz begehen.“

4. Im Kanton Obwalden wurde gegen den vom Kantonsrat beschlossenen Nachtrag zum Behördengesetz vom 8. September 2016 das Referendum ergriffen. Deshalb konnte die Obwaldner Stimmbevölkerung am 21. Mai 2017 über die Vorlage befinden.

5. Die Stimmberechtigten des Kantons Basel-Stadt stimmten am 21. Mai 2017 über den Grossratsbeschluss vom 9. November 2016 betreffend die kantonale Initiative „für eine ringförmige Velo-Komfortroute (Veloring-Initiative)“ ab. Im Februar 2016 kam die Initiative zustande. Diese forderte eine sichere, lückenlose und klar erkennbare Veloroute rund um das Basler Stadtzentrum. Der Regierungsrat teilte das Anliegen der Initiantinnen und Initianten und hatte eine entsprechende Vorlage ausformuliert. Der Grosse Rat hat sich ebenfalls für den Veloring ausgesprochen und 25 Millionen Franken für die Planung und Realisierung des Velorings bewilligt. Da gegen den Beschluss des Grossen Rates das Referendum ergriffen wurde, hatte die Stimmbevölkerung über den Veloring zu entscheiden.

6. Im Kanton Basel-Landschaft stimmte das Volk am 21. Mai 2017 unter anderem über die drei folgenden Vorlagen ab.

a) Änderung der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft betreffend Aufgabenzuordnung und Zusammenarbeit der Baselbieter Gemeinden. Der Landrat hatte an seiner Sitzung vom 9. Februar 2017 der Änderung der Kantonsverfassung einstimmig zugestimmt.

b) Initiative «Ja zum Bruderholzspital». Der Text der Initiative lautete:
„Das Spitalgesetz vom 17. November 2011 (SGS 930) wird wie folgt geändert:
§ 9 Abs. 1
Die Unternehmen erfüllen den ihnen in der Spitalliste zugewiesenen Leistungsauftrag. Das KSBL sichert die Grundversorgung in Laufen und die erweiterte Grundversorgung an den Standorten Bruderholz und Liestal im stationären und ambulanten Bereich."

c) Initiative «Ja zu fachlich kompetent ausgebildeten Lehrpersonen». Der Text der Initiative, verbunden mit einem Antrag an den Landrat, eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten, lautete:
„Ein unbefristetes Arbeitsverhältnis an einer Sekundarschule erhalten nur Lehrpersonen, die in denjenigen Fächern, die sie unterrichten, wieder ein Studium an der Universität oder der ETH (Eidgenössisch Technische Hochschule) absolvieren und in jedem Fach mindestens 60 Credit Points (CP) erreichen. Zudem muss eine einjährige pädagogische Ausbildung an einer pädagogischen Hochschule oder einem Lehrerseminar absolviert werden."

7. Im Kanton Schaffhausen ging es in der Volksabstimmung vom 21. Mai 2017 um die vom Kantonsrat mit 45 zu 12 Stimmen beschlossene Änderung des Justizgesetzes. Da die Vierfünftelmehrheit im Kantonsrat um eine Stimme nicht erreicht wurde, war eine Volksabstimmung notwendig.

8. Im Kanton Aargau befanden die Stimmberechtigten am 12. Februar 2017 über die Volksinitiative „Chancen für Kinder – Zusammen gegen Familienarmut".
Die Initiative hatte folgenden Wortlaut:
„Die Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 (SAR 110.000) wird wie folgt ergänzt:
§ 38 Abs. 2 (neu)
Zusätzlich zur Ausrichtung von Familienzulagen werden zur gezielten Unterstützung von Kindern einkommensschwacher Familien bis zur Beendigung der obligatorischen Schule Kinderbeihilfen ausgerichtet."

Frage

Wie lautet die möglichst präzise Bezeichnung des der jeweiligen Volksabstimmung zugrunde liegenden direktdemokratischen Instruments? (jeweils 2 Punkte)

Beispiel: Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung in Form der allgemeinen Anregung

Prof. Dr. Andreas Glaser

Lösungsvorschlag zur Prüfung Demokratie vom 29. Juni 2017

Aufgabe 1

Frage 1 a) Hat der Direktor des KSW mit seinen Aussagen die Abstimmungsfreiheit verletzt?	25 Punkte
1. Schutzbereich von Art. 34 Abs. 2 BV	4 Punkte
Art. 34 Abs. 2 BV garantiert die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe der Stimm- und Wahlberechtigten bei Abstimmungen und Wahlen. Geschützt wird namentlich das Recht der Stimmberechtigten, weder bei der Bildung noch bei der Äusserung des politischen Willens unter Druck gesetzt oder in unzulässiger Weise beeinflusst zu werden.[1] Die Stimmberechtigten sollen ihren Entscheid auf der Grundlage eines möglichst freien und umfassenden Prozesses der Meinungsbildung treffen können.[2] Die Abstimmungsfreiheit ermöglicht die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheide erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung.[3] Über die allgemein als zulässig erachteten Abstimmungserläuterungen und Abstimmungsempfehlungen hinaus hat sich das die Volksabstimmung durchführende Gemeinwesen nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung im Vorfeld von Volksabstimmungen mit behördlichen Informationen *grosse Zurückhaltung* aufzuerlegen. Die Behörden haben sich grundsätzlich aus dem Abstimmungskampf herauszuhalten, die Meinungsbildung der Stimmberechtigten wird den gesellschaftlichen und politischen Kräften überlassen und den Stimmbürgern wird zugetraut, zwischen gegensätzlichen Auffassungen zu unterscheiden, unterschiedliche Meinungen zu gewichten und demgemäss aufgrund eigener Überzeugung vernunftgemäss zu entscheiden.[4] Daraus folgt, dass behördliche Interventionen in den Abstimmungskampf die Ausnahme bleiben müssen und einer *besonderen Rechtfertigung* und *triftiger Gründe* bedürfen.[5]	

[1] BGE 140 I 338 E. 5 m.w.H. a. BGE 130 I 290 E. 3.1 u. BGE 129 I 185 E. 5.
[2] BGE 140 I 338 E. 5 m.w.H. a. BGE 121 I 138 E. 3.
[3] BGE 141 II 297 E. 5.5, BGE 140 I 394 E. 8.2; je mit weiteren Hinweisen.
[4] BGE 129 I 232 E. 4.2.1; BGE 117 Ia 41 E. 5a.
[5] BGE 132 I 104 E. 4.1; BGE 121 I 252 E. 2; BGE 119 Ia 271 E. 3b.

2. Unterscheidung Intervention (Gesamt-)Behörde und den individuellen Stellungnahmen von Behördenmitgliedern Das Bundesgericht hat stets zwischen der Intervention einer (Gesamt-)Behörde und individuellen Stellungnahmen von Behördenmitgliedern unterschieden. Letzteren könne weder die Teilnahme am Abstimmungskampf noch die freie Meinungsäusserung verboten werden.[6] Die Abgrenzung stellt nach der Rechtsprechung auf die *Wirkung einer Mitteilung* ab, die sie auf die Adressaten und den durchschnittlich aufmerksamen und politisch interessierten Stimmbürger ausübt.[7] **a) Offizieller Charakter aus Sicht eines durchschnittlichen Stimmbürgers** Für den offiziellen Charakter der in der Aufgabe beschriebenen Äusserungen spricht einerseits die Amtsbezeichnung «Direktor des KSW» sowie das im amtlichen Zusammenhang (erfahrungsgemäss) verwendete Foto. Das abgedruckte Interview ist vor diesem Hintergrund geeignet, bei einem Durchschnittsleser den Eindruck eines offiziellen Charakters zu erwecken. **b) Inhalt des Artikels** Für den offiziellen Charakter spricht überdies der Inhalt des Artikels. Dieser lässt keine persönlichen Wertungen erkennen, sondern den amtlichen Sachverstand des Direktors. Der Direktor äussert sich zum geltenden Verfahren und den daraus entstehenden Verzögerungen und den mangelnden Handlungsspielraum. Trotz der Äusserung "widersinnig" lässt sich kein überwiegend privater Charakter erkennen, sondern einzig eine Wertung des geltenden Verfahrens aus Sicht eines Behördenmitglieds. **c) Fazit** Die Äusserungen des Direktors sind der KSW zuzurechnen.	4 Punkte
3. Zulässigkeit der Intervention der Behörde **Variante 1** Die neuere Lehre befürwortet überwiegend ein an den Grundsätzen der *Objektivität*, *Transparenz* und *Verhältnismässigkeit* ausgerichtetes Recht der Behörden auf Teilnahme an der politischen Auseinandersetzung über die Abstimmungserläuterungen hinaus; teilweise wird im Grundsatz sogar eine Pflicht der Behörden zu einer entsprechenden Mitwirkung angenommen.[8]	2 Punkte

[6] Vgl. BGE 89 I 437 E. 6; BGE 105 Ia 243 E. 2e; BGE 112 Ia 332 E. 4.c; Urteil BGer, 1C_412/2007 vom 18. Juli 2008 E. 6.5.

[7] BGE 130 I 290 E. 3.3 S. 295; BGE 119 Ia 271 E. 3d S. 275.

[8] Vgl. Besson, S. 141 ff.; vgl. die Hinweise bei Gerold Steinmann, St. Galler BV-Kommentar, 3. Aufl. 2014, Art. 34 N 24 f.

Auch nach *der bundesgerichtlichen Rechtsprechung* sind behördliche Informationen vor Abstimmungen nicht in erster Linie nach dem Interventionsverbot und allfälligen triftigen Gründen für Abweichungen (von der sonst einzuhaltenden Neutralität), sondern vor allem im Lichte der Abstimmungsfreiheit nach deren Wirkung im Hinblick auf die Merkmale der *Sachlichkeit*, *Transparenz* und *Verhältnismässigkeit* zu beurteilen.[9] **Variante 2:** Das KSW ist durch bevorstehende Abstimmung in *qualifizierter Weise* betroffen. Es besteht daher ein Interesse der Stimmberechtigten an einer Stellungnahme des bis anhin als öffentlich-rechtliche Anstalt geführten KSW, um sich ein umfassendes Bild von der Abstimmungsvorlage zu machen. Das KSW darf eine eigene, die Vorlage ablehnende Meinung vertreten. Zulässig sind auch Interviews, in welchen sich Personen kritisch (aber sachlich) zur Vorlage äussern. Auch diese Intervention muss sich aber an die Grundsätze *der Transparenz, der Sachlichkeit und der Verhältnismässigkeit* halten.	Alternativ zu Variante 1 2 Punkte
Zu prüfen ist daher nun, ob das Interview des Direktors des KSW in sachlicher, transparenter und verhältnismässiger Weise zur offenen Meinungsbildung beizutragen geeignet ist oder aber in dominanter und unverhältnismässiger Art im Sinne einer eigentlichen Propaganda eine freie Willensbildung der Stimmberechtigten erschwert oder gerade zu verunmöglicht wurde **a) Transparenz** Die Äusserungen des Direktors der KSW werden von diesem klar als Behördenmitglied getätigt und seine Funktion wird offengelegt. **b) Sachlichkeit** Informationen sind sachlich, wenn die Aussagen wohl abgewogen sind und beachtliche Gründe dafür sprechen, wenn sie ein umfassendes Bild der Vorlage mit Vor- und Nachteilen abgeben und den Stimmberechtigten eine Beurteilung ermöglichen oder wenn sie trotz einer gewissen Überspitzung nicht unwahr und unsachlich bzw. lediglich ungenau und unvollständig sind (analog Abstimmungsvorlagen). Der Zeitungsartikel stellt ausdrücklich ein «Interview» dar. Die klare Stellungnahme zugunsten der Vorlage ist für sich alleine betrachtet nicht als unsachlich zu bezeichnen. Einerseits wird im Interview das geltende Verfahren bei geplanten Investitionen umschrieben («ab drei Millionen Franken entscheidet der Kantonsrat»). Anderseits werden die Auswirkungen dieses Verfahrens	0.5 Punkte 8.5 Punkte

[9] Urteil BGer, 1C_412/2007 vom 18. Juli 2008 E. 6.1 und 6.2.

(Verzögerungen, Schwerfälligkeit des Verfahrens etc.) und der mangelnde Handlungsspielraum aufgezeigt. Die Äusserung «widersinnig» mag zwar als überspitzt erscheinen, verletzt aber per se nicht das Sachlichkeitsgebot. Die Qualifizierung als «unverhältnismässig» im Hinblick darauf, dass der Kantonsrat bei einem Budget von 15 Mio. Fr. wegen 3 Mio. Franken bemüht werden muss, kann wohl letztlich auch nicht als unsachlich gewertet werden, da die Äusserung lediglich der Schilderung des Verfahrens dient. Gleiches gilt für die Äusserung, dass «viele Projekte gar nicht erst angepackt werden, weil es zu lange geht». Hingegen kann die Aussage, dass nach Umgehungsmöglichkeiten gesucht werde, als irreführend und damit als unsachlich eingestuft werden. Den Stimmberechtigten wird suggeriert, dass das KSW zum heutigen Zeitpunkt nur mithilfe der Umgehung der gesetzlichen Bestimmungen erfolgreich geführt werden könne. Zukünftig könne dies nur bei einer Umwandlung in eine AG erfolgversprechend gewährleistet werden. Eine andere Bewertung ist unter Verweis auf den Gesamtzusammenhang bei entsprechender Argumentation gut vertretbar. Die Stellungnahme ist somit überwiegend sachlich gehalten, enthält aber je nach Betrachtungsweise unsachliche Elemente.	
c) Verhältnismässigkeit Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob das Interview des Direktors der KSW vor dem Gebot der Verhältnismässigkeit standhält. Von der Aufmachung her ist das Interview mit Blick auf den Umfang nicht zu beanstanden. In zeitlicher Hinsicht ist der Beitrag gut sechs Wochen vor dem Abstimmungstermin und damit nicht unmittelbar vor dem Urnengang in der NZZ erschienen. Den Gegnern der Vorlage blieb demnach genügend Zeit, um gewisse Verzerrungen oder einseitige Argumentationen aus ihrer Sicht zu kommentieren bzw. richtigzustellen. Damit hatten auch die Stimmberechtigten genügend Zeit sich aus anderen Quellen zu informieren. Eine andere Einordnung ist unter Verweis auf die unmittelbar bevorstehende Abstimmung vertretbar.	3 Punkte
Fazit Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das in der NZZ erschiene Interview des Direktors des KSW als behördliche Intervention zu betrachten ist. Sie erweist sich *gesamthaft* betrachtet	3 Punkte

als transparent, *überwiegend sachlich* und verhältnismässig und trägt zur objektiven Meinungsbildung bei. Die beanstandeten Äusserungen wären wohl nicht geeignet gewesen, das Resultat der Abstimmung wesentlich zu beeinflussen.	
Frage 1b) Müsste über eine allfällige Stimmrechtsbeschwerde gegen die Äusserungen in jedem Fall ein kantonales Gericht entscheiden? Gemäss Art. 88 Abs. 2 Satz 1 BGG müssen die Kantone gegen behördliche Akte, die die politischen Rechte der Stimmberechtigten in kantonalen Angelegenheiten verletzten, ein Rechtsmittel vorsehen. Ob die Rechtsmittelinstanz ein Gericht sein müsste – oder ob eine verwaltungsinterne Beschwerdemöglichkeit genügt – lässt das Gesetz offen. Das Bundesgericht verlangt vor dem Hintergrund der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV), dass die Kantone eine *richterliche Behörde* als letzte kantonale Rechtsmittelinstanz in kantonalen Stimmrechtsangelegenheiten einsetzen. Allerdings ist nicht zwingend ein oberes Gericht im Sinne von Art. 86 Abs. 2 BGG erforderlich. Die Kantone sind hingegen nicht verpflichtet, gegen Akte des Parlaments und der Regierung ein Rechtsmittel vorzusehen (Art. 88 Abs. 2 Satz 2 BGG). Richten die Kantone nicht von sich aus eine kantonale Beschwerdemöglichkeit ein, können Akte der Kantonsparlamente und Kantonsregierungen direkt beim Bundesgericht angefochten werden. Als Akte des Parlaments und der Regierung sind auch *Realakte* im Zusammenhang mit Wahlen und Abstimmungen zu subsumieren, so etwa Informationen im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen. Im vorliegenden Fall handelt es sich nicht um Akte der Regierung oder des Parlamentes, sodass in jedem Fall ein Rechtsmittel an ein kantonales Gericht vorgesehen sein muss.	5 Punkte

Aufgabe 2

Frage 2a) Verletzt der Entscheid des Vorstehers des Oberamts Region Solothurn W. in seinen politischen Rechten? Sachverhalt und Lösung basieren auf dem zur amtlichen Publikation vorgesehenen Urteil des Bundesgerichts 1C_88/2017 vom 30. März 2017.	20 Punkte
1. Einschränkung des passiven Wahlrechts Die Kantone sind in der Ausgestaltung ihres politischen Systems und des Wahlverfahrens weitgehend frei. Gemäss Art. 39 Abs. 1 BV regeln sie die Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten selbst. Diese Zuständigkeit wird im Rahmen der bundesverfassungsrechtlichen Garantie der politischen Rechte von Art. 34 BV ausgeübt. Das Solothurner Wahlverfahren beschränkt das passive Wahlrecht im ersten Wahlgang auf die bisherigen Amtsinhaber, wodurch W. von einer Kandidatur ausgeschlossen wird. Fraglich ist vorliegend, ob dieses Vorgehen die politischen Rechte (Art. 34 BV, Art. 27 KV/SO) verletzt. Art. 27 KV/SO sieht lediglich vor, dass das Volk die Amtsgerichtspräsidenten wählt. Das angewandte Wahlverfahren ist daher mit der genannten Bestimmung vereinbar. Art. 34 Abs. 1 BV garantiert die politischen Rechte in allgemeiner Weise soweit, als sie durch das kantonale Recht umschrieben werden. § 45 GpR ist daher mit Art. 34 Abs. 1 BV vereinbar, da die Verfassungsbestimmung für sich keine bestimmten Mitwirkungsmöglichkeiten einräumt. Die in Art. 34 Abs. 2 BV verankerte Wahl- und Abstimmungsfreiheit gibt den Stimmberechtigten Anspruch darauf, dass kein Ergebnis anerkannt wird, das nicht ihren freien Willen zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Geschützt wird u.a. auch das aktive und passive Wahlrecht.	12 Punkte
Ab hier alternative Lösungswege: ***a) Falls eine Einschränkung der Stimmrechtsausübung anhand der Kriterien von Art. 36 BV geprüft wurde:*** Es bedarf einer hinreichenden, formell-gesetzlichen Regelung, welche mit §45 GpR/SO besteht. Das vorgesehene Wahlverfahren dient der richterlichen Unabhängigkeit (Art. 191c BV), womit ein öffentliches Interesse am Wahlverfahren nach § 45 GpR/SO gegeben.	Alternativ jeweils 7 Punkte

Wiederwahlverfahren für Richter stehen in einem Spannungsverhältnis von demokratischer Legitimation und richterlicher Unabhängigkeit. Aufgrund des in § 45 GpR/SO vorgesehenen Wahlverfahrens dürfen die Amtsgerichtspräsidenten auf eine gewisse Stabilität vertrauen, indem ihre Kandidatur im ersten Wahlgang exklusiv ist. Zudem kann die Ausgestaltung des Verfahrens als verhältnismässig beurteilt werden. Trotz des Vorrangs der amtierenden Richter im ersten Wahlgang kann nicht von einer im Widerspruch zu Art. 34 BV stehenden „Scheinwahl“ gesprochen werden. Die Stimmberechtigten sind frei, der Kandidatur zuzustimmen oder mit einem leeren Wahlzettel die Kandidatur abzulehnen. Erreicht ein bisheriger Stelleninhaber im ersten Wahlgang das absolute Mehr nicht, ist die Stelle vor dem zweiten Wahlgang auszuschreiben (§ 45 Abs. 2 GpR/SO). Der bisherige Amtsinhaber kann also abgewählt werden. Das Wahlrecht wird zudem auch bei stillen Wahlen, einer Wahl auf unbeschränkte Amtszeit oder einer Wahl durch das Parlament eingeschränkt. ***b) Falls wie im Urteil des BGer davon ausgegangen wurde, es liege keine Einschränkung der politischen Rechte vor und folglich eine Prüfung anhand von Art. 36 BV entfiel, waren entsprechende Erwägungen anzubringen. Punkte wurden für die sinngemäss vorgenommenen Erläuterungen vergeben.***	
Fazit: Das Wahlverfahren des Kantons Solothurn ist mit der Wahl- und Abstimmungsfreiheit gemäss Art. 34 BV vereinbar. Der Entscheid des Vorstehers des Oberamts Region Solothurn beeinträchtigt das passive Wahlrecht von W. nicht in unzulässiger Weise und verletzt ihn daher nicht in seinen politischen Rechten. Eine abweichende Auffassung ist mit entsprechender Begründung ebenso gut vertretbar. Insbesondere könnte darauf Bezug genommen werden, dass die Effektivität einer freien Wahl von der Möglichkeit einer Kandidatur abhängt.	1 Punkt

Frage 2b) Wie ist die Ermittlung des absoluten Mehrs bei der Wahl der Amtsgerichtspräsidenten im Kanton Solothurn im Vergleich mit sonstigen Wahlen nach dem Mehrheitswahlsystem in den schweizerischen Kantonen, beispielsweise für Kantonsregierungen, einzuordnen?	5 Punkte
Für die Bestimmung des absoluten Mehrs werden in den schweizerischen Kantonen im Wesentlichen zwei unterschiedliche Methoden angewendet.	

Die erste Methode stellt auf die Anzahl der gültigen (ganz oder teilweise ausgefüllten) Wahlzettel ab. Das absolute Mehr liegt bei der Hälfte plus eins sämtlicher eingelegter Wahlzettel. Bei dieser Zählweise werden die leeren Stimmen mitberücksichtigt und gelten als Nein zu den Kandidaten. Der zweite Ansatz berücksichtigt allein die gültigen Kandidatenstimmen. Leere und ungültige Wahlzettel sowie leere oder ungültig ausgefüllte Zeilen fallen bei dieser Zählweise gänzlich ausser Betracht und gelten insbesondere nicht als Nein zu den Kandidaten. Das absolute Mehr liegt bei dieser Zählweise tiefer als bei der ersten. Das Solothurner Wahlverfahren basiert demnach auf der ersten Zählmethode, die es explizit erlaubt, mit einer leeren Zeile auf dem Wahlzettel ein Nein zum Ausdruck zu bringen, damit möglicherweise das Nichterreichen des absoluten Mehrs des Kandidaten zu bewirken und einen zweiten Wahlgang herbeizuführen.	

Aufgabe 3

Frage 3a) Ist die Anordnung der Urnenabstimmung durch den Gemeinderat rechtmässig?	20 Punkte
In Gemeinden ohne Parlament üben die Stimmberechtigten als höchstes Organ der Gemeinde ihre Rechte an der Gemeindeversammlung aus[10]. Wie aus dem einschlägigen kantonalen Recht hervorgeht, wird das Verfahren an der Gemeindeversammlung durch Abstimmungen an der Urne ergänzt. Das kantonale Recht schreibt für gewisse Geschäfte in allen Gemeinden eine Urnenabstimmung vor (vgl. Art. 86 Abs. 2 und 3 KV ZH).[11] - Der Erlass und die Änderung der Gemeindeordnung unterliegen der Urnenabstimmung (vgl. § 116 Abs. 1 GG ZH) - Auch entscheiden die Stimmberechtigten an der Urne über Ausgaben ab einer bestimmten, in der Gemeindeordnung festzusetzenden Höhe.[12] - Zudem bestimmt das kantonale Recht, dass ein Drittel der an der Gemeindeversammlung anwesenden Stimmberechtigten verlangen kann, dass über einen Beschluss (an dem nicht mehr als die Hälfte der Stimmberechtigten teilgenommen hat) nachträglich an der Urne abgestimmt wird.[13] (Vgl. Art. 86 Abs. 3 KV ZH, § 116 Abs. 1 Ziff. 2 GG ZH)	10 Punkte

10 AUER, Staatsrecht der Kantone, § 3 N 397.
11 JAAG/RÜSSLI, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, § 24 N 2406.
12 JAAG/RÜSSLI, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, § 24 N 2429.
13 Dazu JAAG/RÜSSLI, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, § 24 N 2430.

Die genannte Regelung gilt gemäss Art. 86 Abs. 3 KV ZH für alle Gemeinden unabhängig von der Anzahl der an der Gemeindeversammlung Teilnehmenden.[14] Die entsprechende Bestimmung im Gemeinderecht findet sich in Art. 18 Gemeindeordnung Zollikon. Die Urnenabstimmung ist in den genannten Fällen gemäss kantonalem Recht obligatorisch[15].	

Gemäss Sachverhalt nahmen an der Gemeindeversammlung 762 Stimmberechtigte teil. Dem Antrag auf nachträgliche Urnenabstimmung stimmten 332 und damit mehr als ein Drittel der anwesenden Stimmberechtigten zu. Der Antrag auf nachträgliche Urnenabstimmung fand somit die erforderliche Unterstützung im Sinne der kantonalrechtlichen Vorgaben und der entsprechenden Bestimmung im Gemeinderecht.	2 Punkte

Fraglich ist allerdings, ob eine nachträgliche Urnenabstimmung vorliegend ausgeschlossen ist. Gemäss Art. 19 lit. b Gemeindeordnung Zollikon sind ausser den im kantonalen Gemeindegesetz genannten Geschäften (vgl. dazu Art. 86 Abs. 2 KV ZH) Beschlüsse einmaliger Ausgaben von weniger als 2'000'000 Franken von der nachträglichen Urnenabstimmung ausgeschlossen. Gemäss Vorbringen des Stimmberechtigten habe der im Jahr 2015 vom Gemeinderat für das Areal vorgeschlagene Projektierungskredit nur 690'000 Franken gekostet. Es gehe also um einen geringeren Betrag als 2'000'000 Franken. Die nachträgliche Urnenabstimmung wäre damit ausgeschlossen. Die Initiative verlangt die „Abgabe des Areals «Beugi» im Baurecht an Zolliker Baugenossenschaften unter gleichzeitigem Verzicht auf einen Grossverteiler im der Überbauung“. Es geht bei der Initiative also nicht um einen konkreten Geldbetrag. Ein unmittelbarer Entscheid der Stimmberechtigten über Ausgaben bzw. eine Ausgabenbewilligung steht folglich nicht in Frage. Mit Annahme der Initiative würde der Gemeinderat (Exekutive) zur Ausarbeitung einer Umsetzungsvorlage verpflichtet werden.	8 Punkte

14 JAAG/RÜSSLI, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, § 24 N 2430.

15 Vgl. JAAG/RÜSSLI, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, § 24 N 2429 f.

Die Umsetzungsvorlage wäre der Gemeindeversammlung wiederum zur Entscheidung zu unterbreiten. Möglicherweise wäre in diesem Fall ein Entscheid an der Urne ausgeschlossen. Die Anordnung der Urnenabstimmung durch den Gemeinderat (Exekutive) ist demnach rechtmässig. Bei entsprechender Begründung ist auch eine abweichende Argumentation vertretbar, indem darauf abgestellt wird, der Beschluss der Gemeindeversammlung stehe einer Ausgabenbewilligung im Rahmen des Ausgabenreferendums gleich.	

Frage 3 b) Wie ist die Möglichkeit von Urnenabstimmungen im Rahmen von Versammlungssystemen im Vergleich mit anderen Kantonen im Hinblick auf die kantonale und die kommunale Ebene einzuordnen?	5 Punkte
Auf kantonaler Ebene hat sich die Landsgemeinde in den Kantonen Glarus und Appenzell Innerrhoden erhalten[16]. In AI finden auf kantonaler Ebene keine Urnenabstimmungen statt[17]. Die Stimmbürgerschaft nimmt die verschiedenen Wahl- und Abstimmungsgeschäfte mittels Handaufheben vor[18]. In GL tritt neben die Landsgemeinde die Urnenabstimmung. Namentlich finden Wahlakte (Wahl des Landrats [Legislative], des Regierungsrats und des Ständerats) an der Urne statt.[19] In den meisten Kantonen unterstehen die wichtigsten Erlasse und Beschlüsse in den Gemeinden der obligatorischen Urnenabstimmung.[20] Ausserdem sind über Ausgabenbeschlüsse ab einer bestimmten Höhe Urnenabstimmungen vorgesehen.[21] In verschiedenen Kantonen kann eine bestimmte Anzahl der an einer Gemeindeversammlung anwesenden Stimmberechtigten verlangen, dass über einen Beschluss nachträglich an der Urne abgestimmt wird.[22] Im Vergleich zu Versammlungssystemen auf kantonaler Ebene ist die Möglichkeit von Urnenabstimmungen auf Gemeindeebene deutlich breiter ausgebaut. Der Blick auf kommunale Versammlungssysteme in den verschiedenen Kantonen zeigt, dass sich die Möglichkeit von Urnenabstimmungen insgesamt im Regelbereich bewegt. Es gibt aber auch Kantone, die zurückhaltender sind mit Urnenabstimmungen, im Kanton AI beispielsweise gibt	

16 Vgl. AUER, Staatsrecht der Kantone, § 2 N 139, § 7 N 924.
17 AUER, Staatsrecht der Kantone, Fn 189.
18 Vgl. dazu AUER, Staatsrecht der Kantone, § 2 N 139.
19 Vgl. dazu AUER, Staatsrecht der Kantone, Fn 189.
20 AUER, Staatsrecht der Kantone, § 3 N 399.
21 GLASER, Staatsrecht, § 3 N 73.
22 AUER, Staatsrecht der Kantone, § 3 N 399.

es analog zur Kantonsebene auf Gemeindeebene (Bezirke) keine Urnenabstimmungen.	

Aufgabe 4

Wie lautet die möglichst präzise Bezeichnung des der jeweiligen Volksabstimmung zugrunde liegenden direktdemokratischen Instruments?	20 Punkte
1. Fakultatives Ausgabenreferendum (Finanzreferendum)	2 Punkte
2. Fakultatives Steuerfussreferendum	2 Punkte
3. Volksinitiative auf Einreichung einer Standesinitiative in Form der allgemeinen Anregung	2 Punkte
4. Fakultatives Gesetzesreferendum	2 Punkte
5. Fakultatives Ausgabenreferendum (Finanzreferendum)	2 Punkte
6. a. Obligatorisches Verfassungsreferendum	2 Punkte
b. Gesetzesinitiative in Form des ausgearbeiteten Entwurfs	2 Punkte
c. Volksinitiative (Einheitsinitiative) in Form der allgemeinen Anregung	2 Punkte
7. Obligatorisches Gesetzesreferendum	2 Punkte
8. Volksinitiative auf Teilrevision der Verfassung in Form des ausgearbeiteten Entwurfs	2 Punkte