

einmal ausdrücklich erwähnt, sondern als selbstverständlich vorausgesetzt (vgl. § 131 lit. c KV; Art. 60 lit. b des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976). Die Mißachtung dieser Vorschrift hat in gleicher Weise zwingend die Ungültigkeit zur Folge, wie wenn nicht die erforderliche Zahl der Unterschriften eingereicht oder die Referendumsfrist überschritten wird. Wer ein Referendumsbegehren lanciert, hat die wenigen elementaren und einfachen Formvorschriften zu beachten, die zu jenen rechtsstaatlichen Rahmenbedingungen gehören, deren strikte Beachtung für die Funktionstüchtigkeit der direkten Demokratie auf die Dauer unentbehrlich ist (ZBl 84/1983 S. 217).

Erweist sich die Berufung auf den Vertrauensschutz als unbegründet, so ist nicht nur das Hauptbegehren (Gültigerklärung), sondern auch das Eventualbegehren, wonach eine neue Referendumsfrist anzusetzen sei, abzuweisen.

4. Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen. Da es sich um eine Stimmrechtsangelegenheit handelt, wird auf die Erhebung von Verfahrenskosten verzichtet (AGVE 1978 S. 575; 1980 S. 527). Die Entrichtung einer Parteientschädigung entfällt (vgl. § 36 VRPG).

6. Aus der Öffentlichkeit des Stimmregisters folgt kein Anspruch auf Herausgabe von Adreßlisten der Stimmberechtigten. Das geltende kantonale Recht überläßt die Herausgabe solcher Listen grundsätzlich dem Ermessen der einzelnen Gemeinden, die dabei an das Gebot der Gleichbehandlung gebunden sind. Zulässigkeit einer Regelung, wonach lediglich bestehende politische Parteien und Gruppierungen, nicht aber auch einzelne Bürger, Adreßlisten erhalten. Handelt es sich aber um eine Gemeinde mit städtischen Verhältnissen, muß sie die Adreßlisten der Stimmberechtigten Ortsbürger ausnahmsweise auch einem einzelnen Bürger aushändigen, wenn dieser zur Ausübung seines Referendums- oder Initiativrechts in hohem Maße auf dieses Hilfsmittel angewiesen ist.

Entscheid des Regierungsrates vom 27. August 1984 in Sachen Gemeinderat Wettingen gegen Departement des Innern.

### *Sachverhalt*

Dr. Charles Meier, Ortsbürger von Wettingen, möchte seit Jahren eine im Eigentum der Ortsbürgergemeinde Wettingen stehende Parzelle (Teil der Straßenfläche) erwerben, um die Parkiermöglichkeiten bei seiner Liegenschaft zu verbessern. Der Gemeinderat Wettingen ist zu einem Verkauf nicht bereit. Dr. Meier verlangt die Herausgabe der Adressen der stimmberechtigten Ortsbürger, um einen Ortsbürgerverein gründen und eine Initiative lancieren zu können, was vom Gemeinderat abgelehnt wird. In Gutheißung einer Beschwerde verpflichtet ihn das Departement des Innern zur Herausgabe der verlangten Adreßliste. Der Gemeinderat ficht diesen Entscheid beim Regierungsrat an, der die Beschwerde teilweise gutheißt.

### *Aus den Erwägungen*

3. a) aa) Gemäß § 3 Abs. 2 des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz, WG) vom 6. September 1937 ist das Stimmregister «öffentlich». Diese Bestimmung gilt sowohl für kantonale wie auch für kommunale Wahlen und Abstimmungen. (Eine entsprechende Regelung für Wahlen und Abstimmungen auf Bundesebene enthält Art. 4 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976, SR 161.1.) Nach dieser kantonalen Bestimmung hat jedermann Anspruch auf Einsichtnahme in das Stimmregister, ohne daß der Betreffende ein besonderes Interesse oder besondere Gründe geltend machen müßte. Allerdings besteht nach dem Wortlaut weder für den einzelnen Bürger noch für eine politische Gruppierung Anspruch auf die Herausgabe von Stimmregisterabschriften oder -kopien. Ebensowenig läßt sich ein derartiger Herausgabeananspruch aus Sinn und Zweck des Stimmregisters oder des Einsichtsrechtes ableiten. Die Stimmregister bilden die Grundlage für die ordnungsgemäße Durchführung eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Volkswahlen und -abstimmungen. Die auf jeden Wahl- und Abstimmungstermin hin zu bereinigenden Register dienen der Feststellung der Stimmberechtigten. Das Einsichtsrecht soll dem Einzelnen vorab die Möglichkeit geben, die Register auf falsche

Eintragungen hin zu überprüfen und allenfalls (durch Einsprache) berichtigen zu lassen (vgl. BGE 109 Ia 46; Gottfried Staub, Das Stimmregister im schweizerischen Recht, Diss. Bern 1927, S. 77; Z. Giacometti, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941, S. 225 f.; Fleiner/Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949, S. 440 f.; Christoph Winzeler, Die politischen Rechte des Aktivbürgers nach schweizerischem Bundesrecht, Diss. Basel 1983, S. 56 f.). Zur Erreichung dieses Zwecks genügt das bloße Einsichtsrecht; die Herausgabe von Auszügen aus dem Stimmregister ist dazu nicht erforderlich.

bb) Aus dem Fehlen einer ausdrücklichen Regelung im Wahlgesetz kann allerdings nicht geschlossen werden, der kantonale Gesetzgeber habe mit der Bestimmung über die Einsichtnahme in das Stimmregister eine abschließende Regelung treffen und die Herausgabe von Adreßlisten vollständig untersagen wollen. Ein solches Verbot hätte ausdrücklich niedergelegt werden müssen. Im Interesse einer klaren Ordnung wird das neue Gesetz über die politischen Rechte hierüber die erforderliche nähere Regelung treffen müssen. Bis dahin scheint es aus Gründen der Rechtssicherheit und der Rechtseinheit gerechtfertigt, an der bisherigen Praxis, wie sie im Kreisschreiben des Departements des Innern vom 16. Januar 1969 umschrieben wird, festzuhalten, soweit die darin enthaltene Ordnung auf sachlich haltbaren Gründen beruht. Wie schon die Vorinstanz zutreffend ausgeführt hat, kann in einem kommunalen Datenschutzreglement hierüber grundsätzlich nichts Abweichendes bestimmt werden, da es sich bei der Öffentlichkeit des Stimmregisters um eine Frage handelt, die ihrem Wesen nach einer kantonal einheitlichen Regelung bedarf. Immerhin beläßt die im erwähnten Kreisschreiben niedergelegte heutige kantonale Praxis den Gemeinden hinsichtlich der Frage der Herausgabe von Stimmregisterauszügen einen gewissen Spielraum.

b) Nach dem genannten Kreisschreiben kann eine Gemeinde Stimmregisterauszüge in der Form von Listen oder von maschinell adressierten Briefumschlägen anfertigen und politischen Interessengruppen zur Verfügung stellen. Vorausgesetzt ist dabei, daß diese Listen nur zur politischen Information der Bürger auf Wahlen oder Abstimmungen hin oder zu staatsbürgerlichen Zwecken, nicht aber

für kommerzielle Zwecke Verwendung finden. Macht eine Gemeinde von dieser Befugnis Gebrauch – das kantonale Recht verpflichtet sie nicht zur Herausgabe von Adreßlisten –, so hat sie dabei den Grundsatz der rechtsgleichen Behandlung und das Willkürverbot zu beachten und den Empfängerkreis nach sachlichen, den Bedürfnissen der kommunalen Demokratie gerecht werdenden Gesichtspunkten zu bestimmen. Nach der Praxis in Wettingen werden solche Listen nur den bestehenden Ortsparteien auf deren Verlangen jeweils einmal pro Halbjahr herausgegeben; einzelne Stimmberechtigte erhalten keine solchen Listen (vgl. Beschluß des Gemeinderates Wettingen vom 23. Januar/4. Dezember 1969 sowie das Rundschreiben des Gemeinderates an die politischen Parteien vom 7. Januar 1970). Diese Ordnung hält sich grundsätzlich im Rahmen der im Kreisschreiben festgelegten Praxis und bietet eine gewisse Gewähr dafür, daß die Listen nicht zu kommerziellen oder andern unzulässigen Zwecken verwendet werden. Es bleibt zu prüfen, ob sich im vorliegenden Fall aus besonderen Gründen eine Abweichung von dieser Praxis aufdrängt.

aa) Es geht dem Beschwerdegegner nicht (bzw. nicht mehr) darum, einer Partei oder politischen Gruppierung die Grundlage für eine konkrete Wahl- oder Abstimmungskampagne zu liefern, sondern er will als einzelner Bürger die Liste der stimmberechtigten Ortsbürger erhalten, um, wie er ankündigt, eine Ortsbürgervereinigung zu gründen. Mit dieser Vereinigung soll offenbar für die vom Beschwerdegegner angestrebten Grundstücksgeschäfte mit der Ortsbürgergemeinde das politische Terrain vorbereitet werden. Sicher müßten einer bestehenden Vereinigung, welche die Interessen wenigstens eines Teils der Ortsbürger auf politischer Ebene wahrzunehmen versucht, die Listen für eine bevorstehende Wahl oder Abstimmung aus Gründen der Rechtsgleichheit ebenso herausgegeben werden, wie dies nach der Praxis des Gemeinderates Wettingen gegenüber den lokalen Sektionen der etablierten politischen Parteien geschieht. Der Beschwerdegegner begnügt sich indessen mit der bloßen Behauptung, daß er die Gründung einer solchen Vereinigung beabsichtige. Dies allein kann aber noch nicht genügen, um hinsichtlich der Herausgabe von Stimmregisterauszügen gleich behandelt zu werden

wie die bereits bestehenden politischen Parteien. Andernfalls müßte jedem Bürger, der erklärt, eine Partei gründen zu wollen, ein Registerauszug zugestellt werden. Damit wäre das mit der bestehenden Praxis aus Gründen des Datenschutzes verfolgte Ziel, die kommerzielle oder anderweitige mißbräuchliche Verwendung der Stimmregisterauszüge zu verhindern, in Frage gestellt. Bei der Beschränkung der Herausgabe auf bestehende politische Parteien und Gruppierungen besteht eher Gewähr für die Einhaltung von Verwendungsaufgaben. Dem Beschwerdegegner stehen genügend andere Möglichkeiten zur Verfügung, um die Ortsbürger über die beabsichtigte Gründung einer solchen Vereinigung zu informieren und sie zur Teilnahme aufzufordern. So kann er durch Inserate in Zeitungen, in Flugblättern und in der Versammlung der Ortsbürgergemeinde auf sein Anliegen in ausreichender Weise aufmerksam machen. Von dieser Betrachtungsweise abzuweichen besteht umso weniger Anlaß, als es dem Beschwerdegegner offenbar gar nicht um ein politisches Anliegen, sondern einzig um die Wahrung persönlicher Interessen geht. Es erscheint auch fraglich, ob die bloße Erklärung der Absicht, eine neue politische Vereinigung gründen zu wollen, ein berechtigtes Interesse im Sinne von § 5 Abs. 2 des am 1. Mai 1984 in Kraft getretenen Gesetzes über die Niederlassung und den Aufenthalt der Schweizer vom 8. März 1983 (AGS Bd. 11 S. 188) darstellt, da damit die in diesem Gesetz festgelegte Einsichtsbeschränkung für die Einwohnerregister ebenfalls weitgehend umgangen werden könnte. Diese Frage kann hier aber offengelassen werden, da es nicht um die Weitergabe von Daten des Einwohnerregisters, sondern um Adreßlisten des Stimmregisters der Ortsbürger geht.

bb) Der Beschwerdegegner begründete sein Herausgabebegehren seinerzeit auch damit, daß er die Ortsbürger über die Abstimmung in der Einwohnergemeinde betreffend den Ausbau der Scharfenfelsstraße informieren und sie insbesondere auf die seiner Auffassung nach zu hohen Grundeigentümerbeiträge hinweisen wolle, welche die Ortsbürgergemeinde bei der Realisierung des vorgesehenen Straßenbauprojektes zu tragen gehabt hätte. Für dieses Vorhaben benötige er eine Adreßliste der Ortsbürger. Es gehe nicht an, die Stimmbürgerinformation im Vorfeld einer Abstimmung einseitig auf der Stufe des

Gemeinderates zu monopolisieren. Auch zu diesem Zweck läßt sich kein Anspruch des einzelnen Bürgers auf Aushändigung einer Adreßliste begründen. Von einer Monopolisierung der öffentlichen Information bei den Behörden kann keine Rede sein. Jedem Stimmbürger steht es offen, etwa durch Leserbriefe und Inserate für oder gegen eine Vorlage Stellung zu nehmen. Im hier zu beurteilenden Fall hatte der Beschwerdegegner sogar ausgiebig Gelegenheit, sich in der Ortsbürgergemeindeversammlung zur Vorlage zu äußern. Zwar ist nicht von der Hand zu weisen, daß der Gemeinderat insofern einen gewissen Vorteil besitzt, als er die allen Stimmbürgern zugehenden amtlichen Abstimmungserläuterungen verfaßt. Dies ist aber eine Folge seiner besonderen Stellung und bedeutet keine rechtswidrige Ungleichbehandlung. Zudem ist die Behörde, im Gegensatz zu Privaten, zu einer objektiven, sachlichen Information verpflichtet und darf bei ihren Erläuterungen kein falsches Bild über den Zweck und die Tragweite einer Vorlage geben (vgl. BGE 105 Ia 153). Auch unter diesem Aspekt sind keine Gründe ersichtbar, welche eine Ausweitung des zum Empfang von Adreßlisten berechtigten Personenkreises aufdrängen würden.

cc) Schließlich macht der Beschwerdegegner geltend, er wolle in der Ortsbürgergemeinde eine Initiative lancieren. Da er nicht genügend Ortsbürger persönlich kenne, sei er auf einen Auszug aus dem Stimmregister angewiesen, um die erforderlichen Unterschriften sammeln zu können. Dem hält der Gemeinderat entgegen, es sei auch ohne Adreßliste möglich, die etwa 90 Unterschriften, welche erforderlich seien, zu sammeln. Nach den im Kreisschreiben festgehaltenen Regeln bestünde auch für diesen Zweck kein Herausgabeanspruch, falls die Initiative nur von einem einzelnen Bürger und nicht von einer politischen Gruppierung lanciert wird. Eine solche Praxis würde der Interessenlage jedoch nicht in allen Fällen gerecht. Das neue Gemeinderecht kennt das Initiativrecht nicht nur in der Einwohner-, sondern auch in der Ortsbürgergemeinde (§ 15 OGG i. V. m. § 22 Abs. 2 GG; § 16 der Verordnung über die Initiative und das Referendum in Gemeindeangelegenheiten). Gegenüber dem alten Recht wurde die Ausübung des Initiativrechtes erleichtert, indem nicht mehr ein Fünftel, sondern bereits ein Zehntel der Stimmberech-

tigten eine Initiative einreichen kann (§ 22 Abs. 2 Satz 1 und § 60 GG). Für Initiativen in Einwohnergemeinden sind Auszüge aus dem Stimmregister kaum erforderlich. Es stehen hier den Initianten genügend Möglichkeiten offen, um eine ausreichend große Zahl von Stimmberechtigten ansprechen zu können, etwa durch die Sammlung von Unterschriften vor Abstimmungslokalen, durch Standaktionen, durch Sammelaktionen von Haus zu Haus oder durch die Versendung von Unterschriftenbogen an alle Haushalte der Gemeinde. Anders verhält es sich bei der Sammlung von Unterschriften für die Ausübung des Initiativ- und Referendumsrechtes in *Ortsbürgergemeinden in städtischen Verhältnissen*. Der Anteil der stimmberechtigten Ortsbürger in solchen Gemeinden ist regelmäßig relativ klein. Sammelaktionen der obgenannten Art erscheinen hier als wenig geeignet, da der größte Teil der Angesprochenen in Angelegenheiten der Ortsbürgergemeinde nicht stimmberechtigt ist. Eine rechtzeitige Beibringung der erforderlichen Unterschriften ist hier ohne unverhältnismäßig großen Aufwand nur dann möglich, wenn der oder die Initianten im Besitze einer Adreßliste der stimmberechtigten Ortsbürger sind. Geht es um die Ausübung des Referendumsrechtes, so kann der Besitz der Adreßliste gar von ausschlaggebender Bedeutung sein, um die erforderlichen Unterschriften innert der Referendumsfrist von 30 Tagen sammeln zu können. Aber auch für die Ausübung des Initiativrechtes kann ein legitimes Interesse am Besitz einer Adreßliste bestehen, so etwa bei zeitlicher Dringlichkeit des Begehrens oder wenn gleichzeitig die Einberufung einer außerordentlichen Versammlung verlangt wird (§ 22 Abs. 2 Satz 2 GG). Zu berücksichtigen ist auch, daß die politischen Parteien an Angelegenheiten der Ortsbürgergemeinden eher ein geringes Interesse bekunden und politische Aktionen hier in vermehrtem Maße von einzelnen Bürgern ausgehen. Wenn eine städtische Gemeinde Stimmregisterauszüge an politische Gruppierungen herausgibt und die damit verbundenen administrativen Umtriebe in Kauf nimmt, so muß sie im Hinblick auf die geschilderte besondere Interessenlage derartige Auszüge auf Begehren auch einzelnen Ortsbürgern zur Ausübung ihres Initiativ- und Referendumsrechtes abgeben. Es läßt sich hier sachlich nicht rechtfertigen, politischen Gruppierungen zur Wahrnehmung ihrer

politischen Rechte mehr Vergünstigungen einzuräumen als einzelnen Ortsbürgern. Zur Verhinderung einer mißbräuchlichen Verwendung der Daten kann (und muß) die Gemeinde sich auf die Herausgabe von Namen und Adressen der stimmberechtigten Ortsbürger beschränken, und sie kann auch verlangen, daß zur Glaubhaftmachung des Bedürfnisses ein Bogen mit dem vorgesehenen Initiativtext vorgelegt wird. Der Einwand, der Initiant verfolge lediglich persönliche Interessen, vermag eine Verweigerung der Herausgabe nicht zu rechtfertigen, da es auf die Motive des oder der Initianten nicht ankommen kann. Hingegen darf die Gemeinde nach Maßgabe der einschlägigen Vorschriften und Grundsätze für die Ausfertigung und Herausgabe der Listen eine Gebühr erheben.

c) Nur unter den genannten besonderen Voraussetzungen (Glaubhaftmachung der aktuellen Absicht der Ausübung des Referendums- oder Initiativrechtes) kann der Beschwerdeführer vom Gemeinderat Wettingen die Herausgabe einer Adreßliste der stimmberechtigten Ortsbürger verlangen. Bloß um dem Beschwerdeführer die allfällige Gründung eines Vereins oder einer Partei zu erleichtern, ist der Gemeinderat, entgegen der Meinung der Vorinstanz, noch nicht zur Herausgabe verpflichtet. In diesem Sinne ist die Beschwerde des Gemeinderates Wettingen teilweise gutzuheißen.