

# Verfassungsrechtliche Grundlagen der staatlichen Abstimmungskommunikation im Kanton Aargau

---

A.	Einleitung . . . . .	149
B.	Allgemeine Orientierung und Information im Vorfeld von Abstimmungen	150
C.	Informationsarten . . . . .	153
D.	Bundesrechtliche Informationskriterien . . . . .	155
E.	Interventionsmodell und Diskursmodell . . . . .	158
F.	Folgen für den Kanton Aargau . . . . .	164
G.	Schlusswort . . . . .	173

---

## A. Einleitung<sup>1</sup>

«Der Staat, worin kein Zwist der Meinungen, kein Kampf über das Bessere, keine Opposition mehr stattfindet, ist entweder in seiner höchsten moralischen Vollkommenheit, oder in seiner tiefsten Unvollkommenheit, entweder ein Land voller Weisen oder voller blind gehorsamer Unterthanen und Sklaven.»

---

<sup>1</sup> Dieser Beitrag basiert einerseits auf dem Forschungsprojekt «Direkte Demokratie in der Informationsgesellschaft. Herausforderungen für den Kanton Aargau», das im Auftrag der Staatskanzlei des Kantons Aargau realisiert wurde. Siehe VAN DER HEIDEN, Nico, Stefanie SCHWAB CAMMARANO, Andrea TÖNDURY, Sven ENGESSER, Regula HÄNGGLI, Andreas AUER, Frank ESSER und Daniel KÜBLER (2011). *Direkte Demokratie in der Informationsgesellschaft*. Abrufbar unter [www.zdaarau.ch/dokumente/de/Forschungsberichte/bericht\\_dd-pol-Kom.pdf](http://www.zdaarau.ch/dokumente/de/Forschungsberichte/bericht_dd-pol-Kom.pdf) (zuletzt besucht am 30. November 2011). Andererseits stützt sich der Beitrag auf den Aufsatz von TÖNDURY, Andrea (2011). «Intervention oder Teilnahme? Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Kommunikation im Vorfeld von Volksabstimmungen», *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBI)* 7: S. 341ff. Der Autor dankt lic. iur. Ioannis Athanasopoulos für die kritische Durchsicht.

Dieser Mahnruf stammt aus einem Beitrag des grossen Aargauers Heinrich Zschokke<sup>2</sup>, in dem er Ende des Jahres 1798 im *Schweizerischen Republikaner* – zunächst anonym – seine Gedanken im Hinblick auf eine der Schweiz angemessene Verfassung darlegte.<sup>3</sup> Zschokkes Appell richtete sich einerseits an die sich unversöhnlich gegenüberstehenden Parteien, andererseits aber auch an die helvetischen Behörden. In der Zeit der Helvetik (1798–1803) versuchte die Regierung nämlich sehr weitgehend Einfluss auf die Staatsbürger zu nehmen und die Schweizer auch mit propagandistischen Mitteln von den – vermeintlichen und tatsächlichen – Wohltaten der modernen *Ersten Helvetischen Verfassung* vom 12. April 1798 zu überzeugen. Beide Seiten, Befürworter wie auch Gegner der Helvetischen Republik, glaubten sich im Besitz der einzigen politischen Wahrheit, der einzig richtigen Lösung für die Zukunft der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Dieser Anspruch musste zwangsläufig zu einer Freund-Feind-Politik führen, welche sachliche und ausgewogene staatliche Stellungnahmen ausschloss.

Es handelt sich um eine alte und immer wiederkehrende Fragestellung, inwieweit sich in einer Demokratie eine Regierung in den Meinungsbildungsprozess der Bürgerinnen und Bürger einbringen können soll und darf und wo die Grenzen solcher behördlicher Kommunikationstätigkeiten liegen. Im Folgenden soll indes nicht weiter auf geschichtliche Hintergründe eingegangen werden, sondern auf die aktuellen Entwicklungen. Den nachstehenden Ausführungen sei aber immerhin die historische Erkenntnis auch der helvetischen Epoche vorangestellt, dass eine propagandistische Informationstätigkeit einer Regierung Gift für eine funktionierende Demokratie ist.

## B. Allgemeine Orientierung und Information im Vorfeld von Abstimmungen

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist aufgrund der Wahl- und Abstimmungs-freiheit gemäss Art. 34 Abs. 2 BV<sup>4</sup> strikte zwischen der Orientierung über die laufende

---

<sup>2</sup> Heinrich Zschokke (1771–1848), geboren in Magdeburg, Deutschland. Ab 1790 Studium der Philosophie und Theologie an der Universität Frankfurt an der Oder und anschliessend Dozententätigkeit. 1796 Übersiedlung in die Schweiz und Leiter der Erziehungsanstalt Reichenau, Graubünden. Während der Helvetik Übernahme wichtiger Ämter: Zunächst Leiter des «Bureaus für Nationalkultur», anschliessend Kommissär in Stans, dann in den Kantonen Waldstätten, Tessin und Basel. Herausgabe von *Der Schweizerbote* bis 1842. Ab 1804 Oberforst- und Bergrat im Kanton Aargau, 1815 Wahl in den Grossen Rat und 1830/31 Mitglied der Verfassungskommission. Mehrmals Vertreter des Aargau in der Eidgenössischen Tagsatzung. Zschokke lebte im Gut «Blumenhalde», welches heute das ZDA beherbergt.

<sup>3</sup> *Der Schweizerische Republikaner* II, Nr. XXXVII, 14. December 1798: S. 298ff., 300, 352.

<sup>4</sup> Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101 [Stand 1.1.2011]).

Regierungstätigkeit und der Information im Vorfeld von Abstimmungen zu unterscheiden.<sup>5</sup>

### B.1. Staatliche (allgemeine) Orientierungstätigkeit

Die allgemeine Orientierungstätigkeit ist auf Bundesebene in Art. 180 Abs. 2 BV verankert, wonach der Bundesrat «die Öffentlichkeit rechtzeitig und umfassend über seine Tätigkeit» informieren muss.<sup>6</sup> Im Kanton Aargau soll gemäss der Kantonsverfassung die Öffentlichkeit ebenfalls «laufend über die Tätigkeit der Behörden informiert» werden.<sup>7</sup> Das Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG)<sup>8</sup> hält fest, dass die öffentlichen Organe – auf Kantonsebene der Regierungsrat<sup>9</sup> – verpflichtet sind, die Bevölkerung über Tätigkeiten und Angelegenheiten von allgemeinem Interesse von Amtes wegen zu informieren. Von allgemeinem Interesse sind Informationen, wenn sie insbesondere für die Meinungsbildung und zur Wahrung der rechtsstaatlichen und demokratischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger von Bedeutung sind. In diesem Bereich der aktiven Orientierung besteht ein verhältnismässig grosser Gestaltungsspielraum der Behörden bezüglich der konkreten Ausgestaltung ihrer Informationspolitik.

### B.2. Staatliche Kommunikation im Vorfeld von Volksabstimmungen

Steht eine staatliche Informationstätigkeit im Zusammenhang mit einer Volksabstimmung, müssen die Behörden den grundrechtlichen Schutz der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe beachten.<sup>10</sup> Dieses politische Grundrecht schränkt die Möglichkeiten sowie die Art und Weise der staatlichen Kommunikation im Vorfeld von Volksabstimmungen erheblich ein. Aus der Wahl- und Abstimmungsfreiheit nach Art. 34 Abs. 2 BV fliesst der Anspruch eines jeden Stimmberechtigten, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Das Grundrecht garantiert, dass jeder Stimmberechtigte seinen Entscheid für oder gegen eine Vorlage gestützt auf einen

---

<sup>5</sup> Vgl. dazu BGE 121 I 252, 258.

<sup>6</sup> Vgl. auch Art. 10 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz des Bundes vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010 [Stand 1.5.2011]).

<sup>7</sup> § 73 Abs. 1 Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 (KV AG; SR 131.227 [Stand 8.12.2010]).

<sup>8</sup> § 4 Abs. 1 und 2 Gesetz des Kantons Aargau über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen vom 24. Oktober 2006 (IDAG; SAR 150.700 [Stand 1.1.2011]).

<sup>9</sup> § 12 Abs. 1 Gesetz des Kantons Aargau über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 26. März 1985 (Organisationsgesetz; SAR 153.100 [Stand 1.7.2011]).

<sup>10</sup> Art. 34 Abs. 2 BV; Abstimmungsfreiheit.

möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und mit seiner Stimme entsprechend zum Ausdruck bringen kann. Auf diese Weise gewährleistet die Abstimmungsfreiheit die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung.<sup>11</sup> Das Bundesgericht hat vor diesem Hintergrund in einer reichen Praxis die Anforderungen an die Art und Weise der staatlichen Kommunikation konkretisiert und eingegrenzt.<sup>12</sup>

### B.3. Zeitliche Grenze zwischen den beiden Informationstätigkeiten

Die aktive Orientierung über die Staatstätigkeit, wie sie heute auch im Kanton Aargau betrieben wird, hat zur Folge, dass bereits in einem sehr frühen Stadium umfassend über Vorlagen orientiert wird, welche später einmal zur Abstimmung gelangen können. Die politische Diskussion beginnt daher bereits in den Vorbereitungsphasen, im eigentlichen Abstimmungskampf wird sie – dann allerdings gestützt auf andere Rechtsgrundlagen<sup>13</sup> – nur weitergeführt.<sup>14</sup> Dementsprechend ist zwar rechtlich zwischen diesen beiden Formen der Informationstätigkeit strikte zu unterscheiden. Diese Unterscheidung vermag für sich aber einen tatsächlichen Einfluss einer früheren Orientierungstätigkeit auf den späteren Willensbildungsprozess zu einer Volksabstimmung nicht auszuschliessen. So neigen die Behörden heute dazu, frühzeitig «Informationsteppiche» zu legen, welche im Hinblick auf eine künftige Abstimmung eine lenkende und damit propagandistische Wirkung entfalten können.<sup>15</sup> Als Beispiel sei auf die Kampagne des Bundes im Hinblick auf die Abstimmung über die neue Bundesverfassung von 1999 hingewiesen, welche bereits 1995 begann und das Ziel verfolgte, «die Chancen für den erfolgreichen Abschluss der Verfassungsreform zu erhöhen»<sup>16</sup>. Die Kampagne im Rahmen der allgemeinen Orientierungstätigkeit zielte folglich bereits auf ein bestimmtes, künftiges Abstimmungsergebnis hin und diente nicht der blossen Information.

Es ist vor diesem Hintergrund die Frage zu beantworten, wo die Grenze zwischen der allgemeinen staatlichen Orientierungstätigkeit und staatlicher Kommunikation im Vorfeld von Volksabstimmungen zu ziehen ist. In Parlamentsdemokratien drängt es sich

<sup>11</sup> Vgl. die Hinweise bei TÖNDURY, 2011: S. 342.

<sup>12</sup> BESSON, Michel (2003). *Die behördliche Information vor Volksabstimmungen*. Bern: Stämpfli, S. 179ff.

<sup>13</sup> Vgl. z.B. Art. 10a Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR; SR 161.1 [Stand 1.2.2010]).

<sup>14</sup> TÖNDURY, 2011: S. 360.

<sup>15</sup> Vgl. TSCHANNEN, Pierre (1995). *Stimmrecht und politische Verständigung. Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie*. Basel, Frankfurt a.M.: Helbing & Lichtenhahn, N. 427.

<sup>16</sup> ARBEITSGRUPPE ERWEITERTE KONFERENZ DER INFORMATIONSDIENSTE (2001): «Das Engagement von Bundesrat und Bundesverwaltung im Vorfeld von eigenössischen Abstimmungen.» *Bericht der Arbeitsgruppe erweiterte Konferenz der Informationsdienste*. Bern, S. 63f.

meines Erachtens auf, als zeitliche Grenze für eine allgemeine Orientierungstätigkeit der Exekutive auf den Zeitpunkt der Übergabe eines Beschlusses- oder Vorlagenentwurfes der Regierung an das Parlament abzustellen.<sup>17</sup>

## C. Informationsarten

### C.1. Grundlageninformationen und zusätzliche Informationen

Im Bereich der Informationstätigkeit vor Volksabstimmungen sind grundsätzlich zwei Arten von Informationen zu unterscheiden, welche insbesondere den Zeitpunkt der Informationsabgabe betreffen: Die staatliche Informationstätigkeit wird zunächst dadurch bestimmt, dass sich die Behörde, welche die Abstimmung durchführt, an die Stimmberechtigten wenden muss. Diese sind über das Grundsätzliche zu informieren, nämlich einerseits über den Abstimmungstermin und die in Frage stehende Vorlage sowie andererseits mittels Abstimmungserläuterungen über die Hintergründe und Wirkungen einer Sachvorlage. Es handelt sich um verfahrensnotwendige und vorbereitende Informationen, deren Zulässigkeit heute unbestritten ist.<sup>18</sup> Von diesen Grundlageninformationen ist die Abgabe «zusätzlicher Informationen» bzw. «gerichteter behördlicher Informationen» zu unterscheiden.<sup>19</sup> Solche Informationen erläutern nicht bloss vorbereitend die allgemeinen Entscheidungsgrundlagen, sondern transportieren während des laufenden Abstimmungskampfes Informationen direkt in den politischen Diskurs.<sup>20</sup>

Mit anderen Worten dienen *Grundlageninformationen* 1) der Vorbereitung der Abstimmung, nämlich in Bezug auf den Abstimmungstermin und das Abstimmungsverfahren, sowie 2) der Aufklärung über die Hintergründe und Wirkungen der in Frage stehenden Sachvorlage. *Zusätzliche Informationen* hingegen betreffen behördliche Mitteilungen und Erläuterungen, mit welchen das Gemeinwesen in den Meinungsbildungsprozess eingreift bzw. sich an der politischen Diskussion beteiligt.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> TÖNDURY, 2011: S. 361. Hingegen ist in Gemeinden, welche kein Parlament kennen, die Abstimmungsreife der Vorlage massgebend.

<sup>18</sup> Vgl. BESSON, 2003: S. 114.

<sup>19</sup> Vgl. TÖNDURY, 2011: S. 345 mit Hinweisen.

<sup>20</sup> TSCHANNEN, 1995: S. 178.

<sup>21</sup> TÖNDURY, 2011: S. 356.

## C.2. Information über eigene Vorlagen und über Vorlagen anderer Gemeinwesen

Vorliegend werden die Informationstätigkeiten von Behörden in Abstimmungskämpfen über eigene Vorlagen einer Beurteilung unterzogen. Dennoch sei kurz auf die Regeln hingewiesen, die das Bundesgericht über das Eingreifen der Behörden in den Abstimmungskampf unter- oder übergeordneter Gemeinwesen sowie für eine ausnahmsweise Intervention von Anstalten und Unternehmen des Gemeinwesens entwickelt hat.<sup>22</sup> Danach dürfen untergeordnete Gemeinwesen zwar bei besonderer Betroffenheit, d.h. bei einem offenkundigen unmittelbaren und besonderen Interesse am Ausgang einer kantonalen Abstimmung, in den Meinungsbildungsprozess eingreifen.<sup>23</sup> Das Interesse des betreffenden untergeordneten Gemeinwesens an der Vorlage muss jenes der übrigen aber bei Weitem übersteigen. Die Behörden untergeordneter Gemeinwesen sind zudem gehalten, ihre Ansichten objektiv und sachlicher als private Meinungsträger zu kommunizieren. Sie sind nach bundesgerichtlicher Praxis jedoch nicht an die gleich strengen Kriterien gebunden wie bei Interventionen in Abstimmungskämpfen über eigene Vorlagen.<sup>24</sup> Bei eidgenössischen Volksabstimmungen sind unter der Voraussetzung der erwähnten besonderen Betroffenheit untergeordnete kantonale Gemeinwesen oder der Kanton selbst zur Teilnahme am Meinungsbildungsprozess befugt.<sup>25</sup> Grundsätzlich problematisch sind hingegen Interventionen eines übergeordneten Gemeinwesens, welche höchstens dann ausnahmsweise zulässig sein können, wenn eine besondere Betroffenheit vorliegt.<sup>26</sup> Interventionen eines nebengeordneten Gemeinwesens sind im Allgemeinen ebenfalls unzulässig.<sup>27</sup> Das Kriterium der besonderen Betroffenheit gilt im Übrigen auch in Bezug auf Interventionen ausgelagerter Aufgabenträger, deren Handeln im Allgemeinen dem Staat zuzurechnen ist.<sup>28</sup>

<sup>22</sup> BGE 119 Ia 271, 273; Bundesgerichtsurteil 1P.141/1994 vom 26. Mai 1995, ZBl 97/1996, S. 233, 237f.

<sup>23</sup> WIDMER, Stephan (1989). *Wahl- und Abstimmungsfreiheit*. Zürich: Juristische Abteilung der Universität Zürich, S. 197ff.

<sup>24</sup> BGE 105 Ia 243, 245.

<sup>25</sup> HANGARTNER, Ivo (1996). «Interventionen des Gemeinwesens im Abstimmungskampf eines anderen Gemeinwesens», *Aktuelle Juristische Praxis (AJP/PJA)* 1996: S. 272.

<sup>26</sup> Vgl. etwa BGE 114 Ia 427, 442f.

<sup>27</sup> Vgl. WIDMER, 1989: S. 192f. mit Hinweisen.

<sup>28</sup> MÜLLER, Jörg Paul und Markus SCHEFER (2008). *Grundrechte in der Schweiz*. Bern: Stämpfli, S. 631f.

### C.3. Private und behördliche Meinungsäusserungen

Das Bundesgericht hat für das private Auftreten und Eingreifen von Behördenmitgliedern in einen Abstimmungskampf verschiedene Kriterien entwickelt.<sup>29</sup> Dem einzelnen Mitglied einer Behörde soll zwar weder die Teilnahme am Abstimmungskampf noch die freie Meinungsäusserung zu einer Gesetzes- oder Sachvorlage untersagt werden.<sup>30</sup> Dementsprechend hat das Bundesgericht festgehalten, es sei sehr restriktiv und stehe in Widerspruch zur bundesgerichtlichen Praxis, wenn Mitglieder von Behörden privat nur bei Vorliegen triftiger Gründe in einen Abstimmungskampf eingreifen dürfen. Es ist aber gemäss Bundesgericht unzulässig, dass Behördenmitglieder ihrer privaten Meinungsäusserung einen amtlichen Anstrich geben und den Anschein erwecken, es handle sich um eine offizielle Verlautbarung. Ob dies der Fall ist, entscheidet sich nach der Wirkung, welche die Intervention auf den Adressaten, d.h. den durchschnittlich aufmerksamen und politisch interessierten Stimmberechtigten, ausübt.<sup>31</sup> In der Lehre wird indes zu Recht kritisiert, dass die vom Bundesgericht vorgenommene Unterscheidung «künstlich» wirkt.<sup>32</sup> Zumindest soweit Mitglieder der Exekutive oder von Justizbehörden im Abstimmungskampf ihre Meinung äussern, kann zwischen privaten und behördlichen Meinungsäusserungen keine eindeutige Grenze gezogen werden, da diese ihre amtliche Stellung aufgrund ihrer Bekanntheit in derartigen Situationen gar nicht abstreifen können. Auch ihre scheinbar private Meinungsäusserung profitiert von dem mit dem Amt verbundenen «Autoritätsbonus».<sup>33</sup>

Darüber hinaus haben die Regierungsmitglieder das geltende Kollegialitätsprinzip auch im Vorfeld von Volksabstimmungen zu achten.<sup>34</sup> Sobald das Gremium einen Mehrheitsentscheid gefällt hat, wird von jedem Mitglied erwartet, dass es diesen vertritt und eine persönliche, gegenteilige Ansicht den Stimmberechtigten nicht bekannt gibt.<sup>35</sup> Das

<sup>29</sup> Vgl. BGE 119 Ia 271, 275ff.

<sup>30</sup> Vgl. BGE 130 I 290, 295f.

<sup>31</sup> Vgl. BGE 130 I 290, 304.

<sup>32</sup> STEINMANN, Gerold (1996). «Interventionen des Gemeinwesens im Wahl- und Abstimmungskampf», *Aktuelle Juristische Praxis (AJP/PJA)* 1996: S. 265.

<sup>33</sup> Vgl. TSCHANNEN, 1995: N. 187.

<sup>34</sup> Vgl. § 92 Abs. 1 KV AG; STEINMANN, 1996: S. 264; vgl. auch Art. 177 Abs. 1 BV und Art. 12 RVOG.

<sup>35</sup> HALLER Walter, Alfred KÖLZ und Thomas GÄCHTER (2008). *Allgemeines Staatsrecht*. Basel: Helbing & Lichtenhahn, S. 267; Vgl. auch die Kommunikationsleitsätze des aargauischen Regierungsrates: «Das Kollegialitätsprinzip verlangt, dass der Regierungsrat gegen aussen mit einer Stimme spricht. Die Information richtet sich – unabhängig von Einzelinteressen von Behördenmitgliedern – nach dem Mehrheitsentscheid der Kollegialbehörde. Die Information der Öffentlichkeit über Regierungsentseide geschieht unter Wahrung des Sitzungsgeheimnisses.» Abrufbar unter [www.ag.ch/regierungsrat/de/pub/kommunikation/kommunikationsleits\\_tze.php](http://www.ag.ch/regierungsrat/de/pub/kommunikation/kommunikationsleits_tze.php) (zuletzt besucht am 10. Januar 2012).

Kollegialitätsprinzip schliesst folglich aus, dass sich ein Regierungsmitglied auf seine Meinungsfreiheit als Privatperson berufen kann, wenn es in der Öffentlichkeit eine abweichende Haltung zu einer Abstimmungsfrage vertreten will. Regierungsmitglieder werden sich dementsprechend nur dann aktiv in den Meinungsbildungsprozess einschalten, wenn sie die behördliche Abstimmungsempfehlung vertreten. Deshalb kann aber die öffentliche Meinungsäusserung eines Regierungsmitgliedes im Abstimmungskampf nie nur «privat» sein, sondern sie reflektiert immer auch die Ansicht der Behörde.<sup>36</sup>

## D. Bundesrechtliche Informationskriterien

Die offene Meinungsbildung im Sinne von Art. 34 Abs. 2 BV erfordert, wie auch in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung festgehalten wird, dass möglichst alle Argumente in einem Abstimmungskampf mit gleicher Chance geäussert, verbreitet, diskutiert und die Vor- und Nachteile abgewogen werden können, bevor ein Entscheid gefasst wird.<sup>37</sup> Das Bundesgericht hat somit den *Grundsatz der Chancengleichheit* als Ausfluss der Wahl- und Abstimmungsfreiheit ausdrücklich anerkannt.<sup>38</sup> Infolgedessen haben Behörden auf der einen Seite zu Gunsten der «Wiederherstellung der Chancengleichheit im Meinungsbildungsprozess»<sup>39</sup> zu intervenieren, wenn ein Meinungsbildungsprozess etwa aufgrund von Falschinformationen in Schieflage gerät. Auf der anderen Seite ist zu verhindern, dass die Behörden im Abstimmungskampf aufgrund ihrer aktiven Teilnahme eine derart dominierende Stellung erhalten, dass gerade dadurch die Chancengleichheit beeinträchtigt wird.<sup>40</sup> Das *Verbot behördlicher Propaganda* trachtet daher danach, jeden Versuch einer staatlichen Lenkung der Meinung der Stimmberechtigten zu verhindern. Die staatliche Informationstätigkeit muss vielmehr immer zur offenen Meinungsbildung beitragen. So muss die zuständige Behörde das entscheidnotwendige Grundlagenwissen kommunizieren bzw. in dem Sinne vermitteln, dass sie eine Auslegeordnung vornimmt und Zusammenhänge aufzeigt. In diesem Umfang ist heute von einer staatlichen *Informationspflicht* im Vorfeld von Abstimmungen auszugehen. Sofern die Offenheit des Meinungsbildungsprozesses tatsächlich gefährdet ist, trifft die Behörden darüber hinaus eine *Interventionspflicht*<sup>41</sup>.

<sup>36</sup> TÖNDURY, 2011: S. 349.

<sup>37</sup> BGE 115 Ia 201, 206.

<sup>38</sup> Vgl. BGE 114 Ia 427, 442.

<sup>39</sup> BGE 114 Ia 427, 442.

<sup>40</sup> TÖNDURY, 2011: S. 357f.

<sup>41</sup> Gemäss Bundesgericht soll den Behörden allerdings ein grosser Ermessensspielraum zustehen bei der Beurteilung, ob eine behördliche Korrektur unsachlicher, irreführender oder falscher Behauptungen durch Private angezeigt ist (Bundesgerichtsurteil vom 20. Januar 2011, ZBl 07/2011, S. 375ff., E. 4.3).



Das Bundesgericht hat in seiner Praxis zur Wahl- und Abstimmungsfreiheit die Anforderungen an die Art und Weise der staatlichen Kommunikation konkretisiert und eingegrenzt.<sup>42</sup> Rechtsprechung und Lehre leiten aus Art. 34 Abs. 2 BV heute vornehmlich ab, dass behördliche Informationen sachlich, transparent und verhältnismässig sein müssen.<sup>43</sup> Diese Kriterien umschreiben eine allgemeine *Pflicht zur Zurückhaltung* mit Blick auf die Beurteilung konkreter Informationstätigkeiten der Behörden.<sup>44</sup>

- Das Kriterium der *Sachlichkeit* fordert, dass behördliche Informationen objektiv und vollständig sind. Es ist insbesondere unzulässig, für den Entscheid der Stimmberechtigten wichtige Elemente zu unterdrücken oder Argumente von gegnerischen Referendums- oder Initiativkomitees falsch wiederzugeben. Bis zu einem gewissen Grad sollen sodann Überspitzungen zulässig sein, jedoch erscheint «ganz allgemein eine gewisse Zurückhaltung im Ton»<sup>45</sup> notwendig. Für die Abstimmungserläuterungen ist von einem strengen Massstab auszugehen. Diese müssen ausgewogen sein und ein umfassendes Bild einer Vorlage mit ihren Vor- und Nachteilen ermöglichen.<sup>46</sup>
- Das Kriterium der *Transparenz* verbietet eine verdeckte behördliche Einflussnahme auf den Willensbildungsprozess.<sup>47</sup> Das Wissen um die Herkunft einer Information ist unerlässlich für die freie Willensbildung der Stimmberechtigten. Dasselbe gilt für die Höhe der Geldmittel, welche für die Öffentlichkeitsarbeit verwendet werden.<sup>48</sup> Eine verdeckte finanzielle Intervention ist unter keinen Umständen zulässig und wird zu Recht als gravierende Verletzung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit betrachtet.
- Das Kriterium der *Verhältnismässigkeit* gebietet, dass eine Information stets in einer vernünftigen Relation zum angestrebten Ziel der Informationstätigkeit stehen muss. Das Bundesgericht hat die Verhältnismässigkeitsanforderung anhand des

<sup>42</sup> Dazu BESSON, 2003: S. 179ff.

<sup>43</sup> Die genannten drei Anforderungen sind zudem mit der Forderung nach einem kontinuierlichen Informationsfluss zu ergänzen, wodurch sichergestellt wird, dass die Mitteilung entscheidwesentlicher Tatsachen jeweils so früh als möglich erfolgt, damit ein kontinuierlicher, kontradiktorischer Meinungs- und Willensbildungsprozess gewährleistet ist. Mit anderen Worten muss den Vertretern der politischen Gegnerschaft im Abstimmungskampf ermöglicht werden, auf neue staatliche Informationen mit Gegenargumenten reagieren zu können.) Vgl. HUGENSCHMIDT, Crispin (2004). «Die behördliche Kommunikation vor Abstimmungen – was ist Information, was Propaganda?», *recht* 2004: S. 188.

<sup>44</sup> MÜLLER/SCHEFER, 2008: S. 626f.; BIAGGINI, Giovanni (2007): BV-Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Zürich: Orell Füessli: N. 17 zu Art. 34 BV; vgl. zu den Modalitäten TÖNDURY, 2011: S. 359ff.

<sup>45</sup> TSCHANNEN, Pierre (2007). *Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft*, Bern: Stämpfli, S. 658.

<sup>46</sup> TÖNDURY, 2011: S. 362f.

<sup>47</sup> Vgl. dazu TÖNDURY, 2011: S. 363f.

<sup>48</sup> MÜLLER/SCHEFER, 2008: S. 628.

Einsatzes finanzieller Mittel bei behördlichen Interventionen entwickelt. Danach ist der Einsatz unverhältnismässig hoher finanzieller Mittel unzulässig.<sup>49</sup> Das Kriterium gilt indes auch für alle anderen Bereiche der staatlichen Kommunikation im Vorfeld von Volksabstimmungen.<sup>50</sup>

## E. Interventionsmodell und Diskursmodell

### E.1. Allgemeines

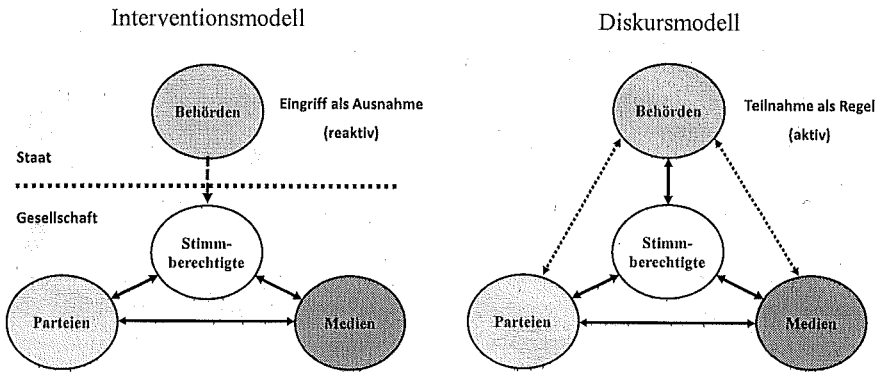


Abbildung 1: Graphische Darstellung des Willensbildungsprozesses nach Abgabe der Grundlageninformationen.

In Bezug auf die Informationstätigkeiten der Behörden im Vorfeld von Volksabstimmungen lassen sich grob zwei Modelle unterscheiden, auf die im Folgenden näher einzugehen ist: Auf Kantonsebene gilt für gewöhnlich (noch) das hergebrachte *Interventionsmodell*, welches Eingriffe in den gesellschaftlichen Meinungsbildungsprozess nach Abgabe der Grundlageninformationen nur zulässt, wenn sich diese mit triftigen Gründen rechtfertigen lassen.<sup>51</sup> In der Lehre wird indes vermehrt einem *Diskursmodell* das Wort gesprochen, welches die aktive behördliche Teilnahme im Abstimmungskampf nicht nur zulässt, sondern namentlich der Regierung eine bedeutende Rolle zugestehen will. Dieses diskursive Modell hat sich auf Bundesebene durchgesetzt, indem der Bundesrat für sich umfangreiche Informationsrechte in Anspruch nimmt und auch nach Versand der Abstimmungserläuterungen im Abstimmungskampf präsent bleibt.<sup>52</sup>

<sup>49</sup> Bundesgerichtsurtel 1P.141/1994 vom 26. Mai 1995, ZBl 97/1996, S. 233ff., 242.

<sup>50</sup> Dazu eingehend TÖNDURY, 2011: S. 364f.

<sup>51</sup> TÖNDURY, 2011: S. 351ff.

<sup>52</sup> Vgl. Art. 10a BPR; MÜLLER/SCHEFER, 2008: S. 625. Art. 10a BPR verankert auf der einen Seite eine Informationspflicht der Bundesbehörden, auf der anderen Seite soll dadurch aber auch klargestellt

## E.2. Interventionsmodell

Das Bundesgericht und die ältere Lehre betrachteten das behördliche Tätigwerden im Abstimmungskampf während Jahrzehnten als eine prinzipielle Gefahr für diese Offenheit des Meinungsbildungsprozesses der Stimmberechtigten.<sup>53</sup> Die Stimmberechtigten sollten sich ihre Meinung möglichst ohne jede staatliche Einnischung bilden können, weshalb sich die Behörden grundsätzlich aus dem Abstimmungskampf herauszuhalten hatten. Die Behörden traf mithin ein *Interventionsverbot*. Auf diese Weise sollte gewährleistet werden, dass die demokratische Willensbildung den gesellschaftlichen und politischen Kräften vorbehalten bleibt.<sup>54</sup> Das Interventionsverbot wurde von einem Teil der Lehre auch aus der Vorgabe einer «innenpolitischen Neutralität» der Behörden hergeleitet.<sup>55</sup> Nach dem dahinter stehenden Verständnis sind Staat und Gesellschaft streng getrennt, d.h. die Willensbildung soll sich *ausschliesslich* vom Volk zu den Behörden vollziehen.<sup>56</sup> Das Bundesgericht anerkannte indes aus praktischen Gründen eine gewisse «Beratungsfunktion» der Behörden gegenüber den Stimmberechtigten.<sup>57</sup> Nach der Rechtsprechung beschränkte sich die Beratungsfunktion der Behörden im Rahmen des Interventionsmodells aber auf die Abgabe von Informationen in den Abstimmungserläuterungen, welchen eine Empfehlung an die Stimmenden beigelegt werden darf.<sup>58</sup>

Die Beratungsfunktion wird durch die Behörden zu Beginn des Abstimmungskampfes wahrgenommen. Während des Abstimmungskampfes hingegen sollten sich die Behörden im Sinne des Interventionsverbots möglichst aller Informationstätigkeiten enthalten. Allerdings anerkannte das Bundesgericht mit der Zeit vier sogenannte «*triftige Grün-*

---

werden, dass die Behörden keine eigentliche Kampagne führen dürfen und insbesondere auf eine Propagandatätigkeit verzichten müssen (STAATSPOLITISCHE KOMMISSION DES NATIONALRATES, 2006: S. 9269). Vgl. zur demokratischen Legitimierung des Diskursmodells auf Bundesebene auch die deutliche Ablehnung der Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda» am 1. Juni 2008 mit 75,2% Nein-Stimmen und allen Ständen (Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 1. Juni 2008, BBl 2008 6161, 6164).

<sup>53</sup> Vgl. die Hinweise bei TÖNDURY, 2011: S. 343.

<sup>54</sup> Vgl. TÖNDURY, 2011: S. 343.

<sup>55</sup> Vgl. RAMSEYER, Jeanne (1992). «Zur Problematik der behördlichen Information im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen.» *Basler Studien zur Rechtswissenschaft*. Reihe B: Öffentliches Recht 36: S. 50.

<sup>56</sup> WIDMER, 1989: S. 178.

<sup>57</sup> Vgl. BESSON, 2003: S. 121.

<sup>58</sup> Vgl. BGE 89 I 437, 443; 112 Ia 332, 335; 119 Ia 271, 273; 121 I 252, 255f.

de», welche eine Intervention bzw. eine Abgabe zusätzlicher Informationen auch im Abstimmungskampf<sup>59</sup> zu rechtfertigen vermögen.<sup>60</sup>

- Das Vorliegen irreführender privater – oder behördlicher – Informationen.
- Das Bekanntwerden von neuen, für den Entscheid der Stimmberechtigten erheblichen Tatsachen.
- Die Ungewöhnlichkeit der Vorlage, welche ein gesteigertes Informationsbedürfnis erzeugt.
- Die besondere Komplexität des Abstimmungsgegenstandes.<sup>61</sup>

Das Bundesgericht trug mit der Anerkennung dieser triftigen Gründe der Tatsache Rechnung, dass während eines Abstimmungskampfes Situationen entstehen können, welche geeignet sind, den Meinungsbildungsprozess zu verfälschen.<sup>62</sup> Mittels einer entsprechenden behördlichen Intervention soll daher das informative Gleichgewicht sichergestellt und damit die freie und unverfälschte Willensbildung der Stimmberechtigten gewährleistet werden. Die Behörden nehmen somit – zusätzlich zur Beratungsfunktion – eine staatliche Wächterfunktion wahr, indem sie die Offenheit des Willensbildungsprozesses der Stimmberechtigten schützen sollen.<sup>63</sup> Mit einer Intervention greifen die Behörden folglich regulatorisch in den Abstimmungskampf ein. Bei Vorliegen eines triftigen Grundes erfolgt die Intervention rechtmässig, da dadurch die Wahl- und Abstimmungsfreiheit geschützt wird. *Interventionen verfolgen mithin das Ziel, die Offenheit des Meinungsbildungsprozesses (wieder-)herzustellen.*

<sup>59</sup> Im Stadium der Unterschriftensammlung sind behördliche Interventionen höchstens bei Vorliegen eklatanter Informationslücken und zur Korrektur von Falschangaben zulässig. STEINMANN, 1996: S. 265; MÜLLER/SCHEFER, 2008: S. 621; Für ein generelles Verbot: AUER, Andreas (2002). «Les limites imposées au gouvernement en matière de publicité politique», *medialex*. S. 139.

<sup>60</sup> Vgl. dazu TÖNDURY, 2011: S. 346f. mit Hinweisen auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung.

<sup>61</sup> Kritisch zur Anerkennung der besonderen Komplexität als triftigem Interventionsgrund äussern sich HANGARTNER/KLEY, 2000: Rz. 2595.

<sup>62</sup> Das Bundesgericht hat behördlichen Interventionen jedoch auch klare Grenzen gesetzt. So hat es das Vorliegen triftiger Gründe verneint, falls zusätzliche Informationen wegen der blossen Umstrittenheit einer Sachvorlage abgegeben werden (Bundesgerichtsurteil 1P.116/2000 vom 5. Mai 2000, E. 2b.) Weder das Ziel, mit Informationen das Interesse der Stimmberechtigten zu wecken, noch diese zu einer Annahme oder Ablehnung einer Abstimmungsvorlage bewegen zu wollen, können zudem triftige Gründe für eine Intervention darstellen.

<sup>63</sup> Vgl. HUGENSCHMIDT, 2004: S. 186f.

### E.3. Diskursmodell

Die allmähliche Anerkennung ganz unterschiedlicher triftiger Gründe führte zu einer starken Ausweitung der behördlichen Interventionsmöglichkeiten<sup>64</sup> Ab Beginn der 1990er-Jahre bildete sich zudem in der Lehre eine Neigung zur Abkehr vom Grundsatz des Interventionsverbots hin zu einem diskursiven Verständnis der behördlichen Kommunikation im Abstimmungskampf aus.<sup>65</sup> Mittels dieses dialogorientierten Ansatzes sollte das vertiefte Sachwissen der Exekutive für den Willensbildungsprozess der Stimmberechtigten nutzbar gemacht<sup>66</sup> und dadurch eine möglichst rationale politische Entscheidungsfindung begünstigt werden.<sup>67</sup> In diesem Sinne will das Diskursmodell durch die aktive Teilnahme insbesondere der Regierung am Meinungsbildungsprozess eine quantitative und qualitative «Vertiefung der öffentlichen Debatte» erreichen.<sup>68</sup> *Ziel der behördlichen Teilnahme ist mithin die Verbesserung des Willensbildungsprozesses.*<sup>69</sup>

Das Bundesgericht nahm die Diskussionen in der Lehre bereits 1993 in einem *obiter dictum* auf und erklärte, die Gründe für eine «weitherzigere Beurteilung» staatlicher Kommunikation im Abstimmungskampf seien «bedenkenswert».<sup>70</sup> Seither ist eine konsistente Entwicklung in der Rechtsprechung zu beobachten, die staatliche Informationen der Behörden im Vorfeld von Abstimmungen auch über die Abstimmungserläuterungen hinaus mehr und mehr zulässt.<sup>71</sup> Der Prozess der langsamen, aber stetigen Lockerung des Interventionsverbots gipfelte im Urteil 1C\_412/2007 vom 18. Juli 2008, in welchem das Bundesgericht einen «Paradigmenwechsel»<sup>72</sup> ins Auge fasst und ausführt, es sei unter dem Gesichtswinkel der Abstimmungsfreiheit nach Art. 34 Abs. 2 BV «das Gewicht nicht so sehr auf das beschriebene Interventionsverbot und allfällige triftige Gründe für Abweichungen zu legen als vielmehr auf die Art und Weise sowie die Wirkung der konkret zu beurteilenden behördlichen Informationen». Zu prüfen sei, so das Bundesgericht, «ob diese Informationen in sachlicher, transparenter und verhältnismässiger Weise zur offenen Meinungsbildung beizutragen geeignet sind oder aber in dominanter und unverhältnismässiger Art im Sinne eigentlicher Propaganda eine freie Willensbildung

---

<sup>64</sup> TÖNDURY, 2011: S. 349.

<sup>65</sup> Dazu TÖNDURY, 2011: S. 350f.

<sup>66</sup> Vgl. BESSON, 2003: S. 160f.

<sup>67</sup> Vgl. ARBEITSGRUPPE ERWEITERTE KONFERENZ DER INFORMATIONSDIENSTE, 2001: S. 24.

<sup>68</sup> BESSON, 2003: S. 167ff.

<sup>69</sup> TÖNDURY, 2011: S. 354f.

<sup>70</sup> BGE 119 Ia 271, 279f.

<sup>71</sup> Vgl. dazu TÖNDURY, 2011: S. 351f.

<sup>72</sup> CARONI, Martina (2009). *Geld und Politik? – Die Finanzierung politischer Kampagnen im Spannungsfeld von Verfassung, Demokratie und politischem Willen*. Bern: Stämpfli, S. 67.

der Stimmberechtigten erschweren oder geradezu verunmöglichen»<sup>73</sup>. Dementsprechend scheint die neue Entwicklung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung den Kantonen eine Abkehr vom Interventionsmodell zu ermöglichen.<sup>74</sup>

#### E.4. Modellunterschiede und Grenzen staatlicher Teilnahme

Das Diskursmodell unterscheidet sich vom Interventionsmodell in zwei wesentlichen Punkten. Zum einen wird mit dem Diskursmodell das Ziel verfolgt, mittels einer Teilnahme der Exekutive am Abstimmungskampf den demokratischen Meinungsbildungsprozess zu verbessern, währendem sich die Behörden beim Interventionsmodell darauf beschränken, einen offenen Meinungsbildungsprozess (wieder-)herzustellen. Zum anderen führt die aktive Teilnahme der Regierung am Meinungsbildungsprozess zu einer nicht unproblematischen Doppelrolle dieser Behörde.<sup>75</sup>

- Die unterschiedlichen Ziele, welche mit den verschiedenen Modellen verfolgt werden, beeinflussen die Anwendbarkeit des Kriteriums der Verhältnismässigkeit auf die behördliche Informationstätigkeit. Verhältnismässig muss eine Information nämlich stets mit Blick auf das angestrebte Ziel bzw. das damit verfolgte öffentliche Interesse sein. Bei einer staatlichen Intervention ist das Ziel klar definiert. Es liegt darin, den offenen Meinungsbildungsprozess herzustellen bzw. wiederherzustellen. Die Behörden greifen mithin nur korrigierend in den Willensbildungsprozess ein. Es macht daher Sinn, die Zulässigkeit solcher Interventionen anhand der Kriterien der Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit in Bezug auf das angestrebte Ziel zu beurteilen.<sup>76</sup> Bei der staatlichen Teilnahme am Abstimmungskampf hingegen geht es um die behördliche Beteiligung an einem bereits offenen Willensbildungsprozess. Das öffentliche Interesse besteht in einer Verbesserung der politischen Auseinandersetzung. Diese Zielsetzung erscheint indes sehr unbestimmt, weshalb fraglich ist, ob

---

<sup>73</sup> ZBl 111/2010, S. 507ff., 514.

<sup>74</sup> TÖNDURY, 2011: S. 353f.

<sup>75</sup> Eine Folge des Diskursmodells scheint sodann zu sein, dass die Regierungen auch in den Kantonen mehr und mehr jene Rolle übernehmen, welche beim Interventionsmodell hauptsächlich die bürgerlichen Mitteparteien wahrnehmen sollten: Nämlich das Eintreten für die Position der Parlamentsmehrheit zu einer Sachvorlage und die Übernahme der entsprechenden politischen Überzeugungsarbeit im Abstimmungskampf. Diese Entwicklung erschwert es den Mitteparteien offensichtlich, sich in der politischen Diskussion zu profilieren. Es entsteht darüber hinaus der (falsche) Eindruck einer festen Zweiteilung in Regierung und Parlamentsmehrheit einerseits sowie parlamentarischer und ausserparlamentarischer Opposition andererseits. Es liegt daher die Folgerung nahe, dass der Verlust von Wähleranteilen der alten Mitteparteien FDP und CVP in den letzten Jahren – bei gleichzeitiger Beibehaltung einer Mehrheit in den Kantonsregierungen – auch mit der Entwicklung hin zur diskursiven Teilnahme zusammenhängt.

<sup>76</sup> Dazu TÖNDURY, 2011: S. 364.

das Verhältnismässigkeitsprinzip hier eine Begrenzungsfunktion wahrnehmen kann. Ob eine bestimmte Information durch die Behörden den Willensbildungsprozess der Stimmberechtigten tatsächlich zu verbessern vermag, dürfte jeweils kaum beurteilbar sein. Das Verhältnismässigkeitsprinzip stösst im Falle der Diskursteilnahme der Behörden mithin an Grenzen; die von den Behörden gewählte Art und Weise der Kommunikation erscheint stets diskutabel.<sup>77</sup>

- Gemäss dem Interventionsmodell kommt der Regierung im Meinungsbildungsprozess spätestens nach Abgabe der Grundlageninformationen (nur noch) eine Wächterfunktion zu, indem sie dann interveniert, wenn ein triftiger Grund vorliegt. Demgegenüber sieht das Diskursmodell – wie dargelegt – zusätzlich eine aktive Teilnahme der Regierung am Abstimmungskampf vor. Die Regierung nimmt somit einerseits als Repräsentantin des Staates rege an der öffentlichen Debatte teil, greift aber andererseits in staatlicher Funktion in den Meinungsbildungsprozess ein, wenn die Offenheit desselben gefährdet erscheint. Diese doppelte Einwirkungsmöglichkeit auf den Diskurs ist mit einer erhöhten Gefahr von Interessenkonflikten verbunden, da die Behörde im Sinne ihrer Abstimmungsempfehlung eine bestimmte Position bezieht, aber dennoch über den politischen Kontrahenten des Abstimmungskampfs stehen soll. Je stärker daher die Regierung aktiv am Diskurs teilnimmt, desto stärker kann die Glaubwürdigkeit ihrer Wächterfunktion in Frage gestellt sein.<sup>78</sup> Mittels der aktiven behördlichen Teilnahme am Abstimmungskampf soll zudem nicht nur objektiv informiert werden, sondern es wird durch die Behörden auch Überzeugungsarbeit geleistet.<sup>79</sup> Spätestens wenn der Staat daher zum dominierenden Faktor wird, stellt die Doppelrolle der Regierung als einer Akteurin im Abstimmungskampf einerseits und als Wächterin über den Willensbildungsprozess andererseits eine potentielle Bedrohung für die chancengleiche und offene Meinungsbildung dar.

Das politische Entscheidungsverfahren ist von derart grosser Bedeutung für das Funktionieren der Abstimmungsdemokratie, dass die Gefahr einer Beeinträchtigung durch den Staat prinzipiell ausgeschlossen werden muss. Staatliche Kommunikation, sei es im Rahmen einer Intervention, sei es im Rahmen einer aktiven Teilnahme am Diskurs, darf

<sup>77</sup> MÜLLER, Georg (1996). «Die Behörden im Abstimmungskampf: vom Neutralitätsgebot zur Teilnahmepflicht», in: Piermarco ZEN-RUFFINEN und Andreas AUER (Hrsg.): *De la constitution. Etudes en l'honneur de Jean-François Aubert*. Basel: Helbing & Lichtenhahn, S. 263f.

<sup>78</sup> TÖNDURY, 2011: S. 354f.

<sup>79</sup> STAATSPOLITISCHE KOMMISSION (2006). *Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 15. September 2006 zur Rolle des Bundesrates bei Volksabstimmungen*, BBl 2006 9259, 9272.

die Chancengleichheit keinesfalls gefährden und deshalb nie einseitig auf ein bestimmtes Abstimmungsergebnis zielen. Im Gegenteil muss mit staatlichen Informationen stets ein Beitrag zu einem offenen, unverzerrten und pluralistischen Meinungsbildungsprozess geleistet werden.<sup>80</sup> Andernfalls wäre das Propagandaverbot verletzt, welches verhindern soll, dass staatliche Information «in dominanter und unverhältnismässiger Art» die freie Willensbildung der Stimmberechtigten nur schon erschwert.<sup>81</sup> Das Diskursmodell kann dementsprechend keine Pflicht, sondern nur, aber immerhin, ein behördliches *Recht zur aktiven Teilnahme* am Meinungsbildungsprozess beinhalten.

Infolge der geschilderten Problematik muss sodann über die Rolle der Regierung wie auch über die konkreten Möglichkeiten der Kommunikation in Abstimmungskämpfen ein breiter gesellschaftlicher und politischer Konsens herrschen. Nur das Vertrauen der Stimmberechtigten in einen freien, offenen und unverfälschten Willensbildungsprozess garantiert die Anerkennung der Abstimmungsentscheide durch die unterliegende Minderheit. Aus Demokratiegründen ist daher vor einem allfälligen Ausbau der behördlichen Teilnahme und insbesondere bei einem allfälligen Wechsel vom Interventionsmodell hin zum Diskursmodell eine politische Debatte zu führen und ein demokratischer Entscheid zu fällen. Andernfalls vermag eine über Interventionen hinausgehende behördliche Teilnahme an einem Willensbildungsprozess die Legitimität des betreffenden Abstimmungsentscheids zu schmälern oder gar zu untergraben.

## F. Folgen für den Kanton Aargau

### F.1. Interventionsmodell als Ausgangspunkt

Der Kanton Aargau ist in seiner Verfassung implizit von der Geltung des Interventionsmodells ausgegangen. Dies ergibt sich aus der verwendeten Begrifflichkeit, wonach der Regierungsrat für zuständig erklärt wird, die «ausgewogene Information der Stimmberechtigten» sicherzustellen.<sup>82</sup> Aus dem historischen Kontext – die Kantonsverfassung stammt aus dem Jahr 1982, als an die Möglichkeit eines Diskursmodells noch nicht gedacht wurde – ist abzuleiten, dass mit dem Begriff «Information» in § 73 Abs. 2 KV AG nur die Grundlageninformationen bzw. die Abstimmungserläuterungen gemeint sein können. Eine Kompetenz zur Abgabe «zusätzlicher Informationen» im Rahmen einer diskursiven Teilnahme am Abstimmungskampf lässt sich aus der Verfassungsbestimmung

<sup>80</sup> Vgl. TÖNDURY, 2011: S. 358 mit Hinweisen.

<sup>81</sup> Bundesgerichtsurteil 1C\_412/2007 vom 18. Juli 2008, ZBI 111/2010, S. 507ff., 514.

<sup>82</sup> § 73 Abs. 2 KV AG.



auch deshalb nicht ableiten, weil solche zusätzlichen Informationen nach der damaligen Lehre und Rechtsprechung als unzulässig erachtet wurden. Dementsprechend wird im Verfassungskommentar zum Beispiel noch explizit von der «Neutralität der Behörden» gesprochen, «welche nicht preisgegeben werden» solle.<sup>83</sup>

Sodann stützt der verwendete Begriff der «ausgewogenen Information» diese Beschränkung: Die Ausgewogenheit war und ist ein in der Lehre und in der Rechtsprechung nur in Bezug auf die Abstimmungserläuterungen ausdrücklich gefordertes Kriterium der Informationstätigkeit,<sup>84</sup> währendem andere Informationen den Anforderungen der Sachlichkeit, Transparenz und Verhältnismässigkeit genügen müssen. In Übereinstimmung mit dieser Auslegung befinden sich im Kommentar zur Aargauer Verfassung die Erläuterungen zu § 73 Abs. 2 KV AG denn auch ausdrücklich unter dem Titel «Abstimmungserläuterungen»,<sup>85</sup>. Gemäss Verfassungskommentar vertritt die Regierung bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Erläuterungen im Übrigen nicht den eigenen Standpunkt, sondern sie muss die Argumente der Mehrheit und der Minderheiten im Grossen Rat zu einer Sachvorlage referieren. Dabei ist «den Argumenten der grossrätlichen Mehrheit ... das Schwergewicht einräumen»<sup>86</sup>.

Es drängt sich vor diesem Hintergrund die Frage auf, ob die Kantonsverfassung dahingehend zu verstehen ist, dass im Kanton Aargau eine Teilnahme der Regierung am Abstimmungskampf über die Abstimmungserläuterungen hinaus untersagt ist.<sup>87</sup> Im Kommentar zur Kantonsverfassung wird zwar auf eine gewisse Offenheit der Bestimmung hingewiesen, indem erwähnt wird, es seien die schriftlichen (Abstimmungs-)Erläuterungen «die derzeit geläufige Form», allerdings seien auch «andere Formen denkbar und zulässig».<sup>88</sup> Angesprochen ist mit diesem Satz aber gerade nicht die Möglichkeit einer diskursiven Teilnahme der Regierung am Abstimmungskampf. Vielmehr geht es um die Kommunikationsmittel, mit welchen die notwendigen Grundlageninformationen bzw. die Abstimmungserläuterungen verbreitet werden können. Nur in diesem Bereich sind

---

<sup>83</sup> EICHENBERGER, Kurt (1986). *Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 – Textausgabe mit Kommentar*. Aarau/Frankfurt a.M./Salzburg: Sauerländer, N. 8 zu § 73 KV AG; vgl. zum Begriff der Neutralität der Behörden auch vorne C.2.

<sup>84</sup> Vgl. BESSON, 2003: S. 253ff.

<sup>85</sup> EICHENBERGER 1986: S. 246. Vgl. auch die Aussage, dass der Verfassungsrat «die behördlichen Abstimmungserläuterungen» auf den Kanton alleine bezogen habe: EICHENBERGER, 1986: N. 9 zu § 73 KV AG.

<sup>86</sup> EICHENBERGER, 1986: N. 8 zu § 73 KV AG; Vgl. dazu auch § 15a Gesetz des Kantons Aargau über die politischen Rechte vom 10.3.1992 (GPR; SAR 131.100 [Stand 1.7.2011]). In den § 15a GPR AG wurden im Grossen und Ganzen nur alte Bestimmungen insbesondere aus dem Geschäftsverkehrsgesetz (§ 36) übernommen.

<sup>87</sup> § 73 Abs. 2 KV AG e contrario.

<sup>88</sup> EICHENBERGER, 1986: N. 7 zu § 73 KV AG.

Weiterentwicklungen durch die Verfassungsnorm folglich gedeckt. Anders sieht es hingegen bei einer weitergehenden Informationstätigkeit aus, welche in der Verfassung wie auch im Kommentar nicht angesprochen wird. So haben beispielsweise die behördlichen Interventionen aus triftigen Gründen keine ausdrückliche Erwähnung gefunden. Dennoch sind solche Eingriffe zu Gunsten der Wiederherstellung eines offenen Meinungsbildungsprozesses auch ohne kantonale verfassungsrechtliche oder gesetzliche Ermächtigung selbstverständlich zulässig. Desgleichen sind die Anforderungen der Sachlichkeit, Transparenz und Verhältnismässigkeit ebenfalls nicht verankert worden, obschon sie zwingend zu beachten sind.

Dementsprechend darf meines Erachtens davon ausgegangen werden, dass § 73 Abs. 2 KV AG bloss das wichtigste Informationsgefäss im Hinblick auf die Information der Stimmberechtigten über Volksabstimmungen – dessen Zulässigkeit in den frühen 1980er-Jahren noch nicht unbestritten gewesen war – anspricht, ohne eine Weiterentwicklung der behördlichen Informationstätigkeiten von Verfassungswegen auszuschliessen: Es handelt sich letztendlich um eine bloss kompetenznorm, mit der das *Verfassen der Abstimmungserläuterungen* dem Regierungsrat übertragen wird. Allerdings darf vor diesem Hintergrund keinesfalls von einem «Freipass» für die Informationstätigkeit im Sinne erweiterter Teilnahmerechte der Behörden am Abstimmungskampf ausgegangen werden. Dagegen spricht allein schon die Berufung im Verfassungskommentar auf die «Neutralität» der Regierung im Abstimmungskampf – die Beachtung dieses Grundsatzes in einem strikten Sinn würde nämlich alle weitergehenden Kommunikationstätigkeiten der Exekutive und auch die Abgabe von regierungsrätlichen Abstimmungsempfehlungen verunmöglichen.<sup>89</sup>

Somit müsste einem bloss faktischen «Teilnahmeausbau in behördlicher Eigenregie» sehr kritisch begegnet werden.<sup>90</sup> Diese restriktive Ansicht spiegelt sich im Übrigen auch in der Tatsache wider, dass selbst die in der Kantonsverfassung explizit angesprochenen Abstimmungserläuterungen einer konkretisierenden gesetzlichen Regelung bedürft haben.<sup>91</sup>

---

<sup>89</sup> Vgl. vorne E. 5.

<sup>90</sup> Vgl. TÖNDURY, 2011: S. 366ff.

<sup>91</sup> § 15a GPR AG.

## F.2. Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage für einen Teilnahmeausbau

Die Forderung nach einer formellgesetzlichen Festlegung der Möglichkeiten und Grenzen der behördlichen Kommunikation im Abstimmungskampf gewinnt umso mehr an Bedeutung, je stärker eine Ausweitung der staatlichen Informationstätigkeiten im Vorfeld von Volksabstimmungen ermöglicht werden soll. Der Entscheid über Art und Umfang der Mittel, welche eine Behörde im Abstimmungskampf einsetzen darf, erscheint heikel und wird mit Schaffung einer formellgesetzlichen Grundlage zumindest demokratisch legitimiert.<sup>92</sup> Die vermehrte Teilnahme der Exekutive am Meinungsbildungsprozess führt zur Gefahr von Interessenkonflikten, da und soweit die Regierung gleichzeitig eine staatliche Wächterfunktion wahrnimmt. Ob und in welchem Umfang eine solche Doppelrolle akzeptiert werden kann, sollte das Gemeinwesen daher demokratisch beschliessen.<sup>93</sup> Nebst den von Lehre und Rechtsprechung entwickelten Kriterien in Bezug auf die Behördeninformation stellen sich sodann zunehmend die Fragen nach den finanziellen Grenzen und den zulässigen Kommunikationsmitteln. Eine Ausweitung der Informationstätigkeit der Behörden im Abstimmungskampf ist ohne den vorgängigen Erlass einer entsprechenden Gesetzesgrundlage auch deshalb zu unterlassen, weil dadurch die demokratische Legitimität der Abstimmungsentscheidungen untergraben werden kann.

Die unterschiedlichen Ziele, welche mit Interventionen auf der einen Seite und der aktiven Teilnahme am Diskurs auf der anderen Seite in Bezug auf den Meinungsbildungsprozess verfolgt werden, bedingen indes eine Unterscheidung im Hinblick auf die Wahl der dafür verwendeten Kommunikationsmittel:

- Im Falle von *Interventionen* sollten die Behörden im Rahmen des Verhältnismässigkeitsprinzips bei der Wahl des Kommunikationsmittels frei sein, zumindest wenn es sich um Richtig- oder Klarstellungen oder um Information über neue entscheidrelevante Tatsachen handelt. Werden etwa Falschinformationen über ein bestimmtes Kommunikationsmittel verbreitet, kann sich eine Richtigstellung über den gleichen Informationskanal aufdrängen. Bei einem Festhalten des Kantons am Interventionsmodell erscheint daher der Erlass einer gesetzlichen Grundlage zwar wünschbar, jedoch nicht zwingend. Das Interventionsmodell schliesst meines Erachtens zudem nicht aus, dass sich in einem Kanton der *punktueller Einsatz eines bestimmten zusätzlichen Kommunikationsmittels* eingebürgert hat. So entspricht es

---

<sup>92</sup> MÜLLER, 1996: S. 263f.

<sup>93</sup> TÖNDURY, 2011: S. 367.

in verschiedenen Kantonen einer Gewohnheit, dass Exekutivmitglieder nach Abgabe der Abstimmungserläuterungen zusätzlich an Versammlungen über Sachvorlagen referieren.<sup>94</sup> Sofern das geschriebene Recht des Gemeinwesens Raum für eine ergänzende Regelung lässt, eine langjährige, ununterbrochene und einheitliche Praxis besteht und das verwendete Kommunikationsmittel nach der Rechtsüberzeugung von Behörden und Stimmberechtigten zulässig ist, lässt sich der Einsatz desselben meines Erachtens gewohnheitsrechtlich rechtfertigen<sup>95</sup>. Dies gilt auch für den Kanton Aargau, soweit davon ausgegangen werden darf, dass § 73 Abs. 2 KV AG über die Abstimmungserläuterungen hinausgehende Informationstätigkeiten zulässt.<sup>96</sup>

- Die weiter gehende aktive *Teilnahme* der Behörden an der Meinungsbildung im Sinne des Diskursmodells hingegen ist und bleibt heikel. Bei Behörden und Stimmberechtigten muss daher Klarheit herrschen, mit welcher Intensität und mit welchen Mitteln die staatliche Teilnahme am Abstimmungskampf erfolgen darf und wo deren Grenzen liegen. Mithin ist auch aus dem Transparenzgebot abzuleiten, dass die möglichen Kommunikationsmittel und die Bedingungen, unter welchen diese von den Behörden im Abstimmungskampf verwendet werden dürfen, den Stimmberechtigten im Voraus bekannt sind. Die Schranken der behördlichen Kommunikation dürfen demzufolge nicht «experimentell» ausgelotet werden. Vielmehr sind die Möglichkeiten und Grenzen im demokratischen Gesetzgebungsverfahren festzulegen.

### F.3. Schaffung von Klarheit

Falls die behördlichen Teilnahmerechte auch im Kanton Aargau in die Richtung eines Diskursmodells erweitert werden sollen, könnte sich im Sinne der Chancengleichheit einerseits die Einführung finanzieller Grenzen aufdrängen. Andererseits könnten in Nachachtung dieses Grundsatzes gesetzliche Bestimmungen geschaffen werden, welche in Anlehnung an § 73 Abs. 2 KV AG und § 15a GPR AG die Ausgewogenheit der staatlichen Informationen sicherstellen. Vor allem aber sollte die Möglichkeit eines Einsatzes der verschiedenen Kommunikationsmittel im Grundsatz geregelt werden. Dabei erscheinen gewisse Kommunikationsmittel wie die schriftlichen Abstimmungserläuterungen zwingend

<sup>94</sup> HAEFLIGER, Arthur (1996). «Die Information des Bürgers vor dem Urnengang in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung», in: Piermarco ZEN-RUFFINEN und Andreas AUER (Hrsg.): *De la constitution. Etudes en l'honneur de Jean-François Aubert*. Basel: Helbing & Lichtenhahn. S. 262.

<sup>95</sup> Zur Anerkennung von (verfassungsrechtlichem) Gewohnheitsrecht im Bereich der politischen Rechte: BGE 136 I 376, 387; vgl. auch HÄFELIN, Ulrich, Walter HALLER und Helen KELLER (2008). *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*. Zürich: Schulthess, Rz. 12.

<sup>96</sup> Vgl. vorne F.1.

notwendig, um die freie Willensbildung in Gang zu setzen. Andere Kommunikationsmittel hingegen müssen aufgrund der Verfassungs- und Gesetzeslage von vorneherein als unzulässig ausgeschlossen werden. Daneben existiert aber eine breite Palette von Kommunikationsmitteln, deren Einsatz möglich oder je nach konkreter Ausgestaltung nicht grundsätzlich ausgeschlossen ist. Der Einsatz solcher Kommunikationsmittel könnte im Sinne einer positiven Liste gesetzlich ausdrücklich für zulässig erklärt werden oder es könnte deren Verwendung im Sinne einer Negativliste explizit ausgeschlossen werden. Vorstellbar wäre auch, die Kombination bestimmter Kommunikationsmittel zu untersagen oder die Anzahl der einsetzbaren Informationskanäle zu beschränken, um eine allzu extensive Nutzung und damit propagandistische Wirkung der staatlichen Kommunikation präventiv zu verhindern.

### **Zwingend einzusetzende Kommunikationsmittel**

Vorbereitende Informationen und Abstimmungserläuterungen sind als notwendige Grundlageninformationen zu einer Abstimmung zwingend zu kommunizieren.<sup>97</sup> Sie müssen als Drucksache mit entsprechendem Postversand an alle Stimmberechtigten verschickt werden. Vorstellbar wäre, dass das Abstimmungsmaterial gestützt auf eine entsprechende Rechtsgrundlage auf Wunsch künftig ganz oder teilweise auch auf elektronischem Weg versandt werden könnte. Im Kanton Aargau wäre ein solcher elektronischer Versand gestützt auf § 73 Abs. 2 KV AG ohne weiteres möglich, da diese Norm bewusst offen lässt, mit welchen Kommunikationsmitteln die Erläuterungen verbreitet werden.

### **Von vorneherein unzulässige Kommunikationsmittel**

Einige Kommunikationsmittel sind bereits aufgrund der Verfassungs- und Gesetzeslage unzulässig<sup>98</sup>:

- *Verbot der politischen Werbung an Radio und Fernsehen:* Nach Art. 10 Abs. 1 Bst. d RTVG<sup>99</sup> ist Werbung insbesondere für Themen, welche Gegenstand von Volksabstimmungen sind, gesetzwidrig. Nach Art. 93 Abs. 3 BV sind sodann Radio und Fernsehen unabhängig sowie in der Programmgestaltung autonom. Demnach ist es Behörden verwehrt, eigene Radio- und Fernsehsendungen zu produzieren und auszustrahlen.

<sup>97</sup> BESSON, 2003: S. 247; TÖNDURY, 2011: S. 366.

<sup>98</sup> Vgl. dazu BESSON, 2003: S. 291ff., 298ff., 307f.

<sup>99</sup> Bundesgesetz über Radio und Fernsehen vom 24. März 2006 (RTVG; SR 784.40 [Stand 1.2.2010]).

- *Musterleserbriefe und -vorträge*: Solche Vorlagen würden von den Behörden verfasst und Privatpersonen zur Verfügung gestellt. Eine derartige Vorgehensweise wäre mit Art. 34 Abs. 2 BV nicht vereinbar, weil namentlich der Grundsatz der Transparenz missachtet würde (vgl. vorne 4.).<sup>100</sup> Die Stimmberechtigten würden die Behörde als wahre Urheberin nicht erkennen. Zudem handelte es sich um eine verdeckte Hilfeleistung an diese Seite im Abstimmungskampf, welche den behördlichen Standpunkt einnimmt. Dies wäre als krasser Verstoss gegen den Grundsatz der Chancengleichheit zu werten.

### Grundsätzlich denkbare Kommunikationsmittel

Besondere Fragen stellen sich in Bezug auf die modernen Kommunikationsmittel, welche eine zielgruppenorientierte Kommunikation zulassen. Damit könnten allenfalls jugendliche Stimmberechtigte für eine Teilnahme am Meinungsbildungsprozess gewonnen werden, weil diese vielfach die neuen Kommunikationsmittel nutzen (E-Mail, Facebook, Chat, Twitter etc.). Das Bundesgericht hat indes eine Abgabe von Informationen nur an bestimmte Zielgruppen sehr kritisch beurteilt.<sup>101</sup> Solche neuen Foren des Meinungsaustausches müssen demgemäss zum einen im Sinne der Gleichbehandlung für alle Personen offen und zugänglich sein. Zum anderen gilt es bei der Veröffentlichung über elektronische Kommunikationsmittel zu beachten, dass nicht alle Stimmberechtigten Zugang dazu haben. Dementsprechend müssen über das Internet und andere moderne Kommunikationsmittel verbreitete Informationen den Stimmberechtigten auch auf andere, herkömmliche Art und Weise zugänglich gemacht werden,<sup>102</sup> damit am Ende alle Stimmberechtigten über dieselben Informationen für ihren Entscheid verfügen.<sup>103</sup> Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass das Internet «kein Vergessen» kennt. Einmal veröffentlichte Daten oder Informationen bleiben über Jahre und scheinbar aktuell für alle interessierten Personen leicht auffindbar und einsehbar. Sie vermögen deshalb den Willensbildungsprozess zu einer Sachvorlage allenfalls auch in einem erheblich späteren Zeitpunkt nach ihrer Veröffentlichung noch zu beeinflussen. Diese Problembereiche schliessen die Nutzung elektronischer Medien durch die Behörden bei Vorliegen einer

---

<sup>100</sup> Vgl. vorne D.

<sup>101</sup> Vgl. BGE 116 Ia 466, 474f.

<sup>102</sup> Vgl. BESSON, 2003: S. 325.

<sup>103</sup> Im Sinne der Transparenz muss sodann vor oder umgehend nach Informationsabgabe öffentlich gemacht werden, welche Informationen zu welchem Zeitpunkt an welche Zielgruppen versandt werden oder versandt worden sind (vgl. BESSON, 2003: S. 327 mit Hinweisen).

entsprechenden gesetzlichen Grundlage zwar nicht aus, zeigen aber auf, dass die Behörden zusätzlich eine auf diese Medien ausgerichtete Sorgfaltspflicht treffen muss.<sup>104</sup>

Beispielhaft sei im Folgenden auf Kommunikationsmittel hingewiesen, deren Verwendung – eine genügende gesetzliche Grundlage vorausgesetzt – grundsätzlich in Frage stehen kann:

- *Meinungsaustausch*: Der direkte Meinungsaustausch zwischen Stimmberechtigten und Behörden ist das beste Kommunikationsmittel, wenn eine staatliche Teilnahme am Abstimmungskampf befürwortet wird. Informationen können dabei auf persönlicher Ebene oder allenfalls via elektronische Medien ausgetauscht und verbreitet werden. Eine gesetzliche Grundlage ist dafür aber unabdingbar.
- *Hotlines und Auskunftsdienste*: Wenn solche Kommunikationsmittel im Rahmen einer Intervention aus triftigen Gründen (besondere Komplexität des Abstimmungsgegenstandes, Ungewöhnlichkeit der Vorlage) eingesetzt werden, ist aus Sicht der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nichts einzuwenden. Für die darüber hinausgehende Teilnahme am Abstimmungskampf wäre indes eine gesetzliche Grundlage notwendig.
- *Interviews und Medienauftritte*: Das Bundesgericht hat es in einem unveröffentlichten Entscheid nicht als unzulässig beurteilt, dass sich ein (kommunales) Behördenmitglied für ein Interview zur Verfügung stellt.<sup>105</sup> Sofern im Kanton Aargau nur Grundlageninformationen auf diese Weise erläutert und verbreitet werden, lässt sich das Handeln auf § 73 Abs. 2 KV AG stützen.
- *«In-Corpore-Auftritte»*: Solche Auftritte kommunaler oder kantonaler Exekutivbehörden sind geeignet, die Chancengleichheit im Abstimmungskampf zu beeinflussen und haben daher zu unterbleiben, falls sich nicht bei einer Intervention aus triftigen Gründen dieses Kommunikationsmittel im Einzelfall aufdrängt.<sup>106</sup>
- *Reden und Podiumsgespräche*: In verschiedenen Kantonen referieren bereits heute Exekutivmitglieder an Versammlungen über Sachvorlagen. (Nur) Sofern damit Grundlageninformationen ausgewogen erläutert werden, kann sich die Aargauer Regierung auf die Verfassung stützen.<sup>107</sup>

<sup>104</sup> TÖNDURY, 2011: S. 370f. mit Hinweisen.

<sup>105</sup> BESSON, 2003: S. 273f.

<sup>106</sup> Vgl. dazu HANGARTNER, Ivo und Andreas KLEY (2000). *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*. Zürich: Schulthess: N. 2597.

<sup>107</sup> § 73 Abs. 2 KV AG.

- *Kontradiktorische Podiumsgespräche:* Die Teilnahme von Behördenmitgliedern an kontradiktorischen Podiumsgesprächen ist in einigen Kantonen zwar nicht unüblich.<sup>108</sup> Im Kanton Aargau steht indes § 73 Abs. 2 KV AG einer Teilnahme von Regierungsmitgliedern entgegen, soweit Grundlageninformationen verbreitet werden sollen. Dem Kriterium der Ausgewogenheit kann an solchen Veranstaltungen naturgemäss nur schwer nachgekommen werden. Die Möglichkeit einer Teilnahme im Sinne des Diskursmodells würde daher zwingend einer gesetzlichen Verankerung und Konkretisierung bedürfen.
- *Medienmitteilungen und Pressekonferenzen:* Das Bundesgericht hat sich bereits mit Konstellationen befasst, in welchen Grundlageninformationen (nur) auf diese Weise verbreitet wurden.<sup>109</sup> Solche Kommunikationsmittel erscheinen unproblematisch, sofern die behördliche Information nicht selektiv nur über wohlgesinnte Medien vermittelt wird. Im Kanton Aargau besteht zudem – aber nur – im Bereich der Grundlageninformationen eine Grundlage in § 73 Abs. 2 KV AG.
- *Mittel der klassischen Werbung:* Der Einsatz von Flugblättern, von Broschüren und von Inseraten oder Plakaten wird vom Bundesgericht nicht per se als unzulässig betrachtet.<sup>110</sup> Er ist aber zumindest unüblich. Als unproblematisch erscheinen Aktionen mit diesen Kommunikationsmitteln, die nur dazu dienen, die Stimmberechtigten an die Urne zu rufen. Auch die Abgabe von Broschüren mit Zusatzinformationen für besonders interessierte Stimmberechtigte erscheint nicht unmöglich,<sup>111</sup> zumindest wenn dafür eine genügende gesetzliche Grundlage besteht. Hingegen sind eigentliche Inserate- oder Plakatkampagnen als sehr heikel zu beurteilen, weshalb zumindest für Fälle einer *Teilnahme* am Abstimmungskampf vom Einsatz dieser Mittel gänzlich abzusehen ist.<sup>112</sup> Im Falle von *Interventionen* erscheint ein Einsatz im Rahmen der Grundsätze der Sachlichkeit, Transparenz und Verhältnismässigkeit denkbar.
- *Bildliche Darstellungen.*<sup>113</sup> Illustrationen sind nicht grundsätzlich ausgeschlossen, es darf ihnen aber lediglich ein rein erläuternder Wert zukommen. Modelle oder

<sup>108</sup> BESSON, 2003: S. 277. Vgl. Art. 83 Abs. 2 Loi genevoise sur l'exercice des droits politiques du 15 octobre 1982 (LEDP; RSG A 5 05): «Elles peuvent en revanche organiser des débats contradictoires ou y participer».

<sup>109</sup> Bundesgerichtsurteil 1P.116/2000 vom 5. Mai 2000, E. 2b.

<sup>110</sup> Vgl. dazu Bundesgerichtsurteil 1P.141/1994 vom 26. Mai 1995, ZBl 1996, S. 233ff., 242.

<sup>111</sup> BESSON, 2003: S. 333.

<sup>112</sup> Vgl. aber BGE 121 I 252, 254 zum Einsatz von «Werbeklebern» im Rahmen der Orientierungstätigkeit.

<sup>113</sup> Vgl. dazu BESSON, S. 301ff. mit Hinweisen.



kurze 3-D-Animationen etwa von Bauprojekten erscheinen bei betont sachlicher Gestaltung als zusätzliche Informationsmittel ebenfalls möglich.<sup>114</sup> Hingegen sind im Internet veröffentlichte und abrufbare Videos sehr kritisch zu beurteilen.

- *Meinungsumfragen*: Solche Umfragen dürfen keinesfalls durch den Staat selbst bzw. direkt durch Staatsangestellte vorgenommen werden. Bei privaten Dritten dürfen solche Meinungsumfragen (nur) bei Vorliegen einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage in Auftrag gegeben werden, falls sie dazu dienen, Informationslücken bei den Stimmberechtigten festzustellen.<sup>115</sup> Als unzulässig erscheint dieses Instrument hingegen, wenn es mit dem Ziel verwendet wird, Erkenntnis zu gewinnen, wie die Stimmberechtigten besser und effizienter in die gewünschte Richtung beeinflusst werden können.<sup>116</sup>
- *Politisches Marketing*: Der Beizug externer Kommunikationsberater erscheint nicht von vorneherein unzulässig. Allerdings ist dafür die Schaffung einer entsprechend gesetzliche Grundlage nach meinem Dafürhalten zwingend. Ferner muss das Auftragsverhältnis im Sinne des Transparenzgebots offengelegt und als Teil der verbreiteten Information kommuniziert werden. Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass die Behörden die Kontrolle über Inhalt und Aufmachung von Informationen behalten und auch die politische und rechtliche Verantwortung dafür tragen.<sup>117</sup>

## G. Schlusswort

Bei ihrer Informationstätigkeit im Vorfeld von Volksabstimmungen haben die Behörden insbesondere die vom Bundesgericht entwickelten Kriterien der Sachlichkeit, Transparenz und Verhältnismässigkeit zu beachten. Diese Grundsätze genügen für die Festlegung der Grenzen staatlicher Kommunikation, wenn *Interventionen aus triftigen Gründen* in Frage stehen. Bei solchen Eingriffen soll das informative Gleichgewicht bzw. die Offenheit des Meinungsbildungsprozesses (wieder-)hergestellt werden, weshalb alle entsprechenden behördlichen Tätigkeiten an diesem Ziel gemessen werden können und müssen. Im

<sup>114</sup> Vgl. auch § 73 Abs. 2 KV AG.

<sup>115</sup> DECURTINS, Gion-Andri (1992). *Die rechtliche Stellung der Behörde im Abstimmungskampf – Information und Beeinflussung der Stimmbürger in einer gewandelten halbdirekten Demokratie*. Freiburg: Dissertation Universität Freiburg, S. 145.

<sup>116</sup> Vgl. BESSON, 2003: S. 316 mit Verweis auf Georg Müller. Resultate über den Meinungsstand wären nach der Arbeitsgruppe erweiterte Konferenz der Informationsdienste spätestens 4 Wochen vor dem Abstimmungstermin zu publizieren; Vgl. ARBEITSGRUPPE ERWEITERTE KONFERENZ DER INFORMATIONSDIENSTE, 2001: S. 32.

<sup>117</sup> Vgl. BESSON, 2003: S. 320; EICHENBERGER, 1986: N. 9 zu § 73 KV AG.

Falle einer *Teilnahme der Behörden* am Diskurs hingegen steht lediglich in negativer Hinsicht fest, dass die Behörden nicht dominierend im Sinne eigentlicher Propaganda im Abstimmungskampf tätig werden dürfen. In positiver Hinsicht dient die Teilnahme einer blossen Verbesserung des Meinungsbildungsprozesses, was im Hinblick auf die Beurteilung der behördlichen Informationstätigkeit anhand des Verhältnismässigkeitsprinzips ein allzu unbestimmtes – und damit anfechtbares – Ziel darstellt. Aus diesem Grund ist zu fordern, dass sich der Umfang und die Mittel einer staatlichen Teilnahme am Abstimmungskampf aufgrund ihrer politischen Brisanz aus den Rechtsgrundlagen des Kantons herleiten lassen.

Der einleitend erwähnte Heinrich Zschokke führte in seiner Schrift Ende des Jahres 1798 aus: «Formen sind wandelbar, sind Erfindungen der jeweiligen Bedürfnisse und Einsichten.»<sup>118</sup> In diesem Sinne sollte der Kanton Aargau die Schaffung von weiteren Gesetzesgrundlagen im Bereich der staatlichen Kommunikation grundsätzlich in Erwägung ziehen, um den eingetretenen Veränderungen im Bereich der staatlichen Kommunikation im Vorfeld von Volksabstimmungen Rechnung zu tragen. Dabei steht es den Stimmberechtigten offen, sich auf demokratischer Basis bewusst entweder für die Beibehaltung eines Interventionsmodells mit Eingriffen der Behörden bloss aus triftigen Gründen oder für eine mässige oder rege behördliche Diskursteilnahme im Sinne der neueren Lehre zu entscheiden.

---

<sup>118</sup> *Der Schweizerische Republikaner* II, Nr. XXXVII vom 14. December 1798, S. 298ff., 300.