

Zitervorschlag:
Andreas Kley, Die öffentlichen Stellungnahmen ..., ZBl 112/2011, S. 2 ff.

Redaktion:

Prof. Dr. iur. August Mächler, Pfäffikon SZ
Vorsteher Rechts- und Beschwerdedienst Sicherheitsdepartement Kanton Schwyz/
Titularprofessor der Universität Zürich

Prof. Dr. iur. Arnold Marti, Schaffhausen
Obergerichtsvizepräsident/Titularprofessor der Universität Zürich

Prof. Dr. iur. Giovanni Biaggini, Zürich
Ordinarius für Staats-, Verwaltungs- und Europarecht der Universität Zürich

Dr. iur. Lukas Widmer, Zürich
Verwaltungsrichter

Dr. iur. Peter Karlen, Lausanne/Zürich
Bundesrichter

Redaktionssekretariat:

Prof. Dr. iur. August Mächler, Schindellegistrasse 15, 8808 Pfäffikon SZ

Lektorat:

Lic. iur. Marlies Niggli, Werikonweg 5, 8006 Zürich

Redaktionelle Mitarbeiter für Entscheide der Gerichte des Bundes:

Dr. iur. Gerold Steinmann, Lausanne, Bundesgericht

Dr. iur. Franz Kessler Coendet, Zürich, Bundesgericht

Dr. iur. Beatrix Schibli, Bundesverwaltungsgericht

Erscheint am 15. jeden Monats. Abonnementspreis jährlich CHF 162.00/EURO 116.00
Einzelheft: CHF 18.00

Nachdruck nur unter deutlicher Quellenangabe gestattet – ISSN 1422-0709

Verlag und Abonnementsverwaltung:

Schulthess Juristische Medien AG, Zwingliplatz 2, Postfach, CH-8022 Zürich

Tel. 044 200 29 19, Fax 044 200 29 08, E-Mail: zs.verlag@schulthess.com

Internet: <http://www.schulthess.com>

Anzeigenmarketing:

Publicitas Publimag AG, Mürtschenstrasse 39, Postfach, 8010 Zürich

Tel. +41 44 250 31 31, Fax +41 44 250 31 32, service.zh@publimag.ch, www.publimag.ch

Intervention oder Teilnahme? Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Kommunikation im Vorfeld von Volksabstimmungen

Von Dr. iur. *Andrea Töndury*, Rechtsanwalt, Oberassistent
für öffentliches Recht an der Universität Zürich¹

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung	341
II.	Vom Interventionsverbot zum Teilnahmerecht	342
	1. Interventionsverbot	342
	a. Grundsatz	342
	b. Relativierung; Beratungsfunktion	343
	c. Ausnahme: Triftige Gründe	346
	d. Eingriffe von anderen Gemeinwesen und von Behördenmitgliedern	347
	2. Neuere Entwicklung in Lehre und Rechtsprechung	349
	a. Fokus auf Art und Weise sowie Wirkung von Informationen	349
	b. Allmähliche Harmonisierung der Praxis?	352
III.	Anforderungen an die staatliche Kommunikation	355
	1. Vorbemerkungen zur Terminologie	355
	2. Sicherstellung einer offenen Meinungsbildung	356
	a. Informations- und Interventionspflicht	356
	b. Chancengleichheit und Propagandaverbot	357
	c. Modalitäten der Informationstätigkeit	359
	3. Gesetzliche Grundlage	366
	a. Teilnahmeausbau in behördlicher Eigenregie?	366
	b. Aufgabe des Gesetzgebers	368
	c. Klarheit bezüglich Verwendung der Kommunikationsmittel	369
IV.	Schlusswort	373

I. Einleitung

Der Informationstätigkeit der Behörden muss im Abstimmungskampf besondere Beachtung geschenkt werden, da staatliche Informationen zu einer Sachfrage entscheidenden Einfluss auf die Entscheidungsfindung der Stimmberechtigten haben können. Die staatliche Kommunikation bewegt sich während des demo-

¹ Der vorliegende Beitrag basiert auf einem Bericht, der im Rahmen eines Forschungsauftrags der Aargauer Staatskanzlei an das Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA) verfasst und an den 3. Aarauer Demokratietagen vom 7./8. April 2011 präsentiert wurde. Für wertvolle Hinweise danke ich Herrn Prof. Dr. iur. Andreas Auer, Herrn Prof. Dr. iur. Giovanni Biaggini sowie Frau RA lic. iur. Sabina Töndury-Albrecht.

kratischen Willensbildungsprozesses in einem Spannungsfeld zwischen dem Bedürfnis nach objektiver Information der Stimmberechtigten und der Gefahr einer propagandistischen Einflussnahme des Gemeinwesens auf den Willensbildungsprozess. Sie hat sich im Vorfeld von Volksabstimmungen daher strikte am Grundsatz der Wahl- und Abstimmungsfreiheit nach Art. 34 Abs. 2 BV auszurichten. Im Bund einerseits und in den Kantonen andererseits hat sich im Laufe der Zeit dennoch eine unterschiedliche staatliche Kommunikationskultur im Abstimmungskampf herausgebildet. Während die Bundesbehörden für sich weitgehende Teilnahmerechte in Anspruch nehmen, haben sich die Behörden in den Kantonen aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung grosse Zurückhaltung auferlegen müssen. Einen Monat nach der wuchtigen Ablehnung der Initiative «Volksouveränität statt Behördenpropaganda» durch Volk und Stände am 1. Juni 2008² hat das Bundesgericht indes eine in der Lehre vorgezeichnete Wende angedeutet und ein Recht der (kantonalen) Behörden auf eine weiter gehende Teilnahme am Abstimmungskampf befürwortet (Urteil 1C_412/2007 vom 18. Juli 2008)³. Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich mit den Ursachen und Folgen dieser Entwicklung.

II. Vom Interventionsverbot zum Teilnahmerecht

1. Interventionsverbot

a. Grundsatz

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 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 Auseinandersetzung⁴. Das Bundesgericht und die ältere Lehre betrachteten das behördliche Tätigwerden im Abstimmungskampf als eine

² Die Volksinitiative «Volksouveränität statt Behördenpropaganda» wurde am 1. Juni 2008 vom Volk mit 75,2% Nein-Stimmen und von allen Ständen abgelehnt (Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 1. Juni 2008, BBl 2008 6161, S. 6164).

³ Abgedruckt in: ZBl 111/2010, S. 507 ff.

⁴ BGE 135 I 292, 294; 132 I 104, 108 = Pra 95 (2006) Nr. 139, S. 955 ff., S. 957; BGE 131 I 442, 447; 130 I 290, 294; BGer, Urteil 1C_412/2007 vom 18. Juli 2008 E. 4; je mit Hinweisen.

prinzipielle Gefahr für diese Offenheit⁵. Die Stimmberechtigten sollten sich ihre Meinung möglichst ohne jede staatliche Einmischung bilden können, weshalb sich die Behörden grundsätzlich aus dem Abstimmungskampf herauszuhalten hatten⁶. Dieses Interventionsverbot leitete sich aus dem der Demokratie zugrunde liegenden Bild eines aufgeklärten, gebildeten und rational denkenden Bürgers ab, dem zugetraut wird, zwischen gegensätzlichen Auffassungen zu unterscheiden, unter verschiedenen Meinungen auszuwählen, politische Übertreibungen als solche zu erkennen und dementsprechend vernunftgemäss zu entscheiden⁷. Das Bundesgericht forderte daher von den Behörden ein sehr grosses Mass an Zurückhaltung. Auf diese Weise glaubte es, am besten gewährleisten zu können, dass die Willensbildung den gesellschaftlichen und politischen Kräften vorbehalten bleibt⁸. Das Interventionsverbot wurde von einem Teil der Lehre auch aus der Vorgabe einer «innenpolitischen Neutralität» von Behörden hergeleitet⁹. Nach dem dahinter stehenden Verständnis sind Staat und Gesellschaft streng getrennt, d.h. die Willensbildung soll sich ausschliesslich vom Volk zu den Behörden vollziehen¹⁰. Das Bundesgericht hat indes aus praktischen Gründen eine gewisse «Beratungsfunktion» der Behörden gegenüber den Stimmberechtigten anerkannt¹¹.

b. Relativierung: Beratungsfunktion

Mit der Anerkennung der Beratungsfunktion rückte das Bundesgericht vom strikten Interventionsverbot im Sinne einer von den Behörden in jeder Beziehung unbeeinflussten Willensbildung ab¹². In einem Entscheid vom 4. September 2001 bezeichnete das Bundesgericht eine gänzlich staatsfreie Willensbil-

⁵ Vgl. BGE 119 Ia 271, 273; 121 I 252, 256 f.; vgl. etwa Werner Stauffacher, Die Stellung der Behörden im Wahl- und Abstimmungskampf, ZBl 68/1967, 361 ff., 385 ff.; Etienne Grisel, L'information des citoyens avant les votations, in: Festschrift zum 70. Geburtstag von Hans Nef, Zürich 1981, S. 55 ff.; Ulrich Weder, Die innenpolitische Neutralität des Staates, Zürich 1981, S. 66 ff.; Andreas Auer, L'intervention des collectivités publiques dans les campagnes référendaires, Revue de droit administratif et droit fiscal 41/1985, S. 185 ff., S. 187 ff.; Georg Müller, Die innenpolitische Neutralität der kantonalen öffentlichen Unternehmen, ZBl 88/1987, S. 425 ff.; Stephan Widmer, Wahl- und Abstimmungsfreiheit, Zürich 1989, S. 185 ff., 189 f.

⁶ BGer, Urteil 1P.3/1997 vom 3. Juni 1997, in: ZBl 99/1998, S. 85 ff., S. 85 f.

⁷ BGE 98 Ia 73, 80.

⁸ Vgl. BGE 129 I 232, 244 f.

⁹ Vgl. dazu Jeanne Ramseyer, Zur Problematik der behördlichen Information im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen, Basel/Frankfurt a.M. 1992, S. 50; Weder (Anm. 5), S. 58 ff.; Widmer (Anm. 5), S. 178 ff.

¹⁰ Vgl. Widmer (Anm. 5), S. 178.

¹¹ Vgl. etwa BGer, Urteil 1P.116/2000 vom 5. Mai 2000, E. 2b; BGE 118 Ia 259, 262; 117 Ia 452, 457; 113 Ia 291, 296.

¹² Vgl. Michel Besson, Die behördliche Information vor Volksabstimmungen, Bern 2003, S. 121; Jean-François Aubert, Bundesstaatsrecht der Schweiz, Bd. II, Basel/Frankfurt a.M. 1995, Nachtrag, Rz. 1218.

dung gar als unrealistisch¹³. Nach der Rechtsprechung beschränkte sich die Beratungsfunktion der Behörden aber auf die Abgabe von Informationen in den Erläuterungen der Abstimmungsbrochure, welchen eine Empfehlung an die Stimmenden beigefügt werden darf (nicht aber muss)¹⁴. Die Behörden müssen sich in diesem Sinne nicht neutral verhalten, sondern dürfen ihre Meinung zu einer Vorlage grundsätzlich kundtun¹⁵. Auf Bundesebene verpflichtet Art. 139 Abs. 5 BV die Bundesversammlung gar ausdrücklich, Volksinitiativen zur Annahme oder zur Ablehnung zu empfehlen. Die Abstimmungserläuterungen werden zumeist durch die Regierungen verfasst¹⁶, in seltenen Fällen auch durch die kantonalen Parlamente¹⁷. Sie sind nach Ansicht des Bundesgerichts mit der Wahl- und Abstimmungsfreiheit ohne weiteres vereinbar, sofern sie die Funktion wahrnehmen, in einer ausgewogenen Weise einen Beitrag zur Information und Meinungsbildung der Stimmberechtigten zu leisten. Diesen wird durch dieses Kommunikationsmittel insbesondere ermöglicht, relativ rasch und unkompliziert Grundlageninformationen zu einer Vorlage zu erhalten¹⁸. Von den Abstimmungserläuterungen wird deshalb zu Recht verlangt, dass sie inhaltlich objektiv und hinreichend vollständig sein müssen bzw. dass sie über den Zweck und die Tragweite der Vorlage nicht falsch orientieren dürfen¹⁹.

Eine gewisse Beratungsfunktion anerkannte das Bundesgericht im Übrigen nicht nur bei Sachabstimmungen, sondern auch bei Wahlen: Behörden ist es zwar grundsätzlich untersagt, in den Wahlkampf einzugreifen²⁰, was aber nicht zur Folge hat, dass die staatlichen Behörden keinerlei Informationen abgeben dürfen. Von einer eigentlichen Intervention des Gemeinwesens in den Wahlkampf hat die Rechtsprechung ein indirektes Eingreifen in Form von Hilfestellungen zu Gunsten der Stimmberechtigten unterschieden. So ist etwa die Abgabe von Wahlleitungen nicht nur mit der Wahl- und Abstimmungsfreiheit vereinbar, sondern bei anspruchsvollen Wahlverfahren erwünscht²¹. Darüber hinaus kann bei ungewöhnlichen Konstellationen die Abgabe von Informatio-

nen über das Vorgehen und das Wahlverfahren gar notwendig sein. Insofern wurde aus dem Bundesverfassungsrecht im Einzelfall auch eine Informationspflicht abgeleitet²². So hielt das Bundesgericht etwa fest, dass die Stimmberechtigten bei geänderter Rechtslage auf die Möglichkeit und die Voraussetzungen einer stillen Wahl hingewiesen werden müssten²³.

Die dargestellte Beratungsfunktion wird durch die Behörden zu Beginn des Abstimmungskampfes wahrgenommen. Während des Abstimmungskampfes hingegen sollen sich die Behörden im Sinne des Interventionsverbots möglichst aller Informationstätigkeiten enthalten. Demgemäss können grundsätzlich zwei Arten von Informationen unterschieden werden, 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 mithin um verfahrensnotwendige und vorbereitende Informationen, deren Zulässigkeit unbestritten ist²⁴. Von diesen Grundlageninformationen ist die Abgabe «zusätzlicher Informationen»²⁵ bzw. «gerichteter behördlicher Informationen»²⁶ zu unterscheiden. Solche Informationen erläutern nicht bloss vorbereitend die allgemeinen Entscheidungsgrundlagen, sondern transportieren während des Abstimmungskampfes Informationen direkt in den Diskurs²⁷. Die Abgabe von zusätzlichen Informationen erachteten die Lehre und die Rechtsprechung zum Interventionsverbot als unzulässig, falls nicht «triftige Gründe» für einen staatlichen Eingriff in den Abstimmungskampf vorliegen.

¹³ BGer, Urteil 1P.377/2001 vom 4. September 2001, E. 3 («L'idée selon laquelle la volonté démocratique doit se former à l'abri de toute influence étatique ne correspond guère à la réalité»).

¹⁴ BGE 89 I 437, 443; 112 Ia 332, 335; 119 Ia 271, 273; 121 I 252, 255 f.

¹⁵ *Andreas Auer*, Les limites imposées au gouvernement en matière de publicité politique, *medialex* 2002, S. 133 ff., S. 134.

¹⁶ Vgl. für die Bundesebene Art. 11 Abs. 2 Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR) vom 17. Dezember 1976 (Stand am 01.02.2010; SR 161.1).

¹⁷ Vgl. *Besson* (Anm. 12), S. 247 f. Den schriftlichen Erläuterungen sind die mündlichen Erläuterungen von Gemeindebehörden anlässlich von Gemeindeversammlungen gleichgestellt (BGE 135 I 292, 297).

¹⁸ Vgl. *Besson* (Anm. 12), S. 121.

¹⁹ Vgl. BGE 130 I 290, 294 f.; 119 Ia 27, 273; 118 Ia 259, 262; 117 Ia 41, 46.

²⁰ BGE 117 Ia 452, 457 f.

²¹ BGer, Urteil 1P.298/2000, 1P.374/2000, 1P.390/2000 vom 31. August 2000, E. 3c; BGE 124 I 55, 58; 113 Ia 291, 297; *Gerold Steinmann*, Interventionen des Gemeinwesens im Wahl- und Abstimmungskampf, *AJP* 1996, S. 255 ff., S. 267.

²² BGE 129 I 232, 244; BGer, Urteil 1P.298/2000, 1P.374/2000, 1P.390/2000 vom 31. August 2000, E. 3c.

²³ BGer, Urteil vom 15.10.1997, in: *ZBI* 99/1998, S. 415 ff., S. 417 ff. Zur eingeschränkten Beratungsfunktion hinsichtlich der fachlichen Qualifikation einzelner Kandidaten bei Richter- und Lehrerwahlen vgl. *Besson* (Anm. 12), S. 122 mit Hinweisen.

²⁴ Vgl. *Besson* (Anm. 12), S. 114; vgl. auch *Bénédicte Tornay*, La démocratie directe saisie par le juge. L'empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse, Zürich 2008, S. 232 ff.

²⁵ Vgl. etwa BGer, Urteil vom 3. Juni 1997, in: *ZBI* 99/1998, S. 85 ff., S. 86.

²⁶ Bericht der Arbeitsgruppe erweiterte Konferenz der Informationsdienste, Das Engagement von Bundesrat und Bundesverwaltung im Vorfeld von eidgenössischen Abstimmungen, Bern 2001 (AG KID), S. 10.

²⁷ *Pierre Tschannen*, Stimmrecht und politische Verständigung. Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie, Basel/Frankfurt a.M. 1995, N 178.

c. Ausnahme: Triftige Gründe

Durch die Anerkennung von triftigen Gründen trug die Rechtsprechung insbesondere der Tatsache Rechnung, dass während eines Abstimmungskampfes propagandistische Einflussnahmen Dritter stattfinden können, welche geeignet sind, den Meinungsbildungsprozess zu verfälschen²⁸. Mittels einer entsprechenden Intervention soll das informative Gleichgewicht sichergestellt und damit die freie und unverfälschte Willensbildung der Stimmberechtigten gewährleistet werden²⁹. Die Behörden nehmen somit – zusätzlich zur Beratungsfunktion – eine staatliche Wächterfunktion wahr, indem sie die Offenheit des Willensbildungsprozesses der Stimmberechtigten schützen sollen³⁰. Zumeist wird es der Regierung obliegen, wenn nötig korrigierend in den Abstimmungskampf einzugreifen. Es ist allerdings auch vorstellbar, dass ein Parlament interveniert und z.B. Abstimmungserläuterungen berichtigt.

Das Bundesgericht anerkannte in seiner Rechtsprechung im Laufe der Zeit vier Gründe als triftig:

- Das Vorliegen irreführender privater – oder behördlicher³¹ – Informationen³². Das Bundesgericht billigte etwa eine behördliche Richtigstellung, als ein privates Abstimmungskomitee eine irreführende Grafik zu einem Gestaltungsplan veröffentlichte³³.
- Das Bekanntwerden von neuen, für den Entscheid der Stimmberechtigten erheblichen Tatsachen³⁴. So handelte es sich um einen Interventionsgrund, als ein Gegenvorschlag wegfiel, mit welchem sich die Behörde in den ursprünglichen Abstimmungserläuterungen auseinandergesetzt hatte³⁵.
- Die Ungewöhnlichkeit der Vorlage, welche ein gesteigertes Informationsbedürfnis erzeugt. Ungewöhnlich war ein Begehren um Abberufung des Schaffhauser Regierungsrates, da von diesem althergebrachten Abberufungsrecht des Volkes bis dahin nie Gebrauch gemacht worden war³⁶.

²⁸ Im Stadium der Unterschriftensammlung sind behördliche Interventionen höchstens bei Vorliegen eklatanter Informationslücken und zur Korrektur von Falschangaben zulässig (Steinmann [Anm. 21], S. 265; Jörg Paul Müller/Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., Bern 2008, S. 621; BGE 116 Ia 466). Für ein generelles Verbot: Auer (Anm. 15), S. 139.

²⁹ Vgl. dazu BGE 124 I 55, 57; 118 Ia 259, 262 f. mit Hinweisen; Steinmann (Anm. 21), S. 266 f.; Pascal Mahon, L'information par les autorités, ZSR 1999 II, S. 199 ff., S. 236.

³⁰ Vgl. auch Crispin Hugenschmidt, Die behördliche Kommunikation vor Abstimmungen – was ist Information, was Propaganda?, recht 2004, S. 185 ff., S. 186 f.

³¹ Vgl. Besson (Anm. 12), S. 117 mit Verweis auf BGE 114 Ia 427, 442.

³² BGE 118 Ia 259, 262; BGer, Urteil vom 20. Januar 2011 (abgedruckt in diesem Heft S. 375 ff.), E. 4.3; vgl. in Bezug auf besonders einseitige Informationen BGE 132 I 104, 112 = Pra 95 (2006) Nr. 139, S. 955 ff., S. 961.

³³ BGer, Urteil vom 3. Juni 1997, in: ZBl 99/1998, S. 85 ff., S. 86.

³⁴ BGE 89 I 437, 447; BGer, Urteil vom 17. Februar 1965, in: ZBl 66/1965, S. 277 ff.

³⁵ Vgl. BGE 114 Ia 427, 434.

³⁶ BGer, Urteil 1P.116/2000 vom 5. Mai 2000, E. 2b/c.

- Die besondere Komplexität des Abstimmungsgegenstandes³⁷. Besonders komplex sind häufig Finanz- oder Bauvorhaben. Daher war es etwa zulässig, einen Überbauungsplan auf Schaufenster-Plakaten grösser und damit besser verständlich darzustellen³⁸.

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 werden³⁹. 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 darstellen⁴⁰. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass Interventionen keine propagandistische Wirkung entfalten. Staatliche Eingriffe sollen mithin nur stattfinden, wenn die Offenheit des Meinungsbildungsprozesses (wieder-)hergestellt werden muss.

d. Eingriffe von anderen Gemeinwesen und von Behördenmitgliedern

Der vorliegende Beitrag fokussiert auf die Informationstätigkeiten von Behörden in Abstimmungskämpfen über eigene Vorlagen. Dennoch sei der Vollständigkeit halber 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 hat⁴¹. 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 eingreifen⁴². 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 Vorlagen⁴³. Bei eidge-

³⁷ BGE 114 Ia 427, 433 f.; BGer, Urteil vom 24. November 1982, in: BVR 1983, S. 1 ff., S. 7.

³⁸ BGer, Urteil vom 24. November 1982, in: BVR 1983, S. 1 ff., S. 7; kritisch Ivo Hangartner/Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rz. 2595.

³⁹ BGer, Urteil 1P.116/2000 vom 5. Mai 2000, E. 2b.

⁴⁰ Vgl. etwa BGE 112 Ia 332; 114 Ia 427, 433; BGer, Urteil vom 4. September 1991, in: ZBl 93/1992, S. 312 ff., S. 314.

⁴¹ BGE 119 Ia 271, 273; BGer, Urteil vom 26. Mai 1995, in: ZBl 97/1996, S. 233, S. 237 f.; vgl. auch Hangartner/Kley (Anm. 38), Rz. 2630 ff. und Rz. 2645 ff.

⁴² Vgl. dazu BGE 114 Ia 427, 437; 108 Ia 155, 160 f.; 105 Ia 243, 244 f.; Widmer (Anm. 5), S. 197 ff.

⁴³ BGE 105 Ia 243, 245.

nössischen Volksabstimmungen sind unter der Voraussetzung der erwähnten besonderen Betroffenheit untergeordnete kantonale Gemeinwesen oder der Kanton selbst zur Teilnahme am Meinungsbildungsprozess befugt⁴⁴. Grundsätzlich problematisch sind hingegen Interventionen eines übergeordneten Gemeinwesens, welche höchstens dann ausnahmsweise zulässig sein können, wenn eine besondere Betroffenheit vorliegt⁴⁵. Interventionen eines nebengeordneten Gemeinwesens sind im Allgemeinen ebenfalls unzulässig⁴⁶. Das Kriterium der besonderen Betroffenheit gilt im Übrigen auch in Bezug auf Interventionen ausgelagerter Aufgabenträger, deren Handeln prinzipiell dem Staat zuzurechnen ist⁴⁷.

Das Bundesgericht hat sodann Kriterien für das private Auftreten und Eingreifen von Behördenmitgliedern in einen Abstimmungskampf entwickelt⁴⁸. Dem einzelnen Mitglied einer Behörde soll zwar weder die Teilnahme am Abstimmungskampf noch die freie Meinungsäußerung zu einer Gesetzes- oder Sachvorlage untersagt werden⁴⁹. 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, ausübt⁵⁰. In der Lehre wird zu Recht kritisiert, dass die vom Bundesgericht vorgenommene Unterscheidung «künstlich» wirkt⁵¹. 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 können⁵². Auch ihre scheinbar private Meinungsäußerung profitiert von dem

⁴⁴ Ivo Hangartner, Interventionen des Gemeinwesens im Abstimmungskampf eines anderen Gemeinwesens, AJP 1996, S. 270 ff., S. 272; vgl. auch den Entscheid des Regierungsrates des Kantons Aargau vom 20. August 1984, in: ZBl 86/1985, S. 201 ff.

⁴⁵ Vgl. etwa BGE 114 Ia 427, 442 f.

⁴⁶ Vgl. Widmer (Anm. 5), S. 192 f. mit Hinweisen. Allfällige Ausnahmen bei besonderer Betroffenheit sind in seltenen Einzelfällen allerdings vorstellbar (vgl. Hangartner [Anm. 44], S. 272 f.).

⁴⁷ Vgl. Müller/Schefer (Anm. 28), S. 631 f. mit Hinweisen auf Rechtsprechung und Lehre.

⁴⁸ BGE 119 Ia 271, 275 ff.

⁴⁹ BGE 130 I 290, 295 f.; 119 Ia 271, 275; 112 Ia 332, 335; BGer, Urteil vom 4. Oktober 1989, in: ZBl 91/1990, S. 116 ff., S. 120.

⁵⁰ Vgl. BGE 130 I 290, 304.

⁵¹ Steinmann (Anm. 21), S. 265.

⁵² Steinmann (Anm. 21), S. 264; kritisch auch Hangartner/Kley (Anm. 38), Rz. 2600; Georg Müller, Die Behörden im Abstimmungskampf: vom Neutralitätsgebot zur Teilnahmepflicht, in: Pier-

mit dem Amt verbundenen «Autoritätsbonus»⁵³. Darüber hinaus haben namentlich Regierungsmitglieder das geltende Kollegialitätsprinzip auch im Vorfeld von Volksabstimmungen zu achten⁵⁴. 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 gibt⁵⁵. Das 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. Alle solchen Meinungsäußerungen von Exekutivmitgliedern in der Öffentlichkeit sind daher der Behörde zuzurechnen⁵⁶.

2. Neuere Entwicklung in Lehre und Rechtsprechung

a. Fokus auf Art und Weise sowie Wirkung von Informationen

Die allmähliche Anerkennung ganz unterschiedlicher triftiger Gründe führte zu einer starken Ausweitung der behördlichen Interventionsmöglichkeiten. Speziell die Interventionsgründe der Ungewöhnlichkeit und vor allem der besonderen Komplexität sind unbestimmt und lassen einen (zu) weiten Interpretationsspielraum offen⁵⁷. Bei Vorliegen eines solchen Interventionsgrundes wird es den Behörden darüber hinaus ermöglicht, nicht mehr nur auf irreführende Informationen oder neue Tatsachen zu reagieren, sondern ohne einen solchen äusseren Auslöser zu agieren. Das Interventionsverbot ist mit Anerkennung dieser triftigen Gründe deshalb aufgeweicht worden und der Begriff des triftigen Grundes erscheint heute «schwammig»⁵⁸. Ab Beginn der 1990er Jahre

marco Zen-Ruffinen/Andreas Auer (Hrsg.), De la constitution. Etudes en l'honneur de Jean-François Aubert, Basel 1996, S. 255 ff., S. 261.

⁵³ Vgl. Tschannen (Anm. 27), N 187. Im Gegensatz zu Parlamentariern kommen diesen Behördenmitgliedern amtliche Weisungs- und Entscheidungsbefugnisse zu (Müller/Schefer [Anm. 28], S. 632 Fn. 135).

⁵⁴ Steinmann (Anm. 21), S. 265; Spitzenbeamte sind an die Treuepflicht gebunden.

⁵⁵ Vgl. Walter Haller/Alfred Kölz/Thomas Gächter, Allgemeines Staatsrecht, 4. Aufl., Basel 2008, S. 267.

⁵⁶ Vgl. auch Besson (Anm. 12), S. 268.

⁵⁷ Vgl. dazu die Kritik, wonach der besonderen Komplexität einer Abstimmungsvorlage durch entsprechende Abstimmungserläuterungen Rechnung zu tragen sei (Hangartner/Kley [Anm. 38], Rz. 2595).

⁵⁸ Gion-Andri Decurtins, Die rechtliche Stellung der Behörde im Abstimmungskampf, Freiburg 1992, S. 363.

bildete sich vor diesem Hintergrund in der Lehre eine Neigung zur Abkehr vom Grundsatz des Interventionsverbots heraus. Wichtige Auslöser dieser Diskussion waren einerseits die EWR-Abstimmung vom 6. Dezember 1992, in deren Vorfeld die Bundesbehörden in bis dahin ungekanntem Ausmass in den Abstimmungskampf eingegriffen hatten⁵⁹, andererseits die Dissertation von *Gion-Andri Decurtins*, der im gleichen Jahr einem – allerdings problematischen⁶⁰ – offensiven Informationsverständnis das Wort gesprochen hatte⁶¹.

Die Lehre nahm sich in der Folge der Problematik der aktiven Teilnahme von Behörden an Abstimmungskämpfen verstärkt an und entwickelte entsprechende Ideen weiter⁶². Heute wird mehrheitlich die Ansicht vertreten, die Behörde habe ein Informationsrecht und es treffe sie grundsätzlich auch eine Informationspflicht, wobei das Augenmerk auf die Voraussetzungen und Grenzen in Bezug auf Objektivität und Verhältnismässigkeit der Teilnahme am Meinungsbildungsprozess zu legen sei⁶³. Im Lichte der starken Polemisierung und Medialisierung der Politik erschiene es lebensfremd, wenn eine Behörde die wichtigsten Geschäfte zwar vorbereiten, dann aber im Abstimmungskampf gegenüber den Stimmberechtigten nicht oder nur äusserst zurückhaltend kommunizieren dürfte. Vielmehr ist es notwendig, dass die Behörden zumindest

⁵⁹ Vgl. etwa die Kritik von *Giovanni Biaggini*, BV Kommentar. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2007, N 18 zu Art. 34 BV; Hinweise bei *Besson* (Anm. 12), S. 113.

⁶⁰ *Decurtins* verwendet den Begriff der politischen Führung, der impliziert, dass einer bestimmten Meinung zum Durchbruch verholfen werden soll (Kritik bei *Besson* [Anm. 12], S. 132 und S. 165 ff.; *Hansjörg Seiler*, Auf dem Weg zur gelenkten Demokratie?, in: Peter Hänni (Hrsg.), Mensch und Staat/L'homme et l'Etat, Festgabe für Thomas Fleiner, Freiburg 2003, S. 573 ff., S. 577 ff.). Ein solcher Führungsanspruch der Regierung steht in Widerspruch zur schweizerischen Demokratietradition (vgl. *Lorenz Engi*, Behördenkommunikation im Abstimmungskampf, *medialex* 2005, S. 141 ff., S. 146).

⁶¹ *Decurtins* (Anm. 58), S. 259 ff., S. 272 ff., insbes. S. 290.

⁶² Vgl. *Ramseyer* (Anm. 9), S. 146 ff.; *Tschannen* (Anm. 27), N 636 ff.; *Steinmann* (Anm. 21), S. 255 ff., S. 268; *G. Müller* (Anm. 52), S. 260 ff.; *Besson* (Anm. 12), S. 175 ff., S. 179 ff.

⁶³ Vgl. *Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 2008, Rz. 1393; *Hugenschmidt* (Anm. 30), S. 191; *Mahon* (Anm. 29), S. 243 ff. und S. 257 ff.; *Müller/Schefer* (Anm. 28), S. 621; *René Rhinow/Markus Schefer*, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2. erweiterte Aufl., Basel 2009, Rz. 2079; *Gerold Steinmann*, Die Gewährleistung der politischen Rechte durch die neue Bundesverfassung, ZBJV 2003, S. 481 ff., S. 494 ff.; *ders.*, in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2008, N 18 zu Art. 34 BV; *Tornay* (Anm. 24), S. 290; *Felix Uhlmann*, Neutralität der Verwaltung, ZBl 108/2007, S. 211 ff., S. 219; *René Wiederkehr*, Fairness als Verfassungsgrundsatz, Bern 2006, S. 110 ff.; *Piermarco Zen-Ruffinen*, L'expression fidèle et sûre de la volonté du corps électoral, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 21, Rz. 30 sowie die in Anm. 62 genannten Autoren. Kritisch zur Abkehr vom Interventionsverbot: *Auer* (Anm. 15), S. 138 f., S. 142; *Denis Barrelet*, L'Etat entre le devoir d'informer et le désir de cultiver ses relations publiques, in: FS Aubert (Anm. 52), S. 303 ff., S. 311; *Arthur Haefliger*, Die Information des Bürgers vor dem Urnengang in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, in: FS Aubert (Anm. 52), S. 223 ff., S. 227.

eine Auslegeordnung des Wissens vornehmen und Zusammenhänge aufzeigen⁶⁴. Sodann verfügt die Exekutive häufig über vertieftes Sachwissen, welches für den Willensbildungsprozess der Stimmberechtigten einen hohen Nutzen aufweisen kann⁶⁵. Die Begründung des behördlichen Standpunkts sowie ein daran anschliessender Dialog zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Staat können deshalb für eine möglichst rationale politische Entscheidungsfindung wertvoll sein⁶⁶.

Aus diesen Gründen wird in Bezug auf den Willensbildungsprozess vor Volksabstimmungen in der Lehre 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 bleibt⁶⁷. Aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Wahl- und Abstimmungsfreiheit haben sich hingegen die Kantonsbehörden im Sinne der bundesgerichtlichen Praxis aus dem Abstimmungskampf bisher weitgehend herausgehalten. Auf Kantonsebene gilt für gewöhnlich mithin (noch) das *Interventionsmodell*, welches Eingriffe in den gesellschaftlichen Meinungsbildungsprozess nur zulässt, wenn sich diese mit triftigen Gründen rechtfertigen lassen (vgl. vorne II.1.c).

Das Bundesgericht hat die Diskussionen in der Lehre bereits 1993 in einem obiter dictum aufgenommen und erklärt, die Gründe für eine «weitherzigere Beurteilung» staatlicher Kommunikation im Abstimmungskampf seien «bedenkenswert»⁶⁸. Im Jahr 1995 erfolgte eine Ausweitung der Informationsmöglichkeiten der Regierung, indem das Bundesgericht zwischen der Orientierungstätigkeit der Regierung noch ohne direkten Zusammenhang mit einer Volksabstimmung und dem Abstimmungskampf über eine Sachvorlage unterschied⁶⁹. Seither ist eine konsistente Entwicklung in der Rechtsprechung zu beobachten, die staatliche Informationen der Stimmberechtigten im Vorfeld von Abstimmungen auch über die Abstimmungserläuterungen hinaus mehr und mehr zulässt⁷⁰. So wurde etwa festgehalten, dass sich bei einem gesteigerten Informationsbedürfnis aus Art. 34 Abs. 2 BV eine eigentliche Informationspflicht ergeben kann, wobei die notwendigen Informationen auch auf anderem Wege als über ein Abstimmungsmagazin kommuniziert werden dürften, etwa

⁶⁴ Vgl. *Widmer* (Anm. 5), S. 131 ff.

⁶⁵ Vgl. *Besson* (Anm. 12), S. 160 f.

⁶⁶ Vgl. AG KID (Anm. 26), S. 24.

⁶⁷ Vgl. *Müller/Schefer* (Anm. 28), S. 625; Art. 10 Abs. 1 BPR.

⁶⁸ BGE 119 Ia 271, 279 f.

⁶⁹ BGE 121 I 252, 256 ff.; kritisch *Auer* (Anm. 15), S. 139; *Seiler* (Anm. 60), S. 574 f.

⁷⁰ *Steinmann* (Anm. 63), N 18 zu Art. 34 BV; *ders.* (Anm. 21), S. 268; *Besson* (Anm. 12), S. 133.

über Medienmitteilungen⁷¹. Bei Vorliegen besonders einseitiger Informationen müsse der Staat zudem in der Lage sein, in einem gewissen Mass ein Gegengewicht zu den Stellungnahmen einflussreicher Interessengruppen in der Gesellschaft zu setzen⁷². Die bundesgerichtliche Rechtsprechung ist damit der Entwicklung in der Lehre gefolgt, wonach die Abstimmungsfreiheit nicht einfach ein Abwehrrecht sein soll, sondern behördliche Informationen zu Abstimmungsvorlagen einen gewichtigen Beitrag zum Meinungsbildungsprozess leisten können.

Der Prozess der langsamen, aber stetigen Lockerung des Interventionsverbots gipfelte im eingangs erwähnten Urteil 1C_412/2007 vom 18. Juli 2008, in welchem das Bundesgericht einen «Paradigmenwechsel»⁷³ 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 der Stimmberechtigten erschweren oder geradezu verunmöglichen» (E. 6.2)⁷⁴. Eine Bestätigung dieser neuen Rechtsprechung steht noch aus. Indes kann aufgrund der Entwicklungen vor allem in der Lehre davon ausgegangen werden, dass eine Rückkehr zur Vorgabe eines strikten Interventionsverbots wohl nicht mehr zur Disposition steht.

b. Allmähliche Harmonisierung der Praxis?

Während der letzten Jahrzehnte haben sich im Bund einerseits und in den Kantonen andererseits sehr unterschiedliche Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Kommunikation herausgebildet. Die aktuelle Entwicklung geht daher einher mit der Frage, ob die Voraussetzungen und der Umfang behördlicher Informationstätigkeit im Vorfeld von Abstimmungen auf Bundes- und Kantons Ebene harmonisiert werden können und sollen⁷⁵. In Bezug auf den Rechtsschutz hat eine gewisse Annäherung stattgefunden. Bis zur Inkraftsetzung des Bundesgerichtsgesetzes (BGG)⁷⁶ konnte auf Bundesebene die staatliche Kom-

⁷¹ So BGer, Urteil 1P.116/2000 vom 5. Mai 2000, E. 2b.

⁷² BGE 132 I 104, 112 = Pra 95 (2006) Nr. 139, S. 955 ff., S. 961 mit Verweis auf *Mahon* (Anm. 29), S. 243 f.

⁷³ *Martina Caroni*, Geld und Politik? Die Finanzierung politischer Kampagnen im Spannungsfeld von Verfassung, Demokratie und politischem Willen, Bern 2009, S. 67.

⁷⁴ Abgedruckt in: ZBl 111/2010, S. 507 ff., S. 514.

⁷⁵ Vgl. dazu *Steinmann* (Anm. 63), S. 493 ff.

⁷⁶ Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG) vom 17. Juni 2005 (Stand am 1. April 2011; SR 173.110).

munikation im Rahmen der Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 85 Bst. a OG⁷⁷ nicht überprüft werden. Das BGG hat den gerichtlichen Rechtsschutz im Bereich der politischen Rechte etwas erweitert. Neu ist insbesondere die Zulässigkeit der Beschwerde bei eidgenössischen Abstimmungen und Nationalratswahlen (Art. 88 Abs. 1 Bst. b BGG, vgl. auch Art. 80 Abs. 1 und Art. 77 BPR). Informationen von Bundesbehörden können sodann überprüft werden, wenn sie nicht dem Bundesrat als Kollegialorgan oder der Bundesversammlung zuzuordnen sind (Art. 189 Abs. 4 Satz 1 BV). Eine weiter gehende gerichtliche Anfechtung etwa hinsichtlich der Ungültigerklärung von eidgenössischen Volksinitiativen oder von Abstimmungserläuterungen des Bundesrates wurde vom Parlament aus politischen Gründen hingegen abgelehnt⁷⁸, obschon eine solche verfassungsrechtlich möglich (Art. 189 Abs. 4 Satz 2 BV) und zu Gunsten der Abstimmungsfreiheit erwünscht gewesen wäre. Es bestehen daher auf Bundesebene weiterhin demokratisch und rechtsstaatlich fragwürdige Rechtsschutzlücken⁷⁹.

Gleichwohl hat sich auf Bundesebene die Einsicht durchgesetzt, dass eine Beteiligung am Abstimmungskampf mit der Gefahr einhergeht, dass eine solche Öffentlichkeitsarbeit rasch in eine eigentliche Propagandakampagne münden kann⁸⁰. Vor diesem Hintergrund und als Antwort auf die eidgenössische Volksinitiative «Volksouveränität statt Behördenpropaganda», welche ein striktes Interventionsverbot für Bundesbehörden in Art. 34 BV verankert hätte⁸¹, wurde daher ein neuer Art. 10a BPR geschaffen, der ein Abgleiten der Informationstätigkeit in die Propaganda verhindern soll. Die neue Bestimmung verankert auf der einen Seite eine Informationspflicht der Bundesbehörden, auf der anderen Seite wird klargestellt, dass die Behörden keine eigentliche Kampagne führen dürfen und insbesondere auf eine Propagandatätigkeit verzichten müssen⁸². Demgemäss informiert der Bundesrat die Stimmberechtigten kontinuierlich über die eidgenössischen Abstimmungsvorlagen (Art. 10a Abs. 1 BPR), er hat dabei jedoch die Kriterien der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit zu beachten (Art. 10a Abs. 2 BPR).

⁷⁷ Bundesgesetz vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (aufgehoben).

⁷⁸ *Steinmann* (Anm. 63), N 23 zu Art 34 BV; vgl. die Diskussionen um die Unternehmenssteuerreform II, die an der Volksabstimmung vom 24. Februar 2008 mit nur 50,53% Ja-Stimmen gutgeheissen worden war. Die damaligen Abstimmungserläuterungen des Bundesrates waren zumindest «nicht vollständig» gewesen (Geschäft Nr. 11.5175 – Fragestunde vom 14. März 2011, Votum Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf, AB 2011 N 351).

⁷⁹ Vgl. *Walter Haller*, in: SG-Kommentar (Anm. 63), N 39 sowie N 59 f. zu Art. 189 BV; *Andreas Kley*, in: SG-Kommentar (Anm. 63), N 30 ff. zu Art. 29a BV.

⁸⁰ Vgl. die Kritik von *Biaggini* (Anm. 59), N 18 zu Art. 34 BV.

⁸¹ Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 29. Juni 2005 über die Volksinitiative «Volksouveränität statt Behördenpropaganda», BBl 2005 4373, S. 4375.

⁸² Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 15. September 2006 zur Rolle des Bundesrates bei Volksabstimmungen, BBl 2006 9259, S. 9269.

Im Bund ist die diskursive Teilnahme am Abstimmungskampf somit zumindest als Grundsatz gesetzlich verankert worden⁸³. Die neue Entwicklung der bundesgerichtlichen Praxis hat ferner dazu geführt, dass für die Kantone eine Abkehr vom Interventionsmodell ebenfalls möglich erscheint. Die Möglichkeiten und Grenzen der behördlichen Informationstätigkeiten im Bund und in den Kantonen dürften sich demzufolge weiter annähern. Diesem Wandel sollten insbesondere die Kantone nicht passiv gegenüberstehen, sondern den Prozess nach ihren eigenen Vorstellungen aktiv gestalten. Namentlich sollte über die Rolle der Behörden im Abstimmungskampf Klarheit geschaffen werden.

Im staatlichen Meinungsbildungsprozess ist – abgesehen von den Versammlungsdemokratien in den Gemeinden – dem Parlament als «Scharnier zwischen Volk und Staat»⁸⁴ eine Hauptrolle übertragen. Im parlamentarischen Verfahren werden die späteren Abstimmungsvorlagen von den gewählten Volksvertretern aller relevanten politischen Strömungen diskutiert und durch die Mehrheit beschlossen. Im Abstimmungskampf wird die Debatte unter Einbezug der Stimmberechtigten auf breitestmöglicher demokratischer Basis weitergeführt. Die Parlamentarier sind am Abstimmungskampf an vorderster Front beteiligt. Das Parlament als Behörde greift jedoch kaum je in den Meinungsbildungsprozess ein. Die Exekutive wiederum bereitet zwar zumeist Entwürfe vor, welche dem Parlament oder der Gemeindeversammlung vorgelegt werden, gemäss dem *Interventionsmodell* kommt ihr im Meinungsbildungsprozess aber spätestens nach Abgabe der Grundlageninformationen nur noch eine Wächterfunktion zu, indem sie dann interveniert, wenn ein triftiger Grund vorliegt. Demgegenüber sieht das *Diskursmodell* zusätzlich eine aktive Teilnahme der Regierung am Abstimmungskampf vor, um aufgrund des Sachwissens der Exekutive eine Vertiefung bzw. Verbesserung des Willensbildungsprozesses zu erreichen⁸⁵. 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,

⁸³ Vgl. zur demokratischen Legitimierung des Diskursmodells auf Bundesebene auch die deutliche Ablehnung der Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda» am 1. Juni 2008 (vorne Anm. 2).

⁸⁴ Haller/Kölz/Gächter (Anm. 55), S. 230.

⁸⁵ Besson spricht von einer quantitativen und qualitativen «Vertiefung der öffentlichen Debatte», die durch die aktive Teilnahme der Exekutive erreicht werden soll (Besson [Anm. 12], S. 167 ff.).

desto stärker kann die Glaubwürdigkeit ihrer Wächterfunktion in Frage gestellt sein⁸⁶.

Infolge dieser Problematik muss über die Rolle der Regierung während 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 insbesondere über einen 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.

III. Anforderungen an die staatliche Kommunikation

1. Vorbemerkungen zur Terminologie

Für die Informationstätigkeit von Behörden im Abstimmungskampf werden in Rechtsprechung und Lehre verschiedene Begriffe verwendet, nämlich die Termini «Intervention», «Teilnahme», «Information» und «Kommunikation». Die Begriffe weisen indes unterschiedliche Schwerpunkte und Stossrichtungen auf. Mittelbar deutet daher der im konkreten Fall verwendete Begriff vielfach auf eine bestimmte Charakterisierung eines zu beurteilenden behördlichen Tätigwerdens hin. Für die nachstehenden Ausführungen werden die erwähnten Begriffe wie folgt verstanden:

– *Intervention und Teilnahme*: Der Begriff «Intervention» legt das Schwergewicht auf den Eingriff der Behörde in den Abstimmungskampf, betont mithin die regulatorische Wirkung des Eingreifens in den Willensbildungsprozess. Bei Vorliegen eines triftigen Grundes erfolgt die Intervention rechtmässig, da dadurch die Wahl- und Abstimmungsfreiheit geschützt wird. Interventionen sollen also die Offenheit des Meinungsbildungsprozesses (wieder-)herstellen. Liegt hingegen ein anderes informatives Tätigwerden einer Behörde vor, sollte von der «Teilnahme» der Behörde am Willensbildungsprozess gesprochen werden. Diese Teilnahme der Behörden beschränkt sich nach dem Interventionsmodell hauptsächlich auf den Erlass von Abstimmungserläuterungen. Das Diskursmodell sieht darüber hinaus eine weiter gehende aktive Teilnahme der

⁸⁶ Aus solchen Gründen ist vorgeschlagen worden, für die Analyse und Darstellung einer Sachvorlage unabhängige Sachverständige beizuziehen (Alfred Kölz, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts – Darstellung und kritische Betrachtung, ZBl 83/1982, S. 1 ff., S. 38; Decurtins [Anm. 58], S. 211).

Behörden am Abstimmungskampf vor, welche der Verbesserung des Willensbildungsprozesses dienen soll.

- *Information*: Mit dem Begriff der «Information» wird der informative Gehalt eines bestimmten staatlichen Tätigwerdens in den Vordergrund gestellt. Die Unterscheidung zwischen Grundlageninformationen über die Abstimmung einerseits und «zusätzlichen Informationen» bzw. «gerichteten behördlichen Informationen» andererseits ist beizubehalten, auch wenn sie in der Praxis zuweilen schwer handhabbar erscheint. Die Einteilung bietet nur, aber immerhin, eine wichtige Orientierungshilfe: *Grundlageninformationen* dienen 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 sich das Gemeinwesen an der politischen Diskussion beteiligt, sei es mittels einer Intervention aus triftigen Gründen, sei es im Rahmen einer Teilnahme am Willensbildungsprozess.
- *Kommunikation*: Der Begriff «Kommunikation» stellt die Interaktion zwischen Behörden und Stimmberechtigten in den Vordergrund. Kommunikation umfasst gleichermassen die behördliche Intervention in den Abstimmungskampf und die behördliche Teilnahme am Meinungsbildungsprozess sowie die dabei vermittelte Information. Es geht mit anderen Worten um die Mittel, Kanäle und Wege, mit welchen die Behörden intervenierend oder teilnehmend staatliche Informationen zu den Stimmberechtigten transportieren.

2. Sicherstellung einer offenen Meinungsbildung

a. Informations- und Interventionspflicht

Aus Art. 34 BV lassen sich vielfältige Ansprüche und Auswirkungen in Bezug auf die Ausübung der politischen Rechte ableiten. Diese sind ihrer Natur nach entweder freiheitsrechtsähnlich, rechtsgleichheitsähnlich oder eigenständig. Dementsprechend ist eine analoge Anwendung der Kriterien von Art. 36 BV weder durchwegs möglich noch ausgeschlossen⁸⁷. In Bezug auf die staatliche Kommunikation ist massgebend, dass die Behörden einerseits entscheidungswichtige Informationen vermitteln und andererseits den Meinungsbildungsprozess schützen müssen. Beides dient dem Ziel, den Stimmberechtigten eine offene Meinungsbildung zu ermöglichen. Das Recht auf freie Willensbildung

⁸⁷ Vgl. *Biaggini* (Anm. 59), N 6 zu Art. 34 BV; Art. 36 BV ist auf Einschränkungen von Freiheitsrechten zugeschnitten; vgl. dazu auch die Prüfungskriterien nach *Pierre Tschannen*, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 2. Aufl., Bern 2007, S. 660.

nach Art. 34 Abs. 2 BV ist demgemäss nicht nur in einem negativen, abwehrenden Sinn geschützt, sondern umfasst auch positive Pflichten⁸⁸.

Der freie und unverfälschte Meinungsbildungsprozess ist eine der Grundsäulen einer funktionierenden Demokratie. Eine freiheitsbeschränkende staatliche Kommunikation erscheint daher von vornherein und selbst bei Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage ausgeschlossen. Die staatliche Informationstätigkeit muss vielmehr immer zur offenen Meinungsbildung beitragen. Zu diesem Zweck haben die Behörden denn auch alle Stimmberechtigten mit den gleichen Informationen zu bedienen⁸⁹. Dementsprechend stehen bei der Frage nach den Leitplanken der behördlichen Information nicht nur abwehrrechtliche, sondern ebenso rechtsgleichheitsähnliche bzw. eigenständige Ansprüche der Stimmberechtigten im Vordergrund. So muss die zuständige Behörde das entscheidungswichtige Grundlagenwissen kommunizieren bzw. in dem Sinne vermitteln, dass sie eine Auslegeordnung vornimmt und Zusammenhänge aufzeigt. Die behördliche Information hat folglich für alle Stimmberechtigten Transparenz und Sachwissen zu schaffen. In diesem Umfang ist heute von einer staatlichen *Informationspflicht* im Vorfeld von Abstimmungen auszugehen⁹⁰. Sofern die Offenheit des Meinungsbildungsprozesses tatsächlich gefährdet ist, trifft die Behörden darüber hinaus eine *Interventionspflicht*⁹¹.

b. Chancengleichheit und Propagandaverbot

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 wird⁹². Das Bundesgericht hat somit den Grundsatz der Chancengleichheit als Ausfluss der Wahl- und Abstimmungsfreiheit ausdrücklich anerkannt⁹³. Infolgedessen haben Behörden auf der einen Seite zu Gunsten der «Wiederherstellung der Chancengleichheit im Meinungsbildungsprozess»⁹⁴ zu intervenieren, wenn ein Meinungsbildungsprozess etwa aufgrund von Falschinformationen in Schieflage gerät. Auf der anderen Seite ist

⁸⁸ *Steinmann* (Anm. 63), S. 494.

⁸⁹ Vgl. Art. 8 BV i.V.m. Art. 34 Abs. 2 BV.

⁹⁰ Vgl. dazu *Caroni* (Anm. 73), S. 67; *Steinmann* (Anm. 63), S. 494; BGE 132 I 104, 107 = Pra 95 (2006) Nr. 139, S. 955, S. 959; vgl. *Besson* (Anm. 12), S. 218 zum diesbezüglichen Untermassverbot.

⁹¹ 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 (BGer, Urteil vom 20. Januar 2011 [abgedruckt in diesem Heft S. 375 ff.], E. 4.3).

⁹² BGE 115 Ia 201, 206; vgl. bezüglich Wahlen BGE 124 I 55, 57.

⁹³ Vgl. BGE 114 Ia 427, 442; *Widmer* (Anm. 5), S. 226 f.; *Wiederkehr* (Anm. 63), S. 111 ff.

⁹⁴ BGE 114 Ia 427, 442.

zu verhindern, dass die Behörden im Abstimmungskampf aufgrund ihrer aktiven Teilnahme eine derart dominierende Stellung erhalten, dass gerade dadurch die Chancengleichheit beeinträchtigt wird.

Eine fortwährende und aktive Teilnahme an politischen Meinungsbildungsprozessen führt aufgrund des vorhandenen Sachwissens und der besonders hohen Glaubwürdigkeit staatlicher Informationen («Autoritätsbonus») zu einer bedeutenden Stellung insbesondere der Regierung. Mittels der aktiven behördlichen Teilnahme am Abstimmungskampf soll zudem nicht nur objektiv informiert werden, sondern es wird durch die Behörden auch «mit besseren Argumenten» Überzeugungsarbeit geleistet⁹⁵. Wenn daher der Staat 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. *Andreas Auer* warnt deshalb vor den Folgen für die Zukunft der politischen Freiheit, falls sich die behördliche Teilnahme am Abstimmungskampf zu einem Dogma entwickeln sollte⁹⁶. Eine staatliche Dominanz im Meinungsbildungsprozess wäre als überaus starkes Indiz dafür zu werten, dass die Behörden den Stimmberechtigten ihre Ansicht aufzudrängen versuchen⁹⁷. Einer solchen Informationstätigkeit der Behörden müsste demnach per se eine propagandistische Wirkung unterstellt werden⁹⁸.

Das Verbot behördlicher Propaganda trachtet danach, jeden Versuch einer staatlichen Lenkung der Meinung der Stimmberechtigten zu verhindern⁹⁹. Die Behörden dürfen daher im Abstimmungskampf einerseits keine führende Rolle übernehmen, sondern sie müssen sich auf ihre beratende Funktion beschränken¹⁰⁰. Andererseits darf staatliche Kommunikation, sei es im Rahmen einer Intervention, sei es im Rahmen einer aktiven Teilnahme am Diskurs, 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 werden¹⁰¹. Andernfalls wäre das Propagandaverbot verletzt, welches verhindern soll, dass staatliche Information «in dominanter und unverhältnismässiger Art» die freie Willensbildung der Stimmberechtigten nur schon erschwert¹⁰². Infolgedessen ist das Postulat abzulehnen, dass die Behörden eine über die Informations- und die Interventionspflicht hinausgehende, eigentliche *Pflicht zur aktiven Teilnahme* am Abstimmungskampf trifft. Das Diskursmodell kann dementsprechend nur, aber immerhin, ein behördliches *Recht zur aktiven Teilnahme* am Meinungsbildungsprozess beinhalten¹⁰³.

Das politische Entscheidungsverfahren ist darüber hinaus von derart grosser Bedeutung für das Funktionieren der Abstimmungsdemokratie, dass die Gefahr einer Beeinträchtigung durch den Staat prinzipiell ausgeschlossen werden muss. Geht daher eine behördliche Teilnahme im Abstimmungskampf mit dem Risiko einher, dass damit das angestrebte Ziel einer Verbesserung des Meinungsbildungsprozesses nicht erreicht werden kann, muss auf die Abgabe entsprechender zusätzlicher Informationen unbedingt verzichtet werden. In diesem Sinne ist aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip (vgl. Art. 5 Abs. 2 BV¹⁰⁴) abzuleiten, dass eine staatliche Teilnahme am Abstimmungskampf stets zurückhaltend zu erfolgen hat¹⁰⁵. Einem allfälligen Ausbau der behördlichen Teilnahme am Abstimmungsprozess sind folglich klare Schranken zu setzen.

c. Modalitäten der Informationstätigkeit

Das Bundesgericht hat in seiner reichen Praxis zur Wahl- und Abstimmungsfreiheit die Anforderungen an die Art und Weise der staatlichen Kommunikation konkretisiert und eingegrenzt¹⁰⁶. Rechtsprechung und Lehre leiten aus Art. 34 Abs. 2 BV heute vornehmlich ab, dass behördliche Informationen sachlich, transparent und verhältnismässig sein müssen. Diese Bedingungen umschreiben die allgemeine Pflicht zur Zurückhaltung mit Blick auf die Beurteilung konkreter Informationstätigkeiten der Behörden¹⁰⁷. Im Falle einer Ausweitung der Teilnahmerechte der Behörden sind diese Kriterien daher von noch grösserer Bedeutung und sie bestimmen den Rahmen der staatlichen Kommunikation im Vorfeld von Abstimmungen in verstärktem Masse¹⁰⁸. Die

⁹⁵ Vgl. den Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (Anm. 82), S. 9272, wonach die Stimmberechtigten mit besseren Argumenten überzeugt, nicht aber überredet werden dürften.

⁹⁶ *Auer* (Anm. 15), S. 133 ff., S. 142.

⁹⁷ Vgl. *Besson* (Anm. 12), S. 220.

⁹⁸ Es könnte dann von einem «doux totalitarisme» (*Barrelet* [Anm. 63], S. 311) gesprochen werden.

⁹⁹ Vgl. etwa *Engi* (Anm. 60), S. 146 f.

¹⁰⁰ *Besson* (Anm. 12), S. 165 ff.

¹⁰¹ Vgl. etwa *Engi* (Anm. 60), S. 147; *Hugenschmidt* (Anm. 30), S. 191; *Müller/Schefer* (Anm. 28), S. 626; *G. Müller* (Anm. 52), S. 258 ff.; *Steinmann* (Anm. 21), S. 268; *Seiler* (Anm. 60), S. 590; *Tschannen* (Anm. 27), N 182.

¹⁰² BGer, Urteil 1C_412/2007 vom 18. Juli 2008, in: ZBl 111/2010, S. 507 ff., S. 514.

¹⁰³ Vgl. dazu auch BGer, Urteil vom 20. Januar 2011 (abgedruckt in diesem Heft S. 375 ff.), . 4.3.

¹⁰⁴ Vgl. zum Verhältnismässigkeitsprinzip *Biaggini* (Anm. 59), N 19 ff. zu Art. 5 BV.

¹⁰⁵ Vgl. den Hinweis von *Besson* (Anm. 12), S. 219 f., wonach die Beachtung der Pflicht zur Zurückhaltung eine strengere Beurteilung umfangreicher behördlicher Kampagnen zur Folge haben muss.

¹⁰⁶ Vgl. dazu die ausführliche Darstellung bei *Besson* (Anm. 12), S. 179 ff.

¹⁰⁷ Vgl. *Müller/Schefer* (Anm. 26), S. 626 f. mit Hinweis auf «ein generelles Gebot der Zurückhaltung».

¹⁰⁸ BGer, Urteil 1C_412/2007 vom 18. Juli 2008, in: ZBl 111/2010, S. 507 ff., S. 514; vgl. auch *Besson* (Anm. 12), S. 182 ff.; *Häfelin/Haller/Keller* (Anm. 63), Rz. 1387; *Müller/Schefer* (Anm. 28), S. 626 ff.; *G. Müller* (Anm. 52), S. 260 ff.; *Steinmann* (Anm. 21), S. 260 f.; *Wiederkehr* (Anm. 63), S. 110 ff.

genannten drei Anforderungen sind zudem mit der Forderung nach einem kontinuierlichen Informationsfluss zu ergänzen¹⁰⁹, welche ebenfalls Ausdruck des Zieles ist, dass alle Argumente mit gleicher Chance Eingang in den Willensbildungsprozess finden können.

aa. Kontinuierliche Information

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist aufgrund der Wahl- und Abstimmungs-freiheit strikte zwischen der Orientierung über die laufende Regierungstätigkeit und der Information im Vorfeld von Abstimmungen zu unterscheiden¹¹⁰. Diese Differenzierung hat zur Folge, dass zwar rechtlich zwischen diesen beiden Formen der Informationstätigkeit unterschieden werden muss, ein tatsächlicher Einfluss einer früheren Orientierungstätigkeit auf den späteren Willensbildungsprozess aber trotzdem nicht ausgeschlossen werden kann¹¹¹.

Für den Bund ist in Art. 180 Abs. 2 BV eine Pflicht des Bundesrates zur aktiven Information über die Staatstätigkeit verankert worden. Nach Art. 10 RVOG¹¹² haben Bundesrat und Bundesverwaltung einheitlich, frühzeitig und kontinuierlich über ihre Lagebeurteilungen, Planungen, Entscheide und Vorkehren zu informieren. Diese Informationspolitik 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 demnach bereits in den Vorbereitungsphasen, im eigentlichen Abstimmungskampf wird sie – dann allerdings gestützt auf Art. 10a BPR – nur weitergeführt¹¹³. Diese Form eines kontinuierlichen Informationsflusses ermöglicht es nun aber der Exekutive, frühzeitig «Informationsteppiche» zu legen, welche im Hinblick auf eine künftige Abstimmung eine lenkende und damit propagandistische Wirkung entfalten können¹¹⁴. So begann der Bund im Hinblick auf die Abstimmung über die neue Bundesverfassung von 1999 bereits im Jahre 1995 mit einer entsprechenden Kampagne, welche das übergeordnete Ziel verfolgte, «die Chancen für den erfolgreichen Abschluss der Verfassungsreform zu erhöhen»¹¹⁵. Die Kampagne im Rahmen der allgemeinen Orientierungstätigkeit zielte folglich bereits auf ein bestimmtes, künftiges Abstimmungsergebnis hin und diente nicht der blossen Information. Dieses Beispiel zeigt anschaulich auf,

¹⁰⁹ AG KID (Anm. 26), S. 25 mit Verweis auf Georg Müller. Der Grundsatz kontinuierlicher Information wird teilweise auch unter ein allgemeines Gebot der Fairness subsumiert (vgl. Besson [Anm. 12], S. 223 f.; Decurtins [Anm. 58], S. 387 ff.; G. Müller [Anm. 52], S. 261).

¹¹⁰ Vgl. dazu BGE 121 I 252, 258.

¹¹¹ Kritisch auch Auer (Anm. 15), S. 139.

¹¹² Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997 (Stand am 1. Mai 2011; SR 172.010).

¹¹³ AG KID (Anm. 26), S. 25.

¹¹⁴ Vgl. Tschannen (Anm. 27), N 427 mit Hinweis auf lang dauernde Imagekampagnen.

¹¹⁵ AG KID (Anm. 26), S. 63 f.; vgl. auch S. 49.

dass der Bestimmung des Zeitpunktes, ab welchem eine derart weitgehende Orientierungstätigkeit der Exekutive aufgrund der Wahl- und Abstimmungs-freiheit unterbunden werden muss, eine grosse Bedeutung zukommt.

Das Bundesgericht vertritt die Ansicht, dass eine Orientierungstätigkeit solange zulässig sei, als der Abstimmungsgegenstand nicht definitiv feststehe¹¹⁶. Massgebend ist nach dieser Meinung mithin die Abstimmungsreife einer Vorlage¹¹⁷. Meines Erachtens greift das Abstellen auf diesen (späten) Zeitpunkt indes zu kurz, weil dabei allein auf die vorbereitende Exekutive fokussiert wird, ohne die Rolle der Parlamente bei der Ausarbeitung von Vorlagen ausreichend in die Überlegungen mit einzubeziehen. Der Beschlussfassungs- bzw. Gesetzgebungsprozess wird zwar zumeist durch die Exekutive eingeleitet, welche entsprechende Vorentwürfe erstellt und bereits in diesem frühen Zeitpunkt – insbesondere über das Vernehmlassungsverfahren – in einen Dialog mit wichtigen gesellschaftlichen Gruppierungen und der Bevölkerung tritt. Soweit aber nicht kommunale Vorlagen in Frage stehen, die direkt einer Gemeindeversammlung zur Beratung und Abstimmung vorgelegt werden, endet dieses Verfahren jedoch mit einem Beschlussesentwurf, welchen die Regierung dem Parlament zur weiteren Beratung übergibt. Erst im parlamentarischen Verfahren finden die künftigen Abstimmungsvorlagen ihre definitive Gestalt, nachdem sie unter Einbezug aller relevanten politischen Parteien breit diskutiert wurden. In Parlamentsdemokratien bietet sich dementsprechend als zeitliche Grenze für eine allgemeine Orientierungstätigkeit der Exekutive an, auf den Zeitpunkt der Übergabe eines Beschlusses- oder Vorlagenentwurfes der Regierung an das Parlament abzustellen¹¹⁸. Anschliessend soll die Exekutive ihre Informationstätigkeiten nicht mehr auf die Öffentlichkeit ausrichten, sondern auf das Parlament. Die genannte Grenzziehung erscheint im Übrigen auch deshalb gerechtfertigt, weil der politische Dialog zwischen Staat und Bürgerinnen und Bürgern dadurch nicht unterbrochen oder gar abgebrochen wird, sondern sich nur das Zentrum von der vorbereitenden Exekutive hin zum Parlament als eigentlichem Gesetzgebungsorgan verschiebt¹¹⁹. Auf Bundesebene drängt sich diese Grenzziehung zudem aus einem weiteren Grund auf: Gemäss Art. 10a Abs. 4 BPR darf der Bundesrat im Abstimmungskampf keine von der Haltung der Bundesversammlung abweichende Abstimmungsempfehlung vertreten. Der Bundesrat muss demgemäss sicherstellen, dass er den Stimmberechtigten nicht frühzeitig Informationen zukommen lässt, die in Wi-

¹¹⁶ BGE 121 I 252, 255 ff.

¹¹⁷ So auch Besson (Anm. 12), S. 71 ff., insbesondere S. 82 f.

¹¹⁸ Hingegen ist in Gemeinden, welche kein Parlament kennen, die Abstimmungsreife massgebend.

¹¹⁹ Diese Verschiebung des Zentrums des Dialogs steht m.E. nicht in einem Widerspruch zur Idee eines «responsive government», da der Begriff des «government» auch das Parlament umfasst (vgl. dazu Jörg Paul Müller, «Responsive Government»: Verantwortung als Kommunikationsproblem, ZSR 1995 I, S. 3 ff., S. 9; Besson [Anm. 12], S. 155 f., geht von einem Dialogabbruch aus).

derspruch zur späteren parlamentarischen Empfehlung stehen. Bevor daher die Bundesversammlung eine Vorlage verabschiedet bzw. eine Abstimmungsempfehlung beschlossen hat, muss sich die Exekutive eine entsprechend grosse Zurückhaltung auferlegen.

Der Grundsatz der kontinuierlichen Information fordert im Abstimmungskampf darüber hinaus, dass die staatliche Kommunikation über entscheidungswesentliche Tatsachen jeweils so früh als möglich erfolgt, damit ein kontinuierlicher, kontradiktorischer Meinungs- und Willensbildungsprozess gewährleistet ist¹²⁰. Mit anderen Worten muss den Vertretern der politischen Gegnerschaft im Abstimmungskampf ermöglicht werden, auf neue staatliche Informationen mit Gegenargumenten reagieren zu können¹²¹. Richtig- oder Klarstellungen haben demgemäss so rasch als möglich zu erfolgen und neue Tatsachen müssen umgehend nach ihrem Bekanntwerden kommuniziert werden.

bb. Sachlichkeit

Der Inhalt der behördlichen Informationen wird durch die Anforderung der Sachlichkeit bzw. Objektivität geprägt¹²². Aus dem Kriterium ist zunächst die Vorgabe einer gewissen Vollständigkeit abzuleiten¹²³. Unvollständig bzw. lückenhaft kann eine behördliche Information dann erscheinen, wenn sie nicht alle Tatsachen, Argumente und Gegenargumente enthält und insbesondere, wenn sie entscheidungsrelevante Gegebenheiten verschweigt¹²⁴. Es ist gemäss Bundesgericht jedoch zulässig, wenn nicht auf alle Details und Nebenpunkte oder alle möglichen Konsequenzen einer Vorlage hingewiesen wird. Welche Elemente, Argumente und Informationen für den Entscheid wesentlich sind, ist in jedem Einzelfall gesondert zu prüfen¹²⁵. Das Gebot der Sachlichkeit verbietet es aber zumindest, für den Entscheid der Stimmberechtigten wichtige Elemente zu unterdrücken oder Argumente von gegnerischen Referendums- oder Initiativkomitees falsch wiederzugeben¹²⁶. Bis zu einem gewissen Grad sollen sodann Überspitzungen zulässig sein, jedoch erscheint «ganz allgemein eine gewisse Zurückhaltung im Ton»¹²⁷ notwendig.

¹²⁰ Vgl. AG KID (Anm. 26), S. 25.

¹²¹ Hugenschmidt (Anm. 30), S. 188.

¹²² Der Begriff der Sachlichkeit ist jenem der Objektivität vorzuziehen (Besson [Anm. 12], S. 183).

¹²³ Art. 10a Abs. 2 BPR sieht die Vollständigkeit als eigenes Kriterium vor.

¹²⁴ Vgl. die Abstimmungsbroschüre zur Unternehmenssteuerreform II, welche anerkanntermassen «nicht vollständig» gewesen war (vorne Anm. 78).

¹²⁵ Vgl. BGE 130 I 290, 294 f.; 119 Ia 271, 275 f.; BGer, Urteil 1C_412/2007 vom 18. Juli 2008, E. 5.1. Zudem wird die Ansicht vertreten, es sei zulässig, das Schwergewicht auf jene Informationen zu legen, die vor dem Abstimmungskampf keine ausreichende Beachtung erhalten haben (vgl. dazu AG KID [Anm. 26], S. 25).

¹²⁶ BGE 135 I 292, 293 ff., 298; 132 I 104, 111; 130 I 290, 294; 119 Ia 271, 273; BGer, Urteil 1C_412/2007 vom 18. Juli 2008, E. 5 und 6.

¹²⁷ Tschannen (Anm. 87), S. 658.

Für die Abstimmungserläuterungen ist von einem strengen Massstab auszugehen: Entscheidwesentliche Informationen müssen unbedingt Eingang in die behördlichen Informationen finden. Die Erläuterungen müssen mithin ausgewogen sein, ein umfassendes Bild einer Vorlage mit ihren Vor- und Nachteilen abgeben und den Stimmberechtigten eine eigene Beurteilung ermöglichen¹²⁸. Die behördlichen Informationen haben in diesem Sinne auch dem Grundsatz der Chancengleichheit zu genügen¹²⁹.

cc. Transparenz

Das Kriterium der Transparenz verbietet eine verdeckte behördliche Einflussnahme auf den Willensbildungsprozess. Es schliesst für sich zwar nicht aus, dass etwa Dritte mit der Information über eine Abstimmungsvorlage beauftragt oder als Berater hinzugezogen werden¹³⁰. Die Autorschaft und deren Interessen müssen dem Stimmberechtigten aber in der Information selbst vollständig offen gelegt werden. 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 werden¹³¹. Eine verdeckte finanzielle Intervention ist unter keinen Umständen zulässig und wird zu Recht als gravierende Verletzung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit betrachtet¹³².

Sodann ist die Zuwendung öffentlicher Mittel an ein privates Komitee, in welchem die öffentliche Hand nicht vertreten ist, prinzipiell unzulässig¹³³. Selbst eine offen gelegte finanzielle Unterstützung wäre höchstens dann rechtmässig, wenn sie sich auf eine gesetzliche Grundlage stützen könnte und durch den Staat rechtsgleich an alle privaten Abstimmungskomitees vergeben würde¹³⁴, d.h. unabhängig davon, ob diese die Abstimmungsempfehlung der Behörden oder die gegenteilige Ansicht vertreten. Desgleichen dürfen behördliche Unterlagen nicht nur einer (privaten) Seite zur Verfügung gestellt werden, sondern müssen allen interessierten Kreisen zugänglich sein, insbesondere auch jenen, die einen anderen Standpunkt als denjenigen der Behörden einnehmen¹³⁵. Von Seiten des Staates ist mithin sicherzustellen, dass das Ziel einer

¹²⁸ BGE 130 I 290, 294.

¹²⁹ Vgl. BGE 136 I 389, 391 f.; Besson (Anm. 12), S. 260; Ramseyer (Anm. 9), S. 47 f.

¹³⁰ Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (Anm. 82), S. 9272.

¹³¹ Müller/Schefer (Anm. 28), S. 628.

¹³² BGE 132 I 104, 115 f. = Pra 95 (2006) Nr. 139, S. 955 ff., S. 964 mit Hinweisen; BGE 119 Ia 271, 277 ff.; 114 Ia 427, 442 ff.

¹³³ BGE 132 I 104, 115 = Pra 95 (2006) Nr. 139, S. 955 ff., S. 964 mit Hinweisen.

¹³⁴ Besson (Anm. 12), S. 204 f.

¹³⁵ Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (Anm. 82), S. 9272.

chancengleichen Auseinandersetzung mit gleich langen Spiessen im Mittelpunkt aller behördlichen Bestrebungen steht¹³⁶.

dd. Verhältnismässigkeit

Die Forderung nach der Verhältnismässigkeit staatlichen Handelns durchdringt die verfassungsmässige Ordnung als grundlegendes Prinzip (Art. 5 Abs. 2 BV). Aus dem Grundsatz lässt sich zum einen eine allgemeine Pflicht zur Zurückhaltung der Behörden ableiten, um eine propagandistische Wirkung staatlicher Kommunikation im Vorfeld von Volksabstimmungen generell zu verhindern (vgl. vorne III.2.b). Zum anderen ist die Verhältnismässigkeit gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ein Kriterium bei der Beurteilung konkreter behördlicher Informationstätigkeiten.

Verhältnismässig muss eine Information stets mit Blick auf das angestrebte Ziel bzw. das damit verfolgte öffentliche Interesse sein. In diesem Punkt unterscheidet sich die behördliche Intervention von der Teilnahme. Staatliche Interventionen dienen dem Ziel der Herstellung bzw. der Wiederherstellung eines offenen Meinungsbildungsprozesses. Die Behörden greifen mithin korrigierend in den Willensbildungsprozess ein. Das öffentliche Interesse am Eingriff ist damit klar definiert und begrenzt. Es macht daher Sinn, die Zulässigkeit solcher Interventionen anhand der Kriterien der Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit zu beurteilen. Mittels des Kriteriums der Eignung ist zu überprüfen, ob die staatliche Kommunikation dem angestrebten Ziel grundsätzlich zu dienen vermag. Das Kriterium der Erforderlichkeit verlangt, dass die Behörden das möglichst milde Eingriffsmittel wählen, das eine offene Meinungsbildung (wieder-)herzustellen vermag. Schliesslich muss die in Frage stehende Intervention angemessen sein, d.h. der Eingriffszweck muss mit den tatsächlichen Auswirkungen auf den politischen Meinungsbildungsprozess abgewogen werden. Das Gebot der Verhältnismässigkeit soll mittels dieser Abwägung nicht zuletzt das Überschreiten einer Intervention und damit deren Abgleiten in die Propaganda verhindern. Bei der staatlichen Teilnahme am Abstimmungskampf hingegen geht es um die Beteiligung an einem bereits offenen Willensbildungsprozess. Das öffentliche Interesse ist die Verbesserung bzw. Vertiefung der politischen Auseinandersetzung. Diese Zielsetzung erscheint sehr unbestimmt, weshalb mehr als fraglich ist, ob das Verhältnismässigkeitsprinzip hier in gleicher Weise eine Begrenzungsfunktion wahrnehmen kann¹³⁷.

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung hat das Kriterium der Verhältnismässigkeit anhand des Einsatzes finanzieller Mittel bei behördlichen Interventionen entwickelt. Danach ist der Einsatz unverhältnismässig hoher finanzieller

Mittel unzulässig¹³⁸. Der Grundsatz der Chancengleichheit fordert, dass Behörden im Abstimmungskampf nach Erlass der Abstimmungserläuterungen zumindest nicht mehr aufwenden, «als es den Parteien und anderen Interessengruppen ohne erhebliche Opfer möglich»¹³⁹ wäre. Dieser sehr unbestimmte Massstab – in welcher Höhe wären Opfer konkret als erheblich anzusehen? – kann bei Interventionen aus triftigen Gründen möglicherweise noch eine gewisse Anwendung finden, da in Verbindung mit dem Ziel der Wiederherstellung eines offenen Meinungsbildungsprozesses im Einzelfall eine Grenzziehung stattfinden kann. Bei einer Teilnahme der Behörden hilft der bundesgerichtliche Ansatz dagegen keinesfalls weiter, da hier eine derartige Richtschnur fehlt.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass das Abstellen auf eine rein finanzielle Betrachtungsweise behördlicher Informationstätigkeit ohnehin problematisch ist, insbesondere weil die Behörden gegenüber Privaten über einen Autoritätsvorsprung verfügen, der in einer solchen Abwägung ebenfalls berücksichtigt werden müsste¹⁴⁰. Letztlich können die aufgewendeten finanziellen Mittel nur als *ein* Indiz in Bezug auf die Verhältnismässigkeit einer staatlichen Informationstätigkeit gewertet werden. Des Weiteren stehen heute allen interessierten Kreisen im politischen Diskurs eine Vielzahl von neuen Kommunikationsmitteln und Informationskanälen offen, welche nahezu kostenlos sind und dennoch eine breite Streuung der Informationen ermöglichen. Der Fokus sollte im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung daher stärker auf die Art und Wirkung der gewählten Kommunikationsmittel gelegt werden als auf den betriebenen finanziellen Aufwand. Letztlich kann auch mit verhältnismässig geringen finanziellen Mitteln, aber dank der Verwendung der «richtigen» Kommunikationsmittel ein grosse Wirkung erzielt werden. Das auf Interventionen und finanzielle Mittel ausgerichtete Verhältnismässigkeitsprinzip stösst zumindest im Falle einer Diskursteilnahme der Behörden an Grenzen, da hier die von den Behörden gewählte Art und Weise stets diskutabel erscheint¹⁴¹. Ob eine bestimmte Information durch die Behörden den Willensbildungsprozess der Stimmberechtigten tatsächlich zu verbessern vermag, dürfte jeweils kaum beurteilbar sein. Dies rückt für den Bereich der staatlichen Teilnahme am Abstimmungskampf die Forderung nach entsprechenden gesetzlichen Konkretisierungen in den Vordergrund.

¹³⁶ Vgl. dazu *Decurtins* (Anm. 58), S. 211; *Wiederkehr* (Anm. 63), S. 113; *Caroni* (Anm. 73), S. 176 ff., auch S. 356; vgl. ferner BGE 125 I 441, 446 ff.

¹³⁷ Vgl. dazu auch *Steinmann* (Anm. 63), S. 495.

¹³⁸ BGer, Urteil 1P.141/1994 vom 26. Mai 1995, in: ZBl 97/1996, S. 233 ff., S. 242; BGE 114 Ia 427, 432 und 446; 108 Ia 155, 157.

¹³⁹ So bereits BGer, Urteil vom 8. Juli 1964, in: ZBl 66/1965, S. 245 ff., S. 251; BGE 108 Ia 155, 157.

¹⁴⁰ Vgl. *Tschannen* (Anm. 27), N 187; zur Kritik der Lehre *Besson* (Anm. 12), S. 216 ff. mit Hinweisen.

¹⁴¹ Vgl. *G. Müller* (Anm. 52), S. 263 f.

3. Gesetzliche Grundlage

a. Teilnahmeausbau in behördlicher Eigenregie?

Gemäss einhelliger Lehre und Rechtsprechung bedarf die Vermittlung von Abstimmungserläuterungen keiner gesetzlichen Grundlage¹⁴². Dies ist einleuchtend, da die Herstellung eines offenen Meinungsbildungsprozesses die Vermittlung von entsprechenden Grundlageninformationen durch den Staat erfordert. In diesem Sinne ist mit *Michel Besson* von einer verfassungsrechtlichen Pflicht zur Abgabe von Abstimmungserläuterungen auszugehen¹⁴³. Abstimmungserläuterungen können somit direkt gestützt auf Art. 34 Abs. 2 BV an die Stimmberechtigten abgegeben werden. Aus dem gleichen Grund ist auch für behördliche Interventionen aus triftigen Gründen keine gesetzliche Grundlage erforderlich. Solche Informationen stellen keine Einschränkung der freien Meinungsbildung dar, sondern sind im Gegenteil für die korrekte Willensbildung der Stimmberechtigten unerlässlich¹⁴⁴. Die weiter gehende behördliche Teilnahme am Abstimmungsprozess verlangt hingegen nach zusätzlichen Schranken. Das Verhältnismässigkeitsprinzip vermag hier wie dargelegt keine genügende Begrenzungsfunktion wahrzunehmen.

In der Lehre wird für die staatliche Kommunikation, die über Interventionen aus triftigen Gründen hinausgeht, mehrheitlich zwar eine rechtliche Grundlage vorausgesetzt, es soll dafür aber eine Kreditbewilligung des nach der Finanzordnung des Gemeinwesens zuständigen Organs ausreichen¹⁴⁵. Mit Blick auf Art und Umfang der einsetzbaren Kommunikationsmittel wird indes mit guten Gründen vertreten, es sei dafür – unabhängig vom finanziellen Aufwand – eine Grundlage in einem formellen Gesetz notwendig¹⁴⁶. Ein blosser Budget- oder Ausgabenbeschluss vermag nach *Georg Müller* deshalb nicht zu genügen, weil die Höhe der finanziellen Aufwendungen des Gemeinwesens für die Teilnahme an Abstimmungskämpfen von so grosser Tragweite ist, dass der Gesetzgeber sie festlegen muss. 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

¹⁴² Vgl. *Besson* (Anm. 12), S. 374 f. mit Hinweisen.

¹⁴³ *Besson* (Anm. 12), S. 247.

¹⁴⁴ Vgl. *G. Müller* (Anm. 52), S. 263 f.; *Steinmann* (Anm. 21), S. 262.

¹⁴⁵ BGE 114 Ia 427, 445; vgl. *Auer* (Anm. 5), S. 209 f.; *Decurtins* (Anm. 58), S. 292 ff.; *Ramseyer* (Anm. 9), S. 70 f.; *Widmer* (Anm. 5), S. 218; *Tornay* (Anm. 24), S. 267 f.; a.M. *Hangartner/Kley* (Anm. 38), Rz. 2596.

¹⁴⁶ *G. Müller* (Anm. 52), S. 263 f.; *René Schwab*, Wahlkampf und Verfassung: Schweizerisches und italienisches Verfassungsrecht im Vergleich, Zürich 2001, S. 165; vgl. auch *Mahon* (Anm. 29), S. 257 f. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates führte aus, die Regelung der Abstimmungsinformation betreffe die politischen Rechte nach Art. 164 Abs. 1 Bst. a BV und sei «deshalb in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen» (Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates [Anm. 82], S. 9275).

demokratisch legitimiert¹⁴⁷. Für *Pierre Tschannen* ergibt sich bereits aus dem Legalitätsprinzip (vgl. Art. 5 Abs. 1 BV), dass sich die Exekutive für einen werbenden, aktiven Positionsbezug vom Parlament oder von der Gemeindeversammlung bevollmächtigen lassen muss, falls Geldmittel eingesetzt werden sollen. Das Ermächtigungserfordernis ist nach seiner zutreffenden Ansicht überdies ein Gebot des Demokratieprinzips, soweit die Teilnahme dazu dient, den politischen Willen des Gemeinwesens nach aussen bekannt zu machen¹⁴⁸.

Meines Erachtens gewinnt die Forderung nach einer formellgesetzlichen Festlegung der Möglichkeiten und Grenzen der behördlichen Kommunikation im Abstimmungskampf umso mehr an Bedeutung, je stärker eine Ausweitung der staatlichen Informationstätigkeiten im Vorfeld von Volksabstimmungen ermöglicht wird. Insbesondere führt die vermehrte Teilnahme der Exekutive am Meinungsbildungsprozess zur Gefahr von Interessenkonflikten, da und soweit die Regierung gleichzeitig eine staatliche Wächterfunktion wahrnimmt. Es erscheint problematisch, wenn die Regierung im Abstimmungskampf einerseits Position bezieht und diese aktiv vertritt und sie andererseits eine Interventionspflicht trifft, wenn der Meinungsbildungsprozess nicht (mehr) offen erscheint (vgl. vorne III.2.b). Ob und in welchem Umfang eine solche Doppelrolle akzeptiert werden kann, sollte das Gemeinwesen daher demokratisch beschliessen. 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. Was ist etwa davon zu halten, wenn eine Regierung neu damit beginnen will, anlässlich von Abstimmungskämpfen in Massenmedien aufzutreten, an kontradiktorischen Veranstaltungen wie Podien teilzunehmen oder sich mit modernen Kommunikationsmitteln wie Internet, Facebook und Twitter am öffentlichen Meinungsbildungsprozess zu beteiligen? Sollen gar umfangreichere und teure behördliche Inserate- und/oder Plakatekampagnen zulässig sein¹⁴⁹? Dürfen Behörden ohne weiteres auch bislang «unübliche Wege» einschlagen, etwa Hotlines und Internetseiten einrichten oder den Stimmberechtigten telefonische Auskunftsdienste («Fragetelefone») zur Verfügung stellen¹⁵⁰? Eine derartige Ausweitung der Informationstätigkeit der Behörden im Abstimmungskampf ist meines Erachtens ohne den vorgängigen Erlass einer entsprechenden Gesetzesgrundlage zu unterbinden, weil dadurch die demokratische Legitimität der Abstimmungsentscheidungen untergraben werden kann. Ein bloss tatsächlicher Ausbau der behördlichen Teilnahme müsste insbesondere

¹⁴⁷ *G. Müller* (Anm. 52), S. 263 f.; vgl. den Hinweis von *Hangartner* (Anm. 44), S. 276, dass nach der Rechtsprechung der Beschluss einer Gemeindeversammlung oder ein referendumsfähiger Parlamentsbeschluss dieses Erfordernis ersetzen kann.

¹⁴⁸ *Tschannen* (Anm. 87), S. 660 f.; vgl. auch *ders.* (Anm. 27), N 180; *Decurtins* (Anm. 58), S. 298 ff.

¹⁴⁹ Vgl. BGer, Urteil 1P.141/1994 vom 26. Mai 1995, in: ZBl 97/1996, S. 233 ff., S. 242.

¹⁵⁰ So *Steinmann* (Anm. 63), S. 495.

von der politischen Gegenseite als Propaganda gewertet werden und den Abstimmungsergebnissen würde ein entsprechender Makel anhaften.

b. Aufgabe des Gesetzgebers

Nach Art. 39 Abs. 1 BV sind der Bund und die Kantone je für ihren Bereich für den Erlass von Regelungen auch über die behördliche Informationstätigkeit im Vorfeld von Abstimmungen zuständig. Der Bund hat sich wie dargelegt für ein Diskursmodell entschieden, währenddem die Kantone (noch) dem Interventionsmodell folgen (vgl. vorne II.2.a). Sofern sich die Regelungen zur staatlichen Kommunikation im bundesverfassungsrechtlichen Rahmen namentlich der Art. 8, 34 und 51 BV bewegen¹⁵¹, verfügen die Kantone im Bereich der politischen Rechte über eine sehr grosse Autonomie¹⁵². Der vom Bundesgericht ins Auge gefasste neue Ansatz öffnet den Kantonen zudem einen erheblichen Spielraum in Bezug auf die staatliche Kommunikation im Vorfeld von Volksabstimmungen. Es erscheinen heute verschiedene Modelle staatlicher Kommunikation möglich, welche gleichermaßen geeignet sind, einen offenen Meinungsbildungsprozess im Sinne von Art. 34 Abs. 2 BV zu gewährleisten. Wegen der zentralen Bedeutung der politischen Rechte in der Demokratie drängt es sich daher auf, dass die Kantone die Möglichkeiten und Grenzen der staatlichen Kommunikation im Abstimmungskampf – unter Berücksichtigung ihrer kantonspezifischen politischen Kultur – in einem Gesetz festlegen¹⁵³.

Folgt die Rechtsprechung der Ansicht, dass für die aktive Teilnahme am Meinungsbildungsprozess über das bisher übliche Mass hinaus eine formellgesetzliche Grundlage notwendig ist, wird das Bundesgericht mit einem derartigen Mangel behaftete Abstimmungen kassieren – zumindest wenn das Resultat knapp ausgefallen ist¹⁵⁴. Sollte das Bundesgericht hingegen eine gesetzliche Grundlage für eine Ausweitung der behördlichen Teilnahme am Abstimmungskampf für nicht erforderlich halten, ist zu beachten, dass es entsprechende Lücken selbst füllen müsste. Da Art. 34 Abs. 2 BV grundsätzlich verschiedene Arten bzw. eine unterschiedliche Intensität staatlicher Kommunikation im Vorfeld von Volksabstimmungen zulässt, würde das Bundesgericht nicht umhin kommen, an Stelle der kantonalen Gesetzgeber konkretisierend und rechtsfort-

¹⁵¹ Vgl. BGE 129 I 232, 248; missverständlich BGE 131 I 74, 79.

¹⁵² Vgl. auch *Biaggini* (Anm. 59), N 2 zur Art. 39 BV.

¹⁵³ Solchen Bestimmungen der Kantone kommt materieller Verfassungsrang zu (vgl. *Tschannen* [Anm. 27], N 38 mit Hinweisen). Sie sind nach Art. 34 Abs. 1 BV grundrechtlich geschützt und ihre Verletzung kann mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gerügt werden (Art. 82 lit. c i.V.m. Art. 95 lit. d BGG).

¹⁵⁴ Vgl. dazu BGE 135 I 292, 301; 132 I 104, 116 = Pra 95 (2006) Nr. 139, S. 955 ff., S. 965; BGE 130 I 290, 306; Vgl. zur Praxis auch *Hüfelin/Haller/Keller* (Anm. 63), Rz. 1400 und 2044b; Kritik an der Rechtsprechung etwa bei *Biaggini* (Anm. 59), N 8 zu Art. 34 BV; *G. Müller* (Anm. 52), S. 265; *Michel Besson*, Bundesgericht hebt Volksabstimmung trotz «krassen» Mängeln nicht auf, *Justletter* 19. Februar 2007 [Rz. 7 ff.].

bildend zu wirken. Beispielsweise nehmen Exekutivmitglieder in verschiedenen Kantonen an kontradiktorischen öffentlichen Podien teil¹⁵⁵. Existieren keine kantonalen Regelungen darüber, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Ausmass eine solche aktive Teilnahme möglich ist, wird das Bundesgericht entsprechende Kriterien entwickeln müssen. Statt dass sich die Rechtsprechung eng am kantonalen Recht orientieren könnte und die Bildung von Richterrecht bloss notwendig wäre, wenn das kantonale Recht keine Lösung bereithielte, müsste das Bundesgericht Leitplanken setzen, obschon die Kantone eigene und auf lokale Besonderheiten abgestimmte Kriterien entwickeln könnten¹⁵⁶. Die Kantone würden bei einer gesetzgeberischen Untätigkeit mithin auf eine eigenständige Festsetzung der Möglichkeiten und Grenzen der staatlichen Kommunikation im Vorfeld von Abstimmungen verzichten (vgl. Art. 39 Abs. 1 BV i.V.m. Art. 47 Abs. 1 BV). Auch mit Blick auf die föderalistische Vielfalt wären daher gesetzgeberische Aktivitäten der Kantone im Bereich der staatlichen Kommunikation vor Volksabstimmungen zu begrüssen.

c. Klarheit bezüglich Verwendung der Kommunikationsmittel

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 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 entscheidungsrelevante Tatsachen handelt. Werden etwa Falschinformationen über ein bestimmtes Kommunikationsmittel verbreitet, kann sich eine Richtigstellung über den gleichen Informationskanal aufdrängen. Bei einem Festhalten eines 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 punktuelle Einsatz eines bestimmten zusätzlichen Kommunikationsmittels eingebürgert hat. So entspricht es in verschiedenen Kantonen einer Gewohnheit, dass Exekutivmitglieder nach Abgabe der Abstimmungserläuterungen zusätzlich an Versammlungen über Sachvorlagen referieren¹⁵⁷. 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 Behör-

¹⁵⁵ *Besson* (Anm. 12), S. 279.

¹⁵⁶ Solche bundesgerichtliche Regelungen könnten m.E. die Wirkung weiteren «gemeineidgenössischen Staatsrechts» entfalten (vgl. dazu *Kölz* [Anm. 86], S. 47; *Hangartner/Kley* [Anm. 38], Rz. 444 ff.).

¹⁵⁷ Vgl. *Haefliger* (Anm. 63), S. 229.

den und Stimmberechtigten zulässig ist, lässt sich meines Erachtens der Einsatz desselben gewohnheitsrechtlich rechtfertigen¹⁵⁸. Die weiter gehende aktive *Teilnahme* der Behörden an der Meinungsbildung im Sinne des Diskursmodells hingegen ist und bleibt heikel (vgl. vorne III.2.b). 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.

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.)¹⁵⁹. Das Bundesgericht hat indes eine Abgabe von Informationen nur an bestimmte Zielgruppen sehr kritisch beurteilt¹⁶⁰. Die 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 werden¹⁶¹, damit am Ende alle Stimmberechtigten über dieselben Informationen für ihren Entscheid verfügen¹⁶². Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass das Internet «kein Vergessen» kennt¹⁶³. Einmal veröffentlichte Daten oder Informationen bleiben über Jahre und scheinbar aktuell für alle interessierten

¹⁵⁸ Vgl. Häfelin/Haller/Keller (Anm. 63), Rz. 12; vgl. auch BGE 136 I 376, 387 zur Anerkennung von (verfassungsrechtlichem) Gewohnheitsrecht im Bereich der politischen Rechte.

¹⁵⁹ Im Bund ist die Regelung eingeführt worden, dass die Bundeskanzlei die Abstimmungsvorlage und die Erläuterung mindestens sechs Wochen vor dem Abstimmungstag elektronisch allgemein zugänglich macht (Art. 11 Abs. 3 Satz 2 BPR).

¹⁶⁰ Vgl. BGE 116 Ia 466, 474 f.; BGer, Urteil 1P. 555/1990 vom 4. September 1991, in: ZBI 93/1992, S. 312 ff., S. 315 ff.

¹⁶¹ Vgl. Besson (Anm. 12), S. 325.

¹⁶² 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 [Anm. 12], S. 327 mit Hinweis auf BGer, Urteil 1P.555/1990 vom 4. September 1991, in: ZBI 93/1992, S. 312 ff., S. 316 f.).

¹⁶³ Vgl. dazu die in anderem Zusammenhang geäusserten Worte des Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten, NZZonline vom 29. Juni 2009 «Das Internet vergisst nie».

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 Problemereiche schliessen die Nutzung elektronischer Medien durch die Behörden bei Vorliegen einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage zwar nicht aus, zeigen aber auf, dass die Behörden zusätzlich eine auf diese Medien ausgerichtete Sorgfaltspflicht treffen muss.

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates hat erwogen, im Bundesgesetz über die politischen Rechte eine Liste etwa mit unzulässigen Informationsinstrumenten und -techniken gesetzlich zu verankern. Davon wurde jedoch Abstand genommen mit der Begründung, eine solche Liste könne nicht abschliessend sein und wäre daher nur von erklärendem Inhalt. Eine Aufzählung müsse im Bereich des Allgemeinen bleiben und jeweils im Anwendungsfall ausgelegt werden¹⁶⁴. In der Lehre werden ebenfalls Vorbehalte gegenüber der Schaffung gesetzlicher Grundlagen geäussert, da sich die jeweiligen Willensbildungsprozesse zu Abstimmungsvorlagen zu stark voneinander unterscheiden würden, als dass die Verhältnismässigkeit der Art und Weise der behördlichen Teilnahme gesetzlich näher konkretisiert werden könne¹⁶⁵. Das Fallrecht des Bundesgerichts sei «für eine elastische Weiterbildung» des Abstimmungsrechts als «adäquater» anzusehen¹⁶⁶. Beide Einwände vermögen meines Erachtens jedoch nicht zu überzeugen. Zum einen könnten derartige Befürchtungen in den verschiedensten Regelungsbereichen geäussert werden, da Gesetze grundsätzlich abstrakt formuliert werden. Gesetzesbestimmungen bedürfen zumeist weiterer konkretisierender und vollziehender Umsetzungen auf Verordnungsstufe. Die Anwendung im Einzelfall erfordert sodann vielfach eine Auslegung im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips. Den entsprechenden politischen Willen vorausgesetzt, wäre es meines Erachtens gut möglich, eine Gesetzesgrundlage zu schaffen, welche etwa die Informationstätigkeiten, die finanziellen Grenzen und die Kommunikationsmittel in genügender Bestimmtheit regelt, aber dennoch für allenfalls erwünschte Weiterentwicklungen offen bliebe. Die gegenteilige Besorgnis erscheint denn auch mehr vom Wunsch getragen, den Behörden möglichst wenige Beschränkungen in der Informationstätigkeit aufzuerlegen, als von einer echten Sorge um die Rechtssicherheit. Zum anderen ist aus rechtsstaatlicher Sicht eine gesetzliche Festlegung der Möglichkeiten, Mittel und Grenzen staatlicher Kommunikation gerade erforderlich, um bei einer Ausweitung der Informationstätigkeit Rechtsunsicherheiten bei den Behörden und bei den Stimmberechtigten zu vermeiden.

Falls somit die behördlichen Teilnahmerechte in die Richtung eines Diskursmodells erweitert werden sollen, könnte sich im Sinne der Chancengleichheit einerseits die Einführung finanzieller Grenzen aufdrängen. Andererseits könn-

¹⁶⁴ Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (Anm. 82), S. 9272.

¹⁶⁵ Besson (Anm. 12), S. 371 ff., insbesondere S. 377.

¹⁶⁶ Müller/Schefer (Anm. 28), S. 627 Fn. 96; Besson (Anm. 12), S. 383, S. 385.

ten in Nachachtung dieses Grundsatzes gesetzliche Bestimmungen geschaffen werden, welche – wie die bereits bestehenden Gesetzesregelungen für die Abstimmungserläuterungen – die Ausgewogenheit der staatlichen Informationen sicherstellen¹⁶⁷. Vor allem aber sollte die Möglichkeit eines Einsatzes der verschiedenen Kommunikationsmittel im Grundsatz geregelt werden. Dabei erscheinen gewisse Kommunikationsmittel wie die schriftlichen Abstimmungserläuterungen zwingend notwendig, um die freie Willensbildung in Gang zu setzen (vgl. vorne III.3.a). Andere Kommunikationsmittel hingegen müssen aufgrund der Verfassungs- und Gesetzeslage von vorneherein als unzulässig ausgeschlossen werden¹⁶⁸. Daneben existiert aber eine breite Palette von Kommunikationsmitteln, deren Einsatz möglich oder je nach konkreter Ausgestaltung nicht grundsätzlich ausgeschlossen ist¹⁶⁹. Es handelt sich dabei um Kommunikationsmittel wie etwa den Meinungsaustausch (auf persönlicher Ebene oder via elektronische Medien wie Chat, Facebook oder Twitter)¹⁷⁰, Hotlines und Fragetelefone, Interviews und Medienauftritte¹⁷¹, Reden und kontradiktorische Podiumsgespräche¹⁷², Medienmitteilungen und Pressekonferenzen¹⁷³, Mittel der klassischen Werbung (z.B. Flugblätter, Broschüren, Inserate und

¹⁶⁷ Vgl. etwa Art. 11 Abs. 2 BPR; § 64 Gesetz über die politischen Rechte des Kantons Zürich vom 01.09.2003 (Stand 01.01.2011; LS 161); § 73 Abs. 2 Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 (Stand am 08.12.2010; SR 131.227) i.V.m. § 15a und 16 Gesetz über die politischen Rechte des Kantons Aargau vom 10.02.1992 (Stand vom 01.01.2010; SAR 131.100).

¹⁶⁸ Vgl. das Verbot der politischen Werbung an Radio und Fernsehen (vgl. Art. 93 Abs. 3 BV und Art. 10 Abs. 1 Bst. d Bundesgesetz über Radio und Fernsehen [RTVG] vom 24. März 2006 [Stand am 1. Februar 2010; SR 784.40]; Besson [Anm. 12], S. 291 ff.) sowie das Verbot der Abgabe von Musterleserbriefen und -vorträgen (Besson [Anm. 12], S. 298 ff. und S. 307 f.).

¹⁶⁹ Zum Ganzen Besson (Anm. 12), S. 227 ff. sowie S. 335 mit einer tabellarischen Übersicht.

¹⁷⁰ Vgl. vorstehende Bemerkungen zur zielgruppenorientierten Kommunikation; vgl. auch Art. 11 Abs. 3 BPR.

¹⁷¹ Vgl. dazu Besson (Anm. 12), S. 273 f.; «In-Corpore-Auftritte» von Exekutivbehörden vermögen allerdings die Chancengleichheit zu beeinträchtigen und sind daher unzulässig (vgl. Hangartner/Kley [Anm. 38], Rz. 2597).

¹⁷² Vgl. Besson (Anm. 12), S. 247 f. sowie S. 277 f.; Haefliger (Anm. 63), S. 229; vgl. Art. 83 Abs. 2 Loi genevoise sur l'exercice des droits politiques (LEDP) du 15 octobre 1982, RSG A 5 05, der für Gemeindeexekutiven Folgendes festhält: «Elles peuvent en revanche organiser des débats contradictoires ou y participer»).

¹⁷³ BGer, Urteil 1P.116/2000 vom 5. Mai 2000, E. 2b. Informationen dürfen aber nicht selektiv nur über wohlgesinnte Medien vermittelt werden, sondern müssen rechtsgleich abgegeben werden.

Plakate)¹⁷⁴, bildliche Darstellungen¹⁷⁵, Meinungsumfragen¹⁷⁶ oder politisches Marketing¹⁷⁷. 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.

IV. 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 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 unbe-

¹⁷⁴ Von solchen Mitteln darf nur zurückhaltend und unter strikter Beachtung der bundesgerichtlichen Kriterien Gebrauch gemacht werden. Eigentliche Inserate- oder Plakatekampagnen sind von vorneherein unzulässig (vgl. Besson [Anm. 12], S. 333 f.; vgl. BGE 121 I 252, 254 zum Einsatz von «Werbeklebern» im Rahmen der Orientierungstätigkeit).

¹⁷⁵ Vgl. dazu Besson (Anm. 12), S. 301 ff. mit Hinweisen. Illustrationen darf lediglich ein rein erläuternder Wert zukommen, Modelle oder kurze 3-D-Animationen etwa von Bauprojekten müssen betont sachlich gestaltet sein. Das Veröffentlichen von Videos im Internet («Youtube») ist m.E. unzulässig.

¹⁷⁶ Umfragen können nur bei Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage und nur durch beauftragte private Dritte durchgeführt werden, sofern auf diese Weise Informationslücken bei den Stimmberechtigten festgestellt werden sollen und können (vgl. Besson [Anm. 12], S. 315 ff.; Decurtins [Anm. 58], S. 145).

¹⁷⁷ Der Beizug externer Kommunikationsberater ist bei Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage nicht von vorneherein unzulässig, allerdings ist das Auftragsverhältnis im Sinne des Transparenzgebots offenzulegen und als Teil der betreffenden Information zu verbreiten (vgl. vorne III.2.c). Die Kontrolle über Inhalt und Aufmachung von Informationen sowie die politische und die rechtliche Verantwortung müssen zudem in jedem Fall bei den beauftragenden Behörden verbleiben (Besson [Anm. 12], S. 320).

stimmtes – 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 betreffenden Gemeinwesens herleiten lassen.

Die Legitimität der Abstimmungsentscheide setzt grundsätzlich voraus, dass die Behörden zurückhaltend informieren. Einer eigentlichen *Teilnahmepflicht* des Gemeinwesens am Abstimmungskampf ist vor diesem Hintergrund eine Absage zu erteilen. Für die Bundesebene ist zu bezweifeln, dass die gesetzliche Verankerung des Diskursmodells und der Kriterien der Informations-tätigkeit in Art. 10a Abs. 1 und 2 BPR genügt, um die Gefahr einer propagandistischen Wirkung der Kommunikation der Bundesbehörden zu bannen. Aufgrund der immer noch bestehenden Rechtsschutzlücken und des Verzichts auf eine Regelung in Bezug auf die Verwendung der verschiedenen Kommunikationsmittel kann kaum verhindert werden, dass die Bundesbehörden auch künftig zu offensiv und zu intensiv an Abstimmungskämpfen teilnehmen¹⁷⁸. In den Kantonen ist dementsprechend darauf zu achten, dass bei einer Ausweitung der staatlichen *Teilnahmerechte* über die bestehenden punktuellen Informations- und Interventionspflichten hinaus entsprechende Gesetzesbestimmungen geschaffen werden. Spätestens seit dem mit dem Bundesgerichtsentscheid vom 18. Juli 2008 angedeuteten Richtungswechsel sollte in den Kantonen die Schaffung entsprechender konkretisierender Gesetzesgrundlagen grundsätzlich erwogen werden. Dabei steht es den Kantonen offen, sich auf demokratischer Basis 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.

¹⁷⁸ Vgl. auch die Kritik bei Besson (Anm. 12), S. 139, S. 407; Biaggini (Anm. 59), N 18 zu Art. 34 BV; Müller/Schefer (Anm. 28), S. 625.

Politische Rechte

ZÜRICH

Kantonale Initiative «Ja zur Wahlfreiheit beim Medikamentenbezug», irreführende Abstimmungspropaganda von privater Seite, Handlungspflicht von Seiten der Behörden; Art. 34 Abs. 2 BV. *Rechtsprechung und Doktrin zur unzulässigen Abstimmungsbeeinflussung durch Private* (E. 4). *Behörden können im Einzelfall zur Richtigstellung verpflichtet sein; es steht ihnen ein grosser Ermessensspielraum zu* (E. 4.3 u. 4.4). *Feststellung irreführender Abstimmungspropaganda von Seiten der Ärzteschaft* (E. 2). *Im Abstimmungskampf standen sich zwei gut organisierte Gruppen mit je erheblichen finanziellen Mitteln gegenüber; die irreführende Propaganda der einen Seite stiess auf die Propaganda der andern Seite. Die Stimmberechtigten konnten sich aufgrund der Abstimmungserläuterungen und der Vorlage selber sowie anhand zahlreicher Presseartikel ein zuverlässiges Bild vom Abstimmungsgegenstand machen. Unter diesen Umständen bestand für den Regierungsrat keine Interventionspflicht und liegt keine Verletzung der Abstimmungsfreiheit vor* (E. 5). *Die Stimmrechtsbeschwerde erweist sich als unbegründet.*

(Bundesgericht, I. öffentlich-rechtliche Abteilung, 20. Januar 2011, 1C_472/2010.)

Am 30. November 2008 nahmen die Stimmbürger des Kantons Zürich die Initiative «Ja zur Wahlfreiheit beim Medikamentenbezug (Zürcher Medikamentenabgabe-Initiative)» mit 53,7% Ja-Stimmen an. Der Regierungsrat des Kantons Zürich veröffentlichte die Ergebnisse der Volksabstimmung am 12. Dezember 2008 im Amtsblatt des Kantons Zürich.

Mit Eingabe vom 17. Dezember 2008 erhob eine Stimmbürgerin beim Regierungsrat Beschwerde wegen Verletzung der Abstimmungsfreiheit, u.a. mit der Rüge, der Ausgang der Abstimmung sei durch eine massive Falschpropaganda der Ärzteschaft beeinflusst worden und die zuständigen Behörden seien ihrer Pflicht zu deren Richtigstellung nicht nachgekommen. Nach Entscheiden des Bundesgerichts und des kantonalen Verwaltungsgerichts wies der Regierungsrat den Rekurs am 21. April 2010 in der Sache ab. Eine Stimmrechtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht blieb erfolglos. Dessen Entscheid focht die Stimmbürgerin beim Bundesgericht mit *Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten* an. Das *Bundesgericht* weist die Beschwerde ab, soweit darauf einzutreten war. Aus den *Erwägungen*:

1. Mit der Beschwerde nach Art. 82 lit. c BGG kann die Verletzung von politischen Rechten geltend gemacht werden. Der angefochtene Entscheid ist kantonal letztinstanzlich (Art. 88 BGG). (...) Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens ist damit nur noch die (im kantonalen Verfahren rechtzeitig angefochtene) Irreführung der Stimmberechtigten durch Private und eine damit zusammenhängende Untätigkeit der kantonalen Behörden. (...)