

zde

Zentrum für  
Demokratie  
Aarau

# **Behördenkommunikation in der direkten Demokratie Der Blick der Rechtswissenschaften**

Tagung in Aarau am 24. November 2023

Prof. Dr. Andreas Glaser

# Perspektive der Rechtswissenschaft Bund und Kantone

KORREKTUREN

## Immer wieder Fehler im Abstimmungsbüchlein – dabei wollte die Bundeskanzlei die Qualität verbessern

Die «Lex Netflix» ist nur das jüngste Beispiel: Sechs Mal in den vergangenen vier Jahren musste die Bundeskanzlei Fehler im Abstimmungsbüchlein eingestehen. Ein Departement sticht dabei heraus.

Benjamin Rosch

28.04.2022, 17.57 Uhr

Merken Drucken Teilen



Kanton St.Gallen



# Perspektive der Rechtswissenschaft Gemeinden

Teiländerung einer Nutzungsplanung

## Wettingen AG sagt Abstimmung über umstrittene Vorlage ab

Der Gemeinderat Wettingen AG hat in letzter Minute eine Referendumsabstimmung vom kommenden Sonntag über die Teiländerung einer Nutzungsplanung abgesagt. Es gab Beschwerden gegen die Abstimmungsunterlagen.

Publiziert: 13.11.2023 um 18:55 Uhr | Aktualisiert: 13.11.2023 um 19:45 Uhr

Neuerung in Zürich

## So soll bei Abstimmungen künftig weniger Altpapier entstehen

Stimmberechtigte in Zürich sollen künftig selber entscheiden können, ob sie noch gedruckte Abstimmungsinformationen erhalten möchten. Das Stadtparlament hat einem FDP-Vorstoss zugestimmt.

GEMEINDEVERSAMMLUNG

## Nur 24 anstatt 100 Seiten: «Gmeindsbüechli» werden auch im Freiamt immer dünner

Einige Freiamter Gemeinden haben in den letzten Jahren ihre Broschüren verschlankt und umgestaltet. Die AZ hat sich auf Spurensuche gemacht und nachgefragt, weshalb das so ist und ob Druckereien diesen Trend auch beobachten.



# Rechtsgrundlagen

## Bund – BPR

### – Art. 10a<sup>20</sup> Information der Stimmberechtigten

<sup>1</sup> Der Bundesrat informiert die Stimmberechtigten kontinuierlich über die eidgenössischen Abstimmungsvorlagen.

<sup>2</sup> Er beachtet dabei die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit.

<sup>3</sup> Er legt die wichtigsten im parlamentarischen Entscheidungsprozess vertretenen Positionen dar.

<sup>4</sup> Er vertritt keine von der Haltung der Bundesversammlung abweichende Abstimmungsempfehlung.

---

<sup>20</sup> Eingefügt durch Ziff. I des BB vom 5. Okt. 2007, in Kraft seit 15. Jan. 2009 (AS 2009 1; BBl 2006 9259 9279).

---

### – Art. 11 Abstimmungsvorlage, Stimmzettel und Erläuterungen<sup>21</sup>

<sup>1</sup> Der Bund stellt den Kantonen die Abstimmungsvorlagen und Stimmzettel zur Verfügung.

<sup>2</sup> Der Abstimmungsvorlage wird eine kurze, sachliche Erläuterung des Bundesrates beigegeben, die auch den Auffassungen wesentlicher Minderheiten Rechnung trägt. Die Abstimmungsvorlage muss den Wortlaut der auf dem Stimmzettel gestellten Fragen enthalten. Für Volksinitiativen und Referenden teilen die Urheberkomitees ihre Argumente dem Bundesrat mit; dieser berücksichtigt sie in seinen Abstimmungserläuterungen. Der Bundesrat kann ehrverletzende, krass wahrheitswidrige oder zu lange Äusserungen ändern oder zurückweisen. Verweise auf elektronische Quellen dürfen nur in die Abstimmungserläuterungen aufgenommen werden, wenn der Urheber der Verweise schriftlich erklärt, dass diese Quellen keine rechtswidrigen Inhalte enthalten und nicht zu elektronischen Publikationen rechtswidrigen Inhalts führen.<sup>22</sup>

# Rechtsgrundlagen Kantone – LEDP VD

## ✓ Art. 31 Brochure explicative

<sup>1</sup> Pour les votations cantonales, la Chancellerie d'Etat édite une brochure explicative qu'elle joint au matériel de vote. La brochure explicative est en outre publiée sur le site internet officiel de l'Etat de Vaud au moins six semaines avant le jour du scrutin.

<sup>2</sup> La brochure explicative contient mot pour mot la question posée au corps électoral ainsi que des explications succinctes et objectives sur l'objet du vote comprenant, le cas échéant, l'avis d'importantes minorités. Elle contient également le résultat du vote du Grand Conseil, un avis et une recommandation de vote des autorités. Les recommandations de vote des différentes formations politiques représentées par un groupe au Grand Conseil y figurent également.

<sup>3</sup> Dans le cas d'une initiative ou d'un référendum, le comité remet au département un texte présentant ses arguments. Ce texte est traité équitablement sur le plan graphique et doit avoir une dimension similaire à l'avis des autorités. Le département peut modifier ou refuser des propos portant atteinte à l'honneur, manifestement contraires à la vérité ou trop longs.

<sup>4</sup> Ces dispositions s'appliquent par analogie pour les votations communales. Le greffe municipal met à disposition des membres du corps électoral la brochure explicative au moins six semaines avant le jour du scrutin.

## ✓ Art. 32 Information du corps électoral

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat informe le corps électoral de façon suivie sur les objets soumis à la votation cantonale en expliquant la position des autorités cantonales.

<sup>2</sup> Chacune de ses interventions doit respecter les principes de l'objectivité, de la transparence et de la proportionnalité.

<sup>3</sup> Ces principes s'appliquent par analogie au niveau communal.

# Fehlerhafte Abstimmungserläuterungen Bund

## – BGE 145 I 207

Eidgenössische Volksabstimmung vom Februar 2016 über die Volksinitiative "Für Ehe und Familie - gegen die Heiratsstrafe", Informationslage im Vorfeld der Abstimmung, nachträglich entdeckte krasse Unregelmässigkeiten, Auswirkung auf das Abstimmungsergebnis; Art. 5, 29, 29a, 34, 182 und 189 BV, Art. 10a, 11, 15 und 77 ff. BPR, Art. 82, 88, 89 und 100 BGG.

Rechtsweg im Fall von nachträglich bekannt gewordenen Unregelmässigkeiten im Zusammenhang mit einer eidgenössischen Volksabstimmung (E. 1.1); Beschwerdefrist (E. 1.3); Verbot von echten Noven (E. 1.4); allgemeine Informationslage im Vorfeld einer Abstimmung als möglicher Beschwerdegegenstand (E. 1.5).

Anforderungen an die Erläuterungen gegenüber den Stimmberechtigten, namentlich Grundsätze der Objektivität und Transparenz (E. 2).

Falsche und lückenhafte Informationen, die vor der streitigen Abstimmung abgegeben wurden (E. 3.1-3.3); Verletzung der Abstimmungsfreiheit (**Art. 34 Abs. 2 BV**) (E. 3.4).

Voraussetzungen für die Aufhebung einer Volksabstimmung bei nachträglich bekannt gewordenen Unregelmässigkeiten (E. 4.1); Auswirkung der Aufhebung einer eidgenössischen Volksabstimmung auf den Erwarungsbeschluss des Bundesrats (E. 4.2); Aufhebung der streitigen eidgenössischen Volksabstimmung, weil die Unregelmässigkeiten krass sind, das Abstimmungsergebnis knapp ausfiel und die Rechtssicherheit gewahrt ist (E. 4.3).

# Fehlerhafte Abstimmungserläuterungen Gemeinden

– BGer., Urt. v. 14.5.2018, 1C\_521/2017, 1C\_532/2017, 1C\_545/2017

Le 13 octobre 2016, elle a adressé à tous les électeurs un tout-ménage d'une page portant les armoiries de la commune et la signature des cinq membres de la Municipalité. Elle y explique l'objet de la votation, soit d'une part la création d'un nouveau quartier d'habitations et d'autre part l'acquisition de bâtiments au centre afin de créer des lieux de vie, notamment une auberge et des commerces de proximité. Expliquant que les deux projets sont liés, elle "recommande chaleureusement de voter deux fois oui". Elle explique que des portes ouvertes seront organisées chaque mercredi soir afin de présenter les projets et de répondre aux questions. Est joint à cette lettre le dépliant format A5 de quatre pages intitulé "faisons vivre Tolochenaz", exposant en dix points les raisons de voter oui et rappelant la tenue des portes ouvertes avec une animation 3D présentée par les Municipaux. Les citoyens sont aussi invités à consulter le site Internet du comité "2x OUI" ([www.faisons-vivre-Tolochenaz.ch](http://www.faisons-vivre-Tolochenaz.ch)). Affirmant qu'il s'agit d'une occasion unique de soutenir deux projets raisonnables et qu'il n'y aura pas d'augmentation d'impôts, la Municipalité encourage encore une fois les citoyens à voter. La Municipalité et le comité "2x OUI" ont ainsi exposé conjointement leurs arguments favorables avant même l'envoi du matériel de vote.

# Fehlerhafte Abstimmungserläuterungen Kantone

– BGE 147 I 297

**Art. 82 lit. c BGG, Art. 34 Abs. 2 BV**; Art. 17 Abs. 3 des Gesetzes des Kantons Tessin über die politischen Rechte und Art. 10 Abs. 1 der dazugehörigen Verordnung. Grundsätze der Objektivität und Transparenz betreffend die in der Abstimmungsbotschaft enthaltenen Informationen zu einer kantonalen Volksinitiative.

Die **kategorische Behauptung der Regierung** in der Abstimmungsbotschaft, die umstrittene Gesetzesinitiative bewirke eine **Ungleichbehandlung** und eine **Verletzung von Bundesrecht**, ist **weder objektiv noch transparent noch vollständig**, da es sich in Wahrheit um blossen Zweifel handelt (E. 4). Die den Stimmbürgern vor der Abstimmung abgegebenen Informationen beschränkten sich zudem auf die Stellungnahmen des Staatsrats und des Beschwerdeführers, dem ersten Unterzeichner der Initiative, was das grosse Gewicht der mit der Abstimmungsbotschaft verbreiteten Informationen nicht aufzuwiegen vermochte. Angesichts der **geringen Stimmendifferenz** (50.26 % Nein-Stimmen und 49.74 % Ja-Stimmen) könnten die festgestellten Unregelmässigkeiten das Ergebnis der **Volksabstimmung beeinflusst** haben; diese muss deshalb **aufgehoben** werden (E. 5).

# Einmischung in Abstimmungen anderer Gemeinwesen

– BGE 146 I 129

**Art. 34 Abs. 2 BV**; Intervention von fünf Gemeinden bei der Unterschriftensammlung und der Ergreifung eines kantonalen Referendums.

Voraussetzungen, unter denen eine Gemeinde in die Kampagne im Vorfeld einer kantonalen Abstimmung eingreifen darf (E. 5.1 und 5.2). Vorliegend ist die Gemeinde Avusy ausnahmsweise befugt, an der Ergreifung eines kantonalen Referendums betreffend die Änderung der Zonengrenzen auf ihrem Gebiet teilzunehmen. Als Gemeinde, auf deren Gebiet sich Parzellen befinden, deren Umzonung strittig ist, überschreitet ihr **unmittelbares und besonderes Interesse jenes der übrigen Gemeinden deutlich**. Dagegen verfügen die vier angrenzenden Gemeinden nicht über ein solches Interesse, das ihnen erlaubt, in die kantonale Referendumskampagne einzugreifen. Die Grundsätze der **Verhältnismässigkeit, der Sachlichkeit und der Transparenz wurden im Übrigen gewahrt** (E. 5.3 und 5.4).

Die mit dem Eingreifen der vier angrenzenden Gemeinden verbundenen Unregelmässigkeit hatte auf die Unterschriftensammlung keinen entscheidenden Einfluss. Die Voraussetzungen für die Aufhebung des Zustandekommens des kantonalen Referendums sind damit nicht erfüllt (E. 6).

# Einseitige Ansprachen

Ansprachen des Bundesrates

## Bundesrats-Ansprache vor Abstimmungen verletzt Vielfaltsgebot

Die Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI) sieht keine gesetzliche Verpflichtung für SRF, die Meinung des Bundesrats ohne Gegenmeinung auszustrahlen.

Aktualisiert am Freitag, 02.09.2022, 06:10 Uhr



# Ergebnisse

- Rechtsgrundlagen für eigenes Gemeinwesen hinreichend bestimmt und klar
- Kriterien der Rechtsprechung sehr ausdifferenziert
  - Tatbestände komplex, insbesondere bzgl. anderer Gemeinwesen und dezentraler Verwaltungsträger
  - Rechtsfolgen nicht vorhersehbar

# Reformvorschläge

- Rechtsgrundlagen besser aufeinander abstimmen
  - Sonderkonstellationen regeln?
- Ausweitung des (nachträglichen) gerichtlichen Rechtsschutzes nicht zielführend → Stabilität der demokratischen Entscheidung vs. Abstimmungsfreiheit
- Präventive Qualitätssicherung durch Behörden
  - Vorsicht bei Zahlen und Rechtsauffassungen
  - Einbezug gegnerischer Argumente
  - Schnelle und transparente Korrektur von Fehlern