

Nico van der Heiden, Stefanie Schwab Cammarano, Andrea Töndury, Sven Engesser, Regula Hänggli, Andreas Auer, Frank Esser, Daniel Kübler

Direkte Demokratie in der Informationsgesellschaft

Herausforderungen für den Kanton Aargau



Studienberichte des Zentrums für Demokratie Aarau, Nr. 1
März 2011

IMPRESSUM

Publikationsreihe des Zentrums für Demokratie Aarau (ZDA)

Herausgegeben von Andreas Glaser, Daniel Kübler und Béatrice Ziegler

ISBN-Nr: 978-3-9524228-0-9

Bezugsadresse:

Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA)

Villa Blumenhalde, Küttigerstrasse 21

CH - 5000 Aarau

Telefon: +41 62 836 94 44

E-Mail: info@zdaarau.ch

www.zdaarau.ch

© 2011 bei den Autoren

Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze	7
I Einleitung	8
1. Ausgangslage	8
2. Ziel der Untersuchung	8
II Der verfassungsrechtliche Rahmen der staatlichen Kommunikation im Vorfeld von Volksabstimmungen	10
1. Ausgangslage und Fragestellung	10
2. Vom Interventionsverbot zum Teilnahmerecht	11
2.1. Interventionsverbot	11
2.1.1 Grundsatz	11
2.1.2 Relativierung: Beratungsfunktion	11
2.1.3 Ausnahme: Triftige Gründe	13
2.1.4 Interventionen von Behördenmitgliedern und anderen Gemeinwesen	14
2.2. Neuere Entwicklung in Lehre und Rechtsprechung	15
2.2.1 Fokus auf Art und Weise sowie Wirkung von Informationen	15
2.2.2 Allmähliche Harmonisierung der Praxis auf Bundes- und Kantonsebene?	16
3. Anforderungen an die staatliche Kommunikation	17
3.1. Notwendigkeit der Begriffsklärung	17
3.1.1 Intervention und Teilnahme	18
3.1.2 Information	18
3.1.3 Kommunikation	18
3.2. Sicherstellung einer offenen Meinungsbildung	19
3.2.1 Informations- und Interventionspflicht	19
3.2.2 Wahrung der Chancengleichheit und Propagandaverbot	19
3.2.3 Grundsätze der Informationstätigkeit	20
3.3. Gesetzliche Grundlage	24
3.3.1 Teilnahmeausbau in behördlicher Eigenregie?	24
3.3.2 Notwendigkeit einheitlicher Kriterien	25
3.3.3 Zuständigkeit des kantonalen Gesetzgebers	26
3.4. Ermittlung des Regelungsbedarfs	27
3.4.1 Weshalb? (Anlass der Informationstätigkeit)	27
3.4.2 Wer? (Behörden, anderes Gemeinwesen etc.)	27
3.4.3 Wann? (Zeitpunkt der verschiedenen Informationstätigkeiten)	28
3.4.4 Wie? (Art und Weise der Informationstätigkeit)	28
3.4.5 Wie viel? (Einsatz finanzieller Mittel)	29
3.4.6 Mit welchen Kommunikationsmitteln?	29
4. Schlussfolgerung	32

III	Die Meinungsbildung der StimmbürgerInnen und die Rolle der politischen Kommunikation	34
1.	Einleitung	34
2.	Meinungsbildungsprozess in Abstimmungen	35
2.1.	Teilnahme an Abstimmungen	35
2.2.	Der Meinungsbildungsprozess und die wichtige Rolle der politischen Akteure	35
2.3.	Qualität des Meinungsbildungsprozesses	37
3.	Die politische Entscheidungsfindung im Kanton Aargau	37
3.1.	Regierungsvertrauen im Kanton Aargau	37
3.2.	Demokratiequalität im Kanton Aargau	41
3.2.1	Kantone im Demokratiebarometer	41
3.2.2	Konkordanz	42
3.3.	Beteiligung am politischen Prozess im Kanton Aargau	43
3.4.	Der Meinungsbildungsprozess der Aargauer Stimmbevölkerung	48
4.	Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen	53
IV	Herausforderungen und Möglichkeiten der Regierungskommunikation	55
1.	Einleitung	55
1.1.	Ausgangslage	55
1.2.	Aufbau und methodisches Vorgehen	55
2.	Aktuelle Herausforderungen der Regierungskommunikation	56
2.1.	Veränderungen und Herausforderungen aus Sicht der Staatskanzlei Aargau	56
2.2.	Veränderungen im intermediären System	57
2.2.1	Wandel der Öffentlichkeit und des Mediensystems	57
2.2.2	Medienkonzentration und deren Folgen	58
2.2.3	Politische Medieninhalte und deren Nutzung	59
2.2.4	Parteien, Verbände und Parlament in der Politikgestaltung und -vermittlung	62
2.3.	Neuere Entwicklungen im Bereich der Politischen Kommunikation	63
2.4.	Veränderungen und Herausforderungen aus der Sicht der befragten ExpertInnen	65
2.5.	Zwischenfazit: Handlungsfelder der Regierungskommunikation	66
3.	Aargauer Regierungskommunikation im Vergleich	67
3.1.	Definition Regierungskommunikation	67
3.2.	Kontextbedingungen der Regierungskommunikation in der Schweiz	67
3.3.	Zielgruppen und Kanäle der nationalen und kantonalen Regierungskommunikation	68
3.4.	Regierungskommunikation auf Bundesebene	70
3.4.1	Schweizer Regierungskommunikation im internationalen Vergleich	70
3.4.2	Resonanz der Regierungskommunikation auf Bundesebene	71
3.5.	Regierungskommunikation auf kantonaler Ebene	72
3.5.1	Aargauer Regierungskommunikation im interkantonalen Vergleich	72
3.5.2	Resonanz der Aargauer Regierungskommunikation	73

3.6.	Beurteilung der Aargauer Regierungskommunikation durch die befragten ExpertInnen	74
3.7.	Zwischenfazit Benchmark-Analyse	74
4.	Empfehlungen aus der Sicht der befragten ExpertInnen	75
4.1.	Empfehlungen	75
4.1.1	Grundsatz 1: Mehr strategische Kommunikation	75
4.1.2	Grundsatz 2: Proaktiv und kontinuierlich kommunizieren	76
4.1.3	Grundsatz 3: Bedürfnis- und dialogorientiert kommunizieren	76
4.2.	Empfehlungen zur Verbesserung der Effektivität der Kommunikation	77
4.2.1	Mehr direkte Kommunikation mit den BürgerInnen	77
4.2.2	Kontakte zu Medienschaffenden pflegen und auf Bedürfnisse eingehen	78
4.2.3	Informationen medien- und publikumsgerechter aufbereiten	79
4.2.4	Zielgruppengerechte Kanäle, Sprache und Kommunikatoren verwenden	80
4.2.5	Eigene Themen setzen	81
4.3.	Empfehlungen zur Verbesserung der Partizipation der BürgerInnen	82
4.3.1	Kommunikation und Transparenz	82
4.3.2	Reformprozesse kommunikativ begleiten und dabei die Emotionen der Bevölkerung ernst nehmen	82
4.3.3	Mobilisierungskampagnen und BürgerInneneinbindung	83
4.3.4	Imagekampagnen lancieren	84
4.4.	Zwischenfazit	84
5.	Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen	85
6.	Ausblick	88
V	Synthese und Handlungsempfehlungen	89
	Literaturverzeichnis	91
	Anhang	98

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Regierungsniederlagen im Kanton Aargau	38
Tabelle 2:	Regierungsniederlagen im Kanton Aargau nach Art der Vorlage.....	39
Tabelle 3:	Regierungsniederlagen alle Kantone.....	39
Tabelle 4:	Regierungsniederlagen ausgewählte Kantone.....	40
Tabelle 5:	Regierungsniederlagen und Stimmbeteiligung.....	41
Tabelle 6:	Profiteure höherer Informiertheit / höherer Beteiligung	44
Tabelle 7:	Vergleich der Stimmbeteiligung (national) Kanton Aargau und gesamte Schweiz.....	45
Tabelle 8:	Vergleich der Stimmbeteiligung (national) Kantone AG, BS, LU und ZH	45
Tabelle 9:	Kanton Aargau: Beteiligung an kantonalen Abstimmungen.....	46
Tabelle 10:	Stimmbeteiligung Kanton Aargau: National und kantonal	46
Tabelle 11:	Beteiligung an nationalen und kantonalen Abstimmungen.....	47
Tabelle 12:	Vergleich Abstimmungsbeteiligungen Kanton Aargau / alle Kantone	47
Tabelle 13:	Vergleich Abstimmungsbeteiligung Kanton Aargau / Basel-Stadt / Luzern / Zürich.....	48

Tabelle 14: Informationskanäle zur Meinungsbildung vor Abstimmungen.....	50
Tabelle 15: Nutzung von amtlichen Informationen nach Geschlecht (Kanton Aargau)	51
Tabelle 16: Nutzung von amtlichen Informationen nach Alter (Kanton Aargau).....	52
Tabelle 17: Nutzung von amtlichen Informationen nach Links-Rechts-Einordnung.....	52
Tabelle 18: Nutzung von amtlichen Informationen nach Bildungsabschluss (Kanton Aargau)	52
Tabelle 19: Informationsaffiner Nutzerkreis nach Medien- und Raumtyp	61
Tabelle 20: Entwicklung der Kampagnenkommunikation.....	64
Tabelle 21: Befragte ExpertInnen	99
Tabelle 22: Kenntnisse nationaler Abstimmungsvorlagen.....	100
Tabelle 23: Detailkenntnisse nationaler Abstimmungsvorlagen	100
Tabelle 24: Kenntnisse der Bundesratsposition	100
Tabelle 25: Schwierigkeit, sich eine Meinung zu bilden	100
Tabelle 26: Bedeutung der Abstimmung für die Schweiz.....	101
Tabelle 27: Bedeutung der Abstimmung für die eigene Person.....	101
Tabelle 28: Interesse an Politik allgemein.....	101
Tabelle 29: Häufigkeit politischer Diskussionen	101
Tabelle 30: Häufigkeit nach der Meinung gefragt zu werden	102
Tabelle 31: Fähigkeit, andere zu überzeugen	102
Tabelle 32: Nutzung von Zeitungsartikeln zur Meinungsbildung.....	102
Tabelle 33: Nutzung des Radios zur Meinungsbildung.....	102
Tabelle 34: Nutzung des Fernsehens zur Meinungsbildung.....	103
Tabelle 35: Nutzung von amtlichen Informationen zur Meinungsbildung	103
Tabelle 36: Nutzung von Flugblättern/Prospekten zur Meinungsbildung.....	103
Tabelle 37: Nutzung von Werbung in Zeitungen zur Meinungsbildung.....	103
Tabelle 38: Nutzung von Strassenplakaten zur Meinungsbildung	104
Tabelle 39: Nutzung von Leserbriefen zur Meinungsbildung.....	104
Tabelle 40: Nutzung von Informationsständen zur Meinungsbildung	104
Tabelle 41: Nutzung von Direktmailing zur Meinungsbildung.....	104
Tabelle 42: Nutzung von Informationen an der Arbeitsstätte zur Meinungsbildung	105
Tabelle 43: Nutzung des Internets zur Meinungsbildung.....	105
Tabelle 44: Nutzung des Internets nach Alter	105
Tabelle 45: Nutzung von Informationskanälen nach Geschlecht (Kanton Aargau).....	106

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entscheidungsbaum beim Meinungsbildungsprozess	35
Abbildung 2: Informationskanäle im Kanton Aargau im Längsschnitt.....	51
Abbildung 3: Vergleich WegpendlerInnen und kantonale Abstimmungsbeteiligung im Querschnitt..	98
Abbildung 4: Vergleich Stimmbeteiligung und Informiertheit bei nationalen Abstimmungen	98
Abbildung 5: Informationskanäle in allen Kantonen (ohne Aargau) im Längsschnitt.....	99

Das Wichtigste in Kürze

Aufgrund verschiedener Erfahrungen in den letzten Jahren möchte die Staatskanzlei Aargau der Herausforderung der Teilnahme, bzw. Nichtteilnahme der Bürger und Bürgerinnen an den politischen Prozessen im Kanton auf den Grund gehen. Vor diesem Hintergrund untersucht die vorliegende Studie die aktuellen Herausforderungen für die Regierungskommunikation im Kanton Aargau. Die Untersuchung gliedert sich in drei Teile:

Im ersten Teil wird der verfassungsrechtliche Rahmen staatlicher Kommunikation untersucht. Ein Bundesgerichtsurteil aus dem Jahr 2008 ermöglicht den Behörden eine stärkere Teilnahme am politischen Prozess, nachdem zuvor noch ein relativ striktes Interventionsverbot galt. Nach heutiger Rechtsprechung müssen behördliche Informationen sachlich, transparent und verhältnismässig sein. Zusätzlich ist der Zeitpunkt der Behördeninformation entscheidend: So gehört die Kommunikation im ordentlichen politischen Prozess zum erlaubten Standardrepertoire der Behörden. Hingegen ist beim unmittelbaren Abstimmungskampf grössere Zurückhaltung geboten.

Im zweiten, politikwissenschaftlichen Teil werden die Meinungsbildung der StimmbürgerInnen und die Rolle der politischen Kommunikation untersucht. Dabei zeigt sich, dass die Aargauer Regierung im Langzeit-Vergleich erfolgreicher agiert als andere Kantonsregierungen. Lediglich in den letzten fünf Jahren hat sie wichtige Abstimmungen verloren. Die Stimmbeteiligung bei kantonalen Abstimmungen ist im Aargau eher tief. Die Regierung würde tendenziell von einer höheren Beteiligung und einer besseren Informiertheit der Stimmbevölkerung profitieren. Die StimmbürgerInnen im Kanton Aargau nutzen primär die klassischen Medienkanäle (Zeitung, Radio, Fernsehen) und nur sehr vereinzelt das Internet zur Meinungsbildung. Ebenfalls wichtig bleibt die Abstimmungsbroschüre. Aus politikwissenschaftlicher Sicht werden dem Kanton Aargau drei Dinge empfohlen: Bei künftigen Abstimmungen die Durchführung einer Nachbefragung zur Klärung der Abstimmungsmotive zu prüfen, auf den Einbezug aller politischer Kräfte im Vorfeld wichtiger Abstimmungen zu achten und bei heiklen Geschäften die vorgängige Durchführung von Bürgerbeteiligungsformen in Betracht zu ziehen.

In einem dritten, publizistikwissenschaftlichen Teil wurde die Regierungskommunikation einer Analyse unterzogen. Dabei wird festgestellt, dass die Aargauer Regierungskommunikation grundsätzlich als vergleichsweise gut bezeichnet werden kann. Dennoch kann die spezifische Ansprache der Zielgruppen noch verbessert werden, insbesondere durch moderne Kommunikationskanäle, welche eine direkte Interaktion zwischen Regierung und Bevölkerung ermöglichen. Auch sollte sich die Regierungskommunikation stärker der massenmedialen Logik anpassen und die Mediennutzungsmuster der verschiedenen Bevölkerungsgruppen berücksichtigen. Aus publizistikwissenschaftlicher Sicht wird empfohlen, bestehende Informationskanäle auszubauen, neue Kommunikationskanäle zu etablieren, Informationen nutzergerecht aufzubereiten und die Lancierung einer Imagekampagne in Betracht zu ziehen.

I Einleitung

1. Ausgangslage

In seinem kürzlich erschienenen Essay über den Wandel der modernen Demokratien definiert der britische Politikwissenschaftler Colin Crouch (2009: 9) die Demokratie idealtypisch als Herrschaftsform, die voraussetzt,

„dass sich eine sehr grosse Zahl von Menschen lebhaft an ernsthaften politischen Debatten und an der Gestaltung der politischen Agenda beteiligt [...], dass diese Menschen ein gewisses Mass an politischem Sachverstand mitbringen und sie sich mit den daraus folgenden politischen Ereignissen und Problemen beschäftigen.“

Angesichts des gesellschaftlichen Wandels zu Beginn des 21. Jahrhundert stellt sich jedoch immer drängender die Frage, inwiefern diese Voraussetzungen immer noch gegeben sind. Aus Sicht der politischen Akteure steht hier vor allem der Wandel der Medienlandschaft im Vordergrund. In ihrer Wahrnehmung erschweren die Konzentrationsprozesse in der Medienlandschaft sowie die gewandelten Mediennutzungsmuster eine vertiefte öffentliche Auseinandersetzung mit politischen Sachgeschäften auf kantonaler Ebene. Konstatiert wird ein Bedeutungsverlust der redaktionellen Berichterstattung über die kantonale und lokale Politik, welche die Versorgung der StimmbürgerInnen mit politikrelevanter Information erschwert. In diesem Sinne berichtet die Staatskanzlei des Kantons Aargau von zunehmenden Herausforderungen, die Mitglieder der Gemeinschaft zu animieren, sich an der kantonalen Politik zu beteiligen.

2. Ziel der Untersuchung

Im September 2010 beauftragte die Staatskanzlei des Kantons Aargau Prof. Dr. Andreas Auer, Prof. Dr. Frank Esser und Prof. Dr. Daniel Kübler vom Zentrum für Demokratie Aarau mit einer Analyse der Herausforderungen der direkten Demokratie in der Informationsgesellschaft. Für die eigentliche Untersuchung zwischen September 2010 und Februar 2011 wurde das Team erweitert um Dr. Andrea Töndury für den juristischen Teil, Dr. Nico van der Heiden und Dr. des. Regula Hänggli für den politikwissenschaftlichen Teil sowie Dr. des. Stefanie Schwab Cammarano und Sven Engesser M.A. für den publizistikwissenschaftlichen Teil. Folgende Fragen standen im Zentrum der Untersuchung:

1. Welches ist der rechtliche Rahmen, in dem sich die politische Kommunikation von Exekutivbehörden in der Schweiz und im Kanton Aargau bewegen muss?
2. Wie haben sich die politischen Kommunikationsverhältnisse im Kanton Aargau in den letzten Jahren verändert? Welche Herausforderungen ergeben sich daraus für die politische Kommunikation der Exekutivbehörden? Wie sollen sie auf diese Herausforderungen reagieren?
3. Wie haben sich die Prozesse der Meinungsbildung bei den Aargauer StimmbürgerInnen in den letzten Jahren entwickelt? Wie ist die Qualität dieser Meinungsbildungsprozesse zu beurteilen? Welche Rolle spielen bei diesen Meinungsbildungsprozessen die politischen Akteure – Behörden, Parteien, Interessenverbände, zivilgesellschaftliche Vereine? Hat sich diese Rolle durch die Veränderungen in der Medienlandschaft verändert?

Der Aufbau des Forschungsberichts folgt diesen drei Fragen. Im Teil II werden die Ergebnisse der juristischen Untersuchung zu Möglichkeiten und Grenzen der politischen Kommunikation von Exekutivbehörden in der Schweiz und im Kanton Aargau dargestellt. In Teil III werden die politikwissenschaftlichen Erkenntnisse dargestellt. Anschliessend wird im Teil IV die publizistikwissenschaftliche Untersuchung zur Regierungskommunikation vorgestellt. Im Teil V werden die Ergebnisse der drei Teile synthetisiert und die wichtigsten Handlungsempfehlungen zusammengefasst.

II Der verfassungsrechtliche Rahmen der staatlichen Kommunikation im Vorfeld von Volksabstimmungen

Andrea Töndury, Dr. iur., Rechtsanwalt

1. Ausgangslage und Fragestellung

Die staatliche Kommunikation im Vorfeld von Volksabstimmungen bewegt sich in einem Spannungsfeld zwischen dem Bedürfnis nach objektiver Information der Stimmberechtigten einerseits und der Gefahr einer „propagandistischen“ Einflussnahme des Gemeinwesens andererseits. Verfassungsrechtlicher Ausgangspunkt der Beurteilung staatlicher Informationstätigkeit ist die Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV), die jedem/jeder Stimmberechtigten den Anspruch verleiht, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Die Abstimmungsfreiheit nach Art. 34 Abs. 2 BV garantiert in diesem Sinne, dass jedeR Stimmberechtigte seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen kann. Zudem gewährleistet sie die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung¹.

Rechtsprechung und Lehre haben dieses politische Grundrecht im Laufe der letzten Jahrzehnte unterschiedlich ausgelegt. Unbestritten dürfte heute sein, dass behördliche Abstimmungserläuterungen und -empfehlungen unter dem Gesichtspunkt der Abstimmungsfreiheit nicht nur zulässig, sondern gar geboten sind. Die Behörde ist dabei nicht zur Neutralität, aber zur Objektivität verpflichtet. Bis vor wenigen Jahren waren sich das Bundesgericht und die Mehrheit der Lehre hingegen darin einig, dass sich das Gemeinwesen über die Erläuterungen und Empfehlungen zum Abstimmungsgegenstand hinaus aus dem Abstimmungskampf herauszuhalten und den Meinungsbildungsprozess den gesellschaftlichen und politischen Kräften zu überlassen hat. Ausnahmen wurden nur aus triftigen Gründen als zulässig erachtet, z.B. um irreführende private Propaganda richtig zu stellen. Einen Monat nach der wuchtigen Ablehnung der Initiative „Volkssouveränität statt Behördenpropaganda“ durch Volk und Stände im Juni 2008 hat das Bundesgericht nun aber eine Wende vollzogen und sich grundsätzlich für ein Recht der Behörden auf Teilnahme an der politischen Auseinandersetzung ausgesprochen. Danach legt es nicht mehr so viel Gewicht auf das Interventionsverbot mit allfälligen Abweichungen, sondern primär auf die Art und Weise sowie auf die konkrete Wirkung der behördlichen Informationen, welche sachlich, transparent und verhältnismässig sein müssen (Urteil 1C_412/2007 vom 18. Juli 2008)².

Im Folgenden soll der Frage nachgegangen werden, was dieser neue Ansatz mit sich bringt und was für konkrete Folgen er für die Behörden und die Stimmberechtigten hat bzw. haben könnte.

¹ Bger. Urteil 1C_174/2010 vom 14. Dezember 2010, E. 2 (zur Publikation vorgesehen); BGE 135 I 292, 294; BGE 132 I 104, 108 = Pra 95 (2006) Nr. 139, 955 ff., 957; BGE 131 I 442, 447; BGE 130 I 290, 294; BGer. Urteil 1C_412/2007 vom 18. Juli 2008 E. 4; je mit Hinweisen.

² Abgedruckt in: ZBl 2010, S. 507 ff.

2. Vom Interventionsverbot zum Teilnahmerecht

2.1. Interventionsverbot

2.1.1 Grundsatz

Das Bundesgericht und die ältere Lehre betrachteten das behördliche Tätigwerden im Abstimmungskampf früher als eine prinzipielle Gefahr für die angestrebte Offenheit des Entscheidungsprozesses³. Daraus wurde ein striktes Interventionsverbot abgeleitet. Die Stimmberechtigten sollten sich nach dieser Ansicht ihre Meinung möglichst ohne jede behördliche Einmischung bilden können, weshalb sich die Behörden grundsätzlich aus dem Abstimmungskampf herauszuhalten hatten⁴. Diese interventionskritische Haltung leitete sich aus dem der Demokratie zugrunde liegenden Bild eines/einer aufgeklärten, gebildeten und rational denkenden Bürgers/Bürgerin ab, dem zugetraut wird, zwischen gegensätzlichen Auffassungen zu unterscheiden, unter verschiedenen Meinungen auszuwählen, politische Übertreibungen als solche zu erkennen und dementsprechend vernunftgemäss zu entscheiden⁵. Das Bundesgericht forderte daher von den Behörden bisher ein sehr grosses Mass an Zurückhaltung. Auf diese Weise glaubte er am Besten gewährleisten zu können, dass die Willensbildung den gesellschaftlichen und politischen Kräften vorbehalten bleibt⁶. Das Interventionsverbot wurde von einem Teil der älteren Lehre auch aus der Vorgabe der innenpolitischen Neutralität von Behörden hergeleitet⁷. Nach dem dahinter stehenden Verständnis sind Staat und Gesellschaft streng getrennt, d.h. die Willensbildung soll sich ausschliesslich vom Volk zu den Behörden vollziehen⁸. Das Bundesgericht ist dieser Ansicht jedoch nicht gefolgt, sondern hat aus praktischen Gründen auch eine gewisse „Beratungsfunktion“ der Behörden gegenüber den Stimmberechtigten anerkannt⁹.

2.1.2 Relativierung: Beratungsfunktion

Mit der Anerkennung der Beratungsfunktion rückte das Bundesgericht vom strikten Interventionsverbot im Sinne einer von den Behörden in jeder Beziehung unbeeinflussten Willensbildung ab¹⁰. In einem Entscheid vom 4. September 2001 bezeichnete das Bundesgericht eine gänzlich staatsfreie Willensbildung gar als unrealistisch¹¹. Nach der Rechtsprechung beschränkte sich die Beratungsfunktion der Behörden bisher aber auf die Abgabe von Informationen in den Erläuterungen der Abstimmungsbroschüre, welcher eine Empfehlung an die Stimmenden beigefügt werden darf (nicht aber muss)¹². Die Behörden müssen sich in diesem Sinne nicht neutral verhalten, sondern dürfen ihre Meinung zu einer Vorlage grundsätzlich kundtun¹³.

Abstimmungserläuterungen sind nach Ansicht des Bundesgerichts mit der Wahl- und Abstimmungsfreiheit ohne Weiteres vereinbar, sofern sie die Funktion wahrnehmen, in einer fairen Weise einen Beitrag zur Information und Meinungsbildung der Stimmberechtigten zu leisten. Diesen wird durch dieses Kommunikationsmittel insbesondere ermöglicht, relativ rasch und unkompliziert Grund-

³ Vgl. BGE 119 Ia 271, 273; BGE 121 I 252, 256 f.; vgl. HANGARTNER/KLEY, Rz. 2593 ff.; WIDMER, S. 189 f.

⁴ BGer. Urteil 1P. 3/1997 vom 3. Juni 1997, in: ZBI 1998, S. 85 ff., S. 85 f.

⁵ BGE 98 Ia 73, 80.

⁶ BGE 129 I 232, 244 f.

⁷ Vgl. etwa RAMSEYER, S. 50; WIDMER, S. 178 ff.

⁸ Vgl. WIDMER, S. 178.

⁹ Vgl. etwa BGer. Urteil 1P.116/2000 vom 5. Mai 2000, E. 2b; BGE 118 Ia 259, 262; BGE 117 Ia 452, 457; BGE 113 Ia 291, 296.

¹⁰ Vgl. BESSON, S. 121; JEAN-FRANÇOIS AUBERT, Bundesstaatsrecht der Schweiz, Bd. II, Basel/Frankfurt a.M. 1995, Nachtrag, Rz. 1218.

¹¹ 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“).

¹² BGE 89 I 437, 443; BGE 112 Ia 332, 335; BGE 119 Ia 271, 273; BGE 121 I 252, 255 f.

¹³ AUER, S. 134.

lageninformationen zu einer Vorlage zu erhalten¹⁴. Von den Abstimmungserläuterungen wird deshalb zu Recht verlangt, dass sie inhaltlich objektiv und hinreichend vollständig sein müssten bzw. über den Zweck und die Tragweite der Vorlage nicht falsch orientieren dürfen¹⁵. Eine unerlaubte Informationstätigkeit liegt umgekehrt somit dann vor, wenn die Behörde in amtlichen Erläuterungen nicht objektiv informiert, sondern den Zweck und die Tragweite der Vorlage unrichtig darstellt¹⁶. Den schriftlichen Abstimmungserläuterungen sind die mündlichen Erläuterungen von Gemeindebehörden anlässlich von Gemeindeversammlungen gleichgestellt¹⁷.

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 einzugreifen,¹⁸ dies hat aber nicht zur Folge, dass die staatlichen Behörden keinerlei Informationen abgeben dürfen. Von einer eigentlichen Intervention des Gemeinwesens in den Wahlkampf hat die Rechtsprechung daher ein indirektes Eingreifen in Form von Unterstützungen und Hilfeleistungen unterschieden. So ist die Abgabe etwa von Wahlanleitungen nicht nur mit der Wahl- und Abstimmungsfreiheit vereinbar, sondern bei anspruchsvollen Wahlverfahren erwünscht¹⁹. Darüber hinaus kann in Einzelfällen, bei ungewöhnlichen Konstellationen eine Information über das Vorgehen und das Wahlverfahren gar notwendig sein. Insofern wurde aus dem Bundesverfassungsrecht im Einzelfall auch eine Informationspflicht abgeleitet²⁰. So hielt das Bundesgericht etwa fest, dass die Stimmberechtigten bei geänderter Rechtslage auf die Möglichkeit und die Voraussetzungen einer stillen Wahl hingewiesen werden müssten²¹. Das Bundesgericht hat darüber hinaus unter besonderen Umständen eine gewisse Beratungsfunktion der Behörden bezüglich der Qualifikation einzelner KandidatInnen nicht als unzulässig betrachtet²². Solche Informationen müssen allerdings strikte neutral sein und dürfen keinesfalls einzelne KandidatInnen oder Parteien und Gruppierungen bevorzugen oder benachteiligen.

Die dargestellte Beratungsfunktion der Behörden betrifft den Beginn des Abstimmungskampfes. Nach Abgabe der entsprechenden Informationen sind staatliche Interventionen gemäss der älteren Lehre und Rechtsprechung nur noch in Ausnahmefällen denkbar. Demgemäss werden zwei Formen von Informationen unterschieden, 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 entsprechender Abstimmungserläuterungen über die Hintergründe und Wirkungen einer Sachvorlage. Es handelt sich mithin um verfahrensnotwendige und vorbereitende Informationen, deren Zulässigkeit unbestritten ist²³.

¹⁴ Vgl. BESSON, S. 121.

¹⁵ BGE 119 Ia 271, 273; BGE 118 Ia 259, 262; BGE 117 Ia 41, 46.

¹⁶ Vgl. BGE 130 I 290, 294 f.

¹⁷ BGE 135 I 292, 297.

¹⁸ BGE 117 Ia 452, 457 f.

¹⁹ BGer. Urteil 1P.298/2000, 1P.374/2000, 1P.390/2000 vom 31. August 2000, E. 3.c; BGE 124 I 55, 58; BGE 113 Ia 291, 297; STEINMANN, Interventionen, S. 267.

²⁰ BGE 129 I 232, 244; BGer. Urteil 1P.298/2000, 1P.374/2000, 1P.390/2000 vom 31. August 2000, E. 3 c.

²¹ BGer. Urteil vom 15.10.1997, in: ZBI 1998, S. 415 ff., 417 ff. Der Regierungsrat des Kantons Zug hat sodann eine Abstimmung einer Gemeindeversammlung aufgehoben, weil sich die Stimmberechtigten mangels hinreichender Information über ein ungewöhnliches Abstimmungsverfahren keine Rechenschaft über die Tragweite ihrer Stimmabgabe geben konnten (ZBI 2000, S. 48 ff.).

²² BGE 117 Ia 452, 458 ff.

²³ Vgl. BESSON, S. 114; vgl. auch TORNAY, S. 232 ff.

- Von diesen Grundlageninformationen ist die Abgabe „zusätzlicher Informationen“²⁴ bzw. „gerichteter behördlicher Informationen“²⁵ zu unterscheiden. Solche Informationen erläutern nicht bloss vorbereitend die allgemeinen Entscheidungsgrundlagen, sondern transportieren während des Abstimmungskampfes Informationen direkt in den Diskurs²⁶. Die Abgabe solcher zusätzlicher Informationen erachtete die ältere Lehre und Rechtsprechung als unzulässig, falls nicht „triftige Gründe“ vorliegen, welche eine Intervention des Gemeinwesens als unabdingbar erscheinen lassen.

2.1.3 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 verfälschen. Mittels einer entsprechenden Intervention sollte dementsprechend das informative Gleichgewicht wieder hergestellt und damit die freie und unverfälschte Willensbildung und -betätigung der Stimmberechtigten gesichert werden²⁷. Das Bundesgericht anerkannte in seiner Rechtsprechung im Laufe der Zeit vier Gründe als triftig:

- Richtig- oder Klarstellung irreführender privater – oder behördlicher²⁸ – Informationen²⁹. Je nach den konkreten Umständen kann diesbezüglich gar eine Pflicht zu einem behördlichen Eingriff entstehen³⁰.
- Bekanntwerden von neuen, für den Entscheid der Stimmberechtigten erheblichen Tatsachen³¹.
- Besondere Komplexität des Abstimmungsgegenstandes³².
- Ungewöhnlichkeit der Vorlage, welche ein gesteigertes Informationsbedürfnis erzeugt³³.

Hingegen hat das Bundesgericht das Vorliegen triftiger Gründe etwa verneint, wenn zusätzliche Informationen wegen der blossen Umstrittenheit einer Vorlage abgegeben werden³⁴. Weder das Ziel mit Informationen das Interesse der Stimmberechtigten zu wecken noch diese zur Annahme bewegen zu wollen, können sodann triftige Gründe für eine Intervention darstellen³⁵. Im Stadium der Unterschriftensammlung dürften behördliche Interventionen schliesslich höchstens bei Vorliegen eklatanter Informationslücken und zur Korrektur von Falschangaben zulässig sein³⁶.

²⁴ Vgl. etwa BGer. Urteil vom 3. Juni 1997, in: ZBl 1998, S. 85 ff., S. 86.

²⁵ AG KID, S. 10.

²⁶ Vgl. TSCHANNEN, Stimmrecht, N. 178.

²⁷ Vgl. dazu BGE 124 I 55, 57; BGE 118 Ia 259, 262 f. mit Hinweisen; vgl. auch STEINMANN, Interventionen, S. 266 f.; MAHON, S. 236; TORNAY, S. 261 ff.

²⁸ Vgl. BESSON, S. 117 mit Verweis auf BGE 114 Ia 427, 442.

²⁹ BGE 118 Ia 259, 262; vgl. in Bezug auf besonders einseitige Informationen BGE 132 I 104, 112 = Pra 95 (2006) Nr. 139, 955 ff., 961. Vgl. auch MARKUS SCHEFER/LUKAS SCHAUB, Stärkung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit. Bemerkungen zu BGE 1C_587/2008 bzw. 1C_15/2009 vom 12. August 2009, in: Jusletter vom 19. Oktober 2009, Rz. 4 ff.

³⁰ Vgl. BGE 116 Ia 466, 472.

³¹ BGE 89 I 437, 447; BGer. Urteil vom 17. Februar 1965, in: ZBl 1965, S. 277 ff.

³² BGer. Urteil vom 24. November 1982, in: BVR 1983, S. 1 ff., S. 7; BGE 114 Ia 427, 433 f. Kritik bei HANGARTNER/KLEY, Rz. 2595, die dagegenhalten, dass der Komplexität durch entsprechende Abstimmungserläuterungen Rechnung zu tragen ist.

³³ BGer. Urteil 1P.116/2000 vom 5. Mai 2000, E. 2b/c.

³⁴ BGer. Urteil 1P.116/2000 vom 5. Mai 2000, E. 2b.

³⁵ Vgl. etwa BGE 112 Ia 332; BGE 114 Ia 427, 433; BGer. Urteil vom 4. September 1991, in: ZBl 1992, S. 312 ff., S. 314.

³⁶ STEINMANN, Interventionen, S. 265; MÜLLER/SCHNEIDER, S. 621; BGE 116 Ia 466. Für ein generelles Verbot AUER, S. 139.

2.1.4 Interventionen von Behördenmitgliedern und anderen Gemeinwesen

Das Bundesgericht hat insbesondere Kriterien für das private Auftreten und Eingreifen von Behördenmitgliedern in einen Abstimmungskampf entwickelt³⁷. Dem einzelnen Mitglied einer Behörde soll zwar weder die Teilnahme am Abstimmungskampf noch die freie Meinungsäußerung zu einer Gesetzes- oder Sachvorlage untersagt werden³⁸. Dementsprechend hat das Bundesgericht die Ansicht, wonach Mitglieder von Behörden nur bei Vorliegen triftiger Gründe in einen Abstimmungskampf eingreifen dürfen, als sehr restriktiv und in Widerspruch zu seiner Praxis betrachtet³⁹. Es ist jedoch unzulässig, dass Behördenmitglieder ihrer privaten Meinungsäußerung einen amtlichen Anstrich geben und den Anschein erwecken, es handle sich um eine offizielle Verlautbarung einer Behörde⁴⁰. 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 ausübt⁴¹.

Ferner sind durch das Bundesgericht Regeln über das Eingreifen der Behörden in den Abstimmungskampf unter- oder übergeordneter Gemeinwesen entwickelt⁴² sowie Voraussetzungen für eine ausnahmsweise Intervention von Anstalten und Unternehmen des Gemeinwesens festgelegt worden⁴³. Untergeordnete Gemeinwesen dürfen bei besonderer Betroffenheit, bei einem offenkundigen unmittelbaren und besonderen Interesse am Ausgang einer kantonalen Abstimmung in den Meinungsbildungsprozess eingreifen⁴⁴. Das Interesse des betreffenden untergeordneten Gemeinwesens an der Vorlage muss allerdings jenes der übrigen bei weitem übersteigen. Die Behörden untergeordneter Gemeinwesen sind zwar gehalten, ihre Ansichten objektiver und sachlicher als private Meinungsträger zu kommunizieren, sie sind aber nach bundesgerichtlicher Praxis nicht an die gleich strengen Kriterien gebunden⁴⁵. Bei eidgenössischen Volksabstimmungen sind unter der Voraussetzung der besonderen Betroffenheit untergeordnete kantonale Gemeinwesen oder der Kanton selbst ebenfalls zur Teilnahme am Meinungsbildungsprozess berechtigt⁴⁶. Auch Interventionen eines übergeordneten Gemeinwesens sind als sehr heikel zu beurteilen und können höchstens dann ausnahmsweise zulässig sein, wenn eine besondere Betroffenheit vorliegt⁴⁷. Interventionen eines nebengeordneten Gemeinwesens sind ebenfalls grundsätzlich unzulässig⁴⁸, allfällige Ausnahmen bei besonderer Betroffenheit sind in Einzelfällen allerdings vorstellbar⁴⁹. Dieses Kriterium der besonderen Betroffenheit gilt im Übrigen auch in Bezug auf Interventionen ausgelagerter Aufgabenträger, deren Handeln prinzipiell dem Staat zuzurechnen ist⁵⁰.

³⁷ BGE 119 Ia 271, 275 ff.

³⁸ BGE 130 I 290, 295 f.; BGE 119 Ia 271, 275; BGE 112 Ia 332, 335; BGer. Urteil vom 4. Oktober 1989, in: ZBI 1990, S. 116 ff., S. 120.

³⁹ BGE 130 I 290, 304.

⁴⁰ Diese Rechtsprechung ist etwas widersprüchlich, da dadurch eine Teilnahme von Behördenmitgliedern umso eher als zulässig erschiene, je polemischer sie ist (MÜLLER/SCHEFER, S. 633).

⁴¹ Kritisch dazu etwa HANGARTNER/KLEY, Rz. 2600; G. MÜLLER, S. 261; STEINMANN, Interventionen, S. 265.

⁴² BGE 119 Ia 271, 273; HANGARTNER/KLEY, Rz. 2645 ff.

⁴³ BGer. Urteil vom 26. Mai 1995, in: ZBI 1996, S. 233 ff., S. 237 f.; vgl. auch HANGARTNER/KLEY, Rz. 263 ff.

⁴⁴ Vgl. dazu BGE 114 Ia 427, 437; BGE 108 Ia 155, 160 f.; BGE 105 Ia 243, 244 f.; WIDMER, S. 197 ff.

⁴⁵ BGE 105 Ia 243, 245.

⁴⁶ HANGARTNER, S. 272; Entscheid des Regierungsrates des Kantons Aargau vom 20. August 1984, in: ZBI 1985, S. 201 ff.

⁴⁷ Vgl. etwa die Abstimmung im Bezirk Laufental, der sich für einen Verbleib im Kanton Bern oder den Beitritt zum Kanton Basellandschaft entscheiden musste (BGE 114 Ia 427, 442 f.).

⁴⁸ Vgl. WIDMER, S. 192 f. mit Hinweisen.

⁴⁹ HANGARTNER, S. 272 f.

⁵⁰ Vgl. MÜLLER/SCHEFER, S. 631 f. mit Hinweisen auf Rechtsprechung und Lehre.

2.2. Neuere Entwicklung in Lehre und Rechtsprechung

2.2.1 Fokus auf Art und Weise sowie Wirkung von Informationen

In den letzten Jahren hat sich in der Lehre eine starke Neigung zur Abkehr vom strikten Interventionsverbot herausgebildet. Ein wichtiger Auslöser dieser Diskussion war die Dissertation von Gion-Andri Decurtins⁵¹, der 1992 einem – allerdings problematischen⁵² – offensiven Informationsverständnis der Behörden vor Abstimmungen das Wort sprach⁵³. Solche Ideen wurden in der Folge von der Lehre aufgenommen und differenziert weiterentwickelt⁵⁴. 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 sei⁵⁵. Im Lichte der starken Polemisierung und Medialisierung der Politik erschiene es tatsächlich lebensfremd, wenn eine Behörde die wichtigsten Geschäfte zwar vorbereiten, dann aber gegenüber den Stimmberechtigten nicht oder nur äusserst zurückhaltend kommunizieren dürfte. Vielmehr erscheint es notwendig, dass die Behörde zumindest eine Auslegeordnung des Wissens vornimmt und Zusammenhänge aufzeigt⁵⁶. Die Begründung des behördlichen Standpunkts sowie der Dialog zwischen BürgerInnen und Staat sind in einem gewissen Umfang zu einer Voraussetzung im Hinblick auf eine möglichst rationale politische Entscheidungsfindung geworden⁵⁷.

Das Bundesgericht hatte diese Diskussion bereits 1993 in einem obiter dictum aufgenommen und erklärt, die Gründe für eine weitherzigere Beurteilung der behördlichen Stellungnahmen im Abstimmungskampf seien „bedenkenswert“⁵⁸. 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 unterschied⁵⁹. Seither ist eine verhältnismässig konsistente Entwicklung in der Rechtsprechung zu beobachten, die staatliche Informationen der Stimmberechtigten im Vorfeld von Abstimmungen auch über die Abstimmungserläuterungen hinaus mehr und mehr zulässt⁶⁰. 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 über Medienmitteilungen⁶¹. Bei Vorliegen besonders einseitiger Informationen, müsse der Staat zudem in der Lage sein, in einem gewissen Mass ein Gegengewicht zu den Stellungnahmen einflussreicher Interessensgruppen in der Gesellschaft zu setzen⁶². Die bundesgerichtliche Rechtsprechung ist mithin der Entwicklung in der

⁵¹ So auch BESSON, S. 128.

⁵² DECURTINS geht von einer politischen Führung durch die Behörden aus, welche einer bestimmten Meinung zum Durchbruch verhelfen sollen (Kritik bei BESSON, S. 132 und S. 165 ff.; SEILER, S. 577 ff.).

⁵³ Vgl. DECURTINS, S. 259 ff.; insbes. S. 290.

⁵⁴ TSCHANNEN, Stimmrecht, N. 636 ff.; STEINMANN, Interventionen, S. 255 ff., S. 268; BESSON, S. 175 ff.; vgl. auch URS BOLZ, Volksrechte, in: Walter Kälin/Urs Bolz (Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern/Stuttgart/Wien 1995, S. 125 ff.

⁵⁵ Vgl. AG KID, S. 7 f.; insbesondere BESSON, S. 175 ff., S. 179 ff.; DECURTINS, S. 289 ff.; CRISPIN HUGENSCHMIDT, Die behördliche Kommunikation vor Abstimmungen – was ist Information, was Propaganda?, recht 2004, S. 185 ff., S. 191; MAHON, S. 243 ff. und S. 257 ff.; MÜLLER/SCHEFER, S. 621; G. MÜLLER, S. 260 ff.; RAMSEYER, S. 29 ff., S. 147 f.; STEINMANN, Interventionen, S. 268; DERS., Gewährleistung, S. 494 ff.; DERS., SG-Kommentar, Rz. 18 zu Art. 34 BV; TORNAY, S. 290; WIEDERKEHR, S. 110 ff.; Kritisch zur Abkehr vom Interventionsverbot AUER, S. 138 f. und S. 142.

⁵⁶ Vgl. WIDMER, S. 131 ff.

⁵⁷ Vgl. ähnlich auch AG KID, S. 24.

⁵⁸ BGE 119 Ia 271, 279 f.

⁵⁹ BGE 121 I 252, 256 ff. Kritisch dazu AUER, S. 139; SEILER, S. 574 f.; vgl. auch DENIS BARRELET, L'Etat entre le devoir d'informer et le désir de cultiver ses relations publiques, in: Piermarco Zen-Ruffinnen/Andreas Auer (Hrsg.), De la constitution. Etudes en l'honneur de Jean-François Aubert, Basel 1996, S. 303 ff., S. 311.

⁶⁰ STEINMANN, SG-Kommentar, Rz. 18 zu Art. 34 BV; vgl. auch DERS., Interventionen, S. 268; BESSON, S. 133.

⁶¹ So BGer. Urteil 1P.116/2000 vom 5. Mai 2000, E. 2b.

⁶² BGE 132 I 104, 112 = Pra 95 (2006) Nr. 139, 955 ff., 961 mit Verweis auf MAHON, S. 243 f.

Lehre gefolgt, wonach die Abstimmungsfreiheit nicht nur ein Abwehrrecht sein soll, sondern behördliche Informationen zu Abstimmungsvorlagen einen unverzichtbaren Beitrag zu einem freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung darstellen können⁶³.

Nach diesem Prozess der langsamen, aber steten Lockerung des Interventionsverbots wurde im eingangs erwähnten Urteil 1C_412/2007 des Bundesgerichts vom 18. Juli 2008 ein „Paradigmenwechsel“⁶⁴ vollzogen und ausgeführt, 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)⁶⁵.

Eine Bestätigung dieser neuen Rechtsprechung steht noch aus. Indes kann aufgrund der Entwicklungen in Rechtsprechung und Lehre davon ausgegangen werden, dass eine Rückkehr zum strikten Interventionsverbot wohl nicht mehr zur Disposition steht. Aus dem Urteil wird allerdings auch ersichtlich, dass das Interventionsverbot nicht einfach abgeschafft ist, sondern nur, aber immerhin, „das Gewicht nicht [mehr] so sehr“ auf dieses gelegt wird.

2.2.2 Allmähliche Harmonisierung der Praxis auf Bundes- und Kantonebene?

Während der letzten Jahrzehnte haben sich im Bund einerseits und in den Kantonen andererseits sehr unterschiedliche Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Kommunikation herausgebildet: Während die Bundesbehörden für sich weitgehende Informationsrechte in Anspruch nehmen und auch nach Versand der Abstimmungserläuterungen im Abstimmungskampf präsent bleiben⁶⁶, hatten sich die Kantonsbehörden bisher im Sinne der bundesgerichtlichen Praxis aus dem Meinungsbildungsprozess weitgehend herauszuhalten. Die aktuelle Entwicklung geht daher einher mit der Frage, wie die Voraussetzungen und Umfang behördlicher Informationstätigkeit im Vorfeld von Abstimmungen auf Bundes- und Kantonebene harmonisiert werden können⁶⁷.

Bis Inkraftsetzung des Bundesgerichtsgesetzes (BGG) konnte auf Bundesebene die staatliche Kommunikation im Rahmen der Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 85 Bst. a OG nicht überprüft werden. Das BGG hat nun 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 BPR⁶⁸). 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 weitergehende gerichtliche Anfechtung etwa hinsichtlich der Ungültigkeitserklärung von eidgenössischen Volksinitiativen oder von Abstimmungserläuterungen des Bundesrates wurde vom Parlament aus politischen Gründen hingegen abgelehnt⁶⁹, obschon eine solche verfassungsrechtlich möglich (Art. 189

⁶³ Vgl. auch BBl 2006 9259, 9271.

⁶⁴ CARONI, S. 67.

⁶⁵ ZBl 2010, S. 507 ff., S. 514.

⁶⁶ Vgl. dazu MÜLLER/SCHÉFER, S. 625.

⁶⁷ STEINMANN, Gewährleistung, S. 493 ff.

⁶⁸ Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR), SR 161.1.

⁶⁹ Vgl. STEINMANN, SG-Kommentar, Rz. 23 zu Art 34 BV.

Abs. 4 Satz 2 BV) und zu Gunsten der Abstimmungsfreiheit erwünscht gewesen wäre. Es bestehen daher auf Bundesebene weiterhin gewichtige Rechtsschutzlücken⁷⁰.

Auch im Bund hat sich indes die Einsicht durchgesetzt, dass eine Beteiligung am Abstimmungskampf mit der Gefahr einhergeht, dass eine solche Öffentlichkeitsarbeit ziemlich rasch in eine eigentliche Propagandakampagne münden kann. Unter dem Blickwinkel der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 34 Abs. 2 BV ist die aktive Teilnahme der Bundesbehörden jedenfalls als heikel zu beurteilen⁷¹. Vor dem Hintergrund dieser Problematik und der eidgenössischen Volksinitiative „Volksouveränität statt Behördenpropaganda“, welche ein striktes Interventionsverbot für Bundesbehörden in Art. 34 BV verankert hätte⁷², wurde mittels einer parlamentarischen Initiative ein neuer Art. 10a BPR vorgeschlagen, der ein Abgleiten der Informationstätigkeit in die Propaganda verhindern soll⁷³. Die neue Bestimmung verankert auf der einen Seite eine Informationspflicht der Bundesbehörden, auf der anderen Seite wird damit klargestellt, dass die Behörden keine eigentliche Kampagne führen und insbesondere auf eine Propagandatätigkeit verzichten müssen⁷⁴. Demgemäss informiert der Bundesrat die Stimmberechtigten kontinuierlich über die eidgenössischen Abstimmungsvorlagen (Art. 10a Abs. 1 BPR), er hat dabei jedoch immer die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit zu beachten (Art. 10a Abs. 2 BPR).

Dieser neu geschaffene Art. 10a BPR auf der einen Seite und die neue Bundesgerichtspraxis auf der anderen Seite führen zu einer Annäherung der Praxis zur Zulässigkeit staatlicher Kommunikation auf Bundes- und Kantonsebene. In der Tendenz dürften die entsprechenden Harmonisierungsbestrebungen auf Bundesebene eher zu Beschränkungen führen, auf Kantonsebene hingegen zu (weiteren) Lockerungen. Auf diese eingetretene Entwicklung sollten die Kantone nicht bloss passiv reagieren, sondern den Prozess nach ihren eigenen Vorstellungen aktiv gestalten.

3. Anforderungen an die staatliche Kommunikation

3.1. Notwendigkeit der Begriffsklärung

Die informative Teilnahme von Behörden im Abstimmungskampf wird in der Rechtsprechung und Lehre mit den verschiedenen Begriffen „Intervention“, „Information“ und „Kommunikation“ bezeichnet. Diese beleuchten das Tätigwerden und die Beteiligung von Behörden während eines Abstimmungskampfes aus verschiedenen Blickwinkeln und weisen unterschiedliche Schwerpunkte und Stossrichtungen auf. Die Begriffe werden in Lehre und Rechtsprechung indes häufig synonym oder implizit auf den Einzelfall zugeschnitten verwendet. Mittelbar deutet der im konkreten Fall verwendete Begriff daher vielfach auf eine bestimmte Charakterisierung eines zu beurteilenden behördlichen Tätigwerdens hin. Um Missverständnissen vorzubeugen, sollten aufgrund der eingetretenen Entwicklung in Lehre und Rechtsprechung die unterschiedlichen Begriffe möglichst auseinandergelassen und möglichst präzise verwendet werden.

⁷⁰ Vgl. WALTER HALLER, SG-Kommentar, Rz. 39 sowie Rz. 59 f. zu Art. 189 BV; ANDREAS KLEY, SG-Kommentar, Rz. 30 ff. zu Art. 29a BV.

⁷¹ BIAGGINI, Rz. 18 zu Art. 34 BV.

⁷² Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 29. Juni 2005, BBl 2005 4373. Es hätte nur noch in einem sehr engen Rahmen Grundlagenwissen zu den Abstimmungsvorlagen vermittelt werden können. Selbst auf offensichtliche falsche oder irreführende Äusserungen Privater hätte der Bundesrat wohl nicht mehr reagieren dürfen (vgl. BBl 2005 4374, 4375).

⁷³ Parlamentarische Initiative Rolle des Bundesrates bei Volksabstimmungen, Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 15. September 2006, BBl 2006 9259.

⁷⁴ BBl 2006 9259, 9269.

3.1.1 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 zu Gunsten der Wahl- und Abstimmungsfreiheit. Der Terminus unterstreicht den Ausnahmecharakter von Eingriffen bei Vorliegen triftiger Gründe. Interventionen sollen mithin die Offenheit des Meinungsbildungsprozesses (wieder)herstellen.

Liegt hingegen ein übliches und gewöhnliches Tätigwerden einer Behörde vor, sollte von der „Teilnahme“ der Behörde am Willensbildungsprozess gesprochen werden. Diese Teilnahme fand bisher hauptsächlich im Rahmen von Abstimmungserläuterungen bzw. aufgrund der Beratungsfunktion der Behörden statt. In verschiedenen Kantonen entspricht es zudem einer Gewohnheit, dass sich die Behörden mit weiteren Kommunikationsmitteln an die Bevölkerung wenden, indem etwa Exekutivmitglieder an Versammlungen über Sachvorlagen referieren⁷⁵. Mit solchen Formen der Teilnahme soll der Willensbildungsprozess unterstützt werden.

3.1.2 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 es sich um eine Unterscheidung handelt, welche in der Praxis zuweilen schwer handhabbar erscheint. Die Einteilung bietet nur, aber immerhin, eine wichtige Orientierungshilfe.

Grundlageninformationen dienen demgemäss 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 stehende 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 gewöhnlichen Teilnahme am Willensbildungsprozess⁷⁶.

3.1.3 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 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 dürfen.

⁷⁵ Vgl. HAEFLIGER, S. 229.

⁷⁶ Gemäss § 73 Abs. 2 der KV AG (Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980; SR 131.227) stellt der Regierungsrat „die ausgewogene Information der Stimmberechtigten im Hinblick auf kantonale Volksabstimmungen sicher“. Meines Erachtens sind damit primär die Grundlageninformationen angesprochen. Dementsprechend kommentiert EICHENBERGER diese Bestimmung auch unter dem Titel „Abstimmungserläuterungen“. Sekundär geht es um die Ausgleichsfunktion der Behörden im Rahmen von Interventionen, wohl aber nicht um diskursive Teilnahmen. Nebst schriftlichen Erläuterungen lässt die Regelung auch andere Kommunikationsmittel für solche Information denkbar und zulässig erscheinen (EICHENBERGER, Rz. 7 f. zu § 73).

3.2. Sicherstellung einer offenen Meinungsbildung

3.2.1 Informations- und Interventionspflicht

Im Sinne der Lehre und der neusten bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist auf die Art und Weise behördlicher Kommunikation vor Abstimmungen besonderes Gewicht zu legen: Alle staatliche Informationstätigkeit muss dem Ziel dienen, zur offenen Meinungsbildung beizutragen. Die zuständige Behörde muss dafür das notwendige Grundlagenwissen in dem Sinne vermitteln, dass sie eine Auslegung vornimmt und Zusammenhänge aufzeigt. Die behördliche Information hat mithin Transparenz und Sachwissen zu schaffen. In diesem Umfang ist heute von einer staatlichen *Informationspflicht* im Vorfeld von Abstimmungen auszugehen⁷⁷. Sofern der Meinungsbildungsprozess aus irgendwelchen Gründen gefährdet erscheint, trifft die Behörden darüber hinaus eine eigentliche *Interventionspflicht*.

3.2.2 Wahrung der Chancengleichheit und Propagandaverbot

Der Staat hat auf der einen Seite dafür Gewähr zu bieten, 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 wird⁷⁸. Dementsprechend haben die Behörden zu intervenieren, wenn der Meinungsbildungsprozess aufgrund etwa von Falschinformationen in Schieflage gerät. Auf der anderen Seite ist zu verhindern, dass sich ein behördliches Teilnahmerecht am Willensbildungsprozess zu einem Dogma verdichtet. Dies wäre als Gefahr für die politische Freiheit zu beurteilen⁷⁹. Die fortwährende behördliche Teilnahme an politischen Meinungsbildungsprozessen kann aufgrund des vorhandenen Sachwissens der Verwaltung und der Würde des Amtes rasch zu einer herausragenden Stellung der Behörde in Abstimmungskämpfen führen, was als nicht zu unterschätzende Gefahr für die Offenheit des Willensbildungsprozesses zu werten ist.

In diesem Sinne muss sich staatliche Kommunikation, sei es im Rahmen einer Intervention, sei es im Rahmen einer Teilnahme am Diskurs, strikte am Prinzip der Chancengleichheit ausrichten⁸⁰, damit eine propagandistische Wirkung staatlicher Kommunikation unter allen Umständen ausgeschlossen werden kann. Behördliche Kommunikation darf die freie Willensbildung der Stimmberechtigten mithin nicht erschweren, geschweige denn verunmöglichen. Propaganda im Sinne einer dominanten und unverhältnismässigen Art und Weise staatlicher Informationstätigkeit ist und bleibt daher auch nach neuer bundesgerichtlicher Rechtsprechung untersagt⁸¹. Die Behörden haben sich an klare Spielregeln zu halten, ganz im Gegensatz zu privaten Abstimmungskomitees, die ihre Sicht in den Medien, bei Auftritten und über Plakate- oder Inserate-Aktionen auf Schlagworte verkürzt und betont einseitig darlegen dürfen⁸².

Mit anderen Worten darf die Teilnahme der Behörden nie einseitig auf ein bestimmtes Abstimmungsergebnis zielen, sondern nur, aber immerhin, auf einen offenen Meinungsbildungsprozess⁸³. Es muss folglich stets gewährleistet sein, dass die behördliche Kommunikation zu einer offenen, unver-

⁷⁷ Vgl. auch CARONI, S. 67.

⁷⁸ BGE 115 Ia 201, 206; vgl. bezüglich Wahlen BGE 124 I 55, 57.

⁷⁹ AUER, S. 142.

⁸⁰ Vgl. dazu auch WIEDERKEHR, S. 111 ff.; WIDMER, S. 225 ff.

⁸¹ BGer. Urteil 1C_412/2007 vom 18. Juli 2008, in: ZBL 2010, S. 507 ff., S. 514. Dementsprechend kann aus dem Bundesgerichtsurteil keine gänzliche Aufgabe des Interventionsverbots abgeleitet werden.

⁸² AG KID, S. 24.

⁸³ Vgl. auch BESSON, S. 166 f.; SEILER, S. 590.

zerrten und breit abgelegten Diskussion beiträgt⁸⁴. Wenn staatliche Kommunikation bloss mit dem Ziel erfolgt, ein bestimmtes, den Behörden genehmes Abstimmungsergebnis zu erreichen, unterliegt das Handeln weiterhin dem Interventionsverbot.

3.2.3 Grundsätze der Informationstätigkeit

a) Zurückhaltung und Fairness

Das Bundesgericht hat in seiner reichen Praxis zur Wahl- und Abstimmungsfreiheit die Anforderungen an die Art und Weise der staatlichen Kommunikation konkretisiert und eingegrenzt⁸⁵. Im Falle einer weiteren Lockerung des Interventionsverbots bzw. einer Ausweitung der Informationsrechte und -pflichten der Behörden werden diese Grundsätze von noch erhöhter Bedeutung sein⁸⁶. Dementsprechend werden die vom Bundesgericht festgelegten Prinzipien der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit der Information in Zukunft den Rahmen der staatlichen Kommunikation im Vorfeld von Abstimmungen verstärkt bestimmen⁸⁷. Die Beachtung dieser Informationsgrundsätze bindet die Behörden an das Gebot der Zurückhaltung.

Die drei bundesgerichtlichen Grundsätze sind ferner mit dem Prinzip eines kontinuierlichen Informationsflusses zu ergänzen⁸⁸. Der Grundsatz kontinuierlicher und frühzeitiger Information wird teilweise unter das allgemeine Gebot der Fairness subsumiert⁸⁹. Dem Fairnessgebot wird dabei gewissermassen der Sinn einer Grundregel und eines Auffangtatbestandes zugemessen. Es ist letzten Ende ebenfalls Ausdruck des Zieles, dass alle Argumente mit gleicher Chance Eingang in den Willensbildungsprozess finden.

b) Kontinuierliche Information, fairer Zeitpunkt der Information

Auf Bundesebene sieht Art. 10 RVOG⁹⁰ vor, dass Bundesrat und Bundesverwaltung einheitlich, frühzeitig und kontinuierlich über ihre Lagebeurteilungen, Planungen, Entscheide und Vorkehren zu informieren haben. Dies hat zur Folge, dass die Bundesbehörden bereits in einem sehr frühen Stadium über Vorlagen informieren, welche später einmal zur Abstimmungen gelangen könnten. Die politische Diskussion beginnt mithin bereits in den Vorbereitungsphasen, im eigentlichen Abstimmungskampf wird sie nur weitergeführt⁹¹. Zeitpunkt und Inhalt der behördlichen Information in den Kantonen richten sich primär nach dem anwendbaren kantonalen Recht. Gemäss § 73 Abs. 1 KV AG erfolgt die Information der Öffentlichkeit „laufend“. Nach dem aargauischen Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG)⁹² sind öffentlichen Organe sodann verpflichtet, die Bevölkerung über Tätigkeiten und Angelegenheiten von allgemeinem Interesse von Amtes wegen zu informieren. Ein solches Interesse liegt insbesondere dann vor, wenn Informationen für die Meinungsbildung und zur Wahrung der demokratischen Rechte von Bedeutung sind (§ 4 Abs. 1 und 2 IDAG). Auf Kantonebene trifft diese Informationspflicht den Regierungsrat (§ 12 Abs. 1 Or-

⁸⁴ Dazu insbesondere BESSON, S. 180 f.; vgl. auch DECURTINS, S. 272 ff.; STEINMANN, Interventionen, S. 268; TSCHANNEN, Stimmrecht, N. 182; MÜLLER/SCHEFER, S. 626; G. MÜLLER, S. 258 ff.

⁸⁵ Vgl. dazu die ausführliche Darstellung bei BESSON, S. 179 ff.

⁸⁶ MÜLLER/SCHEFER, S. 626.

⁸⁷ BGer. Urteil 1C_412/2007 vom 18. Juli 2008, in: ZBL 2010, S. 507 ff., S. 514; vgl. auch BESSON, S. 182 ff.; HÄFELIN/HALLER/KELLER, Rz. 1387; MÜLLER/SCHEFER, S. 611 ff., insbesondere S. 626 ff.; G. MÜLLER, S. 260 ff.; STEINMANN, Interventionen, S. 260 f.; WIEDERKEHR, S. 110 ff.

⁸⁸ AG KID, S. 25 mit Verweis auf GEORG MÜLLER.

⁸⁹ BESSON, S. 223 f.; vgl. auch DECURTINS, S. 387 ff.; G. MÜLLER, S. 261.

⁹⁰ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG), SR 172.010.

⁹¹ AG KID, S. 25.

⁹² Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG) vom 24.10.2006, SAR 150.700.

ganisationsgesetz)⁹³. Nach § 16 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR)⁹⁴ müssen kantonale Abstimmungsvorlagen zusammen mit dem erläuternden Bericht des Regierungsrates den Stimmberechtigten mindestens drei Wochen vor dem Abstimmungstag zugestellt werden, wobei der Regierungsrat diese Frist ausnahmsweise bis auf zehn Tage verkürzen kann (§ 16 Abs. 1 GPR). Diese Lösung liegt sehr nahe an derjenigen des Bundes, indem die politische Auseinandersetzung bereits in den Vorbereitungsphasen geführt werden kann. Es stellt sich jedoch die Frage, ob die Regierung bis drei Wochen vor dem Abstimmungstag über eine Vorlage im Rahmen seiner normalen Öffentlichkeitsinformation orientieren darf.

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist aufgrund der Wahl- und Abstimmungsfreiheit zwischen der Orientierung über die laufende Regierungstätigkeit und der Information im Vorfeld von Abstimmungen strikte zu unterscheiden⁹⁵. Diese Differenzierung in Bezug auf Informationen über laufende Regierungstätigkeit einerseits und staatlicher Kommunikation im Vorfeld von Abstimmungen andererseits erscheint indes nicht unproblematisch, da wohl rechtlich eine Grenze zwischen diesen beiden Formen der Informationstätigkeit gezogen, ein mittelbarer Einfluss einer früheren Orientierungstätigkeit auf den späteren Willensbildungsprozess aber nicht ausgeschlossen werden kann⁹⁶. Dennoch muss eine solche Grenze im Sinne der bundesgerichtlichen Praxis gezogen werden, etwa dahingehend, dass Regierung und Verwaltung für den Prozess ihrer eigenen Entscheidungsfindung mit der Bevölkerung kommunizieren können und dürfen, sich aber im Sinne der Abstimmungsfreiheit zurückhalten, sobald sie ihren eigenen Entscheid gefällt haben. Dies erscheint auch deshalb gerechtfertigt, weil der politische Diskurs nicht unterbrochen wird, sondern sich nur das Zentrum der Auseinandersetzung von der vorbereitenden Exekutive zum Parlament als eigentlichem Gesetzgebungsorgan verschiebt. In diesem werden die Vorlagen unter Einbezug aller relevanten Gruppierungen und Parteien im Kanton breit diskutiert.

Der Grundsatz der kontinuierlichen Information stellt zudem sicher, dass die Behörden ihre wesentlichen Beweggründe für oder gegen eine Vorlage von Anfang an offen legen⁹⁷. Darüber hinaus sollte die Kommunikation über entscheidungswesentliche Tatsachen so früh als möglich erfolgen, damit ein kontinuierlicher, kontradiktorischer Meinungs- und Willensbildungsprozess entstehen kann⁹⁸. Mit anderen Worten soll der Gegenseite ermöglicht werden, auf neue Informationen reagieren zu können.⁹⁹

c) Sachlichkeit

Der Inhalt der behördlichen Information wird durch den Grundsatz der Sachlichkeit und Objektivität der Informationen geprägt¹⁰⁰. In der Verfassung des Kantons Aargau ist dafür der Begriff der Ausgewogenheit verwendet worden (§ 73 Abs. 2 KV AG)¹⁰¹. Gemäss Rechtsprechung sind Behörden zur Objektivität verpflichtet, d.h. es ist ihnen untersagt, Zweck und Tragweite einer Vorlage falsch darzustellen. Sie müssen sich zwar nicht mit jeder Einzelheit einer Vorlage befassen und auch nicht alle erdenklichen Einwände gegen eine Vorlage erwähnen. Bis zu einem gewissen Grad sind zudem auch

⁹³ Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (Organisationsgesetz) vom 26.03.1985, SAR 153.100.

⁹⁴ Gesetz über die politischen Rechte (GPR) vom 10. März 1992, SAR 131.100.

⁹⁵ Vgl. dazu BGE 121 I 252, 258.

⁹⁶ Kritisch auch AUER, S. 139.

⁹⁷ BBl 2006 9259, 9272.

⁹⁸ AG KID, S.25.

⁹⁹ BBl 2006 9259, 9272.

¹⁰⁰ Der Begriff der Sachlichkeit ist jenem der Objektivität vorzuziehen (BESSON, S. 183).

¹⁰¹ Vgl. dazu EICHENBERGER, Rz. 8 zu § 73.

Überspitzungen zulässig. Das Gebot der Sachlichkeit verbietet es aber, für den Entscheid des Stimmberechtigten wichtige Elemente zu unterdrücken oder Argumente von gegnerischen Referendums- oder Initiativkomitees falsch wiederzugeben¹⁰².

Aus dem Gebot der Sachlichkeit ist demnach auch die Vorgabe einer gewissen Vollständigkeit abzuleiten¹⁰³. Unvollständig bzw. lückenhaft kann eine behördliche Information dann erscheinen, wenn sie nicht alle Tatsachen und Argumente enthält und insbesondere, wenn sie entscheidrelevante Gegebenheiten verschweigt. Für Abstimmungserläuterungen geht das Bundesgericht von relativ strengen Anforderungen aus. Entscheidwesentliche Informationen müssen unbedingt Eingang in die behördlichen Informationen finden. Diese müssen mithin ein umfassendes Bild einer Vorlage mit ihren Vor- und Nachteilen abgeben und den Stimmberechtigten eine eigene Beurteilung ermöglichen. Es ist gemäss Bundesgericht aber zulässig, wenn nicht auf Details und Nebenpunkte oder alle möglichen Konsequenzen einer Vorlage hingewiesen wird. Welche Elemente, Argumente und Informationen für den Entscheid wesentlich sind, ist demgemäss in jedem Einzelfall gesondert zu prüfen¹⁰⁴.

Mit anderen Worten: Ein manipulatives Zurückhalten wesentlicher Informationen wäre mit der Wahl- und Abstimmungsfreiheit nicht vereinbar. Hingegen wird die Ansicht vertreten, es sei zulässig, das Schwergewicht auf jene Informationen zu legen, die vor dem Abstimmungskampf keine ausreichende Wahrnehmung erhalten haben. Um festzustellen, wo solche Informationslücken bestehen, sollen die Behörden danach auch Meinungsforschung in dem Sinne betreiben dürfen, dass der Stand der Kenntnisse der Bevölkerung im Zusammenhang mit einer Abstimmungsvorlage untersucht wird¹⁰⁵. Die Setzung solcher Schwergewichte der Information darf allerdings keinesfalls zu einer propagandistischen Verkürzung und Zuspitzung des Argumentariums in der staatlichen Kommunikation führen. Massgebend erscheint, dass die Stimmberechtigten zwar mit besseren Argumenten überzeugt – nicht aber überredet – werden dürfen¹⁰⁶.

d) Transparenz

Das Transparenzgebot verbietet eine verdeckte behördliche Einflussnahme auf den Willensbildungsprozess. schliesst für sich aber nicht aus, dass etwa Dritte mit der Information über eine Abstimmungsvorlage beauftragt oder als Berater hinzugezogen werden¹⁰⁷. Die Autorschaft und deren Interessen müssen dem Stimmberechtigten jedoch in der Information 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 werden¹⁰⁸. Eine verdeckte finanzielle Intervention ist unter keinen Umständen zulässig und wird zu Recht als gravierende Verletzung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit betrachtet¹⁰⁹.

Die Zuwendung öffentlicher Mittel an ein privates Komitee, in welchem die öffentliche Hand nicht vertreten ist, ist prinzipiell unzulässig¹¹⁰. Selbst eine offengelegte finanzielle Unterstützung wäre höchstens dann zulässig, wenn sie sich auf eine gesetzliche Grundlage stützen könnte und rechtsgleich

¹⁰²Bger. Urteil IC_174/2010 vom 14. Dezember 2010, E. 2.2 (zur Publikation vorgesehen); BGE 135 I 292, 293 ff., 298; BGE 132 I 104, 111; BGE 130 I 290, 294; BGE 119 Ia 271, 273; BGer. Urteil IC_412/2007 vom 18. Juli 2008, E. 5 und 6.

¹⁰³Auf Bundesebene ist die Vollständigkeit als eigenes Kriterium aufgenommen worden (vgl. Art. 10a Abs. 2 BPR).

¹⁰⁴Vgl. etwa BGE 130 I 290, 294 f.; BGE 119 Ia 271, 275 f.; BGer. Urteil IC_412/2007 vom 18. Juli 2008, E. 5.1.

¹⁰⁵AG KID, S. 25.

¹⁰⁶BBJ 2006 9259, 9272.

¹⁰⁷BBJ 2006 9259, 9272.

¹⁰⁸MÜLLER/SCHEFER, S. 628.

¹⁰⁹BGE 132 I 104, 115 f. = Pra 95 (2006) Nr. 139, 955 ff., 964 mit Hinweisen; BGE 119 Ia 271, 277ff.; BGE 114 Ia 427, 442 ff.

¹¹⁰BGE 132 I 104, 115 = Pra 95 (2006) Nr. 139, 955 ff., 964 mit Hinweisen.

vergeben würde¹¹¹. Eine einseitige Unterstützung ist sodann auch unter dem Aspekt der Chancengleichheit als unzulässig zu beurteilen. Die konsequente Anwendung dieses letzteren Grundsatzes würde allerdings im Sinne der Transparenz zumindest eine Offenlegungspflicht für Private hinsichtlich der von ihnen eingesetzten finanziellen Mittel erfordern. Von Seiten des Staates ist jedenfalls sicherzustellen, dass das Ziel einer Auseinandersetzung mit gleich langen Spiessen im Mittelpunkt aller Bestrebungen steht¹¹². Behördliche Unterlagen dürfen dementsprechend ebenfalls 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 vertreten¹¹³.

e) Verhältnismässigkeit

Aus Art. 34 Abs. 2 BV lassen sich vielfältige Ansprüche und Auswirkungen 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 ausgeschlossen¹¹⁴. Die Forderung insbesondere nach der Verhältnismässigkeit staatlichen Handelns durchdringt allerdings die verfassungsmässige Ordnung als grundlegendes Prinzip (Art. 5 Abs. 2 BV). Es ist gemäss Bundesgerichtspraxis auf die staatliche Informationstätigkeit im Vorfeld von Abstimmungen denn auch ausnahmslos anzuwenden. Die Richtschnur des Verhältnismässigkeitsgebots steht namentlich bei Interventionen der Behörden im Vordergrund, da in diesen Fällen der Staat korrigierend in den Willensbildungsprozess eingreift. Es macht daher Sinn, die Zulässigkeit solcher Eingriffe anhand der Kriterien der Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit zu beurteilen.

Die Art und die Erforderlichkeit staatlicher Interventionen im Abstimmungskampf sowie die Wahl der Mittel müssen in diesem Sinne geeignet und erforderlich sein, um das öffentliche Interesse an der freien Willensbildung der Stimmberechtigten zu verfolgen¹¹⁵. Mittels des Kriteriums der Eignung ist daher zu überprüfen, ob die staatliche Kommunikation dem Ziel der Wiederherstellung der offenen Meinungsbildung grundsätzlich zu dienen vermag. Die Erforderlichkeit verlangt sodann, dass die Behörden dabei möglichst zurückhaltend tätig werden. Die staatliche Kommunikation ist folglich als unzulässig zu betrachten, wenn ein milderes Eingriffsmittel denkbar wäre, das eine offene Meinungsbildung ebenfalls wieder herstellen könnte. Umgekehrt sind die Behörden unter diesem Gesichtspunkt allerdings auch verpflichtet, entscheidungswichtige Informationen unbedingt zu kommunizieren und zur Verfügung zu stellen¹¹⁶. 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 ein Abgleiten der staatlichen Kommunikation in die Propaganda verhindern.

Die Mehrheit der Lehre und das Bundesgericht sind vom Interventionsverbot abgerückt und gehen in einem noch ungeklärten Ausmass von einem behördlichen Teilnahmerecht oder gar einer Teilnahmepflicht am Abstimmungskampf aus. Es stellt sich die Frage, ob das Verhältnismässigkeitsprinzip

¹¹¹ BESSON, S. 204 f.

¹¹² Vgl. dazu DECURTINS, S. 211; WIEDERKEHR, S. 113; CARONI, S. 176 ff., auch S. 356; vgl. ferner BGE 125 I 441, 446 ff.

¹¹³ BBI 2006 9259, 9272.

¹¹⁴ Vgl. BIAGGINI, Rz. 6 zu Art. 34 BV. Art. 36 BV ist auf Einschränkungen von Freiheitsrechten zugeschnitten.

¹¹⁵ Vgl. BBI 2006 9259, 9272.

¹¹⁶ MÜLLER/SCHEFER, S. 629; BGE 132 I 104, 107 = Pra 95 (2006) Nr. 139, 955, 959; vgl. auch BESSON, S. 218 zum diesbezüglichen Untermassverbot.

hier in gleicher Weise Anwendung finden kann, wie im Falle von Interventionen, da hier nicht die Offenheit des Abstimmungskampfes wiederhergestellt wird, sondern es um die Beteiligung an einem bereits offenen Willensbildungsprozess geht.

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung hat das Kriterium der Verhältnismässigkeit anhand des Einsatzes finanzieller Mittel entwickelt. Demnach ist der behördliche Einsatz unverhältnismässig hoher finanzieller Mittel unzulässig¹¹⁷: Der Grundsatz der Chancengleichheit fordert, dass die Behörden nach Erlass der Abstimmungserläuterungen zumindest nicht mehr aufwenden, als es den anderen Parteien und Interessengruppen nicht ohne erhebliche Opfer möglich wäre. Behördliche Aktivitäten dürfen in finanzieller Hinsicht keinesfalls über das Notwendige hinausgehen. Das Abstellen auf eine rein finanzielle Betrachtungsweise behördlicher Informationstätigkeit ist indes problematisch, insbesondere weil die Behörden gegenüber Privaten über einen Autoritätsbonus verfügen, der in einer solchen Abwägung ebenfalls berücksichtigt werden müsste¹¹⁸. Letztlich können die aufgewendeten finanziellen Mittel nur als ein Indiz in Bezug auf die Verhältnismässigkeit der staatlichen Kommunikation gewertet werden, zumal im politischen Diskurs heute allen interessierten Kreisen eine Vielzahl von Kommunikationsmitteln und Informationskanälen offensteht, welche nahezu kostenlos sind und dennoch eine breite Streuung der Informationen ermöglichen. Der Fokus sollte bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit daher stärker auf die gewählten Kommunikationsmittel gelegt werden, als auf den betriebenen finanziellen Aufwand.

Das auf Eingriffe ausgerichtete Verhältnismässigkeitsprinzip stösst im Falle einer gewöhnlichen Diskursteilnahme an Grenzen, da hier die von den Behörden gewählte Art und Weise stets diskutabel erscheint¹¹⁹. Während bei Interventionen die Wiederherstellung eines offenen Meinungsbildungsprozesses als Massstab herangezogen werden kann und muss, fehlt bei Teilnahmen eine solche Richtschnur. Dies rückt die Forderung nach entsprechenden gesetzlichen Konkretisierungen in den Vordergrund¹²⁰.

3.3. Gesetzliche Grundlage

3.3.1 Teilnahmeausbau in behördlicher Eigenregie?

Gemäss einhelliger Lehre und Rechtsprechung bedarf die Abgabe von Abstimmungserläuterungen keiner gesetzlichen Grundlage¹²¹. Desgleichen wird für behördliche Interventionen aus triftigen Gründen zu Recht keine gesetzliche Grundlage verlangt, da solche Informationen keine Einschränkung der freien Willensbildung darstellen, sondern im Gegenteil, für eine korrekte Willensbildung geradezu als unerlässlich erscheinen¹²². Hingegen wird für staatliche Kommunikation, die über derartige Eingriffe hinausgehen, eine rechtliche Grundlage vorausgesetzt, d.h. es ist eine entsprechende Kreditbewilligung des nach der Finanzordnung des Gemeinwesens zuständigen Organs notwendig¹²³. Im Hinblick auf Art und Umfang der einsetzbaren Kommunikationsmittel wird jedoch mit guten Gründen vertreten, es sei dafür – unabhängig vom finanziellen Aufwand – eine Grundlage im Gesetz notwendig¹²⁴.

¹¹⁷ BGer. Urteil 1P. 141/1994 vom 26. Mai 1995, in ZBl: 1996, S. 233 ff., S. 242; BGE 114 Ia 427, 432 und 446; BGE 108 Ia 155, 157.

¹¹⁸ Vgl. TSCHANNEN, Stimmrecht, N. 187; zur Kritik der Lehre vgl. auch BESSON, S. 216 ff. mit Hinweisen.

¹¹⁹ Vgl. G. MÜLLER, S. 263 f. allgemein zum Verhältnismässigkeitsprinzip.

¹²⁰ Vgl. auch STEINMANN, Gewährleistung, S. 495, allerdings ohne diese Forderung mit jener nach einer gesetzlichen Grundlage zu verbinden.

¹²¹ Vgl. BESSON, S. 374 f. mit Hinweisen.

¹²² Vgl. G. MÜLLER, S. 263 f.

¹²³ BGE 114 Ia 427, 445; vgl. dazu DECURTINS, S. 292 ff.; RAMSEYER, S. 70 f.; WIDMER, S. 218; TSCHANNEN, Stimmrecht, N. 180; DERS., Staatsrecht S. 660 f.; TORNAY, S. 267 f. Vereinzelt wird das Erfordernis auch einer solchen Rechtsgrundlage verneint (HANGARTNER/KLEY, Rz. 2596).

¹²⁴ Vgl. G. MÜLLER, S. 263 f.; MAHON, S. 257 f.

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 selbst festlegen müsse. Der heikle Entscheid über Art und Umfang der Mittel, welche eine Behörde im Abstimmungskampf einsetzen dürfe, werde mit Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zumindest demokratisch legitimiert¹²⁵.

Die Forderung an die Kantone, die Voraussetzungen und Mittel der behördlichen Kommunikation im Abstimmungskampf im Gesetz zu umschreiben, gewinnt je mehr an Bedeutung, desto mehr die Rechtsprechung des Bundesgerichts eine Ausweitung der Informationstätigkeit der zuständigen Behörden zulässt. Nebst den von Lehre und Rechtsprechung bereits entwickelten Grundsätzen stellt sich hier zunehmend die Frage nach den im Allgemeinen, wie auch im Einzelfall erlaubten Kommunikationsmitteln. Was ist etwa davon zu halten, wenn eine Behörde aufgrund der neuen Rechtsprechung in Eigenregie beginnt, vermehrt am Abstimmungsprozess teilzunehmen? Welches sind die Auswirkungen, wenn Behördenmitglieder auf einmal in Massenmedien auftreten, an kontradiktorischen Veranstaltungen wie Podien teilnehmen oder sich mit modernen Kommunikationsmitteln wie Internet, Facebook und Twitter am öffentlichen Meinungsbildungsprozess beteiligen? Sollen gar umfangreichere behördliche Inserate- und/oder Plakatekampagnen zulässig sein¹²⁶? Dürfen kantonale Behörden ohne Weiteres auch bislang „unübliche Wege“ einschlagen, etwa Hotlines und Internetseiten einrichten und die Stimmberechtigten mit Auskunftsdiensten informieren¹²⁷?

Diese Fragen zeigen auf, dass eine gesetzlich nicht abgestützte Ausweitung der Informationstätigkeit der kantonalen Behörden im Abstimmungskampf über die bisher übliche Teilnahme hinaus, zumindest heikel ist. Ein bloss tatsächlicher Ausbau könnte von der politischen Gegenseite nicht ohne Grund als Propaganda gewertet werden und den Abstimmungsergebnissen würde ein entsprechender Makel anhaften. Der Gang an das Bundesgericht wäre die logische Folge.

3.3.2 Notwendigkeit einheitlicher Kriterien

Der Bundesgesetzgeber hat erwogen, eine Liste etwa mit unzulässigen Informationsinstrumenten und -techniken gesetzlich zu verankern. Davon wurde indes 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 werden. Es wurde daher die Sorge geäussert, eine solche Liste würde eine unechte Sicherheit vortäuschen und gäbe im Vorfeld von Abstimmungen zu unnötigen Diskussionen Anlass¹²⁸. In der Lehre wurden 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 könne¹²⁹. Das Fallrecht des Bundesgerichts sei „für eine elastische Weiterbildung“ des Abstimmungsrechts als „adäquater“ anzusehen¹³⁰.

Beide Einwände vermögen indes nicht zu überzeugen. Zum einen könnten derartige Befürchtungen in nahezu jedem Regelungsbereich geäussert werden, da Gesetze grundsätzlich abstrakt formuliert

¹²⁵ G. MÜLLER, S. 263 f.; vgl. auch TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 660 f.

¹²⁶ Vgl. BGer. Urteil 1P. 141/1994 vom 26. Mai 1995, in ZBI 1996, S. 233 ff., S. 242.

¹²⁷ So STEINMANN, Gewährleistung, S. 495.

¹²⁸ BBI 2006 9259, 9272 f.

¹²⁹ BESSON, S. 371 ff., insbesondere S. 377.

¹³⁰ MÜLLER/SCHÉFER, S. 627 Fn. 96; BESSON, S. 383 und S. 385.

werden. Gesetzesbestimmungen bedürfen daher häufig weiterer konkretisierender und vollziehender Umsetzungen auf Verordnungsstufe. Die Anwendung im Einzelfall erfordert sodann vielfach eine Auslegung im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips. Mit der entsprechenden Gesetzgebungstechnik sollte es meines Erachtens möglich sein eine Gesetzesgrundlage zu schaffen, welche Informations-tätigkeiten und Kommunikationsmittel in genügender Bestimmtheit regelt, aber dennoch für Weiterentwicklungen offen bliebe. Die Besorgnis der Parlamentsmehrheit erscheint denn auch mehr vom Wunsch getragen gewesen zu sein, den Bundesbehörden möglichst wenige Beschränkungen in der Kommunikationstätigkeit aufzuerlegen, als von einer echten Besorgnis um die Rechtssicherheit. Zum anderen erscheint aus rechtsstaatlicher Sicht eine gesetzliche Festlegung der Möglichkeiten, Mittel und Grenzen staatlicher Kommunikation erforderlich, um bei einer Ausweitung der Informationstätigkeit Rechtsunsicherheiten zu vermeiden:

Die staatliche Teilnahme an der Bildung der politischen Meinung ist und bleibt heikel, weshalb strenge Missbrauchsregeln zu beachten sowie erhöhte Sorgfalts- und Wahrheitspflichten zu fordern sind. Die kantonalen Behörden und die Stimmberechtigten müssen im Voraus wissen, mit welcher Intensität und mit welchen Mitteln eine staatliche Teilnahme am Abstimmungskampf erfolgen darf und wo deren Grenzen liegen. Letztere sollten nicht „experimentell“ ausgelotet werden. Von einer genügenden Kenntnis um Art und Umfang behördlicher Informationstätigkeit kann dann ausgegangen werden, wenn entweder eine Intervention aus triftigen Gründen in Frage steht, eine explizite Rechtsgrundlage besteht oder sich gewisse Formen der Teilnahme in einem Kanton zumindest gewohnheitsrechtlich aus einer langjährigen, ununterbrochenen und einheitlichen Praxis herleiten lassen.

3.3.3 Zuständigkeit des kantonalen Gesetzgebers

Nach Art. 39 Abs. 1 BV sind die Kantone für den Erlass von Regelungen über die behördliche Informationstätigkeit im Vorfeld von Abstimmungen zuständig. Die Kantone verfügen im Bereich der politischen Rechte gar über eine sehr grosse Autonomie¹³¹. Der Bund hat zudem die im demokratischen Verfahren kantonsspezifisch festgelegten Regelungen zu beachten, sofern diese sich im bundesverfassungsrechtlichen Rahmen namentlich der Art. 8, 34 und 51 bewegen¹³². Den entsprechenden kantonalen Regelungen der politischen Rechte wird aufgrund ihrer zentralen Bedeutung in der Demokratie sogar materieller Verfassungsrang zuerkannt¹³³. Bereits deshalb drängt sich der Erlass von Gesetzesbestimmungen auf, welche eine demokratische Abstützung der Grundregeln einer behördlichen Teilnahme am Meinungsbildungsprozess in Abstimmungskämpfen sicherstellen¹³⁴.

Folgt die Rechtsprechung der hier vertretenen Ansicht, dass für die Teilnahme am Abstimmungsprozess über das bisher übliche Mass hinaus eine gesetzliche Grundlage notwendig ist, wird das Bundesgericht mit einem derartigen Mangel behaftete Abstimmungen kassieren – zumindest wenn das Resultat knapp ausgefallen ist¹³⁵. Sollte das Bundesgericht hingegen eine gesetzliche Grundlage für eine Ausweitung der behördlichen Teilnahme am Abstimmungskampf für nicht notwendig halten, ist

¹³¹ Vgl. auch BIAGGINI, Rz. 2 zur Art. 39 BV.

¹³² Vgl. BGE 129 I 232, 248; missverständlich BGE 131 I 74, 79.

¹³³ TSCHANNEN, Stimmrecht, N. 38 mit Hinweisen; vgl. Art. 82 lit. c BGG.

¹³⁴ Demgemäss gelten Regelungen im Bereich der politischen Rechte im Bund als materielles Gesetzesrecht im Sinne von Art. 164 Abs. 1 Bst. a BV (vgl. BBl 2006 9259, 9275: „Die Regelung der Abstimmungsinformation des Bundesrates betrifft die politischen Rechte und ist deshalb in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen“).

¹³⁵ Vgl. dazu Bger. Urteil 1C_174/2010 vom 14. Dezember 2010, E. 2.2 (zur Publikation vorgesehen); Bger. Urteil 1P.582/2005 vom 20. April 2006, E. 5, in: ZBl 2007, S. 275 ff., 285 f.; BGE 135 I 292, 301; BGE 132 I 104, 116 = Pra 95 (2006) Nr. 139, 955 ff., 965; BGE 130 I 290, 306; Vgl. zur Praxis auch HÄFELIN/HALLER/KELLER, Rz. 1400 und 2044b; Kritik an der Rechtsprechung etwa BIAGGINI, Rz. 8 zu Art. 34 BV; G. MÜLLER, S. 265; MICHEL BESSON, Bundesgericht hebt Volksabstimmung trotz „krassen“ Mängeln nicht auf, in: Jusletter 19. Februar 2007 [Rz 7 ff.].

zu beachten, dass es entsprechende Lücken selbst füllen müsste. Das Bundesgericht würde mit anderen Worten nicht umhin kommen, an Stelle der kantonalen Gesetzgeber konkretisierend und rechtsfortbildend zu wirken. Statt dass eine eng am kantonalen Recht orientierte bundesgerichtliche Rechtsprechung stattfinden könnte und die Bildung von Richterrecht bloss dann notwendig wäre, wenn das kantonale Recht für ein entscheidnotwendiges Problem keine Lösung bereithielte, würde in diesem Bereich in Anwendung von Art. 34 Abs. 2 BV zusätzliches „gemeineidgenössisches Staatsrecht“¹³⁶ gebildet werden. Jedes Urteil in Bezug auf die behördliche Teilnahme am Abstimmungskampf in einem bestimmten Kanton hätte eine Reflexwirkung auf die Rechtslage in den anderen Kantonen. Eine weitere „Einebnung“ der kantonalen Rechtsordnungen wäre die Folge.

Die Kantone würden bei einer gesetzgeberischen Untätigkeit – im Sinne eines freiwilligen Kompetenzverzichts – 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). Dies gilt auch hinsichtlich einer Konkretisierung von § 73 Abs. 2 KV AG. Aus Gründen der föderalistischen Vielfalt wären gesetzgeberische Aktivitäten der Kantone daher auch dann zu begrüssen, wenn davon auszugehen wäre, dass für einen künftigen Ausbau der behördlichen Informationsstätigkeit keine gesetzliche Grundlage notwendig ist.

3.4. Ermittlung des Regelungsbedarfs

Der Regelungsbedarf hinsichtlich der staatlichen Kommunikation im Vorfeld von Abstimmungen ist anhand der Fragen zu ermitteln, *weshalb* (Anlass der Informationstätigkeit), *wer* (zuständige Behörde, anderes Gemeinwesen etc.), *wann* (Zeitpunkt der verschiedenen Informationstätigkeiten), *wie* (Art und Weise der Kommunikationstätigkeit), mit *wie vielen* finanziellen Mitteln und *mit welchen* Kommunikationsmitteln informieren können soll und darf.

3.4.1 Weshalb? (Anlass der Informationstätigkeit)

Es sind unter Berücksichtigung der Unterscheidung zwischen Intervention und Teilnahme die staatlichen Informationspflichten und -rechte zu bestimmen:

- Intervention: Es bestehen bei Vorliegen eines „triftigen Grundes“ im Sinne der Praxis zu Art. 34 Abs. 2 BV eigentliche Interventions- bzw. Informationspflichten.
- Teilnahme: Informationspflichten bestehen bezüglich der Grundlageninformationen, insbesondere der Abstimmungserläuterungen. Inwieweit die Behörden in einem Kanton über zusätzliche Teilnahmerechte im Abstimmungskampf verfügen, ergibt sich aus den entsprechenden kantonalen Rechtsgrundlagen oder gewohnheitsrechtlich aus der bisherigen kantonalen Praxis. Über die Einführung bisher unüblicher bzw. neuer Teilnahmerechte oder gar neuer Teilnahmepflichten ist demokratisch zu entscheiden.

3.4.2 Wer? (Behörden, anderes Gemeinwesen etc.)

Es stellt sich die Frage, welche kantonalen Behörden und Gemeinwesen tätig werden sollen und können. Es ist zu prüfen, ob das Interventionsrecht Dritter, d.h. der unter- oder nebengeordneten Gemeinwesen oder ausgelagerten Aufgabenträger „bei besonderer Betroffenheit“ (vgl. vorne Kapitel 3.2.3 b) gesetzlich umschrieben oder allenfalls erweitert oder ausgeschlossen werden kann und soll.

¹³⁶ HANGARTNER/KLEY, Rz. 444 ff.; KÖLZ, S. 47.

Bezüglich der Grundlageninformationen ist die Frage zu beantworten, ob etwa die Abstimmungserläuterungen (wie bisher) alleine durch die Regierung zu verfassen sind oder allenfalls das Parlament diese Erläuterungen (zumindest im Einzelfall) selber verfassen kann¹³⁷. Im Kanton Aargau ist der Regierungsrat von Verfassungswegen zuständig (§ 73 Abs. 2 KV AG).

Darüber hinaus wäre zu klären, ob sich Regierungsmitglieder im Sinne des Kollegialorgans vermehrt diskursiv am Abstimmungskampf beteiligen sollen: Wie ist mit „privaten“ Äusserungen von Behördenmitgliedern umzugehen¹³⁸? Welche Regeln gelten unter Berücksichtigung der Meinungsfreiheit für private Äusserungen von Exekutivmitgliedern? Wie sind private Äusserungen von Spitzenbeamten zu behandeln?

3.4.3 Wann? (Zeitpunkt der verschiedenen Informationstätigkeiten)

In Bezug auf die Informationstätigkeit ist festzuhalten, dass die Behörden ihre Beweggründe für oder gegen eine Vorlage von Anfang an offen zu legen haben und über entscheidungswesentliche Tatsachen frühzeitig zu kommunizieren ist (vgl. vorne Kapitel 3.2.3b). Unter diesem Aspekt sind sodann Fragen im Hinblick auf die Beachtung des Grundsatzes der Kontinuität zu klären:

- Stadium der Unterschriftensammlungen: Sollen Interventionen gänzlich untersagt werden oder sind solche bei Vorliegen eklatanter Informationslücken und zur Korrektur von Falschangaben zulässig?
- Zeitpunkt der Abgabe der Grundlageninformationen: Bis zu welchem Zeitpunkt müssen diese Informationen abgegeben werden? (vgl. dazu Art. 16 GPR AG).
- Interventionen: Richtig- oder Klarstellungen haben so rasch als möglich zu erfolgen. Neue Tatsachen müssen umgehend nach ihrem Bekanntwerden kommuniziert werden.
- Grenze zur Orientierungstätigkeit: Wo liegt die zeitliche Grenze zwischen erlaubter Orientierung über die laufende Regierungstätigkeit und unerlaubter Informationstätigkeit im Vorfeld von Abstimmungen? Eine Lösung könnte darin liegen, dass die Behörden während der Phase ihrer eigenen Entscheidungsfindung mit der Bevölkerung frei kommunizieren dürfen, sich aber im Sinne der Abstimmungsfreiheit zurückhalten, sobald ihr Entscheid gefallen ist. In Bezug auf das Gesetzgebungsverfahren wären etwa der Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens oder die Übergabe von Botschaft und Entwurf an das Parlament als Zeitpunkte denkbar. In dem Sinne würde der Diskurs zwischen Behörden und Bevölkerung auch nicht unterbrochen¹³⁹, sondern gewandelt, zumal sich das Zentrum der politischen Auseinandersetzung nur verschiebt, nämlich von der Regierung zum Parlament als eigentlichem Gesetzgebungsorgan.

3.4.4 Wie? (Art und Weise der Informationstätigkeit)

a) Bindung an die Informationsgrundsätze

Das Bundesgericht hat in seiner Rechtsprechung die massgebenden Grundsätze der staatlichen Informationstätigkeit herausgeschält. Sachlichkeit, Transparenz und Verhältnismässigkeit sind heute als bundesverfassungsrechtliche Vorgaben an die staatliche Kommunikation im Vorfeld von Abstimmun-

¹³⁷ Ein Teil der Lehre schlägt gar vor, für die Analyse und Darstellung einer Sachvorlage unabhängige Sachverständige beizuziehen (So KÖLZ, S. 249, DECURTINS, S. 211).

¹³⁸ Zwischen privaten und behördlichen Meinungsäusserungen kann keine eindeutige Grenze gezogen werden kann, sie wirkt „künstlich“ (STEINMANN, Interventionen, S. 265).

¹³⁹ Vgl. G. MÜLLER, S. 264.

gen zu verstehen. Die Verankerung dieser Grundsätze in einem kantonalen Gesetz ist daher nicht notwendig, jedoch im Sinne einer Verdeutlichung allenfalls sinnvoll (vgl. dazu § 73 Abs. 2 KV AG).

Hinzuweisen ist zudem auf die sich immer wieder stellende Frage, ob die Regierung eine vom Parlament abweichende Haltung vertreten darf. So sieht das Bundesgesetz über die politischen Rechte vor, dass der Bundesrat keine von der Haltung der Bundesversammlung abweichende Abstimmungsempfehlung vertreten darf (Art. 10a Abs. 4 BPR). Der Bundesrat hatte sich vergeblich gegen diese Bestimmung ausgesprochen¹⁴⁰.

b) Zielgruppenorientierte Kommunikation

Mit ihren Informationen wenden sich die Behörden in der Regel an alle Stimmberechtigten. Daran ist grundsätzlich festzuhalten, namentlich was die Grundlageninformationen betrifft. Hingegen stellt sich die Frage, ob im Falle einer Intervention oder für die Teilnahme am politischen Meinungsbildungsprozess nicht auch bewusst zielgruppenorientiert kommuniziert werden können soll. Zu denken ist namentlich an die Aktivierung jugendlicher Stimmberechtigter, die vielfach neue Kommunikationsmittel nutzen (E-mail, Facebook, Chat, Twitter, etc.). Das Bundesgericht hat eine solche Abgabe von Informationen an bestimmte Zielgruppen unter seiner alten Praxis allerdings sehr kritisch beurteilt¹⁴¹. Insbesondere unter dem Aspekt der Transparenz muss durch die Behörde vor oder umgehend nach Informationsabgabe zumindest öffentlich gemacht werden, welche Informationen, zu welchem Zeitpunkt, an welche Zielgruppen versandt werden oder versandt worden sind¹⁴². Falls solche Möglichkeiten eingeführt werden sollen, wäre dafür eine gesetzliche Grundlage zu schaffen.

3.4.5 Wie viel? (Einsatz finanzieller Mittel)

Es ist die Frage zu klären, wie hoch die finanziellen Mittel sein dürfen, welche Behörden im Abstimmungskampf einsetzen. Die bundesgerichtliche Praxis kennt diesbezüglich nur eine relative Grenze, welche sich an den Aufwendungen der Gegenseite bemisst (vgl. vorne Kapitel 3.2.3e).

Ein überdurchschnittlicher finanzieller Einsatz des Staates kann allenfalls bei Interventionen aus triftigen Gründen notwendig sein, um die Offenheit des Diskurses wieder herzustellen. Für eine bloss staatliche Teilnahme am Willensbildungsprozess kann dies jedoch nie zutreffen. Falls die behördlichen Teilnahmerechte erweitert werden, könnte sich für diesen Bereich daher im Sinne der Chancengleichheit die Einführung einer finanziellen Höchstgrenze aufdrängen.

3.4.6 Mit welchen Kommunikationsmitteln?

Der Einsatz gewisser Kommunikationsmittel erscheint zwingend notwendig, um die freie Willensbildung in Gang zu setzen. Andere wiederum müssen von vorneherein als unzulässig ausgeschlossen werden. Dazwischen existiert eine breite Palette von Kommunikationsmitteln¹⁴³, deren Einsatz nach der hier vertretenen Ansicht im Sinne einer positiven Liste gesetzlich für zulässig erklärt oder im Sinne einer Negativliste für unzulässig erklärt werden kann.

¹⁴⁰ Stellungnahme des Bundesrates vom 8. November 2006 (BBI 2006 9279, 9281).

¹⁴¹ Vgl. BGE 116 Ia 466, 474 f.; Bger. Urteil 1 P. 555/1990 vom 4. September 1991, in: ZBI 1992, S. 312 ff., S. 315 ff.

¹⁴² BESSON, S. 327; vgl. dazu auch Bger. Urteil 1 P. 555/1990 vom 4. September 1991, in: ZBI 1992, S. 312 ff., S. 316 f.

¹⁴³ Zum Ganzen BESSON, S. 227 ff. sowie S. 335 mit einer tabellarischen Übersicht.

a) *Moderne Kommunikationsmittel*

Bei der Veröffentlichung von staatlichen Informationen im Internet gilt es zu beachten, dass nicht alle Stimmberechtigten Zugang dazu haben. Dementsprechend müssen über das Internet und andere moderne Kommunikationsmittel verbreitete Informationen den Stimmberechtigten auch auf herkömmliche Art und Weise zugänglich gemacht werden¹⁴⁴.

Sodann ist zu berücksichtigen, dass das Internet „kein Vergessen“ kennt¹⁴⁵. Einmal veröffentlichte Daten oder Informationen bleiben häufig über Jahre und scheinbar aktuell für alle interessierten Personen leicht auffindbar und einsehbar. Sie vermögen daher den Willensbildungsprozess zu einer Sachvorlage allenfalls auch in einem erheblich späteren Zeitpunkt noch zu beeinflussen. Diese Gefahr schliesst die Nutzung elektronischer Medien zwar nicht aus, zeigt aber auf, dass die Behörden eine auf diese Medien ausgerichtete Sorgfaltspflicht treffen muss. Veraltete oder im Hinblick auf die Willensbildung kritische Internetseiten sind beispielsweise immer vollständig zu löschen.

b) *Zwingend einzusetzende Kommunikationsmittel*

Vorbereitende Informationen und Abstimmungserläuterungen sind als notwendige Grundlageninformationen zu einer Abstimmung zwingend zu kommunizieren. Sie müssen als Drucksache mit entsprechendem Postversand an alle Stimmberechtigten verschickt werden. Vorstellbar wäre, dass das Abstimmungsmaterial gestützt auf eine entsprechende Rechtsgrundlage auf Wunsch künftig ganz oder teilweise auch auf elektronischem Weg versandt werden könnte. Im Kanton Aargau wäre ein solcher elektronischer Versand gestützt auf § 73 Abs. 2 KV AG möglich.

c) *Von vorneherein unzulässige Kommunikationsmittel*

Einige Kommunikationsmittel sind bereits aufgrund der Verfassungs- und Gesetzeslage unzulässig¹⁴⁶:

- *Verbot der politischen Werbung an Radio und Fernsehen:* Nach Art. 10 Abs. 1 Bst. d RTVG ist Werbung insbesondere für Themen, welche Gegenstand von Volksabstimmungen sind, gesetzwidrig. Nach Art. 93 Abs. 3 BV sind sodann Radio und Fernsehen unabhängig sowie in der Programmgestaltung autonom. Demnach ist es Behörden verwehrt, eigene Radio- und Fernsehsendungen zu produzieren und auszustrahlen.
- *Musterleserbriefe und -vorträge:* Solche Vorlagen würden von den Behörden verfasst und Privatpersonen zur Verfügung gestellt. Eine solche Vorgehensweise wäre mit Art. 34 Abs. 2 BV nicht vereinbar, weil namentlich der Grundsatz der Transparenz missachtet würde. Die Stimmberechtigten würden die Behörde als wahre Urheberin nicht erkennen. Zudem handelte es sich um eine verdeckte Hilfeleistung an diese Seite im Abstimmungskampf, welche den behördlichen Standpunkt einnimmt. Dies wäre als Verstoss gegen den Grundsatz der Chancengleichheit zu werten.

d) *Grundsätzlich denkbare Kommunikationsmittel*

Bei der Wahl des möglichen Kommunikationsmittels müssen die Behörden stets die verfassungsrechtlichen Grundsätze beachten, namentlich das Verhältnismässigkeitsprinzip, was eine Unterscheidung zwischen Interventionen der Behörden und der Teilnahme am Abstimmungskampf bedingt.

¹⁴⁴ Vgl. dazu auch BESSON, S. 325.

¹⁴⁵ Vgl. dazu die in anderem Zusammenhang geäusserten Worte des Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten, in: NZZonline vom 29. Juni 2009 „Das Internet vergisst nie“.

¹⁴⁶ Vgl. dazu BESSON, S. 291 ff., 298 ff., S. 307 f.

Im Falle einer *Intervention* greift die Behörde aus „triftigen Gründen“ zu Gunsten eines freien und offenen Willensbildungsprozesses korrigierend ein. In diesen Fällen sollte die Behörde bei der Wahl eines geeigneten Kommunikationsmittels im Rahmen des Verhältnismässigkeitsprinzips frei sein, zumindest wenn es sich um Richtig- oder Klarstellungen oder um die Information über neue entscheidrelevante Tatsachen handelt. Werden etwa Falschinformationen über ein bestimmtes Kommunikationsmittel verbreitet, kann sich eine Richtigstellung der Behörde über den gleichen Informationskanal aufdrängen.

Im Falle einer (diskursiven) *Teilnahme* ist hingegen zu unterscheiden, welche spezifischen Kommunikationsmittel im Kanton bereits bisher „gewohnheitsrechtlich“ eingesetzt werden. Besteht die Absicht, die behördliche Informationstätigkeit über dieses übliche Mass auszuweiten, ist dafür eine *gesetzliche Grundlage* zu schaffen.

Beispielhaft sei im Folgenden auf Kommunikationsmittel hingewiesen, deren Verwendung grundsätzlich in Frage stehen kann:

- *Meinungsaustausch*: Der direkte Meinungsaustausch zwischen Stimmberechtigten und Behörden ist der beste Weg, wenn eine staatliche Teilnahme am Abstimmungskampf befürwortet wird. Informationen können dabei auf persönlicher Ebene oder via elektronische Medien (etwa Chat, Facebook oder Twitter) ausgetauscht und verbreitet werden. Die Schaffung einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage erscheint dafür allerdings nötig.
- *Hotlines und Auskunftsdienste*: Wenn solche Kommunikationsmittel im Rahmen einer Intervention aus triftigen Gründen (besondere Komplexität des Abstimmungsgegenstandes, Ungewöhnlichkeit der Vorlage) eingesetzt werden, ist dagegen nichts einzuwenden. Für die blosser Teilnahme am Abstimmungskampf ist eine gesetzliche Grundlage notwendig.
- *Interviews und Medienauftritte*: Das Bundesgericht hat es in einem unveröffentlichten Entscheid offenbar nicht als unzulässig beurteilt, dass sich ein (kommunales) Behördenmitglied für ein Interview zur Verfügung stellt¹⁴⁷. Auch diese Möglichkeiten können gesetzlich eingeführt werden, falls sie nicht bereits einer Gewohnheit entsprechen. „In-Corpore-Auftritte“ von kommunalen oder kantonalen Exekutivbehörden wären hingegen geeignet, die Chancengleichheit im Abstimmungskampf zu beeinflussen und haben daher zu unterbleiben, falls sich nicht bei einer *Intervention* aus triftigen Gründen dieses Kommunikationsmittel aufdrängt¹⁴⁸.
- *Reden und Podiumsgespräche*: In verschiedenen Kantonen referieren bereits heute Exekutivmitglieder an Versammlungen über Sachvorlagen¹⁴⁹. Auch kontradiktorische Podiumsgespräche sind in einigen Kantonen als Mittel für die Teilnahme am Willensbildungsprozess nicht unüblich¹⁵⁰. Falls indes dafür keine gewohnheitsrechtliche Grundlage besteht, wäre eine entsprechende gesetzliche Grundlage zu schaffen.
- *Medienmitteilungen und Pressekonferenzen*: Das Bundesgericht hat sich bereits mit Konstellationen befasst, in welchen Grundlageninformationen (nur) auf diese Weise verbreitet wurden¹⁵¹. Solche Kommunikationsmittel erscheinen unproblematisch, sofern die behördliche Information nicht selektiv nur über wohlgesinnte Medien vermittelt wird¹⁵².

¹⁴⁷ BESSON, S. 273 f.

¹⁴⁸ HANGARTNER/KLEY, Rz. 2597.

¹⁴⁹ HAEFLIGER, S. 229.

¹⁵⁰ BESSON, S. 277; vgl. Art. 83 Abs. 2 Loi genevoise sur l'exercice des droits politiques (LEDP) du 15 octobre 1982, RSG A 5 05 ("Elles peuvent en revanche organiser des débats contradictoires ou y participer").

¹⁵¹ BGer. Urteil 1P.116/2000 vom 5. Mai 2000, E. 2b.

¹⁵² Es ist das Gebot der Rechtsgleichheit und Willkürfreiheit zu beachten (vgl. BGE 107 Ia 304, 311 ff.; BGE 104 Ia 88, 99 f.).

- *Mittel der klassischen Werbung*: Der Einsatz von Flugblättern, von Broschüren und von Inseraten oder Plakaten wird vom Bundesgericht nicht per se als unzulässig betrachtet¹⁵³. Er ist aber zumindest unüblich. Als unproblematisch erscheinen Aktionen mit diesen Kommunikationsmitteln, die nur dazu dienen, die Stimmberechtigten an die Urne zu rufen. Auch die Abgabe von Broschüren mit Zusatzinformationen für besonders interessierte Stimmberechtigte ist möglich¹⁵⁴, zumindest wenn dafür eine genügende gesetzliche Grundlage besteht oder geschaffen wird. Hingegen sind eigentliche Inserate- oder Plakatkampagnen als sehr heikel zu beurteilen, weshalb zumindest für Fälle einer blossen *Teilnahme* am Abstimmungskampf vom Einsatz dieser Mittel gänzlich abzusehen ist¹⁵⁵. Im Falle von *Interventionen* erscheint ein Einsatz im Rahmen der Grundsätze der Sachlichkeit, Transparenz und Verhältnismässigkeit denkbar.
- *Bildliche Darstellungen*¹⁵⁶: *Illustrationen* sind nicht grundsätzlich ausgeschlossen, es darf ihnen aber lediglich ein rein erläuternder Wert zukommen. Modelle oder kurze 3-D-Animationen etwa von Bauprojekten erscheinen bei betont sachlicher Gestaltung als zusätzliche Informationsmittel ebenfalls möglich. Hingegen sind im Internet veröffentlichte und abrufbare Videos sehr kritisch zu beurteilen. Meines Erachtens können letztere Kommunikationsmittel höchstens im Rahmen von Interventionen, d.h. bei Richtig- oder Klarstellungen zulässig sein.
- *Meinungsumfragen*: Solche Umfragen dürfen keinesfalls durch den Staat selbst bzw. direkt durch Staatsangestellte vorgenommen werden. Bei privaten Dritten dürfen solche Meinungsumfragen jedoch bei Vorliegen einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage in Auftrag gegeben werden¹⁵⁷, falls sie dazu dienen, Informationslücken bei den Stimmberechtigten festzustellen. Als unzulässig erscheint dieses Instrument hingegen, wenn es mit dem Ziel verwendet wird, Erkenntnis zu gewinnen, wie die Stimmberechtigten besser und effizienter in die gewünschte Richtung beeinflusst werden können¹⁵⁸.
- *Politisches Marketing*: Der Beizug externer Kommunikationsberater erscheint nicht von vorneherein unzulässig¹⁵⁹. Allerdings ist dafür die Schaffung einer entsprechend gesetzlichen Grundlage nach meinem Dafürhalten zwingend. Ferner muss das Auftragsverhältnis im Sinne des Transparenzgebots offengelegt und als Teil der verbreiteten Information kommuniziert werden. Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass die Behörden die Kontrolle über Inhalt und Aufmachung von Informationen behalten und auch die politische und rechtliche Verantwortung dafür tragen¹⁶⁰.

4. Schlussfolgerung

Bei ihrer Informationstätigkeit im Vorfeld von Volksabstimmungen haben die kantonalen Behörden die bundesverfassungsrechtlich vorgegebenen Grundsätze der Sachlichkeit, Transparenz und Verhältnismässigkeit bzw. der Ausgewogenheit (§ 73 Abs. 2 KV AG) zu beachten.

¹⁵³ Vgl. dazu BGer. Urteil 1P. 141/1994 vom 26. Mai 1995, in: ZBI 1996, S. 233 ff., S. 242.

¹⁵⁴ BESSON, S. 333.

¹⁵⁵ Vgl. BGE 121 I 252, 254 zum Einsatz von „Werbeklebern“ im Rahmen der Orientierungstätigkeit.

¹⁵⁶ Vgl. dazu BESSON, S. 301 ff. mit Hinweisen.

¹⁵⁷ DECURTINS, S. 145.

¹⁵⁸ Vgl. BESSON, S. 316 mit Verweis auf GEORG MÜLLER. Resultate über den Meinungsstand wären nach der AG KID spätestens 4 Wochen vor dem Abstimmungstermin zu publizieren (AG KID, S. 32).

¹⁵⁹ Vgl. dazu auch BBI 2006 9259, 9272.

¹⁶⁰ BESSON, S. 320.

Die genannten Grundsätze genügen für die Festlegung der Grenzen staatlicher Kommunikation, wenn *Interventionen* aus triftigen Gründen in Frage stehen. Bei solchen Eingriffen soll und muss das informative Gleichgewicht bzw. die Offenheit des Meinungsbildungsprozesses (wieder) hergestellt werden, weshalb alle entsprechenden behördlichen Tätigkeiten an diesem Ziel gemessen werden können. Eine gesetzliche Grundlage ist dafür nicht notwendig.

Im Falle einer *Teilnahme* am Diskurs hingegen steht lediglich in negativer Hinsicht fest, dass die Behörden nicht dominierend im Sinne eigentlicher Propaganda im Abstimmungskampf tätig werden dürfen. In positiver Hinsicht dient die Teilnahme einer blossen „Verbesserung“ des Meinungsbildungsprozesses, was im Hinblick auf die Beurteilung der behördlichen Informationstätigkeit anhand des Verhältnismässigkeitsprinzips ein allzu unbestimmtes – und damit anfechtbares – Ziel darstellt. Aus diesem Grund ist zu fordern, dass sich der Umfang und die Mittel einer staatlichen *Teilnahme* am Abstimmungskampf entweder aus den kantonalen Rechtsgrundlagen ergeben oder sich zumindest gewohnheitsrechtlich herleiten lassen. Sollen staatliche Teilnahmerechte und -pflichten über dieses bereits übliche Mass hinaus erweitert werden, sind die entsprechenden Möglichkeiten und Grenzen aufgrund ihrer politischen Brisanz demokratisch abzustützen. Eine bloss tatsächliche Ausweitung der staatlichen Informationstätigkeit im Vorfeld von Abstimmungen wäre mithin aufgrund der fehlenden gesetzlichen Grundlage als unzulässig zu beurteilen.

Zusammengefasst: Die Ansicht, dass eine *Ausweitung der behördlichen Teilnahme* an Abstimmungskämpfen bei Beachtung der bundesgerichtlich festgelegten Informationsgrundsätze grundsätzlich ohne die Schaffung entsprechender kantonaler Gesetzesgrundlagen möglich sein soll, überzeugt meines Erachtens nicht. Spätestens seit dem mit dem Bundesgerichtsentscheid vom 18. Juli 2008 vollzogenen Richtungswechsel drängt sich meines Erachtens die Schaffung entsprechender konkretisierender Gesetzesgrundlagen in den Kantonen auf. Den Kantonen steht dabei offen, sich auf demokratischer Basis entweder für die Beibehaltung des Interventionsverbots mit Abweichungen bloss aus triftigen Gründen oder für eine mässige oder rege behördliche Diskursteilnahme im Sinne der neueren Lehre zu entscheiden.

III Die Meinungsbildung der StimmbürgerInnen und die Rolle der politischen Kommunikation

Dr. Nico van der Heiden und Dr. des. Regula Hänggli

1. Einleitung

Volksabstimmungen erfordern von den BürgerInnen einen Teilnahmeentscheid sowie die Bildung einer Meinung zu Sachvorlagen. Aus der politischen Verhaltensforschung wissen wir, dass diese Prozesse geprägt sind

- von individuellen Merkmalen der BürgerInnen (etwa: Alter, Bildungsniveau, politische Einstellung),
- von Merkmalen der Abstimmungsvorlage (etwa: Komplexität, Themenbereich), aber auch
- von politischen Kontextmerkmalen einer Abstimmung (etwa: Kampagnen- und Konfliktintensität, vorherrschende politische Kultur).

Bis jetzt weitgehend unerforscht, aber Gegenstand von aktuellen politikwissenschaftlichen Untersuchungen im Rahmen des NCCR Democracy¹⁶¹, ist der Einfluss von politischer Kommunikation auf den Teilnahmeentscheid und die Meinungsbildung bei den StimmbürgerInnen.

Anknüpfend an diese generellen Themen wird im Folgenden untersucht, wie der Meinungsbildung bei den Aargauer StimmbürgerInnen abläuft. Wie ist die Qualität dieser Meinungsbildungsprozesse zu beurteilen? Welche Rolle spielen dabei die politischen Akteure – Behörden, Parteien, Interessenverbände, zivilgesellschaftliche Vereine – und deren politische Kommunikation? Hat sich diese Rolle durch den Wandel in der Medienlandschaft verändert? Wie hat sich die Qualität in den letzten drei Jahrzehnten verändert? Wie sind alternative Instrumente der BürgerInnenbeteiligung (z.B. BürgerInnenforen, Workshops, etc.) in diesem Rahmen zu beurteilen? In methodischer Hinsicht werden diese Fragen beantwortet aufgrund von Sekundäranalysen (Daten der VOX-Analysen seit 1981, C2D-Daten zu eidgenössischen und kantonalen Abstimmungen seit 1971) und einer systematischen Aufarbeitung der relevanten Erkenntnisse aktueller Forschung im NCCR Democracy.

Im Folgenden werden zuerst die wichtigsten Erkenntnisse der jüngsten politikwissenschaftlichen Literatur zum Meinungsbildungsprozess in Abstimmungen dargestellt (Kapitel 2). Darauf folgt ein Teil mit empirischen Erkenntnissen zum politischen Verhalten der Aargauer Stimmbewölkerung (Kapitel 3) Der politikwissenschaftliche Teil schliesst mit einigen Überlegungen zu alternativen Verfahren der BürgerInnenbeteiligung in direktdemokratischen politischen Systemen und Handlungsempfehlungen (Kapitel 4).

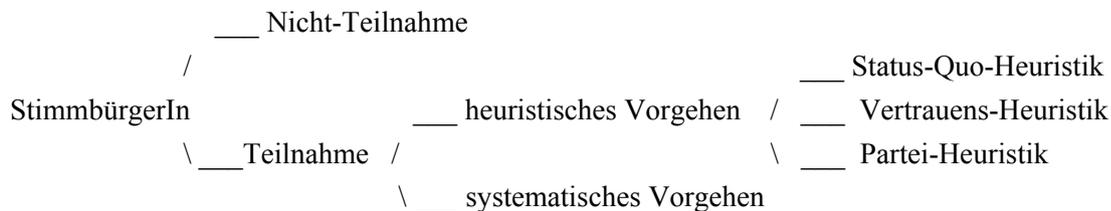
¹⁶¹ Das NCCR Democracy ist ein Nationales Kompetenzzentrum für Forschung zu Demokratie an der Universität Zürich. Siehe im Speziellen das Modul „Changing processes and strategies of political participation and representation“ (www.nccr-democracy.uzh.ch).

2. Meinungsbildungsprozess in Abstimmungen

2.1. Teilnahme an Abstimmungen

Bei jeder Abstimmung treffen die StimmbürgerInnen verschiedene Entscheidungen (Abbildung 1). In einem ersten Schritt müssen sie wählen, ob sie an der Abstimmung überhaupt teilnehmen wollen. Kirchgässner und Schulz (2005) haben untersucht, welche Faktoren dabei eine Rolle spielen. Sie zeigen, dass die (erwartete) Knappheit des Abstimmungsergebnisses einen Einfluss auf die Stimmbeteiligung hat. Je knapper das erwartete Ergebnis ist, desto stärker werden die interessierten Individuen und Gruppen versuchen, jene Wählerschichten zu mobilisieren, von denen sie sich eine Stimmabgabe in ihrem Sinne erwarten. Daneben sind, zumindest für fakultative Referenden, die erwarteten finanziellen Konsequenzen für den Einzelnen wichtig: Die Abstimmungsbeteiligung ist umso höher, je mehr diesbezüglich auf dem Spiel steht. Schliesslich bringen bestimmte Themenbereiche (bspw. umstrittene, wichtige, emotionale Themen) mehr StimmbürgerInnen an die Urne als andere.

Abbildung 1: Entscheidungsbaum beim Meinungsbildungsprozess



Quelle: Eigene Darstellung

2.2. Der Meinungsbildungsprozess und die wichtige Rolle der politischen Akteure

Haben sich die StimmbürgerInnen für eine Teilnahme an einer Abstimmung entschlossen, müssen sie sich eine Meinung bilden. Es gibt zwei verschiedene Wege der individuellen Entscheidungsfindung (Eagly und Chaiken 1993: 306f.; Chaiken und Trope 1999): einen heuristischen und einen systematischen Weg. Beide gelten als angemessenes (WählerInnen-) Verhalten. Beim *heuristischen* Vorgehen entscheidet man sich aufgrund von Abkürzungen (sogenannten „information shortcuts“). Beim *systematischen* Weg hingegen sind Argumente wichtig und dienen der Entscheidungsfindung. In direkt-demokratischen Abstimmungen kommen folgende drei Heuristiken zur Anwendung (Kriesi 2005):

- Status quo-Heuristik
- Vertrauens-Heuristik
- Partei-Heuristik

Bei der *Status quo*-Heuristik lehnt der/die BürgerIn Neuerungen ab. Diese Strategie setzt kein Vorwissen voraus und ist deshalb sehr einfach anzuwenden. Sie lässt sich durch das risikoaverse Verhalten von Individuen erklären (Bowler und Donovan 1998: 33f.): Man will sowohl Unsicherheit wie auch das Verlustrisiko vermeiden. Der Stereotyp des „Nein-Sagers“/der „Nein-Sagerin“ entspricht der Status quo-Heuristik: Ein Mensch, der alles Neue zuerst einmal aus Prinzip ablehnt. Es gibt aber auch elaboriertere Gründe, diese Strategie zu wählen: Nadeau et al. (1999) zeigten, dass auch Status Quo-VertreterInnen Kosten und Nutzen abwägen, aber auch den schlimmsten Fall (Worst Case-Szenario)

bedenken. Weil sie risikoavers sind, bringt sie das Worst-Case-Szenario am Ende dazu, den Status Quo beibehalten zu wollen.

Die anderen beiden Heuristiken setzen minimale kognitive Anstrengungen voraus, weil man gewisse Informationen der politischen Akteure braucht. Will man beispielsweise gleich abstimmen wie die bevorzugte Partei, muss man wissen welche Position diese Partei vertritt. Den politischen Akteuren kommt deshalb eine besondere Bedeutung zu (Budge 1996; Kriesi 2005). Politische Akteure sind alle Akteure, die zur öffentlichen Debatte über Abstimmungskampagnen beitragen. In direktdemokratischen Abstimmungen ist die Regierung der wichtigste Akteur (Kriesi 2005; Hänggli und Kriesi 2010). Die *Vertrauens*-Heuristik ist die weniger anspruchsvolle Heuristik. Vereinfachend gesagt folgen die StimmbürgerInnen bei dieser Heuristik der Abstimmungsempfehlung derjenigen Personen, denen sie am meisten vertrauen und die sie für sachkundig halten. Hingegen ignorieren sie die Hinweise anderer Sprecher (Downs 1968; Lupia und McCubbins 1998; Goodwin et al. 2004). Weil die Regierung die wichtigste Akteurin ist, spielt hier das Vertrauen in die Regierung eine wichtige Rolle. Vertrauen die StimmbürgerInnen der Regierung und schätzen sie deren Informationen als sachkundig ein, so besteht eine grosse Chance, dass deren Parole gefolgt wird. Die *Partei*-Heuristik ist die am meisten verwendete Abstimmungsheuristik. Sie ist ebenfalls abhängig von den Informationen, welche von den Eliten bereitgestellt werden: Die StimmbürgerInnen folgen der Empfehlung jener Partei, mit der sie sich am ehesten verbunden fühlen. Hier werden die politischen Grundeinstellungen durch die präferierte Partei aktiviert und verstärkt (Lazarsfeld et al. 1948; Selb et al. 2009). Das *heuristische Vorgehen* im Allgemeinen ist eine valable Entscheidungsvariante, weil die StimmbürgerInnen auch mit diesem Vorgehen vernünftige Entscheidungen fällen und verschiedene vereinfachende und zeitsparende Strategien anwenden können. Man sollte aber mögliche Quellen für Fehlentscheidungen nicht ausser Acht lassen (Kuklinski und Quirk 2000: 156). Erstens irrt man sich bei einer heuristischen Entscheidung eher als bei einer systematischen Vorgehensweise. Man *wählt möglicherweise unbewusst oder automatisch eine Heuristik*, ohne dass man sich überlegt, ob diese Heuristik eigentlich passend ist (Kriesi 2005: 9, 141). Zweitens *fehlt den Leuten oft das nötige Kontextwissen* um eine Heuristik intelligent anzuwenden oder um sie überhaupt zu benutzen. Diese Leute erfüllen die minimalen kognitiven Anforderungen des heuristischen Vorgehens nicht. Sie werden entweder der Urne fern bleiben oder die Status-Quo-Heuristik anwenden. Drittens *fehlt* oftmals auch ganz oder teilweise die *Information* um eine Heuristik anzuwenden.

Das ELM-Modell („elaboration-likelihood“) besagt, dass die Wahl zwischen heuristischem und systematischem Weg von der individuellen Motivation und Kompetenz abhängig ist. Je motivierter und kompetenter jemand ist, desto eher wählt er den *systematischen* Weg. Auch hier spielen die politischen Eliten eine zentrale Rolle. Die im Abstimmungskampf wichtigen Argumente werden von den politischen Akteuren geliefert (Kriesi 2005; Hänggli 2010). Nicht alle Argumente sind dabei gleich stark. Ein starkes Argument provoziert eine defensive Reaktion im gegnerischen Lager, findet Resonanz in den Medien und überzeugt den StimmbürgerInnen. Es ist nicht klar, welche Faktoren ein Argument stark machen. Die Glaubwürdigkeit des Sprechers (=Person, die das Argument äussert) und die Kongruenz mit zentralen kulturellen Themen spielen aber sicher eine wichtige Rolle (Chong und Druckman 2007: 100). Die Wahl zugunsten des systematischen Weges ist neben den individuellen Merkmalen (Motivation und Kompetenz) auch abhängig von *kampagnenspezifischen* Eigenschaften. Besonders die Kampagnenintensität spielt eine Rolle. Intensive Kampagnen signalisieren dem/der StimmbürgerIn, dass das Abstimmungsthema wichtig ist. Stuft jemand das Thema als wichtig ein,

dann wird er eher den systematischen Weg wählen. Zudem ist auch die Vertrautheit mit der Vorlage wichtig. Je vertrauter jemand mit der Vorlage ist, desto eher wählt er den systematischen Weg.

2.3. Qualität des Meinungsbildungsprozesses

Es ist wünschenswert, dass die Qualität des Meinungsbildungsprozesses genügend hoch ist. Aus unserer Sicht kann von einer genügend hohen Qualität gesprochen werden, wenn der/die StimmbürgerIn sich nicht manipulieren lässt. Dies ist der Fall, wenn er seine Entscheidung in Übereinstimmung mit seinen politischen oder themenspezifischen Präferenzen trifft.

Aufgrund Zallers (1992) bahnbrechender Studie über den Meinungsbildungsprozess wissen wir, dass die *politische Involvierung* entscheidend zur Qualität des Meinungsbildungsprozesses beiträgt, egal ob man den heuristischen oder den systematischen Weg wählt. Je politisch involvierter jemand ist, desto eher erkennt er relevante politische Information und kann diese kritisch prüfen. Politische Involvierung ist abhängig von individuellen Faktoren wie Bildung, Alter und Geschlecht, aber auch die Wichtigkeit und Komplexität einer Vorlage spielt eine Rolle.

Die *Qualität der Information* selbst ist ebenfalls entscheidend für die Qualität des Abstimmungsentscheides. Laut Zaller (1992) sowie Chong und Druckman (2007) ist dabei nicht so sehr die absolute Menge von Information wichtig, sondern die richtungspolitische Verteilung der Informationen. Man unterscheidet zwischen einseitigem und einem zweiseitigem Informationsfluss. Von zweiseitigem Informationsfluss kann dann gesprochen werden, wenn aus beiden konkurrierenden politischen Lagern Informationen in den Medien in ähnlichem Umfang erscheinen. Beim einseitigen Informationsfluss hat eine der konkurrierenden Seiten einen deutlichen Vorteil bezüglich der „Lautstärke“ (Umfang und Intensität) der Medienberichterstattung, was negative Folgen auf die Qualität des Meinungsbildungsprozesses haben kann. Je weniger einE BürgerIn politisch involviert ist, desto stärker wirkt sich die Ungleichheit im Informationsfluss auf ihren Meinungsbildungsprozess aus. EinE wenig politisch involvierteR BürgerIn wird dann in diesem Fall jenen Argumenten folgen, die im Abstimmungskampf einseitig prominent vertreten sind.

3. Die politische Entscheidungsfindung im Kanton Aargau

Um der spezifischen Frage der politischen Entscheidungsfindung bei Abstimmungen im Kanton Aargau auf den Grund zu gehen, werden wir im Folgenden vier Aspekte genauer empirisch beleuchten. Zuerst (Kapitel 3.1) untersuchen wir die Ergebnisse kantonaler Abstimmungen im Hinblick auf die „Erfolgsquote“ der Regierung. In einem zweiten Schritt wird die Demokratiequalität im Kanton Aargau genauer durchleuchtet (Kapitel 3.2). In einem dritten Schritt wird die Beteiligung der Aargauer Bevölkerung am politischen Prozess genauer beleuchtet (3.3). Zuletzt (Kapitel 3.4) wird der Meinungsbildungsprozess der Aargauer Stimmbevölkerung betrachtet.

3.1. Regierungsvertrauen im Kanton Aargau

Um das Regierungsvertrauen im Kanton Aargau zu untersuchen, haben wir sämtliche Ergebnisse kantonaler Abstimmungen einer Analyse unterzogen (siehe auch Trechsel 2000: 147ff.; Linder 2005: 271). Dabei stand insbesondere die Zustimmung oder Ablehnung von Vorlagen der Kantonsregierung im Zentrum des Interesses. Betrachtet man sämtliche kantonalen Abstimmungen im Aargau seit 1971 (siehe Tabelle 1), so zeigt sich, dass die Stimmbevölkerung lediglich in 26 von 216 Abstimmungen

(12%) nicht der Kantonsregierung und ihrer Parole gefolgt ist. Die Aargauer Regierung ist insofern im Langzeitvergleich sehr erfolgreich und erleidet nur selten Abstimmungsniederlagen.

Betrachtet man die Entwicklung über die Zeit hinweg etwas genauer, sieht man jedoch, dass die Kantonsregierung in den 1970er Jahren noch knapp 14% der Abstimmungen verlor und anschliessend in den 1980er und 1990er Jahren überdurchschnittlich erfolgreich war: Insgesamt verlor die Kantonsregierung in diesen 20 Jahren nur sechs Abstimmungen, was 5.8% aller Vorlagen entspricht. Dieser Trend setzte sich bis im Jahre 2004 fort: Zwischen 2001 und 2004 endeten alle Abstimmungen im Sinne der Regierung. Anschliessend kassierte die Kantonsregierung deutlich mehr Niederlagen: Seit 2005 verlor die Kantonsregierung zwölf Abstimmungen (von insgesamt 36 in diesem Zeitraum) und somit jede dritte¹⁶². Insofern muss tatsächlich von einem grösseren Regierungsmisstrauen in den letzten fünf Jahren ausgegangen werden.

Tabelle 1: Regierungsniederlagen im Kanton Aargau

Jahre	Abstimmungen mit Regierungsparole	Anzahl Regierungsniederlagen	% Regierungsniederlagen
1971-1980	56	8	14.3
1981-1990	42	3	7.1
1991-2000	61	3	4.9
2001-2010	57	12	21.1
1971-2010	216	26	12

Quelle: C2D-Datensatz (<http://www.c2d.ch/votes.php?table=votes>), siehe auch Trechsel (2000: 148)

Anmerkung: Die Regierungsparole wurde nicht bei allen Vorlagen erfasst. Für die Berechnung der prozentualen Regierungsniederlagen wurde die Anzahl Niederlagen durch die Anzahl der Abstimmungen mit Regierungsparole dividiert.

Schlüsselt man die 216 Abstimmungen und die 26 Niederlagen der Kantonsregierung auf in obligatorisches Referendum, fakultatives Referendum und Initiative auf, so zeigt sich, dass die Kantonsregierung in 13% der obligatorischen Referenden eine Niederlage erleidet, jedoch nur in 7% der Initiativen. Von den insgesamt 27 Initiativen im Zeitraum 1971-2010 plädierte die Aargauer Kantonsregierung 20 Mal für ein Nein und sieben Mal für ein Ja. Lediglich mit zwei der sieben Ja-Parolen drang sie beim Volk nicht durch, alle 20 Ablehnungsanträge wurden vom Volk gestützt. Die Erfolgsquote der Aargauer Regierung ist jedoch sowohl bei obligatorischen Referenden wie auch bei Initiativen überdurchschnittlich (siehe Trechsel 2000: 150), lediglich bei fakultativen Referenden liegt die Ablehnungsquote über dem Schweizer Durchschnitt, wobei hier auf Grund der geringen Fallzahl (zwei Abstimmungen) keine Aussagen möglich sind.

¹⁶² Anzumerken gilt es hier, dass einzelne Abstimmungen in der verwendeten Datenbank mehrfach zählen, da verschiedene Unterfragen zur Abstimmung gelangten. So bestand das verworfene Schulgesetz (Kleeblatt) aus fünf Vorlagen und die Abstimmung zum geänderten Gemeindegesetz (Gerag) bestand aus vier Vorlagen.

Tabelle 2: Regierungsniederlagen im Kanton Aargau nach Art der Vorlage

	Gewonnene Abstimmungen	Verlorene Abstimmungen	Total
Obligatorisches Referendum	158 (87%)	23 (13%)	181 (100%)
Fakultatives Referendum	1 (50%)	1 (50%)	2 (100%)
Initiative	27 (93%)	2 (7%)	29 (100%)
Gegenvorschlag	4 (100%)	0 (0%)	4 (100%)
1971-2010	190	26	216

Quelle: C2D-Datensatz (<http://www.c2d.ch/votes.php?table=votes>), siehe auch Trechsel (2000: 149)

Bei den insgesamt 26 Niederlagen der Kantonsregierung im Zeitraum von 1971 bis 2010 zeigt die Untersuchung, dass in 25 der 26 Fälle das Kantonsparlament (Grosser Rat) ebenfalls zu den Verlierern der Abstimmung gehört. In einem einzigen Fall (bei der Volksinitiative „Für eine Energiepolitik mit Weitsicht“ vom 13. September 2007) stand das Parlament auf der Seite der Abstimmungsgewinner. Das Parlament entschied sich hier mit einer minimalen Mehrheit von 64:63 Stimmen die Initiative abzulehnen, welche von der Kantonsregierung unterstützt wurde. Die Initiative wurde dann vom Volk knapp verworfen (mit rund 51%).

Grundsätzlich muss aber von Niederlagen des politischen Establishments, und nicht von solchen spezifisch der Regierung, ausgegangen werden. Mit Ausnahme der Abstimmung über die „Harmonisierung der Schulstrukturen“ passierten sämtliche später vom Volk verworfenen Anliegen mit komfortabler Mehrheit den Grossen Rat. Die Regierung konnte folglich fast ausnahmslos auf die Unterstützung des Parlaments zählen.

Es stellt sich die Frage, ob die Anzahl der Niederlagen der Aargauer Kantonsregierung im Vergleich mit anderen Kantonen überdurchschnittlich hoch ist. Die Analyse sämtlicher kantonaler Abstimmungen im Zeitraum von 1971 bis 2010 (siehe Tabelle 3) zeigt, dass im Durchschnitt kantonale Regierungen rund jede fünfte Abstimmung verlieren (19%). Der Regierungsrat des Kantons Aargau ist somit bei kantonalen Abstimmungen deutlich erfolgreicher als die Regierungen anderer Kantone (um rund 8%).

Tabelle 3: Regierungsniederlagen alle Kantone

Jahre	Abstimmungen mit Regierungspare	Anzahl Regierungsniederlagen	% Regierungsniederlagen
1971-1980	517	79	15.3
1981-1990	565	106	18.8
1991-2000	745	139	18.7
2001-2010	681	152	22.3
1971-2010	2508	476	19.0

Quelle: C2D-Datensatz (<http://www.c2d.ch/votes.php?table=votes>), siehe auch Trechsel (2000: 148)

Anmerkung: Die Regierungsparele wurde nicht bei allen Vorlagen erfasst. Für die Berechnung der prozentualen Regierungsniederlagen wurde die Anzahl Niederlagen durch die Anzahl der Abstimmungen mit Regierungsparele dividiert.

Bei der Betrachtung sämtlicher kantonaler Abstimmungen zeigt sich, dass die Quote der Regierungsniederlagen über die Zeit hinweg zunimmt. Der Trend im Kanton Aargau ist somit ein gesamtschweizerisches Phänomen. Trotz dem markanten Anstieg der Niederlagen der Aargauer Kantonsregierung in

letzter Zeit liegt ihre Erfolgsquote bei Abstimmungen immer noch über dem Durchschnitt aller Schweizer Kantone (78.9% versus 77.7% in allen Kantonen seit 2001). Allerdings hat sich die Erfolgsquote der Aargauer Kantonsregierung nun dem Durchschnitt aller Kantone angenähert und ist seit 2004 sogar schlechter als im Durchschnitt der anderen Kantone. Insofern sind die Niederlagen des Regierungsrates in jüngster Vergangenheit wohl für den Kanton Aargau etwas Neues, jedoch keineswegs im interkantonalen Vergleich.

Dies zeigt auch der Vergleich mit ausgewählten Kantonen (siehe Tabelle 4)¹⁶³. In den Kantonen Basel-Stadt, Luzern und Zürich ist der Anteil der Niederlagen der Kantonsregierungen im Zeitraum von 1971 bis 2010 höher als im Kanton Aargau¹⁶⁴. Im Kanton Basel-Stadt beispielsweise verliert die Regierung fast jede vierte Vorlage im gesamten Untersuchungszeitraum, in den 1980er Jahren und seit 2001 sogar fast jede dritte. Einzig im Kanton Luzern ist die Erfolgsquote der Regierung im letzten Jahrzehnt höher als im Kanton Aargau.

Tabelle 4: Regierungsniederlagen ausgewählte Kantone

Kanton	Basel-Stadt			Luzern			Zürich		
	Jahre	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)
1971-1980	9	2	22.2	20	6	30.0	135	21	15.6
1981-1990	3	1	33.3	21	4	19.0	137	33	24.1
1991-2000	40	7	17.5	38	3	7.9	121	17	14.0
2001-2010	38	12	31.6	46	7	15.2	64	15	23.4
1971-2010	90	22	24.4	125	20	16.0	457	86	18.8

Quelle: C2D-Datensatz (<http://www.c2d.ch/votes.php?table=votes>)

Anmerkung: (1) Abstimmungen mit Regierungsparole, (2) Anzahl Regierungsniederlagen, (3) % Regierungsniederlagen.

Die Regierungsparole wurde nicht bei allen Vorlagen erfasst. Für die Berechnung der prozentualen Regierungsniederlagen wurde die Anzahl Niederlagen durch die Anzahl der Abstimmungen mit Regierungsparole dividiert.

Als Letztes haben wir noch untersucht, ob die verlorenen Abstimmungen im Kanton Aargau in einem Zusammenhang mit der Stimmbeteiligung stehen (siehe Tabelle 5).

Hier zeigt sich, was weiter oben bereits für nationale Abstimmungen festgestellt werden konnte (siehe Kapitel 3.1): Die Stimmbeteiligung hat nur einen marginalen Einfluss auf das Abstimmungsergebnis. Während in den 1970er Jahren Abstimmungen, welche die Regierung verlor, noch deutlich mehr WählerInnen an die Urne locken konnten, so gibt es in den letzten zehn Jahren kaum noch einen Unterschied in der Stimmbeteiligung zwischen Regierungsvorlagen, welche beim Volk Zustimmung finden und jenen, welche beim Volk Schiffbruch erleiden. In den 1980er und 1990er-Jahren war die Beteiligung sogar deutlich tiefer bei jenen Abstimmungen, welche nicht im Sinne der Kantonsregierung ausfielen. Über die gesamte Zeitspanne hinweg besteht praktisch kein Unterschied in der Stimmbeteiligung zwischen den verlorenen und den gewonnenen Abstimmungen.

¹⁶³ Trechsel (2000: 151f.) konnte zeigen, dass Westschweizer Kantone (und der Kanton Tessin) ein geringeres Regierungsvertrauen kennen im Vergleich zur Deutschschweiz.

¹⁶⁴ Der Vergleich mit dem Kanton Zürich zeigt zudem, dass die Abschaffung des obligatorischen Gesetzesreferendums nicht zwingend einen kausalen Einfluss auf die Quote der Regierungsniederlagen haben muss. Zwar lag die Quote der Regierungsniederlagen im Kanton Zürich von 2001-2010 deutlich über jener der 1990er Jahren. Jedoch war auch in den 1980er Jahren die Anzahl Regierungsniederlagen sehr hoch im Kanton Zürich. Der Kanton Aargau schaffte das obligatorische Gesetzesreferendum im Jahre 2001 ab, der Kanton Zürich im Jahre 1998.

Tabelle 5: Regierungsniederlagen und Stimmbeteiligung

Jahre	Beteiligung bei verlorenen Abstimmungen	Beteiligung bei gewonnenen Abstimmungen	Beteiligung insgesamt
1971-1980	48.0	37.8	38.0
1981-1990	24.5	31.6	31.1
1991-2000	28.6	35.1	34.7
2001-2010	36.7	37.8	37.3
1971-2010	35.3	35.7	35.6

Quelle: C2D-Datensatz (<http://www.c2d.ch/votes.php?table=votes>)

Anmerkung: Sämtliche Angaben in %.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Quote der Regierungsniederlagen im Kanton Aargau in den letzten fünf Jahren deutlich angestiegen ist. Der SVP als starke Oppositionspartei ist es mehrmals gelungen, im politischen Umfeld breit abgestützte Vorlagen von Regierung und Parlament zu Fall zu bringen. Diese Niederlagen sind folglich Niederlagen des gesamten politischen Systems und weniger der Regierung als solches. Die Aargauer Regierung bleibt im Vergleich mit anderen Kantonen überdurchschnittlich erfolgreich, obwohl eine Annäherung an den gesamtschweizerischen Durchschnitt beobachtet werden kann bezüglich der Erfolgsquote von Regierungsvorlagen.

3.2. Demokratiequalität im Kanton Aargau

3.2.1 Kantone im Demokratiebarometer

Im Rahmen des NCCR Democracy wurde ein Demokratiebarometer entwickelt, welcher einen internationalen Vergleich der Demokratiequalität erlaubt. Angelehnt an den Demokratiebarometer wird an der Universität Bern gegenwärtig ein Nationalfonds-Projekt zur Demokratiequalität in den Schweizer Kantonen bearbeitet¹⁶⁵. Dabei wird Demokratie nicht als ein-, sondern als multidimensionales Konzept verstanden. Die sechs Dimensionen des Masses für kantonale Demokratiequalität sind (Dlabac und Schaub 2009):

- Liberaler Verfassungsstaat (individuelle Freiheiten, Rechtsstaatlichkeit)
- Horizontale Accountability (horizontale Gewaltenteilung)
- Elektorale Accountability (freie und kompetitive Wahlen)
- Partizipation (direkte Demokratie, Gemeindeautonomie)
- Public Accountability (Transparenz, Medienvielfalt, Zivilgesellschaft)
- Inklusion (gleiche politische Beteiligung und gleiche politische Vertretung)

Durch die Messung der sechs Dimensionen anhand von insgesamt 178 Indikatoren können erste Aussagen über die Entwicklung der kantonalen Demokratien seit 1979 gemacht werden. Für den Kanton Aargau zeigt die Untersuchung, dass dieser bereits sehr früh über eine hohe Demokratiequalität verfügte (in allen sechs Dimensionen). Der Kanton Aargau legte bei der totalrevidierten Kantonsverfassung von 1980 grossen Wert auf Freiheitsrechte und Rechtsstaatlichkeit, verfügte schon damals über eine hohe Public Accountability und spielte über die letzten drei Jahrzehnte auch eine Vorreiterrolle

¹⁶⁵ Wir danken Oliver Dlabac, Hans-Peter Schaub, Adrian Vatter und Marc Bühlmann für die Möglichkeit, Ergebnisse des Projektes "Demokratiequalität in den Schweizer Kantonen" verwenden zu dürfen. Das Projekt wird finanziert vom Schweizerischen Nationalfonds (Projekt-Nr. 100017-117661). Erste Ergebnisse finden sich auch in Bühlmann et al. (2009).

bei der Stärkung der Judikative und des Parlaments gegenüber der Regierung (horizontale Gewaltenteilung). Allerdings haben in jüngster Vergangenheit viele Kantone aufgeholt (in allen sechs Dimensionen), sodass der Vorsprung des Kantons Aargau bezüglich der Demokratiequalität auf andere Kantone heutzutage weniger gross ist als noch in den 1980er Jahren.

Von besonderem Interesse ist die Betrachtung des Aspektes der Inklusion¹⁶⁶. Hier schneidet der Kanton Aargau mittelmässig bis gut ab. Eine vertiefte Untersuchung der Teilaspekte (politische Beteiligung, politische Vertretung) dieser Dimension zeigt eine interessante Differenzierung: Während die politische Beteiligung der Bevölkerung im Kanton Aargau immer inklusiver wird (es gibt nur geringe Unterschiede in der Nutzung politischer Rechte zwischen Männern und Frauen und zwischen Gebildeten und weniger Gebildeten), so wird die politische Vertretung im Kanton Aargau immer exklusiver (entgegen dem Trend in anderen Kantonen). Dies zeigt sich an der abnehmenden Proportionalität des Wahlsystems, an einer zeitweilig geringen Regierungskonkordanz (keine "offizielle" Vertretung der SP in der Regierung) und an einer eher niedrigen Repräsentation der weiblichen und der jungen Bevölkerung¹⁶⁷.

3.2.2 Konkordanz

Die Problematik der Inklusion zeigt sich auch am geringen Frauenanteil in der Regierung und im Grossen Rat, an der geringen Präsenz kleiner Parteien im Grossen Rat¹⁶⁸ und am Ausmass der Vertretung der SVP in der Kantonsregierung bzw. der – schweizweit zu beobachtenden – Differenzierung zwischen dem Ausmass der Vertretung der SVP in den Legislativen gegenüber den Exekutiven. Insbesondere der letzte Aspekt wird in der Politikwissenschaft auch im Zusammenhang mit der Machtteilung diskutiert. In einem System der Machtteilung, wie es die Schweiz ist, besitzt die Opposition eine dauernde Vetoposition (Linder 2005: 314). So kann vermutet werden, dass wenn einzelne Parteien aus Konkordanzregierungen ausgeschlossen werden oder sie über längere Zeit hinweg untervertreten sind, sie zu oppositionellem Verhalten neigen (siehe auch Vatter 2002: 79f.)¹⁶⁹. Dies kann sich durch das häufigere Ergreifen von Initiativen und Referenden manifestieren. Parteien, welche sich in der Exekutiven untervertreten sehen, fühlen sich dem konkordanten Kompromiss weniger verpflichtet. Im Kanton Aargau erreichte die SVP bei den letzten Wahlen in den Grossen Rat rund 32% Wähleranteil, die SP als zweitstärkste Partei rund 16%. Im fünfköpfigen Regierungsrat hat die SVP einen Sitz inne und ist damit rechnerisch um 12% untervertreten¹⁷⁰. Die SP ist um rund 4% übervertreten. Da die Grüne Partei ebenfalls im Regierungsrat vertreten ist (mit einem Wähleranteil bei den Grossratswahlen von rund 9%), ist die Linke (SP und Grüne Partei) insgesamt sogar um 15% übervertreten im Regierungsrat (mit zwei von fünf Sitzen). CVP und FDP sind ebenfalls leicht übervertreten. Dies erklärt teilweise, weshalb der Anteil verlorener Abstimmungen der Aargauer Kantonsregierung in jüngster Vergangenheit gestiegen ist (siehe Kapitel 3.1), da im Kanton Aargau das rechte Lager gegenüber dem linken

¹⁶⁶ Wir beschränken uns hier auf die Diskussion jenes Teilaspektes, welcher uns für den Kanton Aargau im Zusammenhang mit der Fragestellung am interessantesten schien.

¹⁶⁷ Zu beachten gilt hier, dass die Untersuchung des Demokratiebarometers nur den Zeitraum bis zum Jahr 2005 abdeckt. Die Einführung des neuen Wahlsystems gemäss "doppeltem Pukelsheim" und die dadurch erreichte bessere Inklusion des Parlaments ist somit hier noch nicht berücksichtigt.

¹⁶⁸ Auch hier gilt die Feststellung aus Fussnote 167.

¹⁶⁹ Trechsel (62000: 160ff.) fand jedoch keinen systematischen Zusammenhang zwischen der Stärke der Konkordanz und dem Abstimmungserfolg der Kantonsregierungen. Seine Untersuchung berücksichtigt aber nur Abstimmungen bis 1996 und kann somit den massiven Gewinn der SVP in kantonalen Legislativen nicht abbilden.

¹⁷⁰ Unter der vereinfachten Annahme, dass einem Regierungsratssitz rund 20% Wähleranteil entspricht. Die Liste der Aargauer Regierungsräte seit 1885 findet sich unter <http://www.ag.ch/staag/daten/B17/regierungsrat.html>.

Lager (und etwas weniger stark auch gegenüber den Mitteparteien) in der Regierungszusammensetzung benachteiligt ist.

3.3. Beteiligung am politischen Prozess im Kanton Aargau

Ob eine höhere Stimmbeteiligung (normativ) wünschenswert ist, bleibt in der Politikwissenschaft umstritten. VertreterInnen des Kommunitarismus erachten eine hohe Stimmbeteiligung generell als wünschenswert (Barber 1994), da durch eine hohe Beteiligung die Legitimität der so getroffenen Entscheidung erhöht werde. Dabei ist der Kenntnisstand bei den sich Beteiligenden von sekundärer Bedeutung, wichtig ist lediglich, dass jemand teilnimmt. VertreterInnen des Realismus (Schumpeter 1946) tendieren hingegen dazu, dass nur jene an Abstimmungen teilnehmen sollten, welche auch ausreichend informiert sind. Insofern wird eine tiefe Stimmbeteiligung nicht per se als problematisch erachtet, so lange jene an Abstimmungen teilnehmen, welche über die entsprechenden Vorlagen gut informiert sind und sich jene enthalten, welche schlecht informiert sind oder ein geringes Interesse am Ergebnis der Abstimmung haben.

Lutz (2006; 2007) hat sich ausführlich mit den Effekten einer tiefen Beteiligung auf das Ergebnis von Abstimmungen in der Schweiz auf Bundesebene auseinandergesetzt. Er ging der Frage nach, welchen Effekt eine höhere Stimmbeteiligung und eine bessere Informiertheit auf das Abstimmungsergebnis haben würden. Dazu stellte er zwei Situationen gegenüber: Die erste mit der tatsächlich festgestellten Stimmbeteiligung und die zweite mit einer 100% Beteiligung. In einem zweiten Schritt stellte er die tatsächliche Informiertheit der StimmbürgerInnen einer hypothetischen Situation mit vollständiger Informiertheit gegenüber¹⁷¹.

Er konnte so zeigen, dass in 35% der Fälle eine hundertprozentige Abstimmungsbeteiligung das Ergebnis signifikant um einige Prozentpunkte verändert hätte¹⁷². Lediglich in zwei Fällen (von 144) wäre jedoch die Mehrheit – unter der unrealistischen Annahme einer Abstimmungsbeteiligung von 100% - gekippt¹⁷³.

In 41% der Fälle hätte eine vollständige Informiertheit der StimmbürgerInnen das Abstimmungsergebnis signifikant um einige Prozentpunkte verändert. Jedoch hätte auch dies nicht zwingend eine Änderung der Mehrheitsverhältnisse zur Folge. Lediglich in einem einzigen Fall wäre das Ergebnis anders herausgekommen, wenn die StimmbürgerInnen vollständig informiert gewesen wären¹⁷⁴. In allen anderen Fällen hätte es zwar einen deutlich anderen Anteil an Ja- oder Nein-Stimmen gegeben, jedoch ohne die Mehrheit zu ändern. Der Effekt einer gesteigerten Teilnahme und/oder eine gesteigerten Informiertheit der Stimmdenden bleibt somit äusserst gering. Nur in den allerseltensten Fällen würde eine gesteigerte Informiertheit oder eine gesteigerte Beteiligung zu einer Änderung des Ergebnisses (eine Nein-Mehrheit wird zu einer Ja-Mehrheit oder umgekehrt) der gesamten Abstimmung führen.

Zusätzlich untersuchte Lutz (2007: 628f.), wer von einer höheren Informiertheit und/oder Beteiligung profitieren würde. Generell wird in der Literatur davon ausgegangen, dass linke Positionen bei

¹⁷¹ Dies ist möglich, weil die Befragten der VOX-Analyse jeweils angeben müssen, wie gut sie sich über die Vorlage informiert gefühlt haben.

¹⁷² Folgendes Beispiel erläutert diesen theoretischen Zusammenhang: Eine Abstimmung endete mit einer 58% Ja-Mehrheit für die Vorlage. Bei vollständiger Teilnahme hätte das Ergebnis beispielsweise 62% Ja betragen. Dieser Unterschied ist signifikant, ändert aber an der Ja-Mehrheit für die Vorlage nichts.

¹⁷³ Bei der Abstimmung über Rassismus-Artikel 1994 hätte ein Nein resultiert und bei der Abstimmung 1994 über die "erleichterte Einbürgerung für junge Ausländer" hätte ein Ja resultiert bei einer 100% Beteiligung.

¹⁷⁴ Die allgemein als sehr bedeutend eingeschätzte Abstimmung über den EWR 1992 wäre bei vollständiger Informiertheit der Stimmbewölkerung angenommen worden.

gesteigerter Beteiligung gewinnen während Regierungspositionen eher verlieren. Bereits di Giacomo (1993) konnte zeigen, dass erstere Behauptung für die Schweiz so nicht stimmt. Lutz' Untersuchung umstrittener Abstimmungen¹⁷⁵ in den 1980 und 1990er Jahren zeigt, dass das Abstimmungsergebnis eher im Sinne der Regierung ausfällt, wenn die Informiertheit der Abstimmenden hoch ist und wenn die Beteiligung hoch ist (siehe Tabelle 6). Das bedeutet, dass die Regierung ein Interesse daran hat, dass die Beteiligung bei Abstimmungen möglichst hoch ist und dass die Informiertheit der Bevölkerung über die entsprechende Vorlage ebenfalls möglichst hoch ist. Beides führt zu einer höheren Zustimmung zu Regierungsvorlagen bei Volksabstimmungen.

Linke Positionen profitieren hingegen lediglich von einer besseren Informiertheit, jedoch nicht von einer höheren Beteiligung. Rechte Positionen profitieren hingegen überdurchschnittlich bei einer höheren Beteiligung, jedoch nicht von einem höheren Informationsgehalt.

Tabelle 6: Profiteure höherer Informiertheit / höherer Beteiligung

	Höhere Informiertheit	Höhere Beteiligung
Regierung profitiert	79%	59%
Linke Positionen (SP) profitieren	57%	31%
Rechte Positionen (SVP) profitieren	36%	72%

Quelle: Lutz (2007: 628)

Lesebeispiel: Die Regierung profitiert in 79% der knappen Abstimmungen von einer höheren Informiertheit der StimmbürgerInnen, d.h. das Resultat fällt eher zu ihren Gunsten aus.

Diese Analyse der Abstimmungen der 1980er und 1990er Jahre zeigt, dass viele Nicht-Partizipierende bei Abstimmungen rechte Positionen bevorzugen. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die SVP seit den 1990er Jahren ihr Potenzial bei bisher Nichtpartizipierenden besser ausschöpft und ihre Erfolgchancen bei einer höheren Partizipation heutzutage nicht mehr im gleichen Umfang steigen wie noch vor zehn Jahren. Die Regierung hat jedoch sowohl ein Interesse an einer hohen Partizipation, wie auch an einer hohen Informiertheit der Abstimmenden. Die Ergebnisse von Lutz (2007) für eidgenössische Abstimmungen scheinen uns grundsätzlich übertragbar auf kantonale Abstimmungen. Während Kapitel 3.4 noch näher auf die Frage der Informiertheit der Bevölkerung im Vorfeld von Abstimmungen eingeht, konzentrieren wir uns im Folgenden fürs Erste auf die Abstimmungs-beteiligung im Kanton Aargau.

Die Analyse der Stimmbeteiligung bei nationalen Abstimmungen zeigt, dass sich die Bevölkerung des Kantons Aargau seit den 1980er Jahren unterdurchschnittlich an eidgenössischen Abstimmungen beteiligt (siehe Tabelle 7). Lag die Stimmbeteiligung der AargauerInnen in den 1970er Jahren noch rund 2.5% über dem nationalen Durchschnitt, so ist sie seit den 1980er Jahren rund drei bis vier Prozent darunter. In der gesamten Schweiz nahm seit den 1970er Jahren die Beteiligung insgesamt leicht zu. Gleichzeitig sank sie im Kanton Aargau etwas, wobei in den letzten zehn Jahren auch im Kanton Aargau eine Zunahme der Beteiligung feststellbar ist. Dies zeigt sich exemplarisch auch in zwei jüngeren Abstimmungen auf nationaler Ebene. Die Minarettinitiative erreichte im Kanton Aargau eine Beteiligung von 52% (in der gesamten Schweiz 53.4%) und die Ausschaffungsinitiative erreichte im Kanton Aargau eine Beteiligung von 52,9% (in der gesamten Schweiz 53.6%).

¹⁷⁵ Jene Abstimmungen, bei denen mindestens eine Bundesratspartei eine von der Regierung abweichende nationale Parole beschlossen hatte. Untersucht wurden nur Fälle mit einem Informations- (28 Fälle) oder einem Beteiligungseffekt (29 Fälle).

Tabelle 7: Vergleich der Stimmbeteiligung (national) Kanton Aargau und gesamte Schweiz

Jahre	Stimmbeteiligung Schweiz ¹⁷⁶	Stimmbeteiligung Aargau	Differenz
1971-1980	41.2	43.7	+2.5
1981-1990	40.6	37.6	-3.0
1991-2000	43.0	38.9	-4.1*
2001-2010	45.3	41.9	-3.4*
1971-2010	42.5	40.5	-2.0*

Quelle: Bundesamt für Statistik

(<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/03/blank/key/stimmbeteiligung.Document.21847.xls>)

Anmerkung: Sämtliche Angaben in %.

* Signifikanter Unterschied zwischen AG und CH mit 99% Konfidenzintervall¹⁷⁷.

Vergleicht man die Stimmbeteiligung des Kantons Aargau bei nationalen Abstimmungen mit einigen ausgewählten Kantonen der Deutschschweiz (siehe Tabelle 8)¹⁷⁸, so zeigt sich auch hier, dass die Stimmbeteiligung im Kanton Aargau tiefer ist als in den Kantonen Basel-Stadt, Luzern und Zürich.

Tabelle 8: Vergleich der Stimmbeteiligung (national) Kantone AG, BS, LU und ZH

Jahre	Stimmbeteiligung alle Kantone	Stimmbeteiligung Aargau	Stimmbeteiligung Basel-Stadt	Stimmbeteiligung Luzern	Stimmbeteiligung Zürich
1971-1980	41.2	43.7	38.8	45.2	47.1*
1981-1990	40.6	37.6	40.9	43.8*	46.3*
1991-2000	43.0*	38.9	47.8*	45.8*	45.3*
2001-2010	45.3*	41.9	51.0*	48.3*	46.9*
1971-2010	42.5*	40.5	44.6*	45.8*	46.4*

Quelle: Bundesamt für Statistik

(<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/03/blank/key/stimmbeteiligung.Document.21847.xls>)

Anmerkung: Sämtliche Angaben in %.

* Signifikanter Unterschied zwischen AG und CH/Vergleichskanton mit 99% Konfidenzintervall¹⁷⁹.

Die Beteiligung bei kantonalen Abstimmungen im Aargau (siehe Tabelle 9) schwankt über die Jahrzehnte hinweg stark. Während die Beteiligung in den 1970er Jahren noch bei (relativ) hohen 38% lag, so sank sie zwischenzeitlich in den 1980er Jahren auf rund 31% und steigt seither kontinuierlich an und erreichte im letzten Jahrzehnt rund 36%.

¹⁷⁶ Bei der Berechnung der durchschnittlichen Stimmbeteiligung für die gesamte Schweiz bezieht das Bundesamt für Statistik den Kanton Schaffhausen mit ein, was auf Grund des dort geltenden Stimmzwangs problematisch ist. Die Differenz zwischen der Stimmbeteiligung der AargauerInnen und der übrigen Schweiz bleibt jedoch auch unter Ausschluss der SchaffhauserInnen signifikant. Dies auf Grund der geringen Anzahl Stimmberechtigter im Kanton Schaffhausen.

¹⁷⁷ Zur Berechnung der Signifikanzen wurden T-Tests bei unabhängigen Stichproben durchgeführt.

¹⁷⁸ Wir haben hier die angrenzenden Kantone gewählt, den Kanton Bern auf Grund ungenügender Datenlage aber ausgeschlossen.

¹⁷⁹ Zur Berechnung der Signifikanzen wurden T-Tests bei unabhängigen Stichproben durchgeführt.

Tabelle 9: Kanton Aargau: Beteiligung an kantonalen Abstimmungen

Jahre	Anzahl kantonale Abstimmungen	Beteiligung
1971-1980	56	38.0
1981-1990	42	31.1
1991-2000	61	34.7
2001-2010	59	36.2
1971-2010	218	35.3

Quelle: C2D-Datensatz (<http://www.c2d.ch/votes.php?table=votes>)

Anmerkung: Sämtliche Angaben in %.

Vergleicht man die Beteiligung der aargauischen Bevölkerung an kantonalen Abstimmungen mit ihrer Beteiligung an nationalen Abstimmungen (siehe Tabelle 10), so zeigt dass die Beteiligung auf kantonaler Ebene konstant etwas tiefer liegt. Die Beteiligung an kantonalen Abstimmungen lag immer zwischen 4.2 und 6.5 Prozentpunkten unter jener bei Abstimmungen auf nationaler Ebene.

Tabelle 10: Stimmbeteiligung Kanton Aargau: National und kantonal

Jahre	Beteiligung national	Beteiligung kantonal	Differenz
1971-1980	43.7	38.0	-5.7
1981-1990	37.6	31.1	-6.5*
1991-2000	38.9	34.7	-4.2*
2001-2010	41.9	36.2	-5.7*
1971-2010	40.5	35.3	-5.2*

Quelle: C2D-Datensatz (<http://www.c2d.ch/votes.php?table=votes>); Bundesamt für Statistik

(<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/03/blank/key/stimmbeteiligung.Document.21847.xls>)

Anmerkung: Sämtliche Angaben in %.

* Signifikanter Unterschied zwischen Beteiligung nat. und kantonal mit 99% Konfidenzintervall.

Die tiefere Stimmbeteiligung auf kantonaler Ebene ist wenig erstaunlich, da sich das Stimmvolk grundsätzlich mehr für nationale Abstimmungen interessiert als für kantonale Vorlagen. Die relevante Frage ist jedoch, ob die Beteiligung an kantonalen Abstimmungen im Kanton Aargau signifikant von der Beteiligung in anderen Kantonen abweicht. Dazu kann man zuerst die Beteiligung an kantonalen Abstimmungen in allen 25 Kantonen¹⁸⁰ mit der Beteiligung an eidgenössischen Vorlagen vergleichen (siehe Tabelle 11). Hier zeigt sich, dass die Beteiligung an kantonalen Abstimmungen in der gesamten Schweiz im Durchschnitt der letzten 40 Jahre um 4.3% tiefer liegt als die Beteiligung an nationalen Abstimmungen. Im Kanton Aargau ist die Differenz jedoch grösser (5.2%). Die Bewohner des Kantons Aargau interessieren sich somit im Durchschnitt weniger für kantonale Politik als die Bewohner der übrigen Schweizer Kantone.

¹⁸⁰ Der Kanton Schaffhausen wurde wegen des dort geltenden Stimmzwangs von der Analyse ausgeschlossen.

Tabelle 11: Beteiligung an nationalen und kantonalen Abstimmungen

Jahre	Beteiligung nationale Abstimmungen (alle Kantone)	Beteiligung kantonale Abstimmungen (alle Kantone)	Differenz
1971-1980	41.2	37.0	-4.2
1981-1990	40.6	35.5	-5.1*
1991-2000	43.0	38.4	-4.6*
2001-2010	45.3	42.0	-3.3*
1971-2010	42.5	38.2	-4.3*

Quelle: C2D-Datensatz (<http://www.c2d.ch/votes.php?table=votes>); Bundesamt für Statistik

(<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/03/blank/key/stimmbeteiligung.Document.21847.xls>)

Anmerkung: Sämtliche Angaben in %.

Ausgeschlossen wurde bei der kantonalen Beteiligung der Kanton SH (Stimmzwang).

* Signifikanter Unterschied zwischen Beteiligung nat. und kantonal mit 99% Konfidenzintervall.

Dies zeigt sich auch im Vergleich der Beteiligung an kantonalen Abstimmungen (siehe Tabelle 12). Im Aargau lag diese bei lediglich rund 35%, während sie für alle Kantone rund 38% beträgt. Während in den 1970er Jahren noch kein signifikanter Unterschied zwischen der Beteiligung der AargauerInnen und allen SchweizerInnen bezüglich ihrer Beteiligung an kantonalen Abstimmungen festgestellt werden kann, so ist dieser Unterschied seit den 1980er Jahren signifikant.

Tabelle 12: Vergleich Abstimmungsbeteiligungen Kanton Aargau / alle Kantone

Jahre	Anzahl Abstimmungen alle Kantone	Beteiligung alle Kantone	Anzahl Abstimmungen Aargau	Beteiligung Aargau
1971-1980	934	37.0	56	38.0
1981-1990	932	35.5	42	31.1*
1991-2000	1007	38.4	61	34.7*
2001-2010	857	42.0	59	36.2*
1971-2010	3730	38.2	218	35.3*

Quelle: C2D-Datensatz (<http://www.c2d.ch/votes.php?table=votes>)

Anmerkung: Sämtliche Angaben in %.

Ausgeschlossen wurde der Kanton SH (Stimmzwang).

* Signifikanter Unterschied zwischen Beteiligung nat. und kantonal mit 99% Konfidenzintervall.

Ein Vergleich mit ausgewählten Deutschschweizer Kantonen (siehe Tabelle 13) bestätigt diese Aussage. Auch hier zeigt sich die tiefere Stimmbeteiligung der AargauerInnen bei kantonalen Abstimmungen im Vergleich mit den BewohnerInnen der Kantone Basel, Luzern und Zürich. Lediglich in den 1970er Jahren war die Beteiligung im Kanton Aargau sogar leicht höher als in Basel und in Luzern. Seit 1980 ist sie deutlich (um drei und mehr Prozentpunkte) tiefer. Im Kantonsvergleich zeigt sich ebenfalls, dass die Anzahl Abstimmungen keine Auswirkung auf die Stimmbeteiligung hat. Sowohl im Kanton Luzern, wo relativ selten über kantonale Vorlagen abgestimmt wird, wie auch im Kanton Zürich, der sehr viele Abstimmungen durchführte zu kantonalen Vorlagen (zumindest bis zur Abschaffung des obligatorischen Gesetzesreferendums), ist die Stimmbeteiligung höher als im Kanton Aargau.

Tabelle 13: Vergleich Abstimmungsbeteiligung Kanton Aargau / Basel-Stadt / Luzern / Zürich

Kanton	Aargau		Basel-Stadt		Luzern		Zürich	
	Anz. Abst.	Beteiligung	Anz. Abst.	Beteiligung	Anz. Abst.	Beteiligung	Anz. Abst.	Beteiligung
1971-1980	56	38.0	73	36.0	26	36.9	121	42.6
1981-1990	42	31.1	78	36.9*	22	39.9*	128	37.0*
1991-2000	61	34.7	53	41.0*	38	43.6*	116	43.2*
2001-2010	59	36.2	39	47.8*	48	40.8*	63	42.4*
1971-2010	218	35.3	243	39.3*	134	40.7*	428	41.1*

Quelle: C2D-Datensatz (<http://www.c2d.ch/votes.php?table=votes>)

Anmerkung: Sämtliche Angaben in %.

* Signifikanter Unterschied zwischen AG und Vergleichskanton mit 99% Konfidenzintervall.

Eine Zusatzuntersuchung zu den Gründen der tiefen Stimmbeteiligung deutet darauf hin, dass sowohl der Wegpendleranteil wie auch die Informiertheit der Stimmbevölkerung keinen kausalen Einfluss auf die Stimmbeteiligung haben¹⁸¹.

Zusammenfassend kann deshalb festgehalten werden, dass die Beteiligung der AargauerInnen am politischen Prozess unterdurchschnittlich ist. Auf eidgenössischer Ebene beteiligen sie sich zu 2% weniger als der gesamtschweizerische Durchschnitt. Auf kantonaler Ebene beteiligen sie sich jedoch zu 4% weniger als der gesamtschweizerische Durchschnitt. Die um rund 4% tiefere Beteiligung der Aargauer bei kantonalen Abstimmungen kann somit nur zur Hälfte durch das generell tiefere Interesse an politischen Prozessen auf kantonaler Ebene erklärt werden, die andere Hälfte bleibt ein „aargauspezifisches“ Phänomen. Eine gesteigerte Beteiligung an kantonalen Abstimmungen und eine höhere Informiertheit der Stimmberechtigten würden zwar zu einer höheren Zustimmung zu Regierungsvorlagen führen, allerdings nur in den allerseltensten Fällen das Ergebnis der Abstimmung umkehren¹⁸².

3.4. Der Meinungsbildungsprozess der Aargauer Stimmbevölkerung

Zum Stimmentscheid der Bevölkerung zu kantonalen Vorlagen gibt es leider nur sehr vereinzelte Daten¹⁸³, weshalb wir uns im Folgenden zuerst mit dem Stimmentscheid bei nationalen Abstimmungen und der entsprechenden Auswertung von VOX-Daten für den Kanton Aargau beschäftigen. Anschliessend werden einige Rückschlüsse auf kantonale Abstimmungskämpfe aufgezeigt.

Die Analyse von mehr als 100 *nationalen Abstimmungen* zeigt, dass häufiger systematisch als heuristisch abgestimmt wird (Kriesi 2005). Aufgrund der detaillierten Analyse dreier weiterer nationaler Abstimmungskampagnen (Hänggli 2010) können wir zudem Folgendes festhalten: Die Qualität des Meinungsbildungsprozesses in nationalen Abstimmungen in der Schweiz ist im Allgemeinen zufrieden stellend: Erstens sind jene BürgerInnen, die abstimmen, politisch involvierter und eher gebildet (Linder 2005: 287). Abstimmungen finden häufig statt, so dass die Stimmbevölkerung weiss, wo sie zur relevanten Information kommen kann und wie Abstimmungen funktionieren. Zu jeder Vorlage gibt es eine Informationsbroschüre („Abstimmungsbüchlein“). Dies hilft der Stimmbevölkerung auch bei unwichtigeren oder schwierigeren Fragen innert nützlicher Frist zu einem Entscheid zu gelangen.

¹⁸¹ Siehe Abbildung 3 und Abbildung 4 im Anhang.

¹⁸² Ein konkreter Vorschlag zur Steigerung der Abstimmungsbeteiligung folgt im Kapitel 4.

¹⁸³ So gibt es beispielsweise zum abgelehnten Beitrag zur Fusion von Luzern und Littau eine VOX-Analyse auf kantonaler Ebene (Bieri et al. 2007). Auf lokaler Ebene gibt es eine Untersuchung zu den Motiven der Ablehnung der Fusion von Baden und Neuenhof (Bieri et al. 2010).

Zweitens ist die Qualität der Information gut. Für nationale Abstimmungen konnte gezeigt werden, dass die wichtigsten politischen Akteure ihre Parolen melden und das Spektrum an Ansichten liefern, die öffentlich diskutiert werden. Die Medien respektieren diese Führung der politischen Elite grundsätzlich und berichten über jene Akteure und Argumente, die in der Abstimmungskampagne präsent sind. Die JournalistInnen präferieren dabei mächtige Akteure und Regierungsmitglieder. Die Medien wirken aber auch ausbalancierend. Das heisst, wenn ein Lager aktiver ist als das andere, erhalten die Argumente dieser aktiveren Seite weniger Resonanz als die Argumente der anderen Seite. Die Debatten sind auch sehr substantiell: Zu einem sehr grossen Teil (85%) wird über die Vorlage diskutiert.¹⁸⁴ Viel weniger (15%) werden Personen attackiert oder stehen Konflikte im Vordergrund. Für die Qualität des Meinungsbildungsprozesses ist der zweiseitige Informationsfluss entscheidend. Daraus kann abgeleitet werden, dass es nicht per se entscheidend ist, ob eine Medienkonzentration stattfand oder nicht. Durch die Ablösung der Zeitungen von einzelnen Parteien widerspiegeln die Zeitungen heute grösstenteils nicht mehr lediglich eine politische Meinung, sondern sind in sich bereits (zumindest ansatzweise) pluralistisch. Eine Einschränkung muss jedoch bezüglich der Qualität der Informationen in Gratiszeitungen gemacht werden. In diesen Zeitungen finden sich deutlich weniger Argumente zu Abstimmungen als in anderen Zeitungstypen. Zudem ist die Aufbereitungsleistung geringer. Somit ist eher das Verdrängen von Kauf-Tageszeitungen durch Gratiszeitungen für die Abstimmungsinformation problematisch als die zunehmende Medienkonzentration (Hänggli 2010).

Analysiert man die VOX-Daten¹⁸⁵ auf Unterschiede zwischen den StimmbürgerInnen des Kantons Aargau und jenen der anderen Kantone, so sind praktisch keine relevanten Unterschiede feststellbar. Auch wenn aufgrund der sehr grossen Datenmenge das Stimmverhalten der AargauerInnen in einzelnen Aspekten signifikant von jenem der Gesamtschweizer abweicht, so sind diese Abweichungen in der Regel minimal. Die Aargauer AbstimmungsteilnehmerInnen sind gleich gut informiert über die Abstimmungsvorlagen wie BewohnerInnen anderer Kantone, jedoch kennen sie die Bundesratsposition zu den Abstimmungen etwas weniger gut, sie haben etwas mehr Mühe, sich eine Position zur Abstimmungsfrage zu bilden und sie schätzen die Bedeutung der Abstimmungen für ihr privates Leben etwas geringer ein¹⁸⁶.

Das Interesse der Aargauer Bevölkerung an Politik im Allgemeinen ist etwas tiefer als in den anderen Kantonen (was die tiefere Stimmbeteiligung ansatzweise erklärt, siehe Kapitel 3.1). AargauerInnen geben etwas häufiger als BewohnerInnen anderer Kantone an, von KollegInnen um ihre politische Meinung gefragt zu werden. Die Fähigkeit, andere zu überzeugen wird im Kanton Aargau gleich eingeschätzt wie im Rest der Schweiz. Die Häufigkeit politischer Diskussionen weicht bei der Aargauer Stimmbevölkerung ebenfalls nicht vom gesamtschweizerischen Durchschnitt ab.

Bezüglich des Meinungsbildungsprozesses zeigt sich, dass die Aargauer Stimmenden Zeitungen, das Radio, Flugblätter, Strassenplakate, Informationsstände, direct-mailing und Informationen am Arbeitsplatz gleich häufig nutzen wie die übrigen BewohnerInnen der Schweiz (siehe Tabelle 14). Das Fernsehen, Leserbriefe und das Internet nutzen AargauerInnen etwas häufiger als der Durchschnittsschweizer, amtliche Informationen und Werbung in Zeitungen etwas weniger. Alles in allem sind aber auch hier die Unterschiede äusserst gering abgesehen von den Leserbriefen, welche im Kanton Aargau im Vergleich zum Rest der Schweiz zur Meinungsbildung deutlich häufiger genutzt werden.

¹⁸⁴ Dieses Ergebnis widerspricht auf den ersten Blick dem Ergebnis in Kapitel 3.2.3, dass die politische Kommunikation durch weniger substantielle Inhalte gekennzeichnet sei. Man muss diese beiden Erkenntnisse aber als Ergänzung zueinander sehen. In Abstimmungsdebatten finden wir immer noch ein grosses Ausmass an Substanz, was in der Berichterstattung sonst nicht unbedingt der Fall sein muss.

¹⁸⁵ Der VOX-Datensatz ist zugänglich über FORS (Schweizer Kompetenzzentrum Sozialwissenschaften, <http://www2.unil.ch/fors/?lang=de>).

¹⁸⁶ Die detaillierten Auswertungen der einzelnen Fragen finden sich im Anhang.

Die Rangliste der genutzten Informationskanäle zeigt, dass Zeitungen im Vorfeld von Abstimmungen nach wie vor das wichtigste Informationsmedium sind, gefolgt vom Fernsehen, amtlichen Informationen und dem Radio. Weit abgeschlagen liegt das Internet als Informationskanal trotz einer leichten Zunahme in letzter Zeit¹⁸⁷.

Tabelle 14: Informationskanäle zur Meinungsbildung vor Abstimmungen

	Kanton Aargau	Restliche Kantone
Zeitung	1.44	1.45
Fernsehen	1.57*	1.60*
Amtliche Informationen	1.87*	1.80*
Radio	1.92	1.91
Leserbriefe	2.01*	2.15*
Werbung in Zeitungen	2.18*	2.15*
Flugblätter	2.30	2.28
Plakate	2.40	2.38
Direct mailing	2.65	2.66
Arbeitsplatz	2.67	2.68
Internet	2.83*	2.86*
Informationsstände	2.84	2.83

Quelle: VOX-Datensatz 1981-2008

Anmerkung: 1: Ja; 2: Keine Antwort; 3: Nein.

* Signifikanter Unterschied mit 99% Konfidenzintervall.

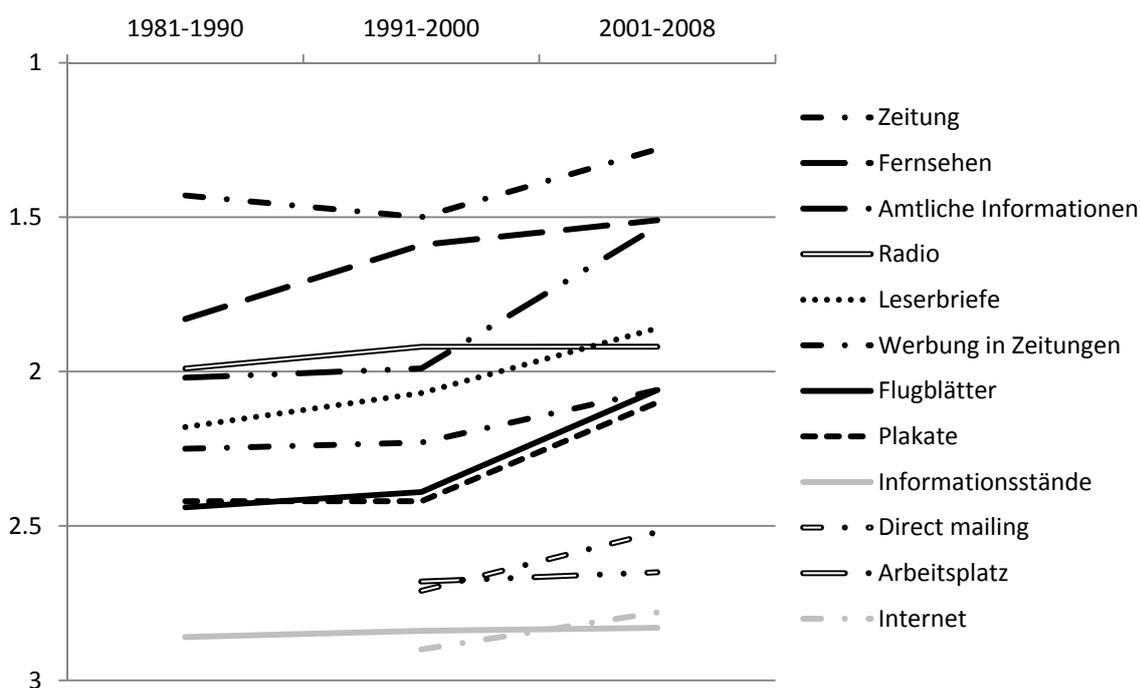
Auch über die Zeit hinweg sind die Informationskanäle zur Meinungsbildung im Vorfeld von Abstimmungen relativ stabil (siehe Abbildung 2)¹⁸⁸. Die Nutzung verschiedenster Informationskanäle nahm über die Zeit hinweg leicht zu: So gaben die befragten AargauerInnen an, amtliche Informationen häufiger zu konsultieren als früher (auf einer Skala von 1 bis 3 lag die Nutzung im letzten Jahrzehnt um 0.49 Punkte über der Nutzung der 1980er Jahre). Auch Flugblätter (+0.38), die Zeitung (+0.35), Plakate (+0.32), Leserbriefe (+0.32), direct mailing (+0.19) und das Internet (+0.12¹⁸⁹) werden vermehrt genutzt. Lediglich die Nutzung von Informationen an der Arbeitsstelle, das Fernsehen und Infostände werde heutzutage nicht häufiger genutzt als noch in den 1980er Jahren. Amtliche Informationen nehmen folglich nach wie vor eine wichtige Rolle im Meinungsbildungsprozess der Bevölkerung ein und ihre Bedeutung hat in jüngster Vergangenheit sogar zugenommen. Die Rolle des Internets für die Meinungsbildung im Vorfeld von Abstimmungen bleibt jedoch – insbesondere im Vergleich mit traditionellen Medien – sehr bescheiden.

¹⁸⁷ Eine Zusatzauswertung der Internetnutzung zeigte erstaunlich geringe Unterschiede bezüglich Altersgruppen. Auch Junge (18-29) nutzen das Internet vergleichsweise wenig zur Meinungsbildung im Vorfeld von Abstimmungen. (mit einem Wert von 2.69 auf einer Skala von 1 [Nutzung] bis 3 [keine Nutzung]). Die Nutzung nimmt mit zunehmendem Alter kontinuierlich ab (siehe Tabelle 44 im Anhang).

¹⁸⁸ Die detaillierte Analyse der einzelnen Informationskanäle über die Jahrzehnte findet sich im Anhang.

¹⁸⁹ Im Vergleich zu den 1990er Jahren, da diese Frage in den 1980er Jahren noch nicht erhoben wurde.

Abbildung 2: Informationskanäle im Kanton Aargau im Längsschnitt¹⁹⁰



Quelle: VOX-Datensatz

Anmerkung: 1: Ja; 2: Keine Antwort; 3: Nein. Ein tieferer Wert bedeutet konsequenterweise eine häufigere Nutzung, weshalb in der Grafik die x-Achse absteigend formatiert wurde. Eine steigende Linie symbolisiert folglich eine gestiegene Bedeutung des entsprechenden Mediums in der Meinungsbildung über die Zeit hinweg.

Weil der Abstimmungsbroschüre eine besondere Bedeutung zukommt für die Regierungskommunikation, haben wir die Nutzung dieses Informationskanals im Kanton Aargau zusätzlich untersucht. Dabei zeigt sich, dass Männer die Abstimmungsbroschüre häufiger konsultieren als Frauen (siehe Tabelle 15). Der Geschlechterunterschied war in den 1980er Jahren am ausgeprägtesten, sank dann deutlich (in den 1990er Jahren) und war in den letzten zehn Jahren wieder etwas ausgeprägter. Der Geschlechterunterschied ist jedoch bei einigen weiteren wichtigen Informationskanälen noch ausgeprägter¹⁹¹.

Tabelle 15: Nutzung von amtlichen Informationen nach Geschlecht (Kanton Aargau)

	weiblich	männlich	Differenz
1981-1990	2.17	1.91	0.26
1991-2000	2.02	1.97	0.05
2001-2008	1.60	1.47	0.13*
1981-2008	1.91	1.83	0.08*

Quelle: VOX-Datensatz

Anmerkung: 1: Ja; 2: Keine Antwort; 3: Nein.

* Signifikanter Unterschied mit 99% Konfidenzintervall.

¹⁹⁰ Die Darstellung der Nutzung der Informationskanäle in den übrigen Kantonen befindet sich im Anhang (Abbildung 5).

¹⁹¹ Siehe Tabelle 45 im Anhang.

Untersucht man die Verwendung der Abstimmungsbroschüre nach Altersklassen (siehe Tabelle 16), so zeigt sich eine relativ homogene Nutzung. Ältere (über 70) und jüngere (unter 30) nutzen die Abstimmungsbroschüre etwas weniger häufig als Personen zwischen 30 und 70.

Tabelle 16: Nutzung von amtlichen Informationen nach Alter (Kanton Aargau)

Alter	18-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70+
1981-1990	2.12	2.06	2.41	2.11	1.80	1.46
1991-2000	2.05	2.04	1.93	2.03	1.83	2.04
2001-2008	1.50	1.35	1.51	1.66	1.56	1.63
1981-2008	1.93	1.88	1.84	1.91	1.73	1.90

Quelle: VOX-Datensatz

Anmerkung: 1: Ja; 2: Keine Antwort; 3: Nein.

* Signifikanter Unterschied mit 99% Konfidenzintervall.

Personen mit rechten politischen Einstellungen konsultieren im Kanton Aargau die Abstimmungsbroschüre weniger oft als Personen mit politischen Einstellungen in der Mitte oder links davon. Gesamtschweizerisch zeigt sich genau das umgekehrte Bild: Personen mit politisch rechter Einstellung konsultieren die Abstimmungsbroschüre häufiger als andere. Daraus lässt sich schliessen, dass im Kanton Aargau politisch rechts denkende Menschen weniger gut erreicht werden können über die Abstimmungsbroschüre als in anderen Kantonen.

Tabelle 17: Nutzung von amtlichen Informationen nach Links-Rechts-Einordnung

	Links	Mitte	Rechts
Kanton Aargau	1.77	1.80	1.86
Gesamte Schweiz	1.77	1.76	1.69

Quelle: VOX-Datensatz, 1981-2008

Anmerkung: Nutzung: 1: Ja; 2: Keine Antwort; 3: Nein.

Links Rechts: 0: ganz links; 10 ganz rechts. 0-3 links, 4-7 Mitte, 8-10 Rechts

Signifikanter sind auch die Unterschiede bezüglich Bildungsniveau bei der Nutzung der Abstimmungsbroschüre (Tabelle 18). Hier zeigt sich, dass weniger gut gebildete Personen deutlich seltener zur Abstimmungsbroschüre greifen, um sich eine Meinung zu bilden bei Volksabstimmungen als gebildete Personen. Alles in allem kann jedoch festgestellt werden, dass die Abstimmungsbroschüre eine sehr breite Wirkung erzielt.

Tabelle 18: Nutzung von amtlichen Informationen nach Bildungsabschluss (Kanton Aargau)

Schulbildung	Obligatorische Schule	Lehre	Matura	Höhere Berufsbildung	Fachhochschule	Universität
1981-2008	2.24	1.93	1.62	1.75	1.63	1.47

Quelle: VOX-Datensatz

Anmerkung: Nutzung: 1: Ja; 2: Keine Antwort; 3: Nein.

Insgesamt zeigt unsere Auswertung, dass der Meinungsbildungsprozess bei nationalen Abstimmungen im Kanton Aargau ähnlich abläuft wie in anderen Kantonen. Die Stimmenden orientieren sich primär

an Informationen, welche indirekt mediatisiert werden (Zeitung, Radio, Fernsehen). An zweiter Stelle folgen amtliche Informationen und an dritter Stelle Informationen, welche direkt mediatisiert sind (wie z.B. Plakate oder Flugblätter). Das Internet spielt nur eine untergeordnete Rolle.

Abstimmungen auf *kantonal*er Ebene stellen für den Meinungsbildungsprozess der BürgerInnen jedoch grössere Herausforderungen als jene auf nationaler Ebene. Erstens sind die BürgerInnen weniger involviert, weil sie kantonale Abstimmungen oft als weniger wichtig taxieren im Vergleich zu Abstimmungen auf nationaler Ebene. Die Wichtigkeit hängt dabei aber auch von der Intensität der Abstimmungskampagne ab. Je intensiver eine Abstimmungskampagne von beiden Seiten geführt wird, desto mehr werden die BürgerInnen involviert sein.

4. Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das politische System im Kanton Aargau gut funktioniert. Abgesehen von einer teilweise nicht sehr inklusiven Regierung schneidet der Kanton Aargau beim Demokratiebarometer sehr gut ab. Auch verliert die Kantonsregierung im Aargau grundsätzlich seltener Abstimmungen als andere Kantonsregierungen, wobei hier in den letzten fünf Jahren eine Angleichung an den Schweizer Durchschnitt beobachtet werden kann. Die tiefere Stimmbeteiligung bei kantonalen Vorlagen im Aargau im Vergleich mit anderen Kantonen erklärt sich teilweise durch ein generell geringeres politisches Interesse der AargauerInnen, bleibt jedoch zu einem gewissen Teil ein aargauspezifisches, unerklärbares Phänomen. Eine gesteigerte Abstimmungsbeteiligung hätte jedoch mit grösster Wahrscheinlichkeit keinen Einfluss auf das Abstimmungsergebnis.

Der Meinungsbildungsprozess der Aargauer Stimmbevölkerung unterscheidet sich ebenfalls nicht signifikant von demjenigen in anderen Kantonen. Es spricht daher einiges dafür, dass die Niederlagen der Regierung in jüngster Vergangenheit themenspezifisch zu erklären sind. Bei themenspezifischen Niederlagen kann eine VOX-Analyse im Nachgang der Abstimmung Klarheit über die ausschlaggebenden Motive der Abstimmenden liefern. Da eine solche Nachbefragung unmittelbar nach der Abstimmung erfolgen muss, ist eine vorgängige Planung notwendig.

Das Fehlen einer ausgewogenen Argumentation im Vorfeld der Abstimmung senkt die Involvierung der StimmbürgerInnen. Hier befindet sich die Regierung jedoch in einer schwierigen Situation (siehe Teil II). Vielmehr wären Komitees auf beiden Seiten notwendig. Neuerungen haben es in direktdemokratischen Abstimmungen deutlich schwerer, eine Mehrheit zu finden, gerade in relativ heftig umkämpften Politikfeldern wie Bildung oder Gemeindeautonomie (Status-Quo-Bias). Wenn die wählerstärkste Partei in der Regierung nicht gleich proportional vertreten ist wie im Parlament und den Regierungskompromiss nicht mitträgt, dann kann es ihr gelingen, Neuerungen im politischen System mittels Referenden zu blockieren. Hier kann ein systematischer Einbezug im Sinne gutschweizerischer Konkordanz, und zwar bereits im vorparlamentarischen Prozess, Abhilfe schaffen.

Auf kommunaler Ebene hat sich im letzten Jahrzehnt ein zusätzliches Instrument etabliert, um die Beteiligung der Bevölkerung am politischen Prozess zu erhöhen und drohenden Abstimmungsniederlagen zu begegnen. Mittels alternativen Formen der BürgerInnenbeteiligung (z.B. BürgerInnenforen, Zukunftskonferenzen, World Cafés und ähnlichen) versuchen die Behörden, den Puls der Bevölkerung zu fühlen (van der Heiden und Krummenacher 2011). Dies wird spezifisch zu Beginn einer politischen Auseinandersetzung eingesetzt, um möglichen Fehlplanungen frühzeitig zu begegnen. Scheitert ein

Vorschlag bereits in der Diskussion anlässlich einer BürgerInnenbeteiligung, so modifizieren Politik und Verwaltung das Projekt anschliessend oder lassen es ganz fallen.

Es gibt Gemeinden, welche regelmässig deliberative Prozesse durchführen, aber auch solche, welche dieses Instrument nur spezifisch für problematische Vorlagen einsetzen. In letzterem Fall empfiehlt sich ein transparentes Vorgehen über die Motive der Deliberation. Keinesfalls sollten die Organisatoren versuchen, mittels Deliberation zu einem gewünschten Resultat zu kommen. Deliberative Verfahren müssen grundsätzlich ergebnisoffen sein.

Solche Formen der BürgerInnenbeteiligung entsprechen einem erweiterten Vernehmlassungsverfahren unter Einbezug der Bevölkerung. Durch die aktive Mitarbeit soll zudem die Involvierung (und dadurch die spätere Abstimmungsbeteiligung) der BürgerInnen gesteigert werden. Verschiedenste Schweizer Gemeinden haben entsprechende Erfahrungen mit diesen Instrumenten gesammelt (im Kanton Aargau bspw. Magden, Möhlin und Erlinsbach). Die Anforderungen zur Durchführung solcher BürgerInnenbeteiligungsforen steigen mit der Anzahl der zu involvierenden Personen, jedoch hat auch ein erster Kanton (Basel-Stadt) bereits Erfahrungen mit Formen der Bürgerbeteiligung gesammelt. Grundsätzlich wäre die Durchführung von Bürgerbeteiligungsformen auch für den Kanton Aargau denkbar. Diese wären dezentral durchzuführen (z.B. auf Bezirksebene oder in grösseren Städten). Auch eine kantonale Förderung kommunaler Partizipationsformen könnte langfristig zur Steigerung des politischen Interesses der gesamten Bevölkerung führen, wodurch die Beteiligung bei kantonalen Abstimmungen gesteigert werden könnte.

IV Herausforderungen und Möglichkeiten der Regierungs-kommunikation

Prof. Dr. Frank Esser, Dr. des. Stephanie Schwab Cammarano, Sven Engesser M.A.

1. Einleitung

1.1. Ausgangslage

Regierungskommunikation findet in einem sich stetig wandelnden gesellschaftlichen Umfeld statt. Aufgabe der Regierung ist es, ihre Kommunikation immer wieder an die veränderten Rahmenbedingungen anzupassen, ihre Legitimation sicherzustellen und die BürgerInnen zur Partizipation zu befähigen. In den letzten Jahren haben sich die Medienlandschaft und in der Folge auch die politische Kommunikation stark verändert. Dies stellt die Regierungskommunikation vor neue Herausforderungen, die es zu bewältigen gilt.

Die Staatskanzlei Aargau hat das Ziel, die Regierungskommunikation stets weiterzuentwickeln und an die neuesten Herausforderungen anzupassen. Diese Herausforderungen und Fragen berühren drei zentrale Themenbereiche: (1.) die veränderten Rahmenbedingungen der politischen Kommunikation, (2.) den Kontakt zu den BürgerInnen sowie (3.) generelle Förderung der Partizipation und die Erhöhung der Stimmbeteiligung. An diesen Bereichen orientiert sich die Gliederung dieses Teils.

1.2. Aufbau und methodisches Vorgehen

Im zweiten Kapitel werden die veränderten Bedingungen der Regierungskommunikation anhand von Studien reflektiert. Zuerst werden die Veränderungen aus Sicht der kantonalen Behörden zusammengefasst. Anschliessend wird deren Sicht anhand von Studienergebnissen und der Sicht der befragten ExpertInnen gespiegelt. Im dritten Kapitel geht es darum, die Aargauer Regierungskommunikation mit anderen politischen Entitäten zu vergleichen und zu verorten. Dazu werden auch aktuelle Entwicklungen im Bereich Regierungskommunikation aus internationaler Perspektive einbezogen. Ziel ist es, festzustellen, wo der Kanton Aargau hinsichtlich seiner Kommunikation aktuell steht. Das vierte Kapitel enthält schliesslich Empfehlungen, wie unter den veränderten Bedingungen die Effektivität der Kommunikation erhöht und die StaatsbürgerInnen zu mehr Partizipation bewegt werden können. Eine Zusammenfassung der Empfehlungen rundet diesen Teil ab.

Das methodische Vorgehen gliedert sich in zwei Schritte. Im ersten Schritt wird die relevante Literatur zum Thema Regierungskommunikation und deren veränderten Bedingungen gesichtet und ausgewertet. Daraus werden Handlungsfelder identifiziert, wo die Regierungskommunikation verbessert werden sollte und erste forschungsbasierte Empfehlungen ausgearbeitet. Diese Empfehlungen werden in einem zweiten Schritt anhand von ExpertInneninterviews vertieft und ergänzt. Es wurden drei Kategorien von ExpertInnen befragt: Medienschaffende, aktive Aargauer PolitikerInnen mit beruflichem Bezug zur Kommunikation sowie BeraterInnen, die sich in die Subkategorien Politik- und Kommunikationsberater aufteilen lassen.

2. Aktuelle Herausforderungen der Regierungskommunikation

Im folgenden Kapitel werden die veränderten Kontextbedingungen der Regierungskommunikation aus Sicht der kantonalen Behörden, der kommunikationswissenschaftlichen Literatur sowie der befragten ExpertInnen beschrieben und analysiert. Als Ergebnis dieser Analyse wird der Handlungsbedarf in drei Punkten zusammengefasst.

2.1. Veränderungen und Herausforderungen aus Sicht der Staatskanzlei Aargau

Aus Sicht der kantonalen Behörden, vertreten durch die Staatskanzlei, werden **zentrale Herausforderungen** genannt, die sich dem Kanton Aargau im Zusammenhang mit der Kommunikation bei Volksabstimmungen stellen. Die Herausforderungen lassen sich in drei Themenbereiche gliedern: (1) veränderte Bedingungen der politischen Kommunikation, (2) Vermittlungsprobleme und (3) Verbesserung der Partizipation der BürgerInnen und der Stimmbeteiligung, die unter dem Schweizer Durchschnitt liegt.

1. Veränderte Bedingungen der politischen Kommunikation

- a) Kantonale Themen haben in der massenmedialen Politikberichterstattung gegenüber der lokalen und der nationalen Ebene an Bedeutung verloren. Für die Vermittlung kantonalen Informationen steht damit in den Massenmedien weniger Raum zur Verfügung. Allgemein scheint die massenmediale Berücksichtigung sachlicher und komplexer Informationen abgenommen zu haben. Wie kann die Regierung unter diesen Bedingungen die BürgerInnen erreichen?
- b) Die Mediennutzungsmuster haben sich verändert. Die kostenpflichtigen Printmedien haben zu Gunsten der Gratiszeitungen an Leserschaft eingebüsst. Das Internet wird immer stärker als Informationsmedium genutzt. Mobile Endgeräte machen das Internet von überall her zugänglich. Die Frage ist, inwiefern die BürgerInnen über die herkömmlichen Kanäle noch erreicht werden können.
- c) Je nach Vorlage kann sich die Regierung nicht darauf verlassen, dass ein Pro-Komitee aktiv die Regierungsvorlage vertritt. Die Regierung ihrerseits tritt aus normativen Gründen im Abstimmungskampf mit Zurückhaltung auf. Demgegenüber betreibt das Gegner-Komitee häufig eine aufwändige Gegenkampagne und erreicht so eine hohe Mobilisierung der Reformgegner. Welche Möglichkeiten stehen der Regierung im Abstimmungskampf und hinsichtlich der Mobilisierung offen?
- d) Es ist abzuklären, ob das Interesse der BürgerInnen an der Politik stabil geblieben ist oder abnimmt. Politische Themen konkurrenzieren teilweise gegenüber Unterhaltungsangeboten. Auch hier ist die Frage, wie die BürgerInnen unter diesen Bedingungen erreicht werden können.

2. Vermittlungsprobleme

- a) Mit ihren Informationen gelangen die kantonalen Behörden nur teilweise an die Bevölkerung. In dem Masse, wie die Bereitschaft der BürgerInnen sinkt, sich über politische Themen zu informieren, verringern sich auch die Möglichkeiten, die BürgerInnen mit politischen Informationen zu erreichen. Wenn die kantonale Berichterstattung sowie der redaktionelle Raum für Sachfragen und komplexe Vorlagen abnehmen, so wird es für die Regierung schwieriger, ihre Anliegen massenmedial zu vermitteln.

- b) StimmbürgerInnen entscheiden teilweise aufgrund ihrer jetzigen Situation. Die Regierung muss jedoch Entwicklungen vorwegnehmen und Weichen für die Zukunft stellen. Die kantonalen Behörden stossen daher in einzelnen Sachfragen auf Schwierigkeiten, die Bevölkerung von der Notwendigkeit von weitreichenden Reformen zu überzeugen. Teilweise scheitern die Vorlagen dabei an einzelnen Aspekten (z. B. „Zwangsfusions-Artikel“ bei Gerag-Vorlage).
- c) Die Abstimmungsvorlagen werden komplexer. Teilweise handelt es sich um stark von technokratischen Inhalten geprägte Reformen, deren Vermittlung eine besondere kommunikative Herausforderung darstellt. Hier stellt sich die Frage, wie solche Vorlagen verständlich vermittelt werden können.

3. Stimmbeteiligung

- a) Der Kanton Aargau hat eine im Schweizer Durchschnitt unterdurchschnittliche Stimmbeteiligung. Mit welchen kommunikativen Massnahmen könnte die Partizipation verbessert werden?

2.2. Veränderungen im intermediären System

2.2.1 Wandel der Öffentlichkeit und des Mediensystems

Das Mediensystem hat sich in den vergangenen 30 Jahren zunehmend vom politischen System ausdifferenziert und sich stattdessen mehr und mehr einer Marktlogik unterworfen (vgl. stellvertretend Kamber und Imhof 2005b: 133). Als Folge dieser Kommerzialisierung haben die politischen Akteure ihre gesicherten Vermittlungschancen verloren und müssen sich zunehmend an die Regeln der massmedialen Kommunikation anpassen (vgl. Altheide 2004). Staatliche Akteure können sich nicht mehr fast ausschliesslich auf die Printmedien als Publikationsorgane stützen. Die Berücksichtigung der Nachrichtenwerte, der medialen Produktionsrhythmen, des Bedürfnisses nach passenden Geschichten und relevanten Informationen ist für politische Akteure unerlässlich geworden, wollen sie Medienaufmerksamkeit erreichen (vgl. Jarren 2005: 42). Die Kommunikatoren, die Themen, der Zeitpunkt sowie der Auftritt müssen so sein, dass sie für Medien interessant sind, die sich an ein Massenpublikum adressieren.

Durch die fortwährende Ausdifferenzierung des Mediensystems haben sich auch für die politische Kommunikation neue Möglichkeiten ergeben. Die Anzahl verfügbaren Kanäle hat zugenommen (Sonntagszeitungen, Gratiszeitungen, Internet). Während sich die behördliche Politikvermittlung vor der Ausbreitung des Internets hauptsächlich über die Massenmedien vollzog, steht mit dem Internet nun ein Kanal zur Verfügung, der es politischen Akteuren erlaubt, sich direkt bzw. ohne massmediale Vermittlung an die BürgerInnen zu wenden. Politische Akteure sind damit nicht mehr im gleichen Masse wie zuvor auf das Nadelöhr Massenmedien angewiesen. Das Internet eignet sich nebst den bereits genutzten Informations- und Archivfunktionen sowie der elektronischen Abwicklung behördlicher Dienstleistungen auch für die interaktive und dialogische BürgerInnenkommunikation sowie die Mobilisierung. Das Internet stellt bereits heute ein wichtiges Kampagneninstrument für politische Akteure (staatliche Akteure, Parteien und nicht etablierte Akteure) im Abstimmungskampf dar, dessen Bedeutung in Zukunft noch zunehmen dürfte (vgl. Rademacher 2010: 272). Die Akteure beschränken sich dabei bislang auf die Basismöglichkeiten Website, Newsletter und E-Mail-Aktionen und verzichten auf interaktive Aktionsformen (vgl. Rademacher 2010: 273). Rademacher geht davon aus, dass politische Akteure möglicherweise den Ressourcenaufwand für interaktive Kommunikationsformen sowie eine Ablenkung von den eigenen Botschaften vermeiden und den Gegnern keine Plattform bie-

ten möchten. Das Internet wird damit in erster Linie für die direkte Zielgruppenansprache genutzt (vgl. Rademacher 2010: 275).

Die Ausdifferenzierung der Medien führt zu einer Situation, die auch für die Regierungskommunikation Konsequenzen hat (vgl. auch Blumler und Kavanagh 1999). *Erstens* betreffen diese die Journalisten als Ansprechpartner der Regierung. Durch die zunehmende Konkurrenz der Medien insgesamt und den beschleunigten Arbeitsrhythmus der elektronischen Medien hat sich der Zeit- und Produktionsdruck auf die Medienschaffenden massiv erhöht. Für eigenständige Recherchen und Kommentare, sowie für vertiefte Analysen bleibt den Journalisten häufig wenig Zeit. Unter diesen Produktionsbedingungen unabdingbar für die Medienschaffenden sind damit verlässliche und mediengerecht aufbereitete Informationen sowie die Verfügbarkeit von Ansprechpersonen für Rückfragen und Originaltöne. *Zweitens* ergeben sich Konsequenzen für die Rezipienten. Auf immer mehr Kanälen sind immer mehr Informationen erhältlich. Dies kann zu einer Übersättigung beim Publikum führen. Die Regierung steht vor der Herausforderung, sich im Dschungel konkurrierender Informations- und Unterhaltungsangeboten Gehör zu verschaffen. Die Regierungskommunikation sollte daher attraktiv und verständlich sein, und auf geeigneten Kanälen transportiert werden.

2.2.2 Medienkonzentration und deren Folgen

Ob die Zunahme an Medienkanälen tatsächlich auch mit einer Zunahme an Vielfalt hinsichtlich der massenmedial vermittelten Themen, Akteuren und Meinungen einhergeht, wird jedoch durch ein anderes Phänomen in Frage gestellt. So haben in den letzten zehn Jahren schweizweit starke Medienkonzentrationsprozesse eingesetzt (vgl. u. a. Trappel und Perrin 2006: 112-117). Unter Medienkonzentration ist hier die Anbieterkonzentration, d. h. die „Abnahme der Anbieter aus ökonomischen Gründen“ (Bonfadelli und Schwarb 2006: 22) zu verstehen. Um im gesättigten Schweizer Medienmarkt wachsen zu können, haben die grossen Schweizer Medienkonzerne in den letzten zehn Jahren auf Akquisition und Beteiligung gesetzt. Verlagshäuser mit grossen regionalen Tageszeitungen (etwa AZ Medien, NZZ Gruppe, Tamedia) haben vor allem in der Deutschschweiz kontinuierlich lokale Presstitel aufgekauft und sich so sukzessive ein regionales Monopol aufgebaut. Die grossen Medienkonzerne haben ebenso ihre Beteiligungen an Regionalradios und Regionalfernsehen erhöht und unterhalten zahlreiche Online-Nachrichtenportale.

Der Kanton Aargau als Region wird massenmedial von der AZ Medien-Gruppe dominiert. So beherrscht nicht nur die Aargauer Zeitung als Flaggschiff im Pressebereich mit acht Regionalausgaben (Aarau, Baden-Wettingen, Brugg, Lenzburg-Seetal, Freiamt, Fricktal, Wyna-Suhre, Zurzach) den Markt. Auch ist die AZ Medien-Gruppe – mit Anteilen von 35-40% an Radio Argovia, Radio 32 und Tele M1 – an allen regional relevanten elektronischen Medien beteiligt. Die wenigen Medien, die nicht direkt oder indirekt mit der AZ-Gruppe verflochten sind oder mit ihr zusammenarbeiten, finden sich vor allem auf überregionaler bzw. ausserkantonaler sowie lokaler Ebene. Auf der überregionalen Ebene berichten verschiedene Medien, darunter die NZZ, der Tagesanzeiger, SF1 (Schweiz aktuell) und Radio DRS (Regionaljournal) über den Aargau. Auf lokaler Ebene zählen die Abonnementszeitungen Neue Fricktaler Zeitung, der Wohler Anzeiger, der Bremgarter Bezirks-Anzeiger, Die Botschaft (Döttingen), das Wynentaler Blatt (Menziken) und der Anzeiger für das Oberfreiamt (Sins) zu den AZ-unabhängigen Medien. Daneben finden sich ein paar Anzeigenblätter im Strassenverkauf oder Gratisvertrieb, z. B. der Generalanzeiger (Brugg), der Allgemeine Anzeiger Zofingen (Aarburg) und

der Bezirksanzeiger (Fricktal). Ausserdem sendet der nichtkommerzielle Hörfunksender Kanal K aus Aarau. Schliesslich fallen Teile des Aargaus in das Sendegebiet von Radio Sunshine und Radio Basel.

Direkte Schlussfolgerungen von der zunehmenden Anbieterkonzentration auf abnehmende Vielfalt bei den Medieninhalten sind zwar nicht möglich. In Bezug auf die inhaltliche Ausrichtung der dominanten Medien erscheint die gegenwärtige Ausgangslage für den Kanton Aargau sogar relativ günstig. So setzt die Aargauer Zeitung als Leitmedium für die regional-politische Information primär auf das Thema Politik, um sich in Konkurrenz zu Tages-Anzeiger, NZZ, Basler Zeitung, Berner Zeitung und Luzerner Zeitung als überregional attraktive, national relevante Zeitung auf dem Markt zu profilieren (vgl. Bonfadelli und Schwarb 2006: 168; Schwarb 2006: 184). Gleichzeitig erkennen externe Beobachter jedoch eine Vernachlässigung des Regionalen und Kantonalen auf Kosten des Nationalen (vgl. Schwarb 2006: 189). Das Informationsangebot¹⁹² von Radio Argovia ist im Vergleich zu anderen Lokalradios vielfältig, und auch das Regionaljournal Aargau/Solothurn von Radio DRS verfügt über das grösste Angebot der untersuchten Regionalräume (vgl. Bonfadelli und Schwarb 2006: 164). Auch in der Sendung „Schweiz aktuell“ von SF1 wird der Aargau nicht unterdurchschnittlich berücksichtigt. Akteure aus Politik und Verwaltung werden zudem von den privaten elektronischen Medien im Aargau im Vergleich zu anderen Akteuren überdurchschnittlich berücksichtigt (vgl. Bonfadelli und Schwarb 2006: 168f.). Einzig der Sender Tele M1 stellt mit seiner hohen Unterhaltungsorientierung ein wenig attraktiver Medienpartner für die Aargauer Regierungskommunikation dar.

Dennoch ist die Anbieterkonzentration im Aargau besonders mit Blick auf die Zukunft kritisch zu beurteilen. So können Monopolsituationen dazu führen, dass die Meinungsvielfalt und die Zahl der repräsentierten Akteure abnimmt sowie grosse Teile der Berichterstattung von einzelnen Journalisten bewältigt werden (vgl. Bonfadelli und Schwarb 2006: 171; Schwarb 2006: 190f.; Stücheli-Herlach et al. 2007: 9). Gleichzeitig steigt die Abhängigkeit der politischen Akteure wie auch der Bevölkerung gegenüber einzelnen Medienkonzernen (vgl. Schwarb 2006: 189f.). Durch die Einrichtung des AZ-Medienzentrums in Aarau im November 2009 (offizielle Eröffnung im September 2010) und die Einführung der „az Gesamtausgabe“ (früher Mittellandzeitung) hat sich die Nutzung von Synergien innerhalb der AZ-Mediengruppe intensiviert. Im Medienzentrum als Newsroom arbeiten die Redaktionen aller acht Zeitungen der Gesamtausgabe, die dazugehörigen Webangebote sowie Tele M1 zusammen. Diese crossmediale Integration hat zwar auch Vorteile für die Regierungskommunikation. So kann die Teilung der Informationen zwischen den im Newsroom versammelten Medien die Verbreitung regierungsrätlicher Informationen über mehrere Kanäle begünstigen. Allerdings besteht auch die Gefahr einer grösseren Homogenität der Berichterstattung, auch wenn die AZ-Mediengruppe gemäss ExpertInnenaussage Wert darauf legt, dass jedes Medienangebot seine spezielle Schwerpunktsetzung und Herangehensweise beibehält.

2.2.3 Politische Medieninhalte und deren Nutzung

Als Kontextbedingung der Regierungskommunikation ist die Politikberichterstattung ein zentraler Faktor. Dabei stellt sich die Frage, ob sich das Ausmass und die Qualität der Politikberichterstattung in den letzten Jahren verändert haben. Vielfach ist in der Literatur von einer Entertainisierung die Rede, im Zuge derer die politischen Informationsangebote zugunsten von Unterhaltungsangeboten an Stellenwert verloren haben (vgl. Lengauer 2007; Vowe und Dohle 2007). Systematische empirische Untersuchungen, welche die Veränderungen der Politikberichterstattung punkto Ausmass und Qualität

¹⁹² Alle Informationen, nicht nur Politik.

belegen, sind jedoch nach wie vor Mangelware (vgl. Vowe und Dohle 2007: 344). Ein aktueller, diachroner Ländervergleich (Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Österreich und Schweiz) über den Zeitraum 1960–2008 zeigt, dass sich das Ausmass der Politikberichterstattung kaum verändert hat (vgl. Lucht und Udris 2010: 18). Über das Ausmass sowie Veränderungen der kantonalen Politikberichterstattung bestehen keine empirischen Studien. Feststellbar ist aber, dass die redaktionelle Berichterstattung über die Aargauer Kantonspolitik, die bis vor wenigen Jahren im Leitmedium ‚Aargauer Zeitung‘ einen eigenen Bund beinhaltete, heute im zweiten Bund nach der Lokalberichterstattung eingeordnet ist.

Vielfach ist von einem Wandel der politischen Kommunikation weg von substantiellen Inhalten hin zu mehr Konfliktstilisierung, Personalisierung und Emotionalisierung die Rede. Erste empirische Langzeitvergleiche bestätigen diese Eindrücke weitgehend. Ausländische vergleichende Studien bestätigen die Veränderung der politischen Kommunikation in Richtung Personalisierung, Konfliktstilisierung und Emotionalisierung (vgl. Blumler und Kavanagh 1999; Hallin und Mancini 2003; Lengauer 2007). Gemäss Lengauer hat in Deutschland und Österreich die Personalisierung insbesondere in der Darstellung der Sachpolitik zugenommen. Themen werden zunehmend mit Personen verknüpft. Zudem prägt ein konfrontativ-negativer Stil die Politikberichterstattung. Politische Akteure werden sowohl in den Print- als auch in den elektronischen Medien überwiegend negativ bewertet, Konflikte und negative Informationen dominieren (vgl. Lengauer 2007: 316-319). Eine Schweizer Studie bestätigt, dass in der Politikberichterstattung Konflikte, Polit-Prominenz und Skandale gegenüber substantiellen politischen Debatten dominieren (vgl. Berner et al. 2008: 5). Auch Lucht und Udris (2010) finden einen leichten Trend in Richtung Skandalisierung in den untersuchten Medien, jedoch keine klare Tendenz in Richtung Personalisierung. Andere Studien finden dagegen insbesondere in der Berichterstattung über Regierungsakteure eine ausgeprägte Zunahme der Personalisierung bzw. deren Darstellung als Parteivertreter durch die Medien (vgl. Eisenegger und Schranz 2004: 22; Kamber und Imhof 2005b: 150). Insgesamt kann damit in der Schweizer Politikberichterstattung eine Zunahme der Skandalisierung festgestellt werden. Die Studien belegen jedoch keine eindeutige Zunahme der Personalisierung.

Die Dominanz der SVP in der Politikberichterstattung wurde von Berner et al. empirisch bestätigt (vgl. Berner et al. 2008). Im Vergleich zu den anderen Parteien sowie zum Bundesrat erhält die SVP rund fünf Mal mehr Resonanz. Erklärt wird diese Dominanz mit der Oppositionsrolle der SVP sowie der hohen Medienaufmerksamkeit, welche die SVP bei den im Zeitraum Februar bis August 2008 relevanten innenpolitischen Themen genoss.

Weiter stellt sich die Frage, wie sich die Mediennutzungsmuster verändern und wo sich die BürgerInnen über politische Informationen, insbesondere auch vor Abstimmungen, informieren. Zunächst wird der Frage nachgegangen, welche massenmedialen Informationsangebote die Bevölkerung nutzt. Während Studien über die Nutzung kantonalen Informationsangebots fehlen, wurde die Nutzung lokaler Informationsangebote¹⁹³ in verschiedenen Siedlungsräumen der Deutsch- und Westschweiz von Marr und Bonfadelli (2008) untersucht. Tabelle 19 zeigt die Schnittmenge aus den Nutzern des jeweiligen Medientyps und den Nutzern lokaler Informationsangebote und bestimmt so den informationsaffinen Nutzerkreis verschiedener Medientypen. Die Tabelle differenziert zudem zwischen drei verschiedenen Raumtypen – metropol, urban und rural – die sich anhand des Kriteriums der Siedlungsdichte unter-

¹⁹³ Die Nutzung lokaler Informationsangebote bezieht sich auf die Nutzungshäufigkeit der Berichterstattung der Medien über das lokale Geschehen in der Wohngemeinde bzw. in der Wohnregion, die mittels Befragung erhoben wurde.

scheiden.¹⁹⁴ Aus dem Kanton Aargau fliesst der Kommunikationsraum Aarau, bestehend aus den Bezirken Aarau, Kulm, Lenzburg, Zofingen und definiert als urbaner Raum in die Untersuchung ein (vgl. Marr und Bonfadelli 2008: 8). Trotz eingebrochener Leserzahlen rangieren die Tageszeitungen nach wie vor an vorderster Stelle bei der Nutzung lokaler Informationsangebote, gefolgt von den SRG-Rundfunkmedien und den Amtsblättern. Das Internet verfügt über einen grösseren informationsaffinen Nutzerkreis als der lokale Rundfunk sowie die Pendlerzeitungen.

Tabelle 19: Informationsaffiner Nutzerkreis nach Medien- und Raumtyp

In Prozent	Raumtyp			Gesamt
	Metropol	Urban	Rural	
Tageszeitung	69	74	73	72
SRG-TV	64	73	74	70
SRG-Radio	58	65	67	63
Anzeiger/Amtsblätter	49	65	76	63
Internet	56	57	58	57
Lokal-Radio	47	56	60	54
Pendlerzeitung	58	53	44	52
Lokal-TV	46	50	45	47
Lokale Wochenzeitung	35	48	55	45

Quelle: Marr und Bonfadelli (2008: 20)

Anmerkung: Zur Definition der Raumtypen siehe Fussnote 194.

Zudem zeigt sich, dass die Nutzungswahrscheinlichkeit des Internets und der Pendlerzeitungen mit zunehmendem Alter signifikant ab-, jene der übrigen Printmedien sowie der SRG-Medien signifikant zunimmt. Thematisch interessieren dabei in erster Linie Kulturveranstaltungen und die Lokalpolitik, die beide deutlich vor den Informationen über Feste und Sport rangieren (vgl. Marr und Bonfadelli 2008: 35). Mit zunehmender Bildung zeigt sich bei der informationsbezogenen Nutzung des Internets ein stark positiver, bei der Nutzung des öffentlichen und privaten Fernsehens ein negativer Zusammenhang. Die Nutzungswahrscheinlichkeit des Internets und der Tageszeitungen steigt mit dem Einkommen (vgl. Marr und Bonfadelli 2008: 25-27). Insgesamt belegen Studien, dass neue Medien die bestehenden nicht verdrängen, sondern dass die Rezipienten komplementäre Nutzungsmuster entwickeln (vgl. u.a. Mögerle 2009).

Über die Frage, wo sich die StimmbürgerInnen vor den Volksabstimmungen informieren, um sich ein Urteil zu bilden, geben die VOX-Daten Aufschluss (vgl. auch Kapitel 3.4 im Teil III). Die jüngste VOX-Trendanalyse für den Zeitraum 2004-2009 zeigt, dass die Nutzung der einzelnen Medien zwar teils erheblich schwankt, dass jedoch im Grossen und Ganzen die Reihenfolge der Wichtigkeit der einzelnen Medien über die Zeit stabil ist (vgl. Longchamp et al. 2010; vgl. auch Longchamp 1999: 10; Hardmeier und Roth 2003: 184). Demzufolge nutzten im November 2009 85% der befragten StimmbürgerInnen während des Abstimmungskampfs Zeitungs- und Zeitschriftenartikel, 77% Abstimmungssendungen im TV, 72% das Bundesbüchlein, 61% Abstimmungssendungen im Radio, 56% Leserbriefe, 53% Strassenplakate, 50% Inserate, 48% Abstimmungszeitungen, 22% Mitteilungen im Internet, 16% Direct Mailing, 14% Mitteilungen am Arbeitsplatz und 10% Standaktionen (vgl. Longchamp et al. 2010: 24). Den behördlichen Abstimmungsinformationen kommt damit nach Zei-

¹⁹⁴ Metropol = Gebiete mit mehr als 1000 Einwohnern pro Quadratkilometer, urban = Gebiete mit bis zu 1000 Einwohnern pro Quadratkilometer und rural = Gebiete mit weniger als 100 Einwohnern pro Quadratkilometer (vgl. Marr/Bonfadelli 2008: 8).

tungsartikeln und Fernsehsendungen eine zentrale Rolle zu. Laut des VOX-Trendberichts 2006 wurden die Bundesbüchlein als staatliche Abstimmungs-Informationsbroschüre dann im Vergleich zu Zeitungsartikeln, Fernsehsendungen und Radiosendungen am meisten genutzt, wenn die Vorlagen kaum interessierten, also kaum für öffentliche Diskussionen sorgten und komplex waren, wie etwa beim Bildungsartikel 2006 und der Volksrechte-Vorlage 2003 (vgl. Longchamp et al. 2006: 15). Im Vergleich zu den klassischen Massenmedien (Zeitung, öffentliches Fernsehen und Radio) und den Behördenunterlagen spielt das Internet damit nach wie vor eine nachrangige Rolle. Die Nutzung des Internets zur Abstimmungsinformation ist in den letzten 10 Jahren jedoch stark angestiegen: von rund 4% im Jahre 1998 auf 22% 2009 (vgl. Longchamp 1999: 9; Longchamp et al. 2010: 24). In einer aktuellen Untersuchung über Angebot und Nutzung abstimmungsrelevanter Informationen im Internet erachtet gar mehr als ein Viertel der Befragten das Internet für die persönliche Information über Politik als wichtig (vgl. Rademacher 2010: 302). Die Mediennutzung scheint kumulativ zu sein, da bei den übrigen Informationsangeboten keine deutlichen Abstriche zu verzeichnen sind (vgl. Longchamp et al. 2010: 24f.). Auch die im Internet zur Verfügung gestellten Behördeninformationen werden häufig genutzt. In der Untersuchung von Rademacher zählen die Websites von Bundes- und kantonalen Behörden zu den am meisten genutzten Sites nach den News-, Presse- und Rundfunkportalen (vgl. Rademacher 2010: 317). Rademacher bestätigt die stärkere Nutzung des Internets für politische Informationen durch jüngere und besser gebildete Personen (vgl. Rademacher 2010: 303).

Die Frage stellt sich daher, inwiefern die im Vorfeld von Abstimmungen erhältlichen Informationen verständlich genug sind, damit sich die Stimmberechtigten eine Meinung bilden können. Ein Hinweis darauf, dass Vorlagen nicht aufgrund ihrer Komplexität, sondern aufgrund konkreter Vorbehalte abgelehnt werden, gibt eine von gfs.bern durchgeführte Nachanalyse zur Abstimmung über die Fusion von Baden und Neuenhof vom 13. Juni 2010. Diese zeigt auf, dass die Ablehnung der Vorlage nicht auf die Komplexität der Vorlage oder die mangelnde Verständlichkeit der Informationen, sondern auf den aus Sicht der Stimmberechtigten nicht vorhandenen Problemdruck, das negative Image von Neuenhof sowie die Angst vor Steuererhöhungen zurückzuführen ist (vgl. Bieri et al. 2010: 10). Eine Mehrheit der Stimmberechtigten wünscht sich für zukünftige Fusionsbestrebungen ein gemächlicheres Tempo, den stärkeren Einbezug der Bevölkerung sowie klare Garantien für einen unveränderten Steuerfuss.

2.2.4 Parteien, Verbände und Parlament in der Politikgestaltung und -vermittlung

Eine zentrale Rolle bei der Ausarbeitung neuer politischer Lösungen haben die Parteien und Verbände inne. Über die Zusammenarbeit mit diesen Akteuren der Interessenaggregation können tragfähige Lösungen entworfen werden. Im parlamentarischen Verfahren wird weiter an den Vorlagen geschliffen. Das Vernehmlassungsverfahren und der parlamentarische Prozess garantieren die Tragfähigkeit und Ausgewogenheit der Vorlagen. Diese Zusammenarbeit mit Parteien und Verbänden einerseits und mit dem Parlament andererseits ist daher zentral für die Qualität der Vorlagen. Die Frage stellt sich, wie gut die Kommunikation zwischen Regierung und Parteien/Verbänden sowie zwischen Regierung und Parlament funktioniert.

Auch in der Vermittlung von Politik stützen sich Regierungsakteure traditionellerweise auf Parlamentsmitglieder, Parteien und Verbände. Parlamentarische Akteure haben jedoch unter kommerziellen massenmedialen Bedingungen im Vergleich zu Regierungsmitgliedern noch schlechtere Karten, in der medialen Berichterstattung berücksichtigt zu werden (siehe Kapitel 3.4.2). Die Parteien haben zwar

gemäss Ladner (2006) die Öffentlichkeitsarbeit in den letzten Jahren ausgebaut. Dennoch setzen die im internationalen Vergleich geringen finanziellen Mittel der Parteien sowie das Milizsystem einem professionellen Politmarketing enge Grenzen (vgl. Ladner 2006: 258f.).

Aufgrund von Mitgliederschwund und Verlust der Bindungsfähigkeit haben die klassischen Organisationen der gesellschaftlichen Interessenvermittlung und -aggregation – Parteien, Verbände, Kirchen, Gewerkschaften – an Mobilisierungs- und Vermittlungskraft eingebüsst (vgl. Jarren 2005: 41; Ladner 2006: 256f.). Gemäss Jarren ist der „Gesprächsfaden zwischen ‚oben‘ und ‚unten‘ [...] nicht gerissen, aber erkennbar dünner geworden“ und damit die Responsivität erschwert (Jarren 2005: 41). Hier stellt sich die Frage, ob und inwiefern es Aufgabe der Regierungskommunikation sein kann, den Kommunikationsfluss zwischen BürgerInnen und Staat zu gewährleisten.

Laut Otfried Jarren hat sich auch die Erwartungshaltung der BürgerInnen an die Regierungskommunikation verändert:

„Die Bürger verhalten sich souveräner: Sie akzeptieren weniger denn je den hoheitlich agierenden Staat, zumal dann, wenn er ihnen ohne Angabe von Gründen rechtliche Grenzen setzen oder sie zu etwas anhalten will. Sie wollen Argumente hören, Begründungen erhalten und alles nachlesen können“ (Jarren 2005: 39).

Aufgrund der zunehmenden Konkurrenz zwischen verschiedenen Akteuren um Aufmerksamkeit in den Massenmedien, der zunehmenden Komplexität von Politik sowie der Erwartungshaltung der BürgerInnen betreffend die Zugänglichkeit von Informationen und die Verständlichkeit von Begründungen, schliesst Jarren:

„Insgesamt ist keine bequeme Situation für Staat und politische Verwaltung entstanden. Doch politische Akteure müssen Akteuren aus anderen Teilsystemen und Bürgern auf gleicher Augenhöhe entgegentreten. Sie müssen auf der Basis von Wissen handeln, sie müssen verstärkt zuhören, verhandeln und durch Kommunikation überzeugen“ (Jarren 2005: 41).

2.3. Neuere Entwicklungen im Bereich der Politischen Kommunikation

Verfolgt man die Entwicklungen im Bereich der Wahlkampfkommunikation, so ist ein Wandel hin zu *markt-orientierten* Strategien zu beobachten, die die Wählerbedürfnisse stärker ins Zentrum rücken (Lees-Marshment/Strömbäck/Rudd 2010). Politische Akteure mit einer markt-orientierten Kampagnenstrategie verwenden die (umfrage- und fokusgruppenbasierte) Methoden der Marktforschung, um die Bedürfnisse der WählerInnen zu erfassen. Die darauf zugeschnittenen Kommunikationsangebote werden so formuliert, dass sie der Erwartungshaltung der Wähler entsprechen. Es geht also nicht so sehr darum, Haltungen und Einstellungen der Wähler zu ändern, sondern bei den Angeboten zu berücksichtigen, was die Wähler von der Politik einfordern.

Selbstverständlich können nicht alle dem politischen Marketing entstammenden Konzepte eins zu eins auf die Regierungskommunikation übertragen werden. So dürfen Regierungsbehörden Umfragen gemäss rechtswissenschaftlicher Einschätzung nicht selbst vornehmen, sondern müssen dazu auf private Umfrageinstitute zurückgreifen. Ebenso scheinen Meinungsumfragen mit dem Ziel der Beeinflussung der BürgerInnen in eine gewünschte Richtung unzulässig. Übersetzt auf die Regierungskommunikation könnte der Marketing-Ansatz aber bedeuten, zu Beginn der Ausarbeitung neuer Vorlagen vermehrt Umfragen oder Fokusgruppen einzusetzen, um mehr über die Problemwahrnehmung durch die BürgerInnen sowie die Präferenzen bezüglich der anzustrebenden politischen Lösung zu erfahren.

Die Idee, politische Vorlagen nach dem Willen der Bevölkerung auszurichten, ist schliesslich ein Anliegen, das die schweizerische Demokratie seit jeher prägt. Mit dem Vernehmlassungsverfahren kennt die Schweizer Demokratie ein institutionalisiertes, vorparlamentarisches Verfahren zum Einbezug interessierter Kreise (vgl. Linder 2005: 305). Interessierte Kreise sind dabei insbesondere Parteien und Verbände, die zu den Vorlagen Stellung nehmen können. Nicht-organisierte Interessen, die in den Abstimmungen den Ausschlag geben können, sind jedoch vom Vernehmlassungsverfahren ausgeschlossen. Insofern ist fraglich, inwiefern das Vernehmlassungsverfahren heute eine Abstimmung der Vorlagen auf die Interessen der Bevölkerung garantiert.

Tabelle 20: Entwicklung der Kampagnenkommunikation

	Vormodern (bis späte 1950er Jahre)	Modern (bis späte 1980er Jahre)	Postmodern (seit 1990er Jahre)
Modus des politischen Kommunikationssystems	Parteien- und printdominiert (Zeitungszeitalter)	TV-zentriert (Fernsehzeitalter)	Multimediale Kanalvielfalt (digitales Zeitalter)
Dominanter Parteitypus	Programmatische Parteien	Elektorale Parteien	Personalisierte Programmplattformen
Strategisches Selbstverständnis der Parteien	Product-oriented parties	Sales-oriented parties	Market-oriented parties
Dominanter politischer Kommunikationsstil	Ideologisierte agitatorische Parteistandpunkte	Verknäppte Kurzbotschaften (sound bites), kameragerechtes Image-Management)	Zielgruppengerechte Mikrobotschaften
Dominantes strategisches Paradigma	Parteienlogik (organize)	Medienlogik (advertise)	Marketinglogik (customize)
Kampagnenplanung	Kurzfristige ad hoc Planung	Längerfristige Planung u. Vorbereitung	Permanenter Wahlkampf
Dominante Werbemittel	Plakate, Inserate, Radioansprachen, Grosskundgebungen	Überregionale Spots, Plakate Anzeigen, Massenbriefe	Regionalisierte u. personalisierte Werbung, E-Campaigning
Wählerschaft	Stabiles Wahlverhalten im Rahmen tradierter Konfliktkonfigurationen	Erosion stabiler Parteibindungen und erhöhte Volatilität, Wechselwähler	Themen- u. Image-orientiertes, hoch-mobiles Wahlverhalten; Wahlenthaltung, Wahlverdruss

Quelle: Norris (2000); Plasser und Plasser (2003); Lees-Marshment et al. (2010)

Auch hier muss die Anwendbarkeit der Campaigning-Strategien auf die Regierungskommunikation als kritisch beurteilt werden. Dennoch kann aus diesen Entwicklungen gelernt werden, dass angesichts der sozialen und politischen Ungebundenheit die BürgerInnen für jede Vorlage und jedes Reformprojekt neu gewonnen werden müssen. Dazu sind eine kontinuierliche, zielgruppenorientierte Kommunikation sowie die Erfassung der Bevölkerungsmeinung und deren Einbezug in die Politikgestaltung unerlässlich. Für publikumswirksame Aktionen und weitere kommunikative Massnahmen empfiehlt sich die Einbeziehung von externen Kommunikationsberatern.

2.4. Veränderungen und Herausforderungen aus der Sicht der befragten ExpertInnen

Die ExpertInnen wurden gefragt, wie sie die Bedingungen der kantonalen Regierungskommunikation einschätzen. Die befragten ExpertInnen anerkennen, dass kantonale Informationen grundsätzlich unter massenmedialen Bedingungen aufgrund ihrer Komplexität nur in limitiertem Ausmass den Weg in die Medienöffentlichkeit finden. Auch werde die kantonale Ebene im Vergleich zur nationalen und zur lokalen weniger berücksichtigt. Medienlogik und Nachrichtenfaktoren führen dazu, dass die Opposition in der Regel mehr Medienaufmerksamkeit erhält. Gleichzeitig wird festgestellt, dass die Kantonsregierung durch ihren Status immer noch einen privilegierten Zugang zu den Massenmedien hat, etwa im Vergleich zu den Parteien oder zum Parlament. Die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung wird in der Regel von den Medien aufgegriffen. Als ein für die Regierung schwieriger Prozess wird der Wandel des Verhältnisses zwischen Presse und Regierung beschrieben. Während früher die Presse quasi Publikationsorgan der Regierung war, ist sie heute unabhängiger und orientiert sich stärker an den Bedürfnissen des Publikums. Das Verhältnis ist gut geblieben, hat sich jedoch distanziert, so dass auch kritische Berichterstattung möglich ist. Zudem wird darauf hingewiesen, dass das politische Sachwissen im Journalismus eher abnimmt und die Medienschaffenden unter einem grossen Zeit- und Konkurrenzdruck stehen – ein Tatbestand, dem die Regierungskommunikation Rechnung tragen sollte. Die Politikberater stellen kein abnehmendes Interesse der BürgerInnen an Politik fest. In Bezug auf eine allfällige Reformaversion von Teilen der Bevölkerung wird darauf hingewiesen, dass zumindest auf nationaler Ebene die meisten Vorlagen vom Volk angenommen wurden, so dass von einer Krise oder von einem Reformstau nicht die Rede sein könne (siehe hierzu auch die Ausführungen im Teil III). Diese Feststellungen decken sich auch mit Studienergebnissen aus Deutschland und Österreich, die eine Zunahme des Politikinteresses im Zeitraum von 1970-2000 belegen (vgl. Lengauer 2007: 46).

Zu den Kontextbedingungen der Regierungskommunikation zählt die Organisation der Kantonsberichterstattung in den Massenmedien. Die Medienschaffenden wurden daher über die Organisation der Kantonsberichterstattung, deren Gewicht innerhalb der Politikberichterstattung sowie über jüngere Veränderungen befragt. Erstere unterscheidet sich stark zwischen den auf Kantonsgebiet angesiedelten und den ausserkantonalen Medien. Während bei der Aargauer Zeitung drei Journalisten fix (Urs Moser, Matthias Küng und Hans Lüthi) und zusätzliche zwei fallweise für die Berichterstattung über den Kanton Aargau zuständig sind, verfügt die Neue Zürcher Zeitung über ein Korrespondentensystem mit fünf Korrespondenten für je eine grössere Region der Schweiz. Für den Aargau und die Zentralschweiz ist damit bei der NZZ eine Person zuständig: Martin Merki. Auch bezüglich der Intensität und der Frequenz der Berichterstattung über den Kanton Aargau gibt es verständlicherweise Unterschiede. Während die AZ die kantonale Politik als wichtig erachtet und alle Pressekonferenzen besucht, kann die NZZ keine tagesaktuelle Berichterstattung über den Aargau gewährleisten. Sie berichtet vielmehr über Themen, die für den Kanton eine hohe Relevanz haben, etwa Wahlen und Abstimmungen sowie summarisch über grössere politische Projekte (z. B. Steuergesetzrevision), über überregional interessante Themen wie den Kulturkanton Aargau (z. B. Habsburgergeschichte, Stapferhaus etc.), über Themen, die auch andere Kantone betreffen (z. B. Greater Zurich Area) sowie Themen, die sich für Kantonsvergleiche eignen. Die Lokalmedien verfügen generell über weniger Ressourcen. Tele M1 und Radio Argovia haben eine hohe personelle Fluktuation. Die Lokalanzeiger stützen sich in erster Linie auf die Medienmitteilungen.

Gemäss den Selbstauskünften der für diese Studie befragten ExpertInnen kann auf der personellen Ebene weder bei der AZ noch bei der NZZ ein Abbau der Kantonsberichterstattung festgestellt werden. Die Kantonsberichterstattung der AZ verteilt sich seit dem Austritt eines besonders engagierten Journalisten 2007 statt auf eine nun auf drei Schultern, die NZZ setzt ebenfalls auf die Kantonsberichterstattung, hält das Korrespondentennetz aufrecht und baut dieses eher aus¹⁹⁵. Tele M1 hat nach Aussage zweier ExpertInnen den Politikanteil in den Nachrichten erhöht.

Betrachtet man die Analysen und Empfehlungen der befragten ExpertInnen, so treten zwei zentrale Herausforderungen der Regierungskommunikation hervor. Die erste Herausforderung stellt die fortlaufende Anpassung an sich wandelnde Bedingungen dar. Die zweite Herausforderung betrifft das Spannungsverhältnis zwischen der Regierungsaufgabe, zu führen, und gleichzeitig für den politischen Prozess und die Stimmung in der Bevölkerung offen zu sein.

2.5. Zwischenfazit: Handlungsfelder der Regierungskommunikation

Angesichts der in der Forschung beschriebenen sowie von der Staatskanzlei und den befragten ExpertInnen wahrgenommenen Veränderungen der Bedingungen der Regierungskommunikation können folgende Felder identifiziert werden, in denen sich aus unserer Sicht Handlungsbedarf für die Regierungskommunikation ergibt:

1. Berücksichtigung der regierungsrätlichen Informationen in den Massenmedien: Der Kanton Aargau findet insgesamt vergleichsweise gute Berücksichtigung in der Politikberichterstattung der kantonalen und ausserkantonalen Medien. Medieninhaltsanalysen zum Ausmass und zur Qualität der kantonalen Politikberichterstattung im Zeitvergleich sowie im Vergleich zur Berichterstattung über nationale Politik existieren nicht. Studien zeigen, dass das Ausmass der Politikberichterstattung auf nationaler Ebene in den letzten 30 Jahren konstant geblieben ist. Unabhängig vom Umstand, ob die kantonale Politikberichterstattung an Medienaufmerksamkeit eingebüsst hat oder nicht, stellt sich für die Regierung die Frage, wie sie ihre Themen effektiver in den Massenmedien platzieren und wie sie die Bevölkerung kommunikativ besser erreichen kann. Hierbei sind
 - a. die Informationsstrategien der BürgerInnen vor Volksabstimmungen sowie allgemein die Mediennutzungsmuster zu berücksichtigen, um jene Kanäle prioritär zu bespielen, für die Information über Politik am häufigsten genutzt werden.
 - b. den Produktionsbedingungen im Journalismus, insbesondere dem Zeitdruck, Rechnung zu tragen. Die nutzerfreundliche Aufbereitung der Informationen sowie die Erreichbarkeit der Ansprechpersonen sind hierzu von zentraler Bedeutung.
 - c. die attraktive und verständliche Aufbereitung der Informationen im Kampf um die Aufmerksamkeit des Publikums sicherzustellen. Auf Sachlichkeit, Ausgewogenheit und Vollständigkeit ist in jedem Fall zu achten, um die Glaubwürdigkeit der Regierung nicht zu gefährden.
2. Informationsflüsse und Beziehungspflege zu den inner- und ausserkantonalen Massenmedien: Die Dominanz der AZ-Medien ist insgesamt als heikel zu beurteilen, da die Abhängigkeit von der AZ-Gruppe erheblich ist und die Meinungsvielfalt nicht immer gewährleistet zu sein scheint. Zum einen sind dennoch die Beziehungen zu den AZ-Medien zu pflegen, da sie eine hohe Abdeckung des Kantonsgebiets aufweisen und die gute Zusammenarbeit aufrechterhalten werden sollte. Zum anderen müssen die Möglichkeiten, das Monopol zu umgehen, ausgeschöpft werden. Im Bereich der

¹⁹⁵ Wiederbesetzung der vakanten Tessin-Korrespondenz.

ausserkantonalen Medien (überregionale Tages- und Wochenzeitungen, öffentlicher Rundfunk) sind Informationsflüsse und Beziehungspflege zu überprüfen und gegebenenfalls zu intensivieren.

3. Die dialogorientierte Kommunikation zwischen Regierung und Parlament, Regierung und Parteien/Verbänden sowie zwischen Regierung und BürgerInnen soll überprüft und gegebenenfalls verbessert werden. Hierbei steht der Dialog in der Phase der Politikentwicklung im Vordergrund, der insbesondere bei emotionalen Vorlagen intensiviert werden sollte. Vorgehen und Transparenz im Vernehmlassungsverfahren sowie weitere Formen der BürgerInnenbeteiligung sind zu prüfen und zu optimieren.

3. Aargauer Regierungskommunikation im Vergleich

Im Folgenden wird die Aargauer Regierungskommunikation im interkantonalen und internationalen Vergleich verortet. Kriterien des Vergleichs sind, sofern aufgrund des Rückgriffs auf bestehende Studien möglich, die konkrete Ausgestaltung der Regierungskommunikation sowie die Reaktion von Regierungen auf die in Kapitel 2 dargestellten veränderten Bedingungen. Der Vergleich liefert Hinweise dahingehend, wie die Aargauer Regierungskommunikation weiterentwickelt werden könnte.

3.1. Definition Regierungskommunikation

In der kommunikationswissenschaftlichen Literatur findet sich kein einheitlicher Vorschlag zur Definition von Regierungskommunikation (für eine rein rechtliche Annäherung siehe Teil II). In einer engen Definition fasst Gebauer Regierungskommunikation als „Öffentlichkeitsarbeit und Informationspolitik, im Schwerpunkt also Politikvermittlung im Sinne von Entscheidungsrechtfertigung nach innen und aussen“ (Gebauer 1998: 464). Hill plädiert dagegen in einer breiteren Definition für eine dialogische Auffassung von Regierungskommunikation, die auch den kommunikativen Einbezug der BürgerInnen in die Politikentwicklung mit beinhaltet (vgl. Hill 1993: 331). Definition und Ziele der Regierungskommunikation sind damit eng mit dem Regierungsverständnis verknüpft. Wie ist die Aufgaben- und Gewaltenteilung zwischen Regierung und Parlament genau ausgestaltet? Wird die Regierung als führende oder als ausführende Behörde verstanden? Baumgartner sucht nach Unterscheidungsmerkmalen zwischen Regierungs- und Verwaltungskommunikation. Sie kommt zum Schluss, dass jede analytische Unterscheidung aufgrund der inhaltlichen und organisatorischen Verbundenheit von Regierung und Verwaltung in der Praxis verwischt (vgl. Baumgartner 2010: 65). Weiterführend erscheint demzufolge eine Fokussierung auf den Akteur Regierung als Initiant der Kommunikation, die auch Neuroni/Zielmann (2004) in ihrer Definition aufgreifen. Sie verstehen Staats- oder Regierungskommunikation als „die von der Regierung und Verwaltung ausgehenden Informations- und Kommunikationsprozesse in allen politischen Phasen mit den jeweiligen externen und internen Bezugsgruppen“ (Neuroni und Zielmann 2004: 4). *Regierungskommunikation* ist damit jede Kommunikation, die von der Regierung ausgeht und sich an verschiedene interne und externe Bezugsgruppen richtet.

3.2. Kontextbedingungen der Regierungskommunikation in der Schweiz

Die institutionellen Besonderheiten der schweizerischen Demokratie sowie die spezifische politische Kultur geben den Rahmen für die Regierungskommunikation von Bund und Kantonen. Direktdemokratische Instrumente wie Initiativen und Referenden prägen als institutionelle Veto-Möglichkeiten

die politische Kommunikation nicht nur im Vorfeld von Abstimmungen, sondern in allen Phasen des Politikprozesses (vgl. Donges 2005: 18f.; Ladner 2005: 59; Linder 2006: 23). Die Regierungskommunikation in der Schweiz ist daher von vornherein nicht in erster Linie Entscheidungsrechtfertigung (vgl. oben), sondern es liegt ein stärkeres Gewicht auf der Planung sowie der Umsetzung von Politik. Die Konkordanz als Einbindung der grössten Parteien in die Regierungsverantwortung verbunden mit dem Kollegialitätsprinzip führen zu einer geringeren Profilierung der Parteipolitik auf Regierungsebene als in Mehrheitsdemokratien. Der Gegensatz zwischen der auf Konflikte und Wettbewerb fokussierten Medienlogik und der auf Kompromiss und Ausgleich ausgerichteten politischen Institutionen kann zu Problemen führen (vgl. Donges 2005: 17). Das Milizprinzip in Parteien und Parlament schliesslich kann zu einem gewissen Ungleichgewicht zwischen den kommunikationsspezifischen Ressourcen und Kompetenzen von Regierung auf der einen und Parteien und Parlament auf der anderen Seite führen (vgl. auch Ladner 2005: 254). Auch das Mediensystem zählt zu den Kontextbedingungen der Regierungskommunikation. Die für die Aargauer Regierungskommunikation relevanten Bedingungen und Veränderungen im Mediensystem wurden im Kapitel 2.2 bereits herausgearbeitet.

Vor dem Hintergrund der spezifisch schweizerischen Kontextbedingungen können innerhalb der Regierungskommunikation grundsätzlich zwei Phasen unterschieden werden: a) die *allgemeine Regierungskommunikation* im Sinne von Information über die Regierungstätigkeit sowie b) die *Abstimmungskommunikation*, die sich auf die Kommunikationsaktivitäten im Vorfeld von Volksabstimmungen bezieht.

Im Schweizer Kontext unterscheidet Hardmeier (2005) analytisch drei übergeordnete Ziele von Regierungskommunikation: Das Kommunikationsziel *Information* umfasst sowohl die Informationspflicht im Kontext der Referendumsdemokratie als auch die Bekanntmachung staatlicher Dienstleistungen. Das Ziel des *Entscheid- und Issuemanagements* bezieht sich auf die Agenda-Setting Funktion staatlicher Öffentlichkeitsarbeit, die auch unter Rückgriff auf Umfragen realisiert wird. Die *Support*-Funktion von Regierungskommunikation zielt auf die Förderung von Vertrauen in die staatlichen Institutionen, die ein Imagemanagement beinhalten kann, aber auch die Förderung politischer Partizipation umfasst (vgl. Hardmeier 2005: 98ff.). Die drei übergeordneten Ziele beziehen sich sowohl auf die allgemeine Regierungskommunikation wie auch auf die Abstimmungskommunikation.

3.3. Zielgruppen und Kanäle der nationalen und kantonalen Regierungskommunikation

Die wichtigsten Zielgruppen der allgemeinen Öffentlichkeitsarbeit von Regierung und Verwaltung sind gemäss Hardmeier (2005) in erster Linie die allgemeine Öffentlichkeit bestehend aus den Massenmedien und der Wohnbevölkerung, an zweiter Stelle folgen die Verbände, Parlamentsmitglieder, Behörden und die Stimmberechtigten. Vergleichsweise nachrangig sind Parteien, Unternehmen, Meinungsführer und soziale Bewegungen (vgl. Hardmeier 2005: 96).

Zielgruppen der kantonalen Öffentlichkeitsarbeit sind gemäss Baumgartner (2010) auf der einen Seite die Öffentlichkeit und die verschiedenen Massenmedien, auf der anderen Seite politische Akteure von Bund, anderen Kantonen, den Gemeinden, Parteien, Verbänden sowie die Unternehmen. Während die Öffentlichkeit eher über die massenmedial vermittelte Kommunikation angesprochen wird, werden die verschiedenen politischen Akteure sowie die Unternehmen eher in direkter, unvermittelter Kommunikation adressiert. Das Personal ist die zentrale Zielgruppe für die interne Regierungskommunikation (vgl. Baumgartner 2010: 154ff.). Die massenmediale Öffentlichkeitsarbeit richtet sich in erster Linie an lokale und regionale Medien (inklusive der regionalen Programme des öffentlichen Rundfunks).

Überregionale Medien, Sonntagszeitungen und Online-Medien werden seltener adressiert. Da letztere von den BürgerInnen zur Information über Politik genutzt werden, insbesondere auch vor Abstimmungen (vgl. Kapitel 2.2.3), eröffnet sich hier für die Regierungskommunikation ein Potential.

Die in der kantonalen Regierungskommunikation am häufigsten eingesetzten Kommunikationsinstrumente sind gemäss Baumgartner das Internet, Medienmitteilungen, Pressekonferenz, Informationsbroschüren, Medienbegegnungen, Newsletter, Sponsoring, Vorträge, Plakate/Inserate, Direct Mailing, Begegnungen Bevölkerung, Ausstellungen und Radio-/TV-Spots (vgl. Baumgartner 2010: 151). Das Internet wird zwar als häufigstes Instrument eingesetzt, doch zeigt sich dies nicht in der organisatorischen Struktur der Regierungskommunikation, die nach wie vor mehrheitlich auf Medienarbeit fokussiert ist (vgl. Baumgartner 2010: 154).

Die Online-Kommunikation via Internet unterscheidet sich grundlegend von der üblichen traditionellen Massenkommunikation (vgl. stellvertretend Neuroni 2007: 30-32). Sie zeichnet sich aus durch die Merkmale der Interaktivität, der Multimedialität und der räumlichen Entgrenzung. Die Kommunikation kann sowohl zeitlich versetzt als auch in Echtzeit stattfinden, wobei alle Formen der Kommunikation (one-to-one, one-to-many, many-to-one und many-to-many) möglich sind. Eine Möglichkeit der Nutzung des Internets für die staatliche Kommunikation ist das E-Government. Gemäss ihrer E-Government-Strategie will die Schweiz primär den Verkehr zwischen Wirtschaft und Behörden sowie BürgerInnen und Behörden elektronisch abwickeln und die behördliche Kommunikation und Prozesse modernisieren (vgl. Schweizerischer Bundesrat 2009). Damit ist die Förderung der Effizienz oberstes Ziel des E-Governments in der Schweiz. Neuroni hält fest, dass Partizipation und Transparenz in den Leitbildern der Schweiz, Frankreich und Italien lediglich sekundäre Ziele darstellen, die BürgerInnen als Zielgruppe staatlichen Handelns gegenüber anderen Gruppen wie der Wirtschaft und der Verwaltung vernachlässigt werden und die Kommunikation als „staatliches Instrument der Zielerreichung“ generell unterschätzt wird (Neuroni 2007: 277).

Die Internetauftritte der Kantone werden gemäss Zogg (2008: 72) in erster Linie dazu eingesetzt, Informationen und Dienstleistungen anzubieten sowie administrative Vorgänge zu vereinfachen. In zweiter Linie ist das Ziel die Kommunikation mit der Bevölkerung. Das Internet dient zudem dazu, Informationen aktuell zur Verfügung zu stellen, Entscheidungen und Prozesse transparent zu machen und den Kanton zu präsentieren. Zielgruppen der Internetauftritte sind in erster Linie die StimmbürgerInnen und EinwohnerInnen, in zweiter Linie die überregionalen und regionalen Medien. An dritter Stelle rangieren der Kantonsrat und das Gewerbe, dicht gefolgt von den Interessengruppen und Verbänden und den Parteien. Vergleichsweise seltener werden die Regierungen und Verwaltungen der Gemeinden sowie anderer Kantone, der Bund, die eigenen Mitarbeiter und Touristen als Zielgruppen der Internetauftritte adressiert. Verschiedene Kantone planen gemäss Zogg (2008: 73) einen Ausbau der internetbasierten Kommunikationsmöglichkeiten. Die meisten Neuerungen betreffen Formen der Meinungserfassung der BürgerInnen (Online-Umfragen), dialogische Kommunikationsformen (Diskussionsforen, Chat, Blog) sowie Formen der direkten Informationsvermittlung an die BürgerInnen (Newsfeed, Newsletter). Der Internetauftritt des Kantons Aargau wird neben BS, SG und SH als Vorbild genannt (vgl. Zogg 2008: 74).

3.4. Regierungskommunikation auf Bundesebene

3.4.1 Schweizer Regierungskommunikation im internationalen Vergleich

Vogel (2010) untersucht Veränderungen der Schweizer Regierungskommunikation im Vergleich zu Deutschland und Grossbritannien. Zum einen wird daher im Folgenden die Schweizer Regierungskommunikation im internationalen Vergleich verortet. Zum anderen wird aufgezeigt, wie andere Regierungen auf die veränderten Rahmenbedingungen (vgl. oben) reagieren.

Vergleicht man die Regierungskommunikation in der Schweiz mit jener anderer europäischer Länder, so fällt auf, dass die Schweiz den Entwicklungen in anderen Ländern tendenziell eher hinterhinkt. Während in anderen Ländern die Regierungskommunikation in den letzten 20 Jahren stark professionalisiert wurde, indem vermehrt ehemalige Medienschaffende sowie andere ausgebildete Kommunikationsspezialisten für die Regierungskommunikation eingesetzt wurden, wird Regierungskommunikation in der Schweiz auf kantonaler Ebene teilweise noch im Nebenamt ausgeübt (vgl. Baumgartner 2010).¹⁹⁶ In Deutschland und Grossbritannien wurde die Regierungskommunikation in den letzten 15 Jahren zentralisiert und vereinheitlicht, sowie strategisch näher an die Regierungspolitik angebunden. Während die Organigramme der für Regierungskommunikation zuständigen Stellen in Deutschland und Grossbritannien modernisiert wurden, hat sich in der Schweiz auf Bundesebene wenig verändert (vgl. Vogel 2010).

Bemühungen um eine stärker professionalisierte und krisenfestere Kommunikation auf Bundesebene haben jedoch in den letzten 15 Jahren zu einigen Änderungen in Bezug auf die Kommunikationsstruktur in Richtung einer stärkeren Vernetzung der verschiedenen Kommunikationsbeauftragten, einem stärkeren Einbezug von professionellen Kommunikationsberatern sowie der Einführung von Kommunikations- und Krisenstrategien geführt. Gleichzeitig hat eine Dezentralisierung der Kommunikation stattgefunden, im Zuge derer die einzelnen Departemente zunehmend für die Kommunikation ihrer BundesrätInnen und Departementsvorstehenden verantwortlich zeichnen (Vogel 2010: 97). Dies zeigt sich auch darin, dass die finanziellen und personellen Ressourcen für Kommunikation in den Departementen in den letzten 20 Jahren stark ausgebaut wurden, im Gegensatz zu den Ressourcen in der Bundeskanzlei, die stabil geblieben sind (vgl. Vogel 2010: 103-106).

Im Vergleich zu anderen Ländern wurden die Kommunikationskanäle und -instrumente der Regierungskommunikation in der Schweiz in den letzten Jahren weniger stark ausdifferenziert. Als Neuerungen zu nennen sind die Einführung der Online-Übertragung der bundesrätlichen Medienkonferenzen *conferenza+* im Jahr 2000 sowie das News-Abo für Neuigkeiten aus der Bundesverwaltung per E-Mail, das auf der Website der Bundeskanzlei abgeschlossen werden kann (vgl. Vogel 2010: 108). Andere Länder haben den Bereich der internetbasierten Kommunikation noch stärker ausgebaut und modernisiert (vgl. unten). Bezüglich Kanäle ist die Schweizer Regierungskommunikation noch vergleichsweise stark auf die Massenmedien fokussiert (vgl. Hardmeier 2005; Vogel 2010). Auch Zogg ortet im Bereich Internet noch viel Potential (vgl. Neuroni 2007; Zogg 2008: 99). Das Internet wird in der Schweiz bislang primär als Informations- und Servicemedium eingesetzt (vgl. Zogg 2008: 97). Kaum genutzt sind bislang die interaktiven Möglichkeiten des Internets, wie das etwa die britische Regierung beispielhaft vormacht (vgl. Zogg 2008: 96). Handlungsbedarf besteht nach Aussage von aktiven und ehemaligen Bundeskanzlern bei der publikums-, medien- und zielgruppengerechten

¹⁹⁶ Auf Bundesebene haben die Übertritte von Medienschaffenden in die amtlichen Kommunikationsabteilungen ebenfalls zugenommen.

Kommunikation, sowie bei der Einheitlichkeit und Geschlossenheit des kommunikativen Auftretens des Bundesrates als Kollegialbehörde (vgl. Vogel 2010).

Im Gegensatz zur Schweiz wurde in Deutschland die Regierungskommunikation in den letzten 10 Jahren stärker vereinheitlicht und zentral koordiniert (vgl. Vogel 2010: 117). Das Bundespresseamt versorgt Regierung und Parlament täglich mit einem Medienspiegel über Deutschland und die Welt. Zusätzlich ist das Amt auch für die Meinungsforschung zuständig (vgl. Vogel 2010: 116). Im Bemühen um eine Verbesserung der Regierungskommunikation wurde die Kommunikation vereinheitlicht, kontinuierlicher ausgeführt, transparenter gestaltet, das Potential multimedialer Möglichkeiten sowie die Möglichkeiten des Internets besser ausgenutzt, die Informationen sprachlich und inhaltlich optimiert und mehr aktives Agenda-Setting betrieben (vgl. Vogel 2010: 118f.). Technische Neuerungen sind etwa Audio- und Videobeiträge, die analog zu den Medienmitteilungen und den Medienkonferenzen auf der Website publiziert werden (vgl. Vogel 2010: 127). Dabei handelt es sich um Stellungnahmen zu diversen Themen, ausgewählte Pressekonferenzen, aber auch um Interviews mit ExpertInnen zu bestimmten aktuellen Themen. Auch der Video-Podcast der Kanzlerin stellt eine technische Neuerung der Regierungskommunikation dar.

In Grossbritannien ist die Kommunikation direkt dem Premierminister unterstellt und wird von dort geleitet. Im Vergleich zu Deutschland und der Schweiz sind deutlich mehr Stellen mit kommunikationsrelevanten Aufgaben betraut (vgl. Vogel 2010: 134-138). Die Zuständigkeiten reichen von allgemeiner Öffentlichkeitsarbeit, strategischer Kommunikation, Forschung und interner Information, Medienmonitoring bis zu Marketing und Werbung für die Regierungspolitik (vgl. Vogel 2010: 134-138). Die Ausgaben für Regierungskommunikation sind in Grossbritannien in den letzten 10 bis 20 Jahren massiv gestiegen. Auch hat die Einbeziehung externer Berater stark zugenommen. Im Zuge der Bemühungen nach mehr Transparenz wurde die Verfügbarkeit von Pressesprecher und Regierungsakteuren erhöht. Der Pressesprecher des Premierministers stellt sich zweimal täglich den Medienschaffenden. Einmal im Monat findet eine Pressekonferenz in Anwesenheit des Premierministers statt (vgl. Vogel 2010: 151). Ebenso wurde die direkte Kommunikation mit den BürgerInnen, vor allem im Bereich neue Medien, ausgebaut (vgl. Vogel 2010: 148f.). So wurde das Tool „Ask the PM“ (Videobotschaften an den Premierminister) eingerichtet, wobei die meistgestellten Fragen ebenfalls per Videobotschaft beantwortet werden. Zudem wurde E-Petitions eingeführt, ein Online-System, um öffentliche Petitionen zu lancieren (vgl. Vogel 2010: 152). Über neue Kanäle der Regierungskommunikation wie E-Mails, SMS, Blogs, Online-Foren sollte der kontinuierliche Austausch mit der Öffentlichkeit intensiviert werden, dies auch im Prozess der Politikentwicklung (vgl. Vogel 2010: 144; 153).

Da die gesetzlichen Rahmenbedingungen und andere Kontextbedingungen (vgl. oben) berücksichtigt werden müssen, können manche Neuerungen der Regierungskommunikation anderer Länder nicht ohne Weiteres auf die Schweiz oder den Aargau übertragen werden. Darunter fällt etwa die Einbeziehung externer Berater als Regierungssprecher. Die Anpassungsleistungen ausländischer Regierungen müssen daher zuerst in Bezug auf deren Kompatibilität mit den hiesigen Gesetzen überprüft werden.

3.4.2 Resonanz der Regierungskommunikation auf Bundesebene

Eine Möglichkeit, die Effektivität der Regierungskommunikation zu beurteilen, ist prüfen, inwiefern die Öffentlichkeitsarbeit in Medienberichten resultiert. Die Zeitreihenanalysen von Kamber und Imhof (2005a; b) vergleichen die Medienpräsenz staatlicher und intermediärer Akteure über einen Zeitraum

von 40 Jahren.¹⁹⁷ Dabei stellen sie fest, dass der Bundesrat in der Schweiz im untersuchten Zeitraum deutlich an Medienpräsenz zulegen konnte, im Vergleich zum Parlament als Akteur sowie im Vergleich zu nicht-institutionellen Akteuren wie NGOs. Bei der näheren Analyse wird allerdings deutlich, dass nicht der Gesamtbundesrat als Kollegium von der erhöhten Aufmerksamkeit profitieren konnte, sondern die Zunahme der Aufmerksamkeit vielmehr mit der erhöhten Medienpräsenz einzelner Bundesratsmitglieder zusammenhängt. Ebenso wird deutlich, dass die Medienpräsenz von Departementen und Bundesämtern zu Lasten des Gesamtbundesrates zugenommen hat.

Aus diesen Befunden kann geschlossen werden, dass Regierungsakteure grundsätzlich gegenüber parlamentarischen Akteuren sowie Akteuren des intermediären Systems wie Parteien und Verbände privilegiert sind hinsichtlich der Möglichkeiten der massenmedialen Kommunikation. Zudem wird deutlich, dass die verstärkten Einzelauftritte der Bundesratsmitglieder den Bedürfnissen der Medien hinsichtlich der Personalisierung der politischen Kommunikation entgegenkommen. Auch die Dezentralisierung der Regierungskommunikation auf Bundesebene und damit der Ausbau der Kommunikationsabteilungen in den Departementen (vgl. oben), spiegeln sich in der zunehmenden Medienpräsenz der Departemente. Die starke Präsenz der Departemente und Ämter deutet auch darauf hin, dass die Politikberichterstattung zum einen stark auf das sachspezifische Know-How der Verwaltung angewiesen und zum anderen stark themenspezifisch organisiert ist.

3.5. Regierungskommunikation auf kantonaler Ebene

3.5.1 Aargauer Regierungskommunikation im interkantonalen Vergleich

Im Folgenden wird die Aargauer Regierungskommunikation anhand von bestehender Studien über die kantonale Regierungskommunikation verortet. Untersuchungen über die Anpassungen der Kantone auf die veränderten medialen Rahmenbedingungen sind den Autoren keine bekannt. Der Schwerpunkt liegt daher auf einer Ist-Analyse, die aufgrund des Rückgriffs auf bestehende Studien nicht abschliessend sein kann.

In den Studien von Baumgartner und Diethelm wird übereinstimmend der hohe Professionalisierungs- und Ausdifferenzierungsgrad der Aargauer Regierungskommunikation festgestellt (vgl. Diethelm 2003: 38ff.; Baumgartner 2010: 169). So ist die Aargauer Regierungskommunikation in einer eigenen Kommunikationsabteilung ausdifferenziert. Der Kanton Aargau arbeitet für technische und beratende Aufgaben gezielt mit externen Dienstleistern zusammen, verfügt über Mitarbeitende, die in ihrem Tätigkeitsprofil vollständig mit Kommunikationsaufgaben betraut sind und setzt sowohl klassische als auch seltenere Kommunikationsinstrumente¹⁹⁸ ein (vgl. Baumgartner 2010: 128; 139-142; 150-152). Die kantonale Öffentlichkeitsarbeit umfasst Medienmitteilungen und Medienkonferenzen unter Anwesenheit von Regierungsräten bei wichtigen Themen oder vor Ort, um den Bedürfnissen der lokalen Rundfunkmedien Rechnung zu tragen, Informationsveranstaltungen für Behörden oder Gemeinden, Podiumsdiskussionen, verschiedene Printprodukte wie Broschüren und Merkblätter, projektbezogene Websites, Ombudspersonen in der Verwaltung für Reklamationen aus der Bevölkerung und die politische Rede (vgl. Diethelm 2003: 44-46). Das Medientreffen auf Einladung des Kommunikationsdienstes des Regierungsrats, an dem auch die Kommunikationsverantwortlichen der Depar-

¹⁹⁷ Einschränkung: Sie betrachten jeweils die grössten massenmedialen Kommunikationsereignisse, worunter sie alle inhaltsanalytisch erfassten Beiträge zu demselben Kommunikationsgegenstand subsumieren (vgl. Kamber und Imhof 2005a: 141).

¹⁹⁸ Unter die klassischen Kommunikationsinstrumente subsumiert Baumgartner das Internet, Medienmitteilungen, Pressekonferenzen, Informationsbroschüren, Medienbegegnungen und Newsletter. Zu den seltener eingesetzten Instrumenten zählen empirisch das Sponsoring, Vorträge, Plakate und Inserate, Direct Mailing, Begegnungen mit der Bevölkerung, Ausstellungen und Radio- oder TV-Spots (vgl. Baumgartner 2010: 150f.).

temente teilnehmen, wird als Element der institutionalisierten Beziehungspflege zu den Medien erwähnt, das zur Festigung der Spielregeln sowie als Evaluationsinstrument der Regierungskommunikation dient (vgl. Diethelm 2003: 38-44).

Wenn man davon ausgeht, dass eine moderne Regierungskommunikation eine hohe Ausdifferenzierung sowie eine hohe Spezialisierung der kommunikativen Tätigkeiten beinhalten muss, so lassen sich dank Baumgartners Analyse zwei Handlungsfelder der Aargauer Regierungskommunikation mit Modernisierungsbedarf ausmachen. Während die Aargauer Regierungskommunikation organisatorisch und bezüglich der Tätigkeitsprofile zu den am stärksten ausdifferenzierten Kantonen zählt, besteht bei der *Regelung der Regierungskommunikation* (insbesondere auf Verordnungsstufe, vgl. Baumgartner 2010: 112) sowie bei der *Spezialisierung der Zielgruppenansprache* Handlungsbedarf (vgl. Baumgartner 2010: 177). Der Kanton Aargau zählt zur Minderheit der Kantone, die ihre Zielgruppenansprache nicht bei einer Person spezialisiert haben, sondern verschiedene Mitarbeitende für die Massenmedien, die intra- und interkantonale Zusammenarbeit sowie für die interne Kommunikation zuständig sind (vgl. Baumgartner 2010: 161).

3.5.2 Resonanz der Aargauer Regierungskommunikation

Hinsichtlich der Aargauer Abstimmungskommunikation besteht eine Studie zur Teilrevision des Steuergesetzes, die die Pressemitteilungen der Staatskanzlei mit den Presseberichten vergleicht. Sie kommt zum Schluss, dass es der Aargauer Regierung gelingt, die Agenda der Berichterstattung der Aargauer Medien zu prägen (vgl. Stücheli-Herlach et al. 2007: 11). Die Inhalte der Pressemitteilungen fliessen in hohem Ausmass in die Berichterstattung ein; 88% der Aussagen wurden übernommen (vgl. Stücheli-Herlach et al. 2007: 12-14). Die regierungsrätliche Öffentlichkeitsarbeit kann damit als effektiv beurteilt werden. Die Aargauer Regierungskommunikation wird als verhältnismässig, kontinuierlich, vollständig und legitim beurteilt (vgl. Stücheli-Herlach et al. 2007: 33). Die Argumente könnten jedoch gemäss Autoren noch publikumsgerechter aufbereitet werden. So empfehlen die Autoren, dass die Auswirkungen der Reformen für die lokale Ebene sowie die eidgenössische wie auch europäische deutlicher dargestellt werden könnten (vgl. Stücheli-Herlach et al. 2007: 33). Ebenso regen sie eine medien- bzw. zielgruppenspezifische Differenzierung der Informationsangebote an, um insbesondere das AZ-Monopol zu umgehen. Weiter wird empfohlen, direkt auf in der öffentlichen Debatte vorgebrachte Argumente zu reagieren, sowie die regierungsrätlichen Argumente systematischer darzustellen. Internet-Dossiers mit Kontext- und Hintergrundinformationen, Kontaktmöglichkeiten zu intermediären und wissenschaftlichen Organisationen könnten in den Augen der Autoren die Mobilisierung erhöhen (vgl. Stücheli-Herlach et al. 2007: 33). Diese Internet-Dossiers auf www.ag.ch mit Kontext- und Hintergrundinformationen sind zwischenzeitlich realisiert worden.

Die Evaluation der Öffentlichkeitsarbeit ist eine Möglichkeit, die Effektivität derselben zu überprüfen. Im interkantonalen Vergleich zählt der Aargau mit einem systematischen Medienmonitoring sowie gelegentlichen Meinungsumfragen zu den Kantonen mit einer gut ausgebauten Evaluation der Kommunikation (vgl. Baumgartner 2010: 162). Nicht systematisch evaluiert wurden aber bis dato die Kommunikation von Reformprojekten oder die Abstimmungskommunikation.

3.6. Beurteilung der Aargauer Regierungskommunikation durch die befragten ExpertInnen

In den ExpertInneninterviews wurde nicht direkt nach einer Beurteilung der Aargauer Regierungskommunikation gefragt. Vielmehr wurden die in der Einleitung beschriebenen Fragen der Staatskanzlei dargelegt und nach Lösungsmöglichkeiten gefragt. Einige der Befragten äusserten sich jedoch von sich aus über die Arbeit der Staatskanzlei. Sie attestieren der Staatskanzlei und dem Kommunikationsdienst einhellig viel Fachwissen, gute Ideen und eine hohe Professionalität. Die traditionelle Medienarbeit (Medienkonferenzen, Medienmitteilungen) und die Abstimmungsinformationen an die BürgerInnen erhalten gute Noten. Positiv hervorgehoben wird auch die Website, der Einbezug moderner Kommunikationstechnologien sowie die generell gute Auskunftsbereitschaft gegenüber der Presse. Das System, dass die wichtigen (Regierungs-)Medienkonferenzen jeweils am Freitag stattfinden, wird als gut befunden. Als ein gelungenes Beispiel von Öffentlichkeitsarbeit werden das Agendasetting mit der stärkeren Positionierung des Kantons Aargau mit seiner Habsburger-Geschichte genannt. Ebenso von Vorteil ist die von der Staatskanzlei koordinierte strategische Planung der Regierungsarbeit mit der daraus abgeleiteten Geschäftsplanung, die eine rechtzeitige Vorbereitung von kommunikativen Massnahmen ermöglicht. Optimierungspotential erkennen die befragten ExpertInnen insbesondere im Bereich der medien- und zielgruppengerechten Vermittlung von Informationen, dem frühzeitigen Einbezug der Bevölkerungsmeinung, der interaktiven Verwendung des Internets sowie in der Zusammenarbeit mit den ausserkantonalen Medien (Informationsfluss, Themenaufbereitung und Beziehungspflege). Einzelheiten dazu und konkrete Empfehlungen folgen in Kapitel 4.

3.7. Zwischenfazit Benchmark-Analyse

Die Aargauer Regierungskommunikation ist im schweizweiten Vergleich auf den vorderen Rängen positioniert. Aus den Studien von Baumgartner (2010) und Diethelm (2003) wird ersichtlich, dass die Aargauer Regierungskommunikation sehr professionell organisiert und differenziert umgesetzt wird. Im interkantonalen Vergleich werden zunächst ein Regelungsbedarf der Regierungskommunikation sowie die Notwendigkeit einer Spezialisierung der Zielgruppenansprache festgestellt. Eine Analyse der Aargauer Abstimmungskommunikation weist darauf hin, dass die Argumente noch publikumsgerechter aufbereitet und systematischer dargestellt werden sollten. Auch wird angeregt, die Kommunikation medien- bzw. zielgruppenspezifisch zu differenzieren sowie vermehrt Kontext- und Hintergrundinformationen im Internet zur Verfügung zu stellen.

Wie die Schweizer Regierungskommunikation allgemein ist auch die Aargauer Regierungskommunikation stark auf die massenmediale Öffentlichkeitsarbeit fokussiert. Dabei werden die für die politische Kommunikation zentralen überregionalen Medien, die Sonntagspresse sowie die Online-Medien noch zu wenig spezifisch adressiert. Die BürgerInnen werden häufig indirekt via Massenmedien adressiert, weitere, moderne Kommunikationskanäle sowie direkte und dialogische Kommunikationsformen werden kaum genutzt. Die BürgerInnen werden damit als Zielgruppe zu wenig spezifisch adressiert. Das Internet als Medium mit einem starken interaktiven Potential wird mehrheitlich als einfacher Informationskanal genutzt, während das spezifische Potential des Internets weitgehend brachliegt.

Insgesamt ergeben sich aus der bisherigen Darstellung folgende Hinweise auf Verbesserungsbedarf: In Bezug auf die **Zielgruppen** kann sowohl die Zusammenarbeit mit den überregionalen Massenmedien als auch die Kommunikation mit den BürgerInnen verbessert werden. Bezüglich der **Kanä-**

le wird Verbesserungsbedarf im Bereich der modernen, internetbasierten sowie in der direkten Kommunikation gesehen. Schliesslich besteht bezüglich der **Inhalte** bei der Themensetzung und der Aufbereitung der Informationen noch Verbesserungspotential.

4. Empfehlungen aus der Sicht der befragten ExpertInnen

4.1. Empfehlungen

Die ExpertInnen wurden danach befragt, wie es der Regierung gelingen kann, die Effektivität der Kommunikation, die Akzeptanz von Vorlagen und damit auch die Partizipation zu erhöhen. Die in den ExpertInneninterviews zusammengetragenen Empfehlungen können auf drei Grundsätze reduziert werden. Der Übersichtlichkeit halber werden die ExpertInnenaussagen im Folgenden entlang dieser Grundsätzen präsentiert.

4.1.1 Grundsatz 1: Mehr strategische Kommunikation

Die befragten ExpertInnen sind sich einig, dass die Regierungskommunikation kohärent und systematisch sein und beim Politikprozess von Anfang an mitgedacht werden muss. Auch wenn in den Augen eines Experten die Begriffe „strategische Kommunikation“ oder „Kommunikationsmanagement“ nach Manipulation klingen und eine manipulativ verstandene strategische Kommunikation im hiesigen Verständnis nicht Gegenstand der Regierungskommunikation sein kann, so weisen doch alle befragten Kommunikations- und Politikberater darauf hin, dass Regierungskommunikation stets gut vorbereitet, sorgfältig geplant und bewusst umgesetzt sein muss. Eine so verstandene strategische Kommunikation bedeutet nach Aussage der ExpertInnen, sich zu überlegen, wo man steht, worum es geht und was man erreichen will. Ist das Ziel der Kommunikation klar, sollen die zu adressierenden Zielgruppen (z. B. BürgerIn, Massenmedien, Parteien, Verbände, Kommunalbehörden etc.) bestimmt und mit den geeigneten Kanälen, Kommunikatoren und Inhalten adressiert werden.¹⁹⁹

Zur strategischen Kommunikation kann auch das verstärkte Agenda Setting gefasst werden (auch wenn dies verwaltungsintern auf der Grundlage der strategischen Planungsprozesse in Einzelfällen bereits realisiert wird). Das Agenda Setting reicht von der simplen, halbjährlichen Vorankündigung wichtiger Themen und Projekte auf der regierungsrätlichen Agenda gegenüber Medienschaffenden und im Internet, über die Lancierung publikumswirksamer Aktionen, Imagekampagnen und medienwirksamen Inszenierung wichtiger Ereignisse bis zur Gewährleistung einer regelmässigen medialen Berichterstattung über den Kanton durch rhythmisierte, mediengerecht gestaltete Öffentlichkeitsarbeit.

Um die Qualität und Effektivität der eigenen Arbeit zu beurteilen und neue Ideen zu gewinnen, empfehlen die ExpertInnen eine Stärken-Schwächen-Analyse der eigenen Organisation oder eine Konkurrenzanalyse mit Fokus auf die Arbeit anderer Kantone sowie der Beibezug des Blicks von Aussen in Form eines Moderators oder Coachings. Zudem empfehlen sie die Evaluation der Kommunikation, um die eigene Arbeit kontinuierlich zu verbessern.

¹⁹⁹ Zielgruppengerechte Kommunikation – ein aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht unabdingbares Element effektiver Kommunikation - wird aus rechtswissenschaftlicher Sicht als problematisch erachtet (siehe Kapitel 3.4.6 im Teil III). Wichtig ist, dass die Information die gleiche sein muss, da alle BürgerInnen Anrecht auf dieselben Informationen haben. Die Sprache und die Form der Kommunikation kann jedoch angepasst werden.

4.1.2 Grundsatz 2: Proaktiv und kontinuierlich kommunizieren

Um die Transparenz des politischen Prozesses, die Glaubwürdigkeit der Regierung und die Akzeptanz von Vorlagen zu erhöhen, empfehlen die ExpertInnen, die Kommunikation proaktiv und kontinuierlich zu gestalten. Insbesondere Fragen, die für die Regierung von zentraler Wichtigkeit sind, sollten von Anfang an kommunikativ begleitet werden. Eine Informationspolitik, die erst auf die Abstimmungskommunikation zielt, setzt zu spät an. Bereits über die Absichtserklärung der Regierung, die Vernehmlassungsergebnisse, die Unterbreitung eines Vorschlags an das Parlament und die Ergebnisse der Parlamentsdebatte sollte informiert werden. Auch wird angeregt, Studienergebnisse zu kommunizieren und gemeinsam mit fachlichen ExpertInnen aufzutreten. Eine kontinuierliche Kommunikation über wichtige Geschäfte entspricht ausserdem dem Bedürfnis der Medien nach Fortsetzungsgeschichten und nach relevanten Themen.

Einzig während des Abstimmungskampfs empfehlen die ExpertInnen einhellig Zurückhaltung. Ein Eingriff in die Diskussion wird nur dann als zulässig erachtet, wenn es darum geht, Unwahrheiten zu korrigieren oder auf entscheidungsrelevante Aspekte hinzuweisen, die in der Debatte fehlen. Eine Richtigstellung ist via redaktionellem Beitrag, Interview oder via Website möglich, nicht jedoch verdeckt über Dritte. Dabei dürfen jedoch keine neuen, zurückgehaltenen Informationen in die Diskussion eingebracht werden. Die Regierung darf aus ExpertInnensicht zudem nicht an vorderster Front gegen Argumente der Gegner kämpfen. Entscheidend sei auch, nach der Abstimmung transparent über die nächsten Schritte zu kommunizieren. Über die Umsetzung sollte informiert werden, wobei guten Argumenten auf beiden Seiten Rechnung zu tragen ist.

Proaktiv zu informieren heisst auch, bei wichtigen Geschäften die Federführung in der Kommunikation zu übernehmen. Dazu sollte zunächst zwischen A- und B-Geschäften unterschieden werden. Bei A-Geschäften wird aus Sicht der Medienschaffenden gewünscht, dass ein bis zwei Regierungsräte und ein Fachmann präsent sind, um die Relevanz der Geschäfte aufzuzeigen. Es wird geraten, fair zu informieren, auf mögliche Einwände einzugehen und auch abweichende Meinungen zu präsentieren. Um die Akzeptanz zu erhöhen, wird empfohlen, nicht defensiv zu agieren und jene Akteure zu priorisieren, die die Regierungsposition vertreten, sondern stets alle Parteien gleich einzubeziehen.

Die proaktive Kommunikation kann auch beinhalten, Argumente und Informationsmaterial für Parteien und Verbände zur Verfügung zu stellen. Dies wird insbesondere dort empfohlen, wo die Intermediäre wenig Ressourcen für eine Abstimmung zur Verfügung stellen. Diese Empfehlung der befragten ExpertInnen steht aber im Widerspruch zur Einschätzung im rechtswissenschaftlichen Teil des Berichts. Dort wird argumentiert, das Transparenzgebot verbiete die indirekte Kommunikation via andere politische Akteure.

4.1.3 Grundsatz 3: Bedürfnis- und dialogorientiert kommunizieren

Um die Akzeptanz von Vorlagen zu erhöhen und das Risiko des Scheiterns zu minimieren, sollte zumindest ein Teil der Regierungskommunikation einen echten Austausch mit den BürgerInnen bezwecken. Um die Stimmung in der Bevölkerung zu erfassen, sollte der direkte Kontakt – entweder an geeigneten Begegnungsorten oder im Internet – ermöglicht werden. Gerade bei emotionalen Vorlagen wird empfohlen, die Bevölkerung so früh wie möglich einzubeziehen. Fokussiert die Regierungskommunikation zu einseitig auf Informationsvermittlung statt auf Kommunikation, so läuft sie Gefahr, an der Bevölkerung vorbei zu politisieren. Die Missachtung der Bedenken und Bedürfnisse der Bevölkerung erleichtert es den Gegnern, im Abstimmungskampf auf die entsprechenden Punkte hinzuwei-

sen und die Unzufriedenen zu mobilisieren. Bei der Verwendung dialogischer Kommunikationsformen sollte man auf Kritik und destruktive Voten vorbereitet sein und darauf reagieren können.

Weiter wird empfohlen, sich bei der Vermittlung regierungsrätlicher Informationen an den Bedürfnissen der verschiedenen Zielgruppen zu orientieren und sich zu überlegen, welche kantonalen Informationen für welche Zielgruppe nützlich sein könnten. Nach Aussage der KommunikationsexpertenInnen erreichen Informationen ihr Ziel nur, wenn sie auf ein Bedürfnis treffen. So haben etwa Medienschaffende kantonalen und ausserkantonalen Medien unterschiedliche Bedürfnisse und Erwartungen an die regierungsrätlichen Informationen, denen es zu entsprechen gilt.²⁰⁰ Beispielsweise wird ange-regt, bei besonderen Medien-Informationen-Veranstaltungen Teilinformationen auch schriftlich bzw. elektronisch für terminlich verhinderte Journalisten zur Verfügung zu stellen. Die zusätzliche, eigenständige Aufbereitung von für die Massenmedien interessanten Themen wird empfohlen.

4.2. Empfehlungen zur Verbesserung der Effektivität der Kommunikation

In Anlehnung an die in Kapitel 2.5 genannten zentralen Handlungsfelder der Regierungskommunikation, enthalten die nachfolgenden Empfehlungen Antworten auf die Fragen, wie die Regierung ihre Themen effektiver in den Massenmedien platzieren und wie sie die Bevölkerung kommunikativ besser erreichen kann.

4.2.1 Mehr direkte Kommunikation mit den BürgerInnen

Die ExperInnen empfehlen, die Kommunikation näher zum/zur BürgerIn zu verlagern. Ebenso wird angeregt, gerade bei Vorlagen, die die Gemeinden betreffen (z. B. Raumplanung, Gemeindereform) vermehrt dezentral und vor Ort in den Gemeinden zu informieren. Wenn die Zuverlässigkeit der Massenmedien für die Politikvermittlung in Frage gestellt wird, die Massenmedien durch die Existenz des Internets heute nicht mehr den einzigen Kanal darstellen, um die BürgerInnen zu erreichen und auch der Kontakt der Parteien und Verbände zu ihrer Basis schwächer geworden ist, so scheint es naheliegend, in der Regierungskommunikation mehr auf direkte BürgerInnenkommunikation setzen. Zum einen eröffnet das Internet vielfältige neue Möglichkeiten, die es auszuschöpfen gilt. Zum anderen darf die positive Wirkung der persönlichen Begegnung nicht unterschätzt werden. So sollte der unmittelbare Kontakt zur Bevölkerung durch Aktionen, Reden und Auftritte vor Ort intensiviert werden.

Best Practice:

- Reden: Gute Beispiele für humorvolle, persönliche und gleichzeitig informative Reden sind jene des Alt-Bundesrates und Cicero-Preisträgers Moritz Leuenberger (etwa die Abschiedsrede vor der Vereinigten Bundesversammlung im September 2010), oder die Reden von Barack Obama.
- Direkte Kommunikationstools im Internet:
 - Das Tool „Ask the PM (Prime Minister)“ auf <http://www.number10.gov.uk>
 - Die Podcasts der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel, in denen sie sich direkt an die BürgerInnen wendet
 - die Facebookseite des Regierungsrats von Basel Stadt, Guy Morin: <http://www.facebook.com/Guy.Morin.Basel>

²⁰⁰ Vgl. Fussnote 199. Die Umsetzung dieser Empfehlung sollte rechtlich genau geprüft werden.

- der Blog von Alt-Bundesrat Moritz Leuenberger zu seiner Zeit als Infrastrukturminister
- Social Media-Aktivitäten der US-Regierung:
<http://www.usa.gov/Topics/Multimedia.shtml>
- US-amerikanische Regierungen auf Twitter: <http://govtwit.com>

4.2.2 Kontakte zu Medienschaffenden pflegen und auf Bedürfnisse eingehen

In der Zusammenarbeit mit den Massenmedien ist die Beziehungspflege sehr wichtig. Ein wichtiges Element hierzu ist die persönliche Begegnung, die an Medientreffen der Regierung gewährleistet werden kann. Ein jährliches Treffen zwischen Regierungsrat und Medienschaffenden wird empfohlen. Das Medientreffen sollte sich an die Politikjournalisten der wichtigsten Medien auf Kantonsgebiet sowie an die Regionalkorrespondenten der ausserkantonalen privaten und öffentlichen Medien richten. Dabei kann der Regierungsrat über laufende Geschäfte informieren und einen kleinen Imbiss offerieren.

Ein weiteres Element der Beziehungspflege ist die aktive Kontaktaufnahme mit neuen Journalisten bei personellen Fluktuationen. Journalisten berichten eher, wenn sie wissen, wo sie nachfragen sollen. Die wichtigsten Ansprechpersonen für Regierungs- und Grosser Rat, die Kontaktdaten von Partei-, Fraktions- und Kommissionspräsidenten sowie Informationen darüber, welche kantonalen und nationalen Parlamentarier in welchen Politikbereichen ExpertInnen sind, sollten institutionalisiert erkennbar sein. Journalisten brauchen Ansprechpartner, die verfügbar sind. Daher wird angeregt, mehrere enge Zeitfenster (z. B. von 9-10 Uhr und von 15-16 Uhr) einzurichten, in der die Erreichbarkeit gewährleistet ist oder den Rückruf innerhalb einer Stunde zu garantieren. Chefkader der Verwaltung sollten für technische Auskünfte zur Verfügung stehen, Regierungsräte für politische. (Bei den freitäglichen Medienkonferenzen des Regierungsrats ist obiger Vorschlag bereits realisiert.)

Die Befragung eines kantonalen und eines ausserkantonalen Journalisten haben gezeigt, wie unterschiedlich die Bedürfnisse für kantonale und überregionale Medien gelagert sind. Während die Zusammenarbeit mit der AZ durch jahrelange Kontakte reibungslos abläuft und der Informationstransfer keine Wünsche offen lässt, bestehen aus Sicht der ausserkantonalen und überregional orientierten Medien einige Punkte mit Verbesserungsbedarf. In erster Linie scheint es von Aussen schwierig, die politische Agenda des Aargaus im Blick zu halten und die kommenden wichtigen politischen Geschäfte und Ereignisse einplanen zu können. Eine postalisch zugestellte, halbjährliche Agenda von Gross- und Regierungsrat wäre hier hilfreich. Zudem scheinen die Ansprechpartner vor Ort zu fehlen (etwa ein Ansprechpartner bezüglich Grossrat sowie Ansprechpartner gegenüber den Bezirksgerichten, da ausserkantonale Medienschaffenden nicht bei den Bezirksgerichten akkreditiert sind und daher darauf angewiesen sind, in anderer Form über bevorstehende wichtige Fälle informiert zu werden). Gerade bei personellen Fluktuationen sind Journalisten darauf angewiesen, dass die zuständigen Ansprechpersonen institutionalisiert erkennbar sind. Für ausserkantonale Medienschaffende ist die dezentrale Organisation der Kommunikation der Departemente zudem ungünstig. Für sie ist es unrealistisch, von den Informationsbeauftragten der Departemente organisierte Informationsveranstaltungen vor Ort abdecken zu können. Dennoch wird gewünscht, die Informationen zu erhalten, um sie gegebenenfalls berücksichtigen zu können, ansonsten ist eine Berichterstattung von vornherein ressourcentechnisch ausgeschlossen. Weiter wird darum gebeten, die Informationen nicht nur im Internet sondern stets auch in gedruckter Form (Kontaktaten, Abstimmungsbüchlein, Informationsbroschüren) ungefragt zuzustellen. Insgesamt scheint damit der Informationsfluss nicht optimal zu funktionieren. Notwendig

ist hier erstens, die wichtigen Ansprechpartner der ausserkantonalen Medien nicht aus dem Blickfeld zu verlieren und zweitens, bei personellen Wechslen sofort die Kontinuität des Informationsflusses sicherzustellen.

Insgesamt wird aus Sicht der ausserkantonalen, überregional orientierten Medien angeregt, mehr über wichtige Themen zu informieren und die Informationen so aufzubereiten, dass sich die Journalisten in kurzer Zeit einen Überblick verschaffen können (z. B. Zusammenfassungen bei politischen Berichten). Um die Berichterstattung über den Kanton Aargau zu forcieren und die positive Berichterstattung zu begünstigen, wird angeregt, mehr typische Aargauer Themen aus eigener Initiative aufzugreifen und diese mediengerecht aufzubereiten (vgl. unten).

4.2.3 Informationen medien- und publikumsgerechter aufbereiten

Um auf die veränderten Bedingungen im Mediensystem, im Journalismus und die neuen Mediennutzungsmuster der Bevölkerung angemessen zu reagieren, werden zwei Gruppen von Massnahmen empfohlen: 1. die attraktivere Aufbereitung der Informationen, damit sie sowohl die Aufmerksamkeit der Medien als auch des Publikums auf sich ziehen und 2. den Medienschaffenden durch die geschickte Wahl der Themen und deren mediengerechte Aufarbeitung möglichst viel Arbeit abnehmen, um dem gestiegenen Zeitdruck im Journalismus Rechnung zu tragen.

1. Um die regierungsrätlichen Informationen attraktiver zu gestalten, bedarf es aus Sicht der befragten KommunikationsexpertInnen eine Hinwendung zu innovativen und kreativen Kommunikationsmitteln. Dies beinhaltet eine moderne, verständliche Sprache, die Lancierung innovativer und kreativer Projekte, möglichst unter Einbezug der Bevölkerung. Eine sanfte Personalisierung wird empfohlen. Der Sachpolitik soll ein Gesicht gegeben werden, auch damit für die Stimmberechtigten erkenntlich ist, welche Geschäfte von welchen Politikern federführend behandelt werden. Das federführende Regierungsmitglied tritt im Namen der Regierung für die Vorlage ein, ist an den entsprechenden Medienkonferenzen präsent und kann bei Eröffnung des Abstimmungskampfes die Vorlage und deren Bedeutung auch per Interview erläutern.

2. Um die Chancen der medialen Berücksichtigung kantonaler Informationen zu erhöhen, sollten diese mediengerechter aufbereitet werden. Dies bedeutet, die Informationen übersichtlich, prägnant und verständlich zu vermitteln und diese mit Hintergrundinformationen, Bildmaterial und gegebenenfalls Originaltönen, ExpertInnenmeinungen und Studienergebnissen zu illustrieren. Insbesondere zu den wichtigen Themen sollte ein Informationspaket geschnürt werden, das auch von inszenierten Ereignissen, Auftritten vor Ort oder Aktionen flankiert werden kann. Aus Sicht der Medienschaffenden ist zentral, dass auch bei der x-ten Kommunikation einer Vorlage am Punkt Y des politischen Prozesses stets der Gesamtzusammenhang wieder dargestellt und Hintergrundinformationen präsentiert werden. Die Medieninformationen müssen so gut aufbereitet sein, dass sie von Journalisten 1:1 übernommen werden können. Die Medienmitteilungen sollten sprachlich so gestaltet sein, dass die Informationen bereits für das Medienpublikum übersetzt wurden. Um dies gewährleisten zu können, sollte das Kommunikationspersonal der Regierungsbehörden sowohl die Medien- als auch die politische Seite kennen, so dass die Übersetzungsleistung für das Zielpublikum vollbracht werden kann. Auch für die Themensetzung ist es zentral, die Perspektive der Medien zu kennen und ein Gespür dafür zu haben, welche Geschichten für die Medien spannend sein könnten. Die Vermittlung kantonaler Informationen sollte daher nicht in erster Linie sachverständigen Technokraten überlassen werden, sondern auch KommunikationsexpertInnen involvieren.

Best Practice:

- Selbst aufbereitete Themen der deutschen Bundesregierung im Podcast-Format mit Hintergrundinformationen und ExpertInnenmeinungen, die auf der Website zur Verfügung gestellt werden: <http://www.bundesregierung.de>

4.2.4 Zielgruppengerechte Kanäle, Sprache und Kommunikatoren verwenden

Da die Regierung einen Legitimationszwang hat und alle BürgerInnen gleichermassen zur Partizipation befähigen muss, ist sie verpflichtet, auch jene Bevölkerungsgruppen kommunikativ zu adressieren, die regierungskritisch, reformavers oder politisch uninteressiert sind. Wie lässt sich erreichen, dass die BürgerInnen die politischen Informationen der Staatskanzlei tatsächlich zur Kenntnis nehmen? Hierzu ist eine zielgruppengerechte Kommunikation unerlässlich.²⁰¹ Zur zielgruppengerechten Vermittlung von Informationen gehört auch, dass nicht nur die Massenmedien mit Informationen beliefert werden, sondern auch weitere Zielgruppen wie die BürgerInnen, Verbände, Parteien und Unternehmen, andere politische Behörden etc. in der Informationspolitik der Kantonsregierung nicht zu kurz kommen. Diese Zielgruppen müssen je auf eigene Art adressiert werden. Es liegt auf der Hand, dass Vorlagen für die allgemeine Bevölkerung stärker sprachlich „heruntergebrochen“ werden müssen als für die Mitglieder der vorbereitenden Parlamentskommission. Ebenso sollte gegenüber den Gemeinden jeweils deren individuelle Situation und Charakteristik für die Vermittlung berücksichtigt und Vor- und Nachteile der Vorlagen für deren spezifischen Kontext aufgezeigt werden. Bei der Kommunikation von Regierungsvorlagen sollte aus Sicht der befragten Politik- und KommunikationsexpertInnen darauf geachtet werden, die Emotionen der Bevölkerung ernst zu nehmen. Dennoch ist die Regierung verpflichtet, sachlich zu bleiben.

Wenn die Tageszeitungen und die öffentlichen Rundfunknachrichten eher von einem älteren und gebildeten Publikum genutzt werden und die Regierungskommunikation auch jüngere und bildungsfernere Bevölkerungsschichten erreichen will, ist es notwendig, verstärkt Informationen in jenen Medien zu platzieren, die von jüngeren Personen und solchen mit tieferer Bildung genutzt werden, oder diese Zielgruppen mit anderen Aktionen und Kanälen zu adressieren. Kenntnisse über die Mediennutzungsmuster verschiedener Bevölkerungsgruppen sind daher für eine zielgruppengerechte und effektive Kommunikation unabdingbar.

Insgesamt wird eine Diversifizierung der Kanäle empfohlen, um möglichst viele Zielgruppen zu erreichen. Wichtige Kanäle der kantonalen Öffentlichkeitsarbeit stellen sicherlich jene Medien dar, die im Vorfeld von Abstimmungen bzw. zur Information über Politik häufig genutzt werden (siehe Kapitel 2.2.3). Dazu zählen die klassischen Tageszeitungen, die öffentlichen Rundfunksender und deren politischen Informations- und Diskussionsformate (Empfehlungen hierzu siehe Kapitel 4.0- und 4.2.3), die kantonalen Abstimmungsinformationen der Behörden zuhanden der Stimmberechtigten, Plakate, Direct Mailing sowie zunehmend das Internet. Wichtig ist aus Gründen der Transparenz und Glaubwürdigkeit, auch den abweichenden Positionen entsprechenden Raum zur Verfügung zu stellen. Auch bei der öffentlichen Präsentation von Abstimmungsvorlagen sollte stets mit allen politischen Kräften zusammengearbeitet werden, um die Akzeptanz und die Glaubwürdigkeit zu erhöhen. Als weiterer, direkter und unvermittelter Kanal ist der persönliche Auftritt an Veranstaltungen vor Ort zu empfehlen. Empfohlen werden auch Auftritte an kontradiktorischen Veranstaltungen, die zudem An-

²⁰¹ Vgl. Fussnote 199.

lass für die massenmediale Berichterstattung geben können. Zusätzlich zu den postalisch verschickten Abstimmungsunterlagen können im Internet weitere Analysen, Daten und ExpertInnenmeinungen oder der Pressespiegel zur Abstimmungsberichterstattung zur Verfügung gestellt werden. Auch kann auf der Website ein Podcast platziert werden, wo das federführende Regierungsmitglied die zentralen Punkte der Vorlage für die Stimmberechtigten nochmals in gekürzter Fassung darlegt. Interessierte Stimmberechtigte finden so direkt auf der Kantonsseite die Informationen, die sie benötigen, um sich ein Urteil über die Vorlagen zu bilden. Dabei darf es sich jedoch nicht um Informationen halten, die den BürgerInnen vorenthalten bleiben, die das Internet nicht zur Information nutzen. Die im Internet präsentierten Informationen sollten ferner für mobile Endgeräte (i-Phone, i-Pad; für klassische Mobiltelefone SMS-News, Abstimmungsergebnisse per SMS) aufbereitet werden. Auch die klassische E-Mail, natürlich individuell adressiert, ist nicht zu unterschätzen.

Im Bereich New Social Media ist die Verwendung von Facebook, Twitter, Flickr, YouTube und Virtual Timelines zu prüfen. Um zu wissen, welche Zielgruppe sich auf welcher Plattform bewegt, wird empfohlen, auszuprobieren und selber (bzw. Teile des Kommunikationspersonals) auf Plattformen präsent zu sein. Technische und soziale Kenntnisse über die Neuen Medien sind für den Einsatz dieser Tools unabdingbar. Die Besonderheit von Social Media ist, dass die Bevölkerung involviert werden kann. Es kann nach Bedürfnissen, Meinungen, Anliegen etc. gefragt werden. So ist denkbar, eine Reform mit thematisch Interessierten auf Twitter zu diskutieren. Diese Charakteristik sollte genutzt werden, sonst macht die Verwendung von Social Media keinen Sinn. Da der Betrieb einer Facebookseite oder interaktiver Tools wie Foren oder Blogs sehr zeitaufwändig ist, sollte genau geprüft werden, in welchem Kontext sich eine Verwendung auszahlt. Ebenfalls können für Reformprojekte spezielle Landing Pages eingerichtet werden, die den Reformprozess, den aktuellen Stand und weitere Hintergründe beleuchten. In allen internetbasierten Kanälen ist die Einrichtung interaktiver Tools (etwa Feedbackformulare, Foren, Meinungsumfragen, Newsletter-Abonnements) zu prüfen.

Als veraltete Kanäle gelten aus Gründen des allgemeinen Zeitmangels und Überangebots Abendveranstaltungen, wie auch klassische Newsletter, die oftmals thematisch zu breit angelegt sind. Newsletter sollten themenspezifisch eingesetzt werden. In der heutigen Zeit ebenfalls unangebracht ist, zusätzliche Informationen über Abstimmungen lediglich vor Ort bei den Behörden zugänglich zu machen. Diese sollten auch auf der Website zur Verfügung gestellt werden.

Für die Vermittlung der Informationen sollten auch je nach Kanal geeignete Kommunikatoren auftreten. Gegenüber regierungsskeptischen oder reformaversen Bevölkerungsgruppen sollte die Regierung etwa mit solchen Kommunikatoren zusammenarbeiten, die in den adressierten Bevölkerungsgruppen Vertrauen geniessen.

4.2.5 Eigene Themen setzen

Um die Wahrnehmung der Regierung und des Kantons zu steuern, wird empfohlen, mit einem verstärkten Agenda Setting die Relevanz zentraler Geschäfte und Anliegen hervorzuheben und die eigene Politik aktiv zu propagieren. Dabei sollten zum einen insbesondere die Medienschaffenden mit genügend Vorlauf über bevorstehende wichtige Termine in Kenntnis gesetzt werden, ohne aber das Gleichbehandlungsgebot für alle Medienschaffenden zu brechen. Dies kann über Halbjahresagenda oder via persönliche Information geschehen. So können sie diese Termine in der Planung der Berichterstattung berücksichtigen. Über die aus Regierungsperspektive als wichtig erachteten Themen sollte zum anderen zu verschiedenen Zeitpunkten des politischen Prozesses aktiv informiert und die Informationsma-

aterialien auf der Website zur Verfügung gestellt werden. Um die Relevanz der Geschäfte zu betonen, sollten die federführend involvierten Regierungsräte und Parlamentsmitglieder in die Informationsvermittlung einbezogen werden. Um den Kanton Aargau ins richtige Licht zu stellen, kann die Regierungskommunikation auch darüber informieren, was in den Regionen läuft sowie typische Aargauer Themen aufarbeiten.

4.3. Empfehlungen zur Verbesserung der Partizipation der BürgerInnen

Obwohl eine Erhöhung der Abstimmungsbeteiligung gemäss Kapitel 3.3 im Teil III normativ umstritten ist und das Ergebnis der Abstimmung in den meisten Fällen kaum beeinflussen dürfte, so scheint die Erhöhung der staatsbürgerlichen Partizipation für den Aargau aufgrund seiner unterdurchschnittlich tiefen Stimmbeteiligung wünschenswert. Da eine tiefe staatsbürgerliche Partizipation auch mit einem geringen Politikvertrauen sowie einer geringen Identifikation mit dem Kanton zusammenhängen können, werden im Folgenden jene Empfehlungen skizziert, die das Vertrauen in die politischen Institutionen und die Identifikation mit dem Kanton erhöhen können. Die hier zu leistende Arbeit geht über die reine Abstimmungskommunikation hinaus und ist langfristig angelegt.

4.3.1 Kommunikation und Transparenz

Indem Vorlagen im Laufe des politischen Prozesses immer wieder kommuniziert werden, kann der politische Prozess für die Bevölkerung transparenter gemacht werden. Auch über abweichende Meinungen und Dissens sollte informiert werden. Dies schafft Vertrauen und Legitimität. Auf Basis des Öffentlichkeitsgesetzes sollten möglichst viele Informationen per Internet zugänglich gemacht werden (Stichwort Open Data). Dadurch kann das Interesse an der Politik des Kantons, der Kenntnisstand der BürgerInnen sowie das Vertrauen in die Regierung erhöht werden. Eine proaktive Kommunikation über staatliche Fehler wie auch Nachteile von Reformen hilft, einer medialen Skandalisierung vorzubeugen und kann das Vertrauen in die Politik stärken.

Best Practice:

- Toronto (Open Data): <http://www.toronto.ca/open>
- Library of Congress (US) auf Flickr: http://www.flickr.com/photos/library_of_congress
- Timelines des Centers for New Media (US): <http://www.dipity.com/govnewmedia>

4.3.2 Reformprozesse kommunikativ begleiten und dabei die Emotionen der Bevölkerung ernst nehmen

Indem mehr kommunikatives Gewicht auf den Entstehungsprozess von Vorlagen verschoben wird, erfährt die Abstimmungskommunikation eine gewisse Entlastung. Reformprozesse brauchen jedoch eine kommunikative Begleitung, in der die Problemlage verständlich dargelegt werden, und die Vorteile der Reform argumentativ begründet werden. Das Beispiel der Fusionsvorlage von Baden und Neuenhof zeigt, dass die Bevölkerung nicht grundsätzlich reformavers stimmt, sondern aufgrund konkreter Vorbehalte sowie mangelndem Problemdruck gegen Reformprojekte votiert. Es scheint naheliegend, dass mit einer verbesserten kommunikativen Begleitung von Reformprozessen sowie der stärkeren Einbindung der Bevölkerung eine grössere Akzeptanz von Reformen erreicht werden kann (vgl. auch das Beispiel Schweden in Fröhlich/Scheel 2007). Gleichzeitig sollten die Grenzen der Ak-

zeptanz von Reformen in der Bevölkerung frühzeitig ausgelotet und im Ausarbeitungsprozess der Vorlagen berücksichtigt werden. Indem Kritiker und Befürchtungen ernst genommen werden, kann die Effektivität von Reformprozessen erhöht und das Risiko des Scheiterns verringert werden. Gemäss Hill (1993: 333) besteht die Herausforderung darin, die in politischen Problemen und deren Lösungen steckende Emotionalität zu erfassen und kommunikativ darauf Bezug zu nehmen.

Ein unter den ExpertInnen umstrittener Punkt stellt der Einbezug von Meinungsumfragen dar. Während in der Literatur und teilweise von den befragten PolitikexpertInnen die Erfassung der Bevölkerungsmeinung im Ausarbeitungsprozess von wichtigen Reformvorlagen via Meinungsumfragen oder Fokus-Gruppen empfohlen wird (vgl. Jarren 2005), sind andere befragte ExpertInnen eher skeptisch, da Meinungsumfragen eher ein Kampagnenelement darstellen und solche Umfragen von Regierungen aufgrund der Manipulationsgefahr nicht zum Design der Kommunikation verwenden dürfen. Als zweifelhaft Mittel der Erfassung der öffentlichen Meinung werden aber auch das Medien-Monitoring, Leserbrief-Monitoring und Online-Foren, weil sie jeweils nicht mit der Bevölkerungsmeinung deckungsgleich sind und im Falle der Leserbriefe ein Kampagnenelement darstellen. Der Vernehmlassungsprozess verbunden mit den Beratungen im Parlament wird von den meisten ExpertInnen als genügend erachtet, um die Vorlage ausgewogen zu gestalten. Es wird jedoch empfohlen, den Vernehmlassungsprozess insgesamt transparenter zu gestalten (wer wird eingeladen, Vernehmlassungsbericht offenlegen) und überdepartemental zu vereinheitlichen. Betrachtet man die unter Kapitel 2.3 erwähnten neuen Entwicklungen in der politischen Kommunikation, möchten wir hier die Einrichtung geeigneter Mittel zur repräsentativen Überprüfung der Bevölkerungsmeinung im Politikentwicklungsprozess anregen. Die Lehre aus vergangenen abgelehnten Reformprojekten zeigt, dass der Vernehmlassungsprozess und das parlamentarische Verfahren nicht immer gewährleisten können, dass die Bedenken der Bevölkerung berücksichtigt werden.

Best Practice:

- Aargau (Die Befragung der Bevölkerung über ihre Vorstellungen zur zukünftigen Landschaft im Aargau, deren Darstellung via Podcast und Vermittlung via Landing Page und Facebook): <http://www.zeitraumaargau.ch/>
- Brandenburg (Bevölkerungshinweise): <http://maerker.brandenburg.de>
- Coburg (Digitales Stadtgedächtnis): <http://www.stadtgeschichte-coburg.de>
- Essen (Haushalt): <http://www.essen-kriegt-die-kurve.de>
- Hamburg (Neugestaltung des Domplatzes): <http://www.hamburg-domplatz.de>
- Wettbewerb der Regierung von Washington D.C.: <http://www.appsfordemocracy.org>
- Wettbewerb des US-Aussenministeriums: <http://www.videochallenge.america.gov>

4.3.3 Mobilisierungskampagnen und BürgerInneneinbindung

Um eine bessere Partizipation zu erreichen, sind vielfältige Massnahmen zur transparenteren Gestaltung des politischen Prozesses und zur besseren Einbindung der Bevölkerung notwendig. Die befragten ExpertInnen sind der Meinung, ein einseitiger Fokus auf die Partizipationserhöhung während dem Abstimmungskampf setze zu spät an. Kommunikation sei nur eine Säule, die die Partizipation trägt. Auch bei der Partizipationsförderung müsse bedürfnisorientiert gedacht werden, denn Partizipation

kann nicht erzwungen werden. Ein Ansatz zur Partizipationsförderung könnte sein, eine bestimmte Zielgruppe (etwa jüngere BürgerInnen) vermehrt zur Partizipation zu bewegen. Um die jüngere Generation zur Partizipation zu bewegen, müsste sie zunächst da abgeholt werden, wo sie sich medial aufhält, nämlich im Netz und in der mobilen Kommunikation. Die Kommunikation via Internet braucht jedoch eine geeignete Konversionsstrategie, um die Menschen tatsächlich vom Computer zur Urne zu bewegen oder hin zur Behördenwebsite. In diesem Sinne regen wir an, die Möglichkeit der Einführung von E-Voting (auch per SMS) zu prüfen.

Als politische Massnahmen zur Partizipationsförderung empfehlen die ExpertInnen die Einführung des Stimmrechtsalters 16 (vgl. Kanton GL) oder die Einführung des Stimm- und Wahlrechts für AusländerInnen unter bestimmten Bedingungen (vgl. Kantone NE und JU).

Die BürgerInnen sollten zudem für lokale, regionale und kantonale Projekte verstärkt einbezogen werden, was die Identifikation mit der politischen Gemeinschaft stärken dürfte. Der Kreativität sind hier keine Grenzen gesetzt. Ideenwettbewerbe, Zukunftswerkstätte oder Aktionen im Sinne von „Deine Meinung zählt“ könnten geeignete Mittel zum Einbezug der BürgerInnen sein.

Best Practice:

- Mobilisierungskampagne: <http://www.deinestimmezaehlt.ch>

4.3.4 Imagekampagnen lancieren

Einige der befragten ExpertInnen empfehlen dem Kanton, sein Kantonsmarketing noch mehr zu intensivieren. Sie weisen darauf hin, wie viel der Aargau zu bieten habe (u. a. mit seiner Geschichte, als Kultur- und Energiekanton, als Wasserschloss, im Bereich Naturschutz, die Vielfalt der Regionen etc.) und dass dies ruhig noch stärker hervorgehoben werden könne. Diese Imagekampagnen können sich zum einen an die eigene Wohnbevölkerung, zum anderen an die anderen Kantone sowie das Ausland richten. Die Kampagnen im eigenen Kanton sollen helfen, das Zugehörigkeitsgefühl zum Kanton zu erhöhen, das Bewusstsein für die Vielfalt und die Stärken des Aargaus zu erhöhen und damit längerfristig auch das Interesse der Bevölkerung an der Politik des Kantons zu erhalten bzw. zu steigern. Ziel solcher Kampagnen ist zudem, den Kanton lebensnah zu gestalten und vom langweiligen und bürgerfernen Behördenimage wegzukommen. Für die Imagekommunikation ist der Einsatz von ansprechenden Informationsmaterialien zu empfehlen, die den Kanton und seine Projekte in einem guten Licht darstellen. Ein passendes und einheitliches Corporate Design wird für den Kantonsauftritt als unerlässlich erachtet.

Best Practice:

- Stadtmarketing Baden („Baden ist.“): <http://www.baden.ch>

4.4. Zwischenfazit

Betrachtet man die Analysen und Empfehlungen der befragten ExpertInnen, so treten zwei zentrale Herausforderungen der Regierungskommunikation hervor (siehe Kapitel 2.1). Die erste Herausforderung stellt die **fortlaufende Anpassung an wandelnde Bedingungen** dar. Aus Sicht der ExpertInnen besteht die Herausforderung für die Regierungskommunikation darin, sie stärker und kontinuierlich an die Bedürfnisse der Massenmedien, den Medienwandel und die Mediennutzungsmuster der BürgerInnen anzupassen. Die Regierung müsse ihr Medien- und Kommunikationsverständnis modernisieren,

sich also zum einen auf unabhängige, publikumsorientierte Medien einstellen und zum anderen weniger reine Informationsvermittlung, dafür mehr Kommunikation mit den BürgerInnen betreiben und dabei stärker bedürfnisorientiert denken. Zudem wird betont, dass die Ansprüche an den öffentlichen Auftritt der Regierung gestiegen sind, weil die Politik mit anderen Akteuren verglichen und daran gemessen wird. Ein professioneller und einheitlicher Auftritt sei damit unabdingbar geworden. Die zweite Herausforderung betrifft das **Spannungsverhältnis zwischen der Regierungsaufgabe zu führen, und gleichzeitig für den politischen Prozess und die Stimmung in der Bevölkerung offen zu sein**. Ihrer Führungsaufgabe kann die Regierung in erster Linie mit der Bereitstellung von Informationen und Argumenten Rechnung tragen. Die Notwendigkeit von Reformen sollte stets gut begründet und verständlich dargelegt werden. Bereits bei der Ausarbeitung neuer Vorlagen (z. B. mit dem Planungsbericht) sollte mit der Sensibilisierung der Bevölkerung begonnen werden. Der politische Prozess sollte kommunikativ begleitet und die BürgerInnen gerade bei emotionalen Vorlagen gut eingebunden werden. Bei komplexen Vorlagen ist es notwendig, den am Vernehmlassungsprozess beteiligten Akteuren genügend Zeit zur Beurteilung der Vorlagen zuzugestehen, und die Anzahl der zu bearbeitenden Vorlagen sinnvoll zu dosieren. Weiter wird angeregt, die Ergebnisse des Vernehmlassungsprozesses transparent und überdepartemental einheitlich zu kommunizieren. Auch der stimmberechtigten Bevölkerung sollten die Vorlagen mit genügend zeitlichem Vorlauf vorgelegt und so verständlich wie möglich dargelegt werden, so dass diese sich innert nützlicher Frist und objektiv eine Meinung über die Vorlage bilden können.

5. Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Grundsätzlich können in der Regierungskommunikation zwei Phasen unterschieden werden: (I.) die allgemeine Regierungskommunikation und (II.) die spezifische Abstimmungskommunikation.

Unsere Empfehlungen, die sich auf die in den vorangehenden Kapiteln dargestellten Studienergebnisse sowie auf die Aussagen in den ExpertInneninterviews stützen, sind im Folgenden nach diesen Zielen und Phasen differenziert.

A) BürgerInnen besser erreichen

Wir schlagen folgende Massnahmen vor, um die BürgerInnen kommunikativ besser zu erreichen.

Allgemeine Regierungskommunikation	Abstimmungskommunikation
1. (Reform-)Vorlagen kommunikativ während des ganze Politikprozesses stärker begleiten.	2. Nutzen und Folgen der Vorlagen für die BürgerInnen aufzeigen. Kommunikation auf jenen Kanälen, die hauptsächlich zur Information vor Abstimmungen genutzt werden (kantonale und überregionale Tageszeitungen, behördliche Abstimmungsunterlagen, öffentliches Fernsehen und Radio). Information via Internet kann intensiviert werden.

<p>3. Kommunikation mit verschiedenen Stakeholdern verbessern: a) Beziehungspflege mit Medienschaffenden und Informationsfluss optimieren (mehr informieren, Informationen anschaulicher darstellen, Themen vorher ankündigen), b) Zusammenarbeit mit dem Parlament und den Fraktionen im Bereich Kommunikation ausbauen (Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen, Zusammenarbeit, z. B. bei Vernehmlassungsprozessen, regierungsrats- und departementsübergreifend vereinheitlichen und transparent gestalten), c) Etablierung einer Feedback- und Evaluationskultur.</p>	
<p>4. Mediengerechte Vermittlung (Informationen und deren Aufbereitung dem jeweiligen Kommunikationskanal anpassen. Bei der Vermittlung in sprachlicher und formaler Hinsicht mit berücksichtigen, welche NutzerInnen der spezifische Kanal mehrheitlich aufweist.)</p>	

B) Partizipation erhöhen

Die Analyse im Teil III hat zwar gezeigt, dass eine Erhöhung der Partizipation in der Politikwissenschaft zum einen normativ umstritten ist, zum anderen in der Regel keine Veränderung des Abstimmungsresultates nach sich zieht.

Aus unserer Sicht greift eine Partizipationsförderung, die sich nur auf die Abstimmungsphase bezieht, zu kurz. Um die Partizipation längerfristig zu steigern und auch das Interesse an kantonaler Politik zu erhalten oder zu erhöhen, braucht es zum einen eine Stärkung des Regierungsvertrauens (vgl. Teil III), sowie eine stärkere Identifikation der Bevölkerung mit dem Kanton Aargau. Wir empfehlen dazu folgende Massnahmen:

Allgemeine Regierungskommunikation	Abstimmungskommunikation
<p>5. Regierungskommunikation stärker dialogorientiert ausrichten (Emotionen und Vorbehalte der Bevölkerung ernst nehmen und diese im Regierungshandeln berücksichtigen. Für die dialogische Kommunikation können das Internet und insbesondere die Social Media stärker berücksichtigt werden.)</p>	
<p>6. Kantonsmarketing: Lancierung von Projekten, die die Stärken des Kantons in den Mittelpunkt stellen. Positive Kommunikation gegen innen und aussen.</p>	

Die sechs Hauptempfehlungen können in vier konkreten Punkten zusammengefasst werden, von denen sich die ersten drei ziel- und phasenübergreifend anwenden lassen. Der vierte Punkt ist zwar der Phase der allgemeinen Regierungskommunikation zuzuordnen, hat jedoch indirekt auch Auswirkungen auf die Abstimmungskommunikation.

1. Bestehende Kommunikationskanäle ausbauen

Die bestehenden Kommunikationskanäle zu den StimmbürgerInnen und Medienschaffenden sollten ausgebaut werden. Dabei sollte vor allem auf unvermittelte und dialogische Kommunikation gesetzt werden. Vertreter der Regierung könnten häufiger die StimmbürgerInnen mit öffentlichen Reden direkt ansprechen und Medienschaffende vermehrt zum persönlichen Gespräch einladen. Ein jährliches Treffen zwischen Journalisten und Regierungsräten könnte organisiert werden. Auch könnten feste Ansprechpartner für zentrale Themen eingerichtet werden.

2. Neue Kommunikationskanäle etablieren

Obwohl das Internet als Informationsplattform noch hinter den klassischen Massenmedien zurückliegt, gewinnt es rasant an Bedeutung. Hier eröffnet sich das grösste Potenzial zur Erschliessung neuer Kommunikationskanäle. Diese erlauben in der Regel eine relativ effiziente, kostengünstige Kommunikation und verfügen meist über Möglichkeiten zum dialogischen Austausch. Es sollte darüber nachgedacht werden, für eine grössere Präsenz der Regierung im Social Web zu sorgen und geeignete Inhalte auch über *Facebook*, *Flickr*, *Twitter* und *YouTube* zu vermitteln. Soziale Plattformen erfordern in der Regel einen hohen personellen Aufwand, daher sollten solche Kanäle gezielt eingesetzt sowie Kosten und Nutzen sorgfältig abgewogen werden.

3. Informationen aufbereiten

Regierungsberichte sollten nutzergerecht aufbereitet werden. Grundsätzlich sind eine Zusammenfassung der relevanten Punkte und eine moderne, verständliche Sprache erforderlich. Direkte Bezüge zur Lebenswelt der StimmbürgerInnen erhöhen die Leserfreundlichkeit. Medienschaffende schätzen stets eine Einordnung in den Gesamtzusammenhang mit entsprechenden Hintergrundinformationen. Zu diesem Zweck sollte die Kommunikationsabteilung der Regierung über Personal verfügen, das sowohl die politische Seite kennt als auch mit der Arbeitsweise der Journalisten vertraut ist.

4. Imagekampagne lancieren

Es gibt Anzeichen dafür, dass der Aargau im interkantonalen Vergleich aufgrund seiner Entstehungsgeschichte und geographischen Lage über relativ gering ausgeprägte kollektive Identität und Selbstbewusstsein verfügt. Eine Imagekampagne mit dem Ziel, die Identifikation der StimmbürgerInnen mit dem Heimatkanton zu stärken, könnte indirekt und längerfristig auch die Partizipation und das Interesse an kantonalen Fragestellungen erhöhen. Inhaltlich könnte eine solche Kampagne die reichhaltige Geschichte und Kultur des Aargaus verstärkt ins Bewusstsein rufen. Formal könnte sie auch die Form eines Foto- oder Videowettbewerbs annehmen, wozu Social Media wie *Flickr* oder *YouTube* zum Einsatz kommen könnten.

6. Ausblick

Die vorliegende Studie gibt den kantonalen Behörden und der auftraggebenden Staatskanzlei eine Aussensicht auf ihre Arbeit, die Herausforderungen und mögliche Lösungswege. Im Rahmen dieses Berichts können der Stand und die Verbesserungsmöglichkeiten der aktuellen Aargauer Regierungskommunikation jedoch nicht abschliessend beurteilt werden, da er sich aus forschungsökonomischen Gründen im Wesentlichen auf bestehende Analysen sowie ExpertInneneinschätzungen stützt, die die aktuelle und konkrete Arbeit der kantonalen Behörden nicht im Detail untersuchten bzw. kennen. Dennoch geben die herbeigezogene Literatur und die ExpertInnenurteile insgesamt ein Bild ab, das den kantonalen Behörden als Standortbestimmung dienen kann.

Da kein konkretes inhaltliches Beispiel von Regierungs- oder Abstimmungskommunikation untersucht werden konnte, sind die Empfehlungen eher grundsätzlicher Natur. Hinweise zur konkreten Umsetzung der Empfehlungen geben einerseits die Best-Practice-Beispiele, andererseits wird angeregt, die Umsetzung an konkreten Beispielen durch Beibezug externer Berater zu realisieren.

Als weiterführende Schritte empfehlen wir den kantonalen Behörden insbesondere eine kontinuierliche Evaluation ihrer Kommunikationsleistungen sowie fallweise der Beibezug von externen KommunikationsexpertInnen für konkrete Vermittlungsprobleme bzw. zur Weiterentwicklung der Organisation und Koordination der Regierungskommunikation.

V Synthese und Handlungsempfehlungen

Die Untersuchung „Direkte Demokratie in der Informationsgesellschaft – Herausforderungen für den Kanton Aargau“ gliedert sich in einen staatsrechtlichen, einen politikwissenschaftlichen und in einen publizistikwissenschaftlichen Teil.

Im staatsrechtlichen Teil werden die Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Kommunikation dargestellt. Dabei zeigt sich, dass der Handlungsspielraum für Regierungskommunikation durch ein Bundesgerichtsurteil im Jahre 2008 erweitert wurde. Es ist heute einer Kantonsregierung möglich, aktiver zu informieren als noch vor wenigen Jahren. Dennoch bleiben der staatlichen Kommunikation im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen bestimmte Grenzen gesetzt: Sie muss sachlich, transparent und verhältnismässig sein. Zudem dürfen nicht einzelne Gruppen von StimmbürgerInnen privilegiert informiert werden, sondern sämtliche Informationen müssen allen StimmbürgerInnen zur Verfügung stehen. Die vom Bundesgericht hervorgehobenen Kriterien der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit sind zu unbestimmt, um nur wie bisher von Fall zu Fall durch die Gerichte mit etwas Substanz gefüllt zu werden. Aus verfassungsrechtlicher und demokratietheoretischer Sicht kommt die Studie zum Schluss, dass eine gesetzliche Grundlage für die Möglichkeiten und Grenzen der staatlichen Kommunikation im Vorfeld von Abstimmungen geschaffen werden sollte.

Der politikwissenschaftliche Teil untersuchte die Meinungsbildung der AargauerInnen bei Abstimmungen. Dabei zeigte sich, dass den klassischen Medien (Zeitung, Radio, Fernsehen) und der Abstimmungsbroschüre nach wie vor eine dominierende Rolle zukommt. Die Ablehnung wichtiger Vorlagen der Kantonsregierung in jüngster Vergangenheit entspricht nicht dem Langzeittrend. Insgesamt ist die Aargauer Regierung sehr erfolgreich mit ihren Parolen, jedoch könnte die geringe Inklusion des Regierungsrates (teilweiser oder kompletter Ausschluss der Polparteien) die geringere Erfolgsquote in jüngster Vergangenheit miterklären. Es sind aus politikwissenschaftlicher Sicht konsequenterweise alle politischer Kräfte in die Ausarbeitung von neuen, gewichtigen Vorlagen einzubeziehen, um möglichen Blockaden durch einzelne Parteien im Abstimmungskampf frühzeitig zu begegnen.

Der publizistikwissenschaftliche Teil kam zum Ergebnis, dass die Aargauer Regierungskommunikation im interkantonalen, wie auch im internationalen Vergleich als relativ gut bezeichnet werden kann. Dennoch können die BürgerInnen kommunikativ noch besser erreicht werden. Dazu zählt eine die Bedürfnisse der Bürger berücksichtigende Kommunikation, die auf verschiedene Stakeholder und Kommunikationskanäle eingeht, eine mediengerechte Vermittlung politischer Inhalte sowie eine integrale Kommunikationsbegleitung während des gesamten politischen Prozesses. Es wird eine intensivere Dialogorientierung der Regierungskommunikation (auch über Social Media) und ein verstärktes Kantonsmarketing angeregt, um die Beteiligung der AargauerInnen am politischen Prozess zu steigern.

In der vergleichenden Betrachtung der juristischen mit der publizistikwissenschaftlichen Argumentation zeigt sich das Spannungsfeld von Regierungskommunikation. Während im verfassungsrechtlichen Teil – eher konservativ – Schranken für die Ausweitung der Regierungskommunikation hervorgehoben werden, wird im publizistikwissenschaftlichen Teil – eher progressiv – eine Ausweitung des Kommunikationsrepertoires angeregt. Gerade auch im Hinblick auf dieses Spannungsfeld erscheint die zweite Handlungsempfehlung des juristischen Gutachtens besonders wertvoll: Durch die Ausgestaltung einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage würde eine künftige Regierungskommunikation sowohl demokratisch legitimiert (durch die Behandlung im Parlament und allenfalls im Volk)

wie auch rechtlich abgesichert. Ein transparentes Vorgehen ist bei der Einführung einer weiterführenden Kommunikationsstrategie, wie sie im publizistikwissenschaftlichen Teil gefordert wird, angezeigt.

Ein weiteres Spannungsfeld zeigt sich im Vergleich des publizistikwissenschaftlichen mit dem politikwissenschaftlichen Teil. Während der publizistikwissenschaftliche Teil verschiedene Strategien präsentiert, welche langfristig die Stimmbeteiligung erhöhen sollen, so relativiert der politikwissenschaftliche Teil dieses Ziel etwas. Eine gesteigerte Stimmbeteiligung würde nur in den allerseltensten Fällen zu einem anderen Abstimmungsergebnis führen. Tendenziell führt jedoch eine höhere Stimmbeteiligung (und eine bessere Informiertheit der Stimmbevölkerung) zu einer grösseren Zustimmung zu Regierungsvorlagen. Deshalb besteht aus Sicht der Regierung durchaus ein Interesse an einer hohen Stimmbeteiligung und einer möglichst grossen Informiertheit der Stimmbevölkerung. Der politikwissenschaftliche Teil zeigte jedoch, dass die Abstimmungsniederlagen in jüngster Vergangenheit nicht auf ein generelles Misstrauen der Regierung gegenüber zurückzuführen sind, sondern eher themenspezifisch zu erklären sind. Um die Motive der themenspezifischen Ablehnung von Regierungsvorlagen genauer überprüfen zu können, wurde deshalb vorgeschlagen, die Durchführung einer Abstimmungsnachbefragung bei künftigen, umstrittenen Vorlagen zu prüfen.

Auch zeigt die politikwissenschaftliche Untersuchung, dass das Internet bisher zur Meinungsbildung nur eine sehr untergeordnete Rolle spielt. Erstaunlicherweise ist dies auch bei jüngeren Stimmdenden der Fall. Wenn im publizistikwissenschaftlichen Teil vermehrte Anstrengungen der Regierungskommunikation im Bereich neuer sozialer Medien (Facebook, Twitter) gefordert werden, so sind diese als Teil einer prospektiv angelegten Strategie zu verstehen. Denn diese Instrumente mögen durchaus geeignet sein, das generelle Interesse an Politik bei jüngeren Personen zu steigern. Einen direkten Einfluss im Vorfeld von Abstimmungen ist bisher jedoch nicht auszumachen, auch wenn die Nutzung des Internets zur Meinungsfindung bei Abstimmungen über die Zeit hinweg zunahm.

Einig sind sich der politik- und der publizistikwissenschaftliche Teil jedoch bezüglich des Ansatzes, die regierungsrätliche Strategie langfristig auszurichten. Sowohl die Informiertheit, wie auch die Stimmbeteiligung können nur langfristig, und nicht nur spezifisch auf eine wichtige Abstimmung hin, gesteigert werden. Beide Untersuchungen empfehlen die Prüfung der Durchführung von (allenfalls dezentralen) BürgerInnenbeteiligungsformen, um die Stimmbevölkerung frühzeitig über die Ziele neuer Vorhaben zu informieren. Gleichzeitig ermöglichen solche BürgerInnenbeteiligungsformen für die politischen EntscheidungsträgerInnen, allfälligen Widerstand frühzeitig zu erkennen. Die Erkenntnisse aus solchen BürgerInnenbeteiligungsformen wiederum können in die langfristige Kommunikationsstrategie des Kantons Aargau einfliessen.

Literaturverzeichnis

- AG KID (2001). Bericht der Arbeitsgruppe erweiterte Konferenz der Informationsdienste. Das Engagement von Bundesrat und Bundesverwaltung im Vorfeld von eidgenössischen Abstimmungen. Bern.
- Auer, Andreas (2002). Les limites imposées au gouvernement en matière de publicité politique. *medialex*. S. 133-142.
- Barber, Benjamin (1994). *Starke Demokratie - Über die Teilhabe am Politischen Berlin*: Rotbuch.
- Baumgartner, Sabrina (2010). *Die Regierungskommunikation der Schweizer Kantone*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Berner, Melanie, Linards Udris und Jens Lucht (2008). Politikbarometer Februar bis August 2008: Regiert die "Opposition" die Medien? *fög research paper 2008-0007*. Universität Zürich. Online unter: http://www.foeg.uzh.ch/staging/userfiles/file/Deutsch/f%C3%B6g%20research%20papers/Politikbarometer_Feb-Aug_2008.pdf. Zugriff am 03.02.2011.
- Besson, Michel (2003). *Die behördliche Information vor Volksabstimmungen*. Bern: Stämpfli.
- Biaggini, Giovanni (2007). *BV Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*. Zürich: Orell Füessli.
- Bieri, Urs, Matthias Bucher, Ratelband-Pally Silvia und Stephan Tschöpe (2010). Analyse der Abstimmung vom 13. Juni 2010 über die gescheiterte Fusion von Baden und Neuenhof. Online unter: <http://www.gfsbern.ch/ArticlesDataHandler.ashx?ArticleId=12&Type=file&SubType=File2>. Zugriff am 05.01.2011.
- Bieri, Urs, Claude Longchamp, Monia Aebersold, Martina Imfeld und Ratelband-Pally Silvia (2007). Fusion(en) als Chance. Schlussbericht zur Studie "Fusion Littau/Luzern", im Auftrag der Gemeinden Littau und Luzern. Online unter: <http://www.gfsbern.ch/pub/Fusionlittauluzern.pdf>. Zugriff am 05.01.2011.
- Blumler, Jay G. und Dennis Kavanagh (1999). The Third Age of Political Communication: Influences and Features. *Political Communication* 16(3). S. 209-230.
- Bonfadelli, Heinz und Ursula Schwarb (2006). Medienkonzentration und publizistische Vielfalt. Theoretisch Perspektiven, normative Anforderungen und empirische Evidenzen. In: Bonfadelli, Heinz, Werner A. Meier und Josef Trappel (Hg.): *Medienkonzentration Schweiz. Formen, Folgen, Regulierungen*. Bern: Haupt. S. 21-40.
- Bowler, Shaun und Todd Donovan (1998). *Demanding Choices: Opinion, Voting and Direct Democracy*. Michigan: University of Michigan Press.
- Budge, Ian (1996). *The New Challenge of Direct Democracy*. Cambridge: Polity Press.

- Bühlmann, Marc, Adrian Vatter, Oliver Dlabac und Hans-Peter Schaub (2009). Demokratiequalität im subnationalen Labor: Anmerkungen zum Beitrag von Sabine Kropp u.a. in Heft 4/2008 der Zparl. Zeitschrift für Parlamentsfragen 40(2). S. 454-467.
- Caroni, Martina (2009). Geld und Politik? - Die Finanzierung politischer Kampagnen im Spannungsfeld von Verfassung, Demokratie und politischem Willen. Bern: Stämpfli.
- Chaiken, Shelly und Yaacov Trope (1999). Dual-Process Theories in Social Psychology. New York: Guilford Press.
- Chong, Dennis und James N. Druckman (2007). A Theory of Framing and Opinion Formation in Competitive Elite Environments. Journal of Communication 57. S. 99-118.
- Crouch, Colin (2009). Postdemokratie. Frankfurt: Suhrkamp.
- Decurtins, Gion-Andri (1992). Die rechtliche Stellung der Behörde im Abstimmungskampf - Information und Beeinflussung der Stimmbürger in einer gewandelten halbdirekten Demokratie. Freiburg: Dissertation Universität Freiburg.
- di Giacomo, Fabio (1993). La décision des abstentionnistes. In: Kriesi, Hanspeter (Hg.): Citoyenneté et démocratie directe. Zürich: Seismo. S. 261-274.
- Diethelm, Cornelia (2003). Ein Aufruf zum Diskurs? Die Regierungskommunikation in den Kantonen Aargau, Bern und Zürich aus Sicht der Informationsbeauftragten im Vergleich. Unveröffentlichte Lizentiatsarbeit. Bern: Universität Bern.
- Dlabac, Oliver und Hans-Peter Schaub (2009): Messung liberaler und radikaler Demokratiequalität in subnationalen politischen Systemen. Papier zur Tagung "Name" in Darmstadt. 22.-24. Januar 2009. Online unter <http://www.politikwissenschaft.tu-darmstadt.de/index.php?id=2495> (Zugriff am 26.01.2011)
- Donges, Patrick (2005). Politische Kommunikation in der Schweiz. Medialisierung eines "Sonderfalls"? In: Donges, Patrick (Hg.): Politische Kommunikation in der Schweiz. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt. S. 7-27.
- Downs, Anthony (1968). Ökonomische Theorie der Demokratie. Tübingen: Mohr.
- Eagly, Alice H. und Shelly Chaiken (1993). The Psychology of Attitudes. Fort Worth: Harcourt Brace.
- Ehrenzeller, Bernhard, Philippe Mastronardi, Rainer J. Schweizer und Klaus A. Vallender Hg. (2008). Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Auflage. Zürich/Basel/Genf: Helbing & Lichtenhahn.
- Eichenberger, Kurt (1986). Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 - Textausgabe mit Kommentar. Aarau/Frankfurt a.M./Salzburg: Sauerländer.
- Eisenegger, Mark und Mario Schranz (2004). Reputationsrisiken von Regierungsakteuren. Medienwissenschaft Schweiz 2004(1). S. 19-25.
- Gebauer, Klaus-Eckart (1998). Regierungskommunikation. In: Jarren, Otfried und Ulrich Saxer (Hg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. S. 464-472.

- Goodwin, Jeff, James M. Jasper und Francesca Polletta (2004). Emotional Dimensions of Social Movements. In: Snow, David A., Sarah A. Soule und Hanspeter Kriesi (Hg.): *The Blackwell Companion to Social Movements*. Oxford. S. 413-432.
- Haefliger, Arthur (1996). Die Information des Bürgers vor dem Urnengang in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. In: Zen-Ruffinnen, Piermarco und Andreas Auer (Hg.): *De la constitution. Etudes en l'honneur de Jean-François Aubert*. Basel: Helbing & Lichtenhahn. S. 223ff.
- Häfelin, Ulrich, Walter Haller und Helen Keller (2008). *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*. Zürich: Schulthess.
- Hallin, Daniel C. und Paolo Mancini (2003). Amerikanisierung, Globalisierung und Säkularisierung. Zur Konvergenz von Mediensystemen und politischer Kommunikation in westlichen Demokratien. In: Esser, Frank und Barbara Pfetsch (Hg.): *Politische Kommunikation im internationalen Vergleich. Grundlagen, Anwendungen, Perspektiven*. Wiesbaden: VS Verlag. S. 35-55.
- Hangartner, Ivo (1996). Interventionen des Gemeinwesens im Abstimmungskampf eines anderen Gemeinwesens. *AJP/PJA*. S. 270ff.
- Hangartner, Ivo und Andreas Kley (2000). *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*. Zürich: Schulthess.
- Hänggli, Regula (2010). *Flow of Messages. Framing and Opinion Formation in Direct-Democratic Campaigns* University of Zurich: Unpublished Manuscript.
- Hänggli, Regula und Hanspeter Kriesi (2010). Political Framing Strategy and Their Impact on Media Framing in a Swiss Direct-Democratic Campaign. *Political Communication* 27(2). S. 141-157.
- Hardmeier, Sybille (2005). Public Relations der öffentlichen Hand in der Schweiz. In: Donges, Patrick (Hg.): *Politische Kommunikation in der Schweiz*. Bern: Haupt. S. 91-113.
- Hardmeier, Sybille und Hubert Roth (2003). Die Erforschung der Wirkung politischer Meinungsumfragen: Lehren vom 'Sonderfall' Schweiz. *Politische Vierteljahresschrift* 44(2). S. 174-195.
- Hill, Hermann (1993). Staatskommunikation. *Juristenzeitung* 48(7). S. 330-336.
- Jarren, Otfried (2005). Staatliche Kommunikation unter mediengesellschaftlichen Bedingungen. Rahmenbedingungen, Probleme und Anforderungen an die Kommunikation staatlicher Akteure am Beispiel der Schweiz. In: Donges, Patrick (Hg.): *Politische Kommunikation in der Schweiz*. Bern: Haupt. S. 29-56.
- Kamber, Esther und Kurt Imhof (2005a). Der neue Kampf um Aufmerksamkeit. Zeitreihenanalysen der öffentlich-politischen kommunikation. In: Donges, Patrick (Hg.): *Politische Kommunikation in der Schweiz*. Bern: Haupt. S. 133-155.
- Kamber, Esther und Kurt Imhof (2005b). Phänomenologie der politischen Kommunikation. Resonanz von staatlichen und intermediären politischen Akteuren in der Öffentlichkeit. *Medienwissenschaft Schweiz* 2004(1). S. 10-18.

- Kölz, Alfred (1982). Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts - Darstellung und kritische Betrachtung. ZBI. S. 1ff.
- Kriesi, Hanspeter (2005). Direct Democratic Choice. The Swiss Experience. Lanham: Lexington Press.
- Kuklinski, James H. und Paul J. Quirk Hg. (2000). Reconsidering the Rational Public: Cognition, Heuristics, and Mass Opinion. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ladner, Andreas (2005). Die Parteien in der politischen Kommunikation. Mediendemokratie: Herausforderungen und Chancen für die politischen Parteien. In: Donges, Patrick (Hg.): Politische Kommunikation in der Schweiz. Bern: Haupt. S. 57-73.
- Ladner, Andreas (2006). Parteien und Politmarketing in der Schweiz. In: Blum, Roger, Peter Meier und Nicole Gysin (Hg.): Wes Land ich bin, des Lied ich sing. Bern: Haupt. S. 249-260.
- Lazarsfeld, Paul F., Bernard Berelson und Hazel Gaudet (1948). The People's Choice. How the Voter Makes up His Mind in a Presidential Campaign. 2nd. 1st Edition: 1944 Edition. New York: Columbia University Press.
- Lees-Marshment, Jennifer, Jesper Strömbäck und Chris Rudd Hg. (2010). Global Political Marketing. London: Routledge.
- Lengauer, Günther (2007). Postmoderne Nachrichtenlogik. Redaktionelle Politikvermittlung in medienzentrierten Demokratien. Wiesbaden: VS Verlag.
- Linder, Wolf (2005). Schweizerische Demokratie. Institutionen Prozesse Perspektiven. 2nd Edition. Bern: Haupt.
- Linder, Wolf (2006). Politische Kultur. In: Klöti, Ulrich, Peter Knoepfel, Hanspeter Kriesi, Wolf Linder und Yannis Papadopoulos (Hg.): Handbuch der Schweizer Politik. Zürich: NZZ Libro. S. 15-34.
- Longchamp, Claude (1999). Internet als Medium der politischen Kommunikation und Mobilisierung bei Volksabstimmungen. Forschungsbericht zu zwei Repräsentativ-Befragungen im Rahmen politischer Kampagnen vor Volksabstimmungen. SWS-Rundschau 39(1). S. 5-25.
- Longchamp, Claude, Lukas Golder, Stefan Agosti, Stephan Tschöpe und Silvia Ratelband-Pally (2010). Internetnetzung wird in Abstimmungskämpfen zu relevantem Faktor. Bericht zur VOX-Trendberichterstattung für das Jahr 2009. Online unter: http://www.polittrends.ch/pub/VOX-Trendbericht_2009.pdf. Zugriff am 02.02.2011.
- Longchamp, Claude, Lukas Golder, Bianca Rousselot, Luca Bösch, Stephan Tschöpe und Silvia Ratelband-Pally (2006). Die Entscheidungen von Frauen schützen Umwelt, Service Public und Benachteiligte. Bericht zur VOX-Trend-Berichterstattung für das Jahr 2006. Bern: gfs.bern.

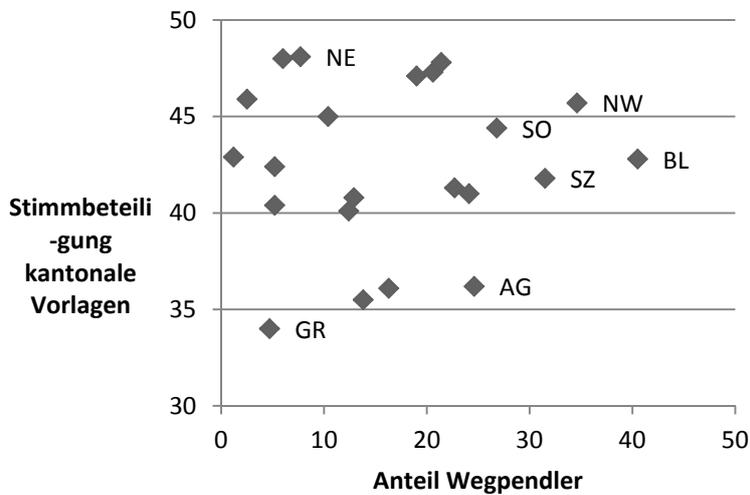
- Lucht, Jens und Linards Udris (2010). Transformation of media structures and media content. A diachronic analysis of five Western European countries. National Centre of Competence in Research (NCCR): Challenges to Democracy in the 21st Century Working Paper No. 49. Online unter: http://www.nccr-democracy.uzh.ch/publications/workingpaper/pdf/WP_49.pdf. Zugriff am 02.02.2011.
- Lupia, Arthur und Mathew D. McCubbins (1998). The Democratic Dilemma. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lutz, Georg (2006). Participation, Information and Democracy. The Consequences of Low Levels of Participation and Information for the Functioning of Democracy. Hamburg: LIT.
- Lutz, Georg (2007). Low Turnout in Direct Democracy. *Electoral Studies* 26(3). S. 624-632.
- Mahon, Pascal (1999). L'information par les Autorités. *ZSR* 1999(II). S. 199ff.
- Marr, Mirko und Heinz Bonfadelli (2008). Die publikumsbezogene Relevanz des lokalen Rundfunks. Befunde einer Befragung in fünfzehn Lokalräumen der Schweiz. Online unter: http://www.zora.uzh.ch/16350/2/Lokalmediennutzung_Bo_Marr.pdf. Zugriff am 02.02.2011.
- Mögerle, Ursina (2009). Substitution oder Komplementarität? Die Nutzung von Online- und Print-Zeitungen im Wandel. Konstanz: UVK.
- Müller, Georg (1996). Die Behörden im Abstimmungskampf: vom Neutralitätsgebot zur Teilnahmepflicht. In: Zen-Ruffinen, Piermarco und Andreas Auer (Hg.): *De la constitution. Etudes en l'honneur de Jean-François Aubert*. Basel: Helbing & Lichtenhahn. S. 255ff.
- Müller, Jörg Paul und Markus Schefer (2008). *Grundrechte in der Schweiz*, 4. Auflage. Bern: Stämpfli.
- Nadeau, Richard, Pierre Martin und André Blais (1999). Attitude Towards Risk-Taking and Individual Choice in the Quebec Referendum on Sovereignty. *British Journal of Political Science* 29. S. 523-539.
- Neuroni, Alessia C. (2007). Was will der Staat im Web? E-Government-Konzepte in der Schweiz, Italien und Frankreich im Vergleich. Konstanz: UVK.
- Neuroni, Alessia C. und Sarah Zielmann (2004). Staatskommunikation. Definition und Forschungsfragen aus publizistikwissenschaftlicher Perspektive. *Medienwissenschaft Schweiz* 2004(1). S. 4-9.
- Norris, Pippa (2000). *A virtuous circle. Political communications in postindustrial societies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Plasser, Fritz und Gunda Plasser (2003). Globalisierung der Wahlkämpfe. Praktiken der Campaign Professionals im weltweiten Vergleich. Wien: WUV Universitätsverlag.
- Rademacher, Patrick (2010). *POLitische Inhalte im Internet. Angebot und Nachfrage von politischen Inhalten im World Wide Web am Beispiel von Volksabstimmungen in der Schweiz*. Köln: Herbert von Halem (Neue Schriften zur Online-Forschung, 9).

- Ramseyer, Jeanne (1992). Zur Problematik der behördlichen Information im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen. Basel: Basler Studien zur Rechtswissenschaft. Reihe B: Öffentliches Recht, 36.
- Schumpeter, Joseph (1946). Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie. Bern: Francke.
- Schwarb, Ursula (2006). Medienkonzentration in der Region: Die Sicht der Beteiligten. In: Bonfadelli, Heinz, Werner A. Meier und Josef Trappel (Hg.): Medienkonzentration Schweiz. Formen, Folgen, Regulierungen. Bern: Haupt. S. 175-202.
- Schweizerischer Bundesrat (2009). E-Government-Strategie Schweiz. Online unter: http://www.egovernment.ch/dokumente/strategie/E-GovCH_Strategie_2007_D.pdf. Zugriff am 02.02.2011.
- Seiler, Hansjörg (2003). Auf dem Weg zur gelenkten Demokratie? In: Hänni, Peter (Hg.): Mensch und Staat/L'homme et l'Etat, Festgabe für Thomas Fleiner. Fribourg: Schulthess. S. 573ff.
- Selb, Peter, Hanspeter Kriesi, Regula Hänggli und Mirko Marr (2009). Partisan Choices in a Direct-Democratic Campaign. European Political Science Review 1(1). S. 155-172.
- Steinmann, Gerold (1996). Interventionen des Gemeinwesens im Wahl- und Abstimmungskampf. AJP/PJA. S. 255ff.
- Steinmann, Gerold (2003). Die Gewährleistung der politischen Rechte durch die neue Bundesverfassung. ZBJV. S. 481ff.
- Stücheli-Herlach, Peter, Michael Schanne und Carmen Koch (2007). Medieninhaltsanalyse zur Teilrevision des Steuergesetzes. Bericht zum Workshop vom 16. März 2007. Winterthur: Zürcher Hochschule Winterthur.
- Tornay, Bénédicte (2008). La démocratie directe saisie par le juge. L'empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse. Zürich: Schulthess.
- Trappel, Josef und Irène Perrin (2006). Medienkonzentration in der Schweiz. Formen und Ausmass. In: Bonfadelli, Heinz, Werner A. Meier und Josef Trappel (Hg.): Medienkonzentration Schweiz. Formen, Folgen, Regulierung. Bern: Haupt. S. 109-135.
- Trechsel, Alexander (2000). Feuerwerk Volksrechte. Die Volksabstimmungen in den schweizerischen Kantonen 1970-1996. Basel, Genf, München: Helbing & Lichtenhahn.
- Tschannen, Pierre (1995). Stimmrecht und politische Verständigung. Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie. Basel, Frankfurt a.M.: Helbing & Lichtenhahn.
- Tschannen, Pierre (2004). Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Auflage. Bern: Stämpfli.
- van der Heiden, Nico und Paul Krummenacher (2011). Bringing the Backstage to the Front. The Role of Deliberative Forums in Local Development Planning in Switzerland. In: Torfing, Jacob und Peter Triantafillou (Hg.): Interactive Policymaking, Metagovernance and Democracy. Essex: ECPR Press. S.
- Vatter, Adrian (2002). Kantonale Demokratien im Vergleich. Opladen: Leske+Budrich.

- Vogel, Martina (2010). Regierungskommunikation im 21. Jahrhundert. Ein Vergleich zwischen Grossbritannien, Deutschland und der Schweiz. Baden-Baden: Nomos.
- Vowe, Gerhard und Marco Dohle (2007). Politische Kommunikation im Umbruch- neue Forschung zu Akteuren, Medieninhalten und Wirkungen. Politische Vierteljahresschrift 48(2). S. 338-359.
- Widmer, Stephan (1989). Wahl- und Abstimmungsfreiheit. Zürich: Juristische Abteilung der Universität Zürich.
- Wiederkehr, René (2006). Fairness als Verfassungsgrundsatz. Bern: Stämpfli.
- Zaller, John R. (1992). The Nature and Origins of Mass Opinion. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zogg, Julia (2008). Das Internet als Instrument der politischen Öffentlichkeitsarbeit der Kantone. Eine qualitative Untersuchung der Strukturen, Ziele und Inhalte der Online-PR in den deutschsprachigen Kantonen. Unveröffentlichte Lizentiatsarbeit. Zürich: Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung, Universität Zürich.

Anhang

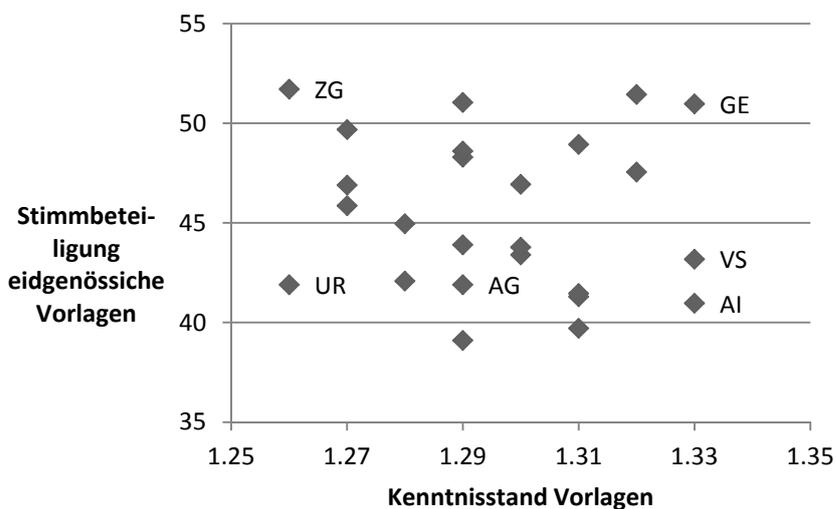
Abbildung 3: Vergleich WegpendlerInnen und kantonale Abstimmungsbeteiligung im Querschnitt



Quelle: C2D-Datensatz (<http://www.c2d.ch/votes.php?table=votes>), Bundesamt für Statistik (<http://www.media-stat.admin.ch/stat/pendler/pop.php?app=r2a&missings=2&qmode=n&col=3&plen=35&qmode=x&div=kt00&lang=de&q=1>)

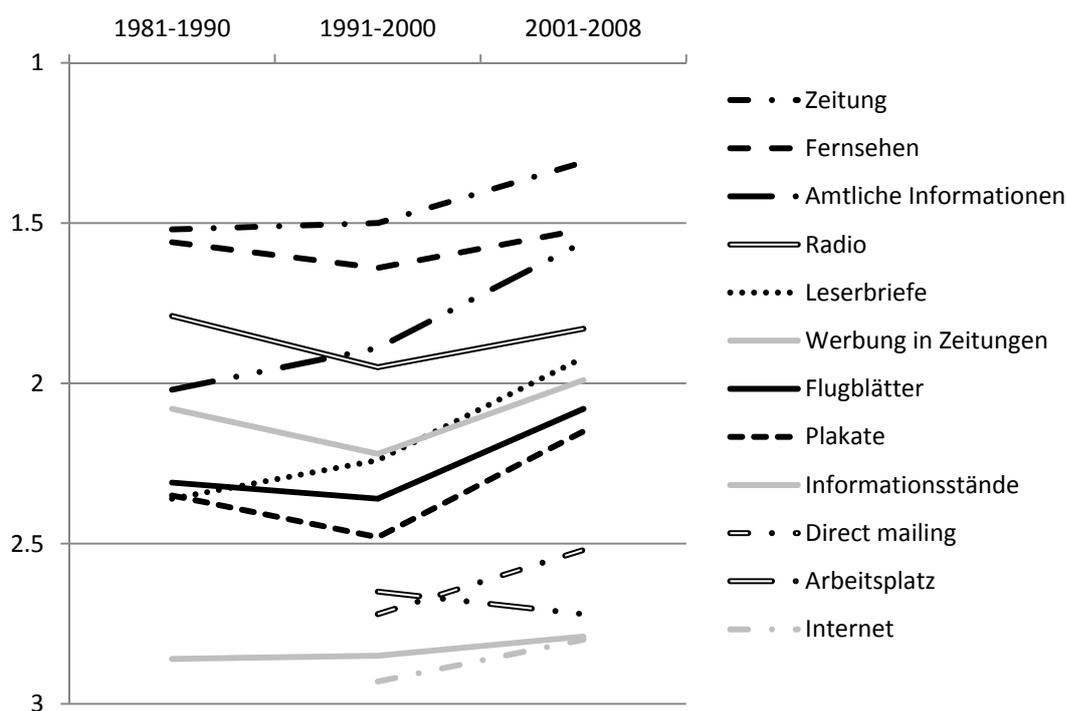
Anmerkung: Die PendlerInnenzahlen beziehen sich auf die Volkszählung 2000, die Abstimmungsbeteiligung bezieht sich auf den Zeitraum 2001-2010. Ausgeschlossen wurden die Kantone SH (Stimmzwang), AI, AR und GL (Lands-gemeinde).
Sämtliche Angaben in %.

Abbildung 4: Vergleich Stimmbeteiligung und Informiertheit bei nationalen Abstimmungen



Quelle: VOX-Datensatz; Bundesamt für Statistik (<http://www.media-stat.admin.ch/stat/pendler/pop.php?app=r2a&missings=2&qmode=n&col=3&plen=35&qmode=x&div=kt00&lang=de&q=1>)

Anmerkung: Stimmbeteiligung in %.
Kenntnisstand: 1: Kannte Vorlage; 2: Kannte Vorlage nicht.
Ausgeschlossen wurden der Kanton SH (Stimmzwang).

Abbildung 5: Informationskanäle in allen Kantonen (ohne Aargau) im Längsschnitt²⁰²

Quelle: VOX-Datensatz

Anmerkung: 1: Ja; 2: Keine Antwort; 3: Nein. Ein tieferer Wert bedeutet konsequenterweise eine häufigere Nutzung, weshalb in der Grafik die x-Achse absteigend formatiert wurde. Eine steigende Linie symbolisiert folglich eine gestiegene Bedeutung des entsprechenden Mediums in der Abstimmungsvorbereitung über die Zeit hinweg.

Tabelle 21: Befragte ExpertInnen

Name	Organisation	Position	Expertenkategorie
Urs Bieri	gfs.bern	Geschäftsleitungsmitglied und Senior Consultant	Politikberater/in
Corina Eichenberger	FDP	Nationalrätin, VR-Präsidentin Zofinger Tagblatt AG	Aktive Politiker/in
Hans Fahrländer	Aargauer Zeitung	Leiter publizistischer Ausschuss der AZ-Gruppe, Meinungsseite (Gastautoren), Aargauer Politikberichterstattung (insbesondere Analysen und Kommentare)	Medienschaffende
Martina Heeb	Kampagnenforum	Projektleiterin Kampagnen	Kommunikationsberater/in
Daniel Heller	FDP	Grossrat AG, Partner Farner PR	Aktive Politiker/in
Martin Merki	NZZ	Korrespondent für Aargau und Zentralschweiz	Medienschaffende
Iwan Rickenbacher	Rickenbacher Consulting	Inhaber, Consultant	Politik- und Kommunikationsberater/in
Martina Vogel	Pleon	PR-Consultant, Kommunikationstrainerin	Kommunikationsberater/in

²⁰² Die Darstellung der Nutzung der Informationskanäle der übrigen Kantone befindet sich im Anhang.

Tabelle 22: Kenntnisse nationaler Abstimmungsvorlagen

	Kanton Aargau	Restliche Kantone
1981-1990	1.15*	1.17*
1991-2000	1.37*	1.35*
2001-2008	1.46	1.44
1981-2008	1.35	1.35

Quelle: VOX-Datensatz

Anmerkung: 1: Kannte Vorlage; 2: Kannte Vorlage nicht.

* Signifikanter Unterschied mit mit 99% Konfidenzintervall.

Tabelle 23: Detailkenntnisse nationaler Abstimmungsvorlagen

	Kanton Aargau	Restliche Kantone
1981-1990	1.24*	1.22*
1991-2000	1.19	1.20
2001-2008	1.29	1.29
1981-2008	1.23	1.23

Quelle: VOX-Datensatz

Anmerkung: 1: Kannte Vorlage; 2: Kannte Vorlage nicht.

* Signifikanter Unterschied mit 95% Konfidenzintervall; * mit 99% Konfidenzintervall.

Tabelle 24: Kenntnisse der Bundesratsposition

	Kanton Aargau	Restliche Kantone
1981-1990	1.47*	1.53*
1991-2000	1.28*	1.31*
2001-2008	n.a.	n.a.
1981-2008	1.36*	1.39*

Quelle: VOX-Datensatz

Anmerkung: 1: Kannte Bundesratsposition; 2: Kannte Bundesratsposition nicht.

* Signifikanter Unterschied mit mit 99% Konfidenzintervall.

Tabelle 25: Schwierigkeit, sich eine Meinung zu bilden

	Kanton Aargau	Restliche Kantone
1981-1990	1.65	1.66
1991-2000	1.62*	1.61*
2001-2008	1.66	1.65
1981-2008	1.64*	1.63*

Quelle: VOX-Datensatz

Anmerkung: 1: Eher schwierig; 2: Eher einfach.

* Signifikanter Unterschied mit mit 99% Konfidenzintervall.

Tabelle 26: Bedeutung der Abstimmung für die Schweiz

	Kanton Aargau	Restliche Kantone
1981-1990	n.a.	n.a.
1991-2000	6.68	6.68
2001-2008	6.75*	6.89*
1981-2008	6.71	6.77

Quelle: VOX-Datensatz

Anmerkung: Skala von 0 (keine Bedeutung) bis 10 (sehr grosse Bedeutung).

* Signifikanter Unterschied mit mit 99% Konfidenzintervall.

Tabelle 27: Bedeutung der Abstimmung für die eigene Person

	Kanton Aargau	Restliche Kantone
1981-1990	n.a.	n.a.
1991-2000	4.72*	5.11*
2001-2008	5.48*	5.62*
1981-2008	5.05*	5.34*

Quelle: VOX-Datensatz

Anmerkung: Skala von 0 (keine Bedeutung) bis 10 (sehr grosse Bedeutung).

* Signifikanter Unterschied mit mit 99% Konfidenzintervall.

Tabelle 28: Interesse an Politik allgemein

	Kanton Aargau	Restliche Kantone
1981-1990	n.a.	n.a.
1991-2000	2.26*	2.29*
2001-2008	2.18*	2.26*
1981-2008	2.23*	2.28*

Quelle: VOX-Datensatz

Anmerkung: Skala von 1 (sehr interessiert) bis 4 (gar nicht interessiert).

* Signifikanter Unterschied mit mit 99% Konfidenzintervall.

Tabelle 29: Häufigkeit politischer Diskussionen

	Kanton Aargau	Restliche Kantone
1981-1990	n.a.	n.a.
1991-2000	1.75	1.76
2001-2008	1.70	1.70
1981-2008	1.72	1.73

Quelle: VOX-Datensatz

Anmerkung: 1: Häufig; 2: Selten; 3: Nie.

* Signifikanter Unterschied mit mit 99% Konfidenzintervall.

Tabelle 30: Häufigkeit nach der Meinung gefragt zu werden

	Kanton Aargau	Restliche Kantone
1981-1990	n.a.	n.a.
1991-2000	2.15*	2.08*
2001-2008	2.14*	2.08*
1981-2008	2.14*	2.08*

Quelle: VOX-Datensatz

Anmerkung: 1: Häufig; 2: Selten; 3: Nie.

* Signifikanter Unterschied mit mit 99% Konfidenzintervall.

Tabelle 31: Fähigkeit, andere zu überzeugen

	Kanton Aargau	Restliche Kantone
1981-1990	n.a.	n.a.
1991-2000	2.23*	2.19*
2001-2008	2.18	2.18
1981-2008	2.20	2.18

Quelle: VOX-Datensatz

Anmerkung: 1: Häufig; 2: Selten; 3: Nie.

* Signifikanter Unterschied mit mit 99% Konfidenzintervall.

Tabelle 32: Nutzung von Zeitungsartikeln zur Meinungsbildung

	Kanton Aargau	Restliche Kantone
1981-1990	1.43	1.52
1991-2000	1.50	1.50
2001-2008	1.28	1.31
1981-2008	1.44	1.45

Quelle: VOX-Datensatz

Anmerkung: 1: Ja; 2: Keine Antwort; 3: Nein.

* Signifikanter Unterschied mit mit 99% Konfidenzintervall.

Tabelle 33: Nutzung des Radios zur Meinungsbildung

	Kanton Aargau	Restliche Kantone
1981-1990	1.99*	1.79*
1991-2000	1.92*	1.95*
2001-2008	1.92*	1.83*
1981-2008	1.92	1.91

Quelle: VOX-Datensatz

Anmerkung: 1: Ja; 2: Keine Antwort; 3: Nein.

* Signifikanter Unterschied mit mit 99% Konfidenzintervall.

Tabelle 34: Nutzung des Fernsehens zur Meinungsbildung

	Kanton Aargau	Restliche Kantone
1981-1990	1.53	1.56
1991-2000	1.59*	1.64*
2001-2008	1.51	1.52
1981-2008	1.57*	1.60*

Quelle: VOX-Datensatz

Anmerkung: 1: Ja; 2: Keine Antwort; 3: Nein.

* Signifikanter Unterschied mit 99% Konfidenzintervall.

Tabelle 35: Nutzung von amtlichen Informationen zur Meinungsbildung

	Kanton Aargau	Restliche Kantone
1981-1990	2.02	2.02
1991-2000	1.99*	1.89*
2001-2008	1.53	1.56
1981-2008	1.87*	1.80*

Quelle: VOX-Datensatz

Anmerkung: 1: Ja; 2: Keine Antwort; 3: Nein.

* Signifikanter Unterschied mit 99% Konfidenzintervall.

Tabelle 36: Nutzung von Flugblättern/Prospekten zur Meinungsbildung

	Kanton Aargau	Restliche Kantone
1981-1990	2.44	2.31
1991-2000	2.39*	2.36*
2001-2008	2.06	2.08
1981-2008	2.30	2.28

Quelle: VOX-Datensatz

Anmerkung: 1: Ja; 2: Keine Antwort; 3: Nein.

* Signifikanter Unterschied mit 99% Konfidenzintervall.

Tabelle 37: Nutzung von Werbung in Zeitungen zur Meinungsbildung

	Kanton Aargau	Restliche Kantone
1981-1990	2.25*	2.08*
1991-2000	2.23	2.22
2001-2008	2.06*	1.99*
1981-2008	2.18*	2.15*

Quelle: VOX-Datensatz

Anmerkung: 1: Ja; 2: Keine Antwort; 3: Nein.

* Signifikanter Unterschied mit 99% Konfidenzintervall.

Tabelle 38: Nutzung von Strassenplakaten zur Meinungsbildung

	Kanton Aargau	Restliche Kantone
1981-1990	2.42	2.35
1991-2000	2.52	2.48
2001-2008	2.10*	2.15*
1981-2008	2.40	2.38

Quelle: VOX-Datensatz

Anmerkung: 1: Ja; 2: Keine Antwort; 3: Nein.

* Signifikanter Unterschied mit 99% Konfidenzintervall.

Tabelle 39: Nutzung von Leserbriefen zur Meinungsbildung

	Kanton Aargau	Restliche Kantone
1981-1990	2.18*	2.36*
1991-2000	2.07*	2.24*
2001-2008	1.86*	1.92*
1981-2008	2.01*	2.15*

Quelle: VOX-Datensatz

Anmerkung: 1: Ja; 2: Keine Antwort; 3: Nein.

* Signifikanter Unterschied mit 99% Konfidenzintervall.

Tabelle 40: Nutzung von Informationsständen zur Meinungsbildung

	Kanton Aargau	Restliche Kantone
1981-1990	2.86	2.86
1991-2000	2.84*	2.85*
2001-2008	2.83*	2.79*
1981-2008	2.84	2.83

Quelle: VOX-Datensatz

Anmerkung: 1: Ja; 2: Keine Antwort; 3: Nein.

* Signifikanter Unterschied mit 99% Konfidenzintervall.

Tabelle 41: Nutzung von Direktmailing zur Meinungsbildung

	Kanton Aargau	Restliche Kantone
1981-1990	n.a.	n.a.
1991-2000	2.71	2.72
2001-2008	2.52	2.52
1981-2008	2.65	2.66

Quelle: VOX-Datensatz

Anmerkung: 1: Ja; 2: Keine Antwort; 3: Nein.

* Signifikanter Unterschied mit 99% Konfidenzintervall.

Tabelle 42: Nutzung von Informationen an der Arbeitsstätte zur Meinungsbildung

	Kanton Aargau	Restliche Kantone
1981-1990	n.a.	n.a.
1991-2000	2.68	2.66
2001-2008	2.65*	2.72*
1981-2008	2.67	2.68

Quelle: VOX-Datensatz

Anmerkung: 1: Ja; 2: Keine Antwort; 3: Nein.

* Signifikanter Unterschied mit 99% Konfidenzintervall.

Tabelle 43: Nutzung des Internets zur Meinungsbildung

	Kanton Aargau	Restliche Kantone
1981-1990	n.a.	n.a.
1991-2000	2.90*	2.93*
2001-2008	2.78	2.80
1981-2008	2.83*	2.86*

Quelle: VOX-Datensatz

Anmerkung: 1: Ja; 2: Keine Antwort; 3: Nein.

* Signifikanter Unterschied mit 99% Konfidenzintervall.

Tabelle 44: Nutzung des Internets nach Alter

Alter	Kanton Aargau	Gesamte Schweiz
18-29	2.69	2.75
30-39	2.80	2.81
40-49	2.78	2.83
50-59	2.86	2.87
60-69	2.91	2.90
70+	2.94	2.94

Quelle: VOX-Datensatz

Anmerkung: 1: Ja; 2: Keine Antwort; 3: Nein.

* Signifikanter Unterschied mit 99% Konfidenzintervall.

Tabelle 45: Nutzung von Informationskanälen nach Geschlecht (Kanton Aargau)

	weiblich	männlich	Differenz
Zeitung	1.49	1.39	0.10*
Fernsehen	1.67	1.48	0.19*
Amtliche Informationen	1.91	1.83	0.08*
Radio	1.96	1.89	0.07*
Leserbriefe	2.03	2.00	0.03
Werbung in Zeitungen	2.16	2.20	-0.04
Flugblätter	2.29	2.30	-0.01
Plakate	2.36	2.43	-0.07*
Direct mailing	2.65	2.65	0
Arbeitsplatz	2.73	2.61	0.12*
Internet	2.87	2.80	0.07*
Informationsstände	2.83	2.84	-0.01

Quelle: VOX-Datensatz 1981-2008

Anmerkung: 1: Ja; 2: Keine Antwort; 3: Nein.

* Signifikanter Unterschied mit 99% Konfidenzintervall.