

zda

Zentrum für
Demokratie
Aarau

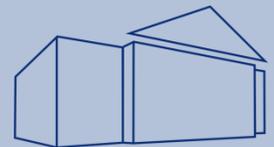
Andreas Glaser, Romane Loviat und Marzia Piampiano

Demoscan Aargau

Rechtsgutachten

Studienberichte des Zentrums für Demokratie Aarau, Nr. 27
Februar, 2024

www.zdaarau.ch



Universität
Zürich

n|w

Fachhochschule
Nordwestschweiz



Impressum

Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA)

Autorinnen und Autoren:

Prof. Dr. iur. Andreas Glaser

Romane Loviat, MLaw

Marzia Piampiano, MLaw

ISBN-Nr: 978-3-906918-39-6

Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA)

Villa Blumenhalde,

Küttigerstrasse 21

5000 Aarau

Telefon +41 62 836 94 44

E-Mail info@zdaarau.ch

www.zdaarau.ch

© 2022 bei den Autoren

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	3
Ausgangslage und Fragestellungen	5
I. Projektbeschrieb «Demoscan Aargau».....	5
II. Gegenstand des Gutachtens	5
Frage 1: Rechtliche Rahmenbedingungen für eine Abstimmungsintervention mittels «Demoscan Aargau»	7
I. Verfassungsrechtliche Grenzen zulässiger Interventionen bei Abstimmungen	7
1. Differenzierung nach Akteuren	7
a. Intervention Privater	7
b. Behördliche Intervention	8
c. Intervention öffentlicher und gemischtwirtschaftlicher Unternehmen	9
2. Differenzierung nach örtlicher Zuständigkeit.....	10
3. Erfordernis der gesetzlichen Grundlage.....	11
II. Einordnung der Intervention mittels «Demoscan Aargau».....	12
1. Interventionsbegriff.....	12
2. Qualifizierung der beteiligten Akteure	12
a. Zentrum für Demokratie Aarau	12
b. Städtischen und kantonalen Verwaltung.....	14
c. Fachpersonen.....	15
d. Panelistinnen und Panelisten	15
e. Fazit	16
3. Qualifizierung bezüglich örtlicher Zuständigkeit.....	16
4. Gesetzliche Grundlage	17
5. Fazit	18
Frage 2: Potenzielle Rechtsfolgen einer unzulässigen Intervention	20
I. Beschwerdemöglichkeiten	20
1. Rechtsmittel auf kantonaler Ebene	20
2. Beschwerde ans Bundesgericht	21
II. Folge einer Verletzung der Abstimmungsfreiheit	22
Fazit: Rechtliche Risiken und Empfehlungen	23
I. Rechtliche Risiken im Zusammenhang mit «Demoscan Aargau»	23
II. «Best Practice»-Empfehlungen.....	24
1. Auswahl der Abstimmungsvorlage	24
2. Auswahl der Treatment-Gemeinden.....	24
3. Empfehlungen bzgl. Teilnehmenden und Fachpersonen	24
4. Versand des Demoscan-Flyers.....	25
5. Sachlichkeit und Transparenz.....	25
6. Zusammenfassung	26
Literatur.....	27
Abkürzungen	28

Ausgangslage und Fragestellungen

I. Projektbeschrieb «Demoscan Aargau»

Demoscan ist ein politikwissenschaftlich gestützter Ansatz zur Verbesserung der Bürgerpartizipation und der Meinungsbildung bei Volksabstimmungen. Eine in einem zweistufigen Verfahren ausgeloste und hinsichtlich demographischer Kriterien repräsentativ zusammengesetzte Gruppe von ca. 20 Stimmberechtigten des Kantons Aargau tritt im Vorfeld der Abstimmung an vier Tagen zusammen, um eine Abstimmungsvorlage zu beraten. Sie hören in diesem Rahmen Fachpersonen sowie Vertreterinnen und Vertreter der gegnerischen und der befürwortenden Partei an und verfassen gestützt darauf einen zweiseitigen Informationsflyer. Darin erläutern sie die Vorlage mit eigenen Worten und halten die aus ihrer Sicht wichtigsten Argumente für und gegen die Vorlage fest. Anschliessend wird der Demoscan-Flyer an die Stimmberechtigten versandt und soll so die Qualität des Meinungsbildungsprozesses verbessern sowie bestenfalls die Abstimmungsbeteiligung erhöhen. Bei «Demoscan Aargau» soll der Flyer den Stimmberechtigten der Stadt Aarau sowie einer weiteren Referenzgemeinde zugestellt werden. Noch unklar ist zum aktuellen Zeitpunkt, ob eine nationale oder eine kantonale Abstimmungsvorlage Gegenstand des Projektes sein wird.

Die Abteilung Allgemeine Demokratieforschung des Zentrums für Demokratie Aarau ist in Zusammenarbeit mit der Universität Genf für die administrative Durchführung und wissenschaftliche Begleitung des Projektes zuständig. Dazu gehören unter anderem die Durchführung des Auslosungsverfahrens, die Auswahl der referierenden Fachpersonen sowie der Vertreter und Vertreterinnen der Pro- bzw. Contra-Seite, die Durchführung des Bürgerpanels an zwei Wochenenden – welche auch eine kurze Instruktion der Teilnehmenden über die theoretischen Grundlagen des Abstimmungsverfahrens umfasst –, sowie der Versand des Informationsflyers an die Stimmbevölkerung. Im Anschluss an die Abstimmung wird zudem eine Nachbefragung der Stimmberechtigten in den beiden Treatment-Gemeinden, in denen der Stimmbevölkerung der Flyer zugestellt wurde, sowie in zwei zuvor ausgewählten Treatment-Kontrastgemeinden, in denen die Stimmberechtigten den Flyer nicht erhalten haben, durchgeführt.

II. Gegenstand des Gutachtens

Die Einflussnahme auf Abstimmungsprozesse im Vorfeld einer Volksabstimmung wirft vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Gewährleistung der politischen Rechte (Art. 34 BV) regelmässig komplexe juristische Fragestellungen auf.

Der im Rahmen des Projekts Demoscan verfasste Informationsflyer soll die Meinungsbildung der Stimmberechtigten im Vorfeld der Abstimmung beeinflussen und könnte auf diese Weise eine eigentliche Einmischung in den Abstimmungskampf darstellen.¹ Dies ist zwar nicht grundsätzlich unzulässig, muss aber zum Schutz der freien Willensbildung und unverfälschten Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV) bestimmten Anforderungen genügen. Dabei sind behördliche Eingriffe nur in viel engeren Grenzen zulässig als private Interventionen. Da es sich beim ZDA um ein von der öffentlichen Hand finanziertes Forschungszentrum handelt,² stellte sich im Vorfeld der Projektdurchführung vor allem die Frage, ob das Projekt «Demoscan Aargau» als behördliche Intervention in den Abstimmungskampf zu werten ist.

Im Rahmen dieses Gutachtens zuhanden der Projektleitung wurde folglich in erster Linie untersucht, ob das Projekt «Demoscan Aargau» einen behördlichen Eingriff in den Abstimmungskampf darstellt. Gestützt darauf galt es sodann die Frage nach den für das Projekt geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen zu klären. Anschliessend wurde eine Einschätzung der potenziellen rechtlichen Risiken und Probleme sowie Empfehlungen

¹ Zu den Anforderungen BGE 145 I 282 E. 2.2.2.

² Näher dazu hinten S. 12 ff.

erarbeitet, wie diese durch gezielte vorgängige Anpassungen der Projektplanung adressiert und insbesondere minimiert werden können.

Frage 1: Rechtliche Rahmenbedingungen für eine Abstimmungsintervention mittels «Demoscan Aargau»

I. Verfassungsrechtliche Grenzen zulässiger Interventionen bei Abstimmungen

Die Garantie der politischen Rechte schützt unter anderem die sogenannte Abstimmungsfreiheit der Stimmberechtigten, mithin deren freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV). Aus diesen Grundsätzen ergeben sich bestimmte Anforderungen, damit Interventionen in den Abstimmungskampf überhaupt zulässig sind.

Dem Begriff der Intervention mangelt es im Übrigen an einer eindeutigen Definition. In der Lehre wird darunter – sofern überhaupt auf die Frage der Begriffsdefinition eingegangen wird – teilweise umfassend eine «gerichtete Stellungnahme der Behörde im Prozess der Meinungsbildung» verstanden.³ An anderer Stelle wird Intervention als regulatorischer Eingriff verstanden und von sonstigen Arten der Teilnahme am Willensbildungsprozess unterschieden. Letzteres umfasst nach diesem Begriffsverständnis auch reine Informationstätigkeit, und zwar sowohl in Form von Grundlageninformation als auch gerichteten Informationen.⁴ Dass für diese verschiedenen Arten der Kommunikation im Rahmen des Abstimmungsprozesses unterschiedliche Voraussetzungen gelten würden, ist allerdings nicht ersichtlich. Insofern wird der Begriff der Intervention vorliegend in Anlehnung an die Lehre und Praxis in einem umfassenden Sinne stellvertretend für alle diese Kommunikationsformen im Rahmen des Abstimmungsprozesses verwendet.

Interventionen von privaten und von behördlichen Akteuren müssen nicht denselben Ansprüchen genügen, um als zulässig zu gelten. Die Einflussnahme *Privater* auf den Abstimmungskampf ist im Grundsatz erwünscht – ist es doch gerade ein Kernaspekt der Abstimmungsfreiheit, den für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderlichen öffentlichen Diskurs zu schützen.⁵ Dagegen auferlegt die grundrechtliche Schutzfunktion des Prinzips der freien und unbeeinflussten Willensbildung den *behördlichen* Interventionen gewisse Schranken,⁶ um eine unzulässige Beeinflussung der Stimmberechtigten zu verhindern.⁷ Innerhalb der behördlichen Interventionen gilt es zudem Interventionen im eigenen Gemeinwesen von gebietskörperschaftsübergreifenden Interventionen zu unterscheiden. Letztere liegen nämlich grundsätzlich ausserhalb des Zuständigkeitsbereichs einer Behörde und bedürfen daher einer besonderen Rechtfertigung.⁸

1. Differenzierung nach Akteuren

a. Intervention Privater

Privatpersonen können frei an politischen Debatten teilnehmen, da ihre Äusserungen unter dem Schutz der Meinungs- (Art. 16 BV) und Medienfreiheit (Art. 17 BV) stehen.⁹ Zudem sind sie nicht direkt an Art. 34 BV gebunden, da sich dieser in erster Linie an den Staat richtet (vgl. Art. 35 Abs. 2 BV).¹⁰

Somit kann eine Intervention Privater nur ausnahmsweise als unzulässig bezeichnet werden,¹¹ nämlich wenn die verbreiteten Informationen falsch und offensichtlich irreführend sind¹² und die Intervention so spät in der öffent-

³ TSCHANNEN, BSK BV, Art. 34, N 34; PIRKER, S. 1367.

⁴ Näher dazu TÖNDURY, S. 355 f.

⁵ Zuletzt Urteil des BGer 2C_290/2021 vom 3. September 2021 E. 7.2.

⁶ Anstelle vieler BGE 141 II 297 E. 5.2.

⁷ BGE 130 I 290 E. 3.1; BGE 129 I 185 E. 5.

⁸ Ausführlich dazu hinten S. 10 f.

⁹ BGE 119 Ia 271 E. 3.c; Urteil des BGer 1C_472/2010 vom 20. Januar 2011 E. 4.1.

¹⁰ BIAGGINI, Komm. BV, Art. 34, N 26.

¹¹ BGE 135 I 292 E. 4.1; BGE 119 Ia 271 E. 3.c.

¹² BGE 135 I 292 E. 4.1.

lichen Debatte stattfindet, dass es den Stimmberechtigten nicht mehr möglich ist, sich vor der Abstimmung anhand anderer Quellen ein verlässliches Bild von der Situation zu machen.¹³

Folge einer unzulässigen Intervention kann die Aufhebung der Abstimmung sein, wozu es allerdings selten kommt.¹⁴ Die Rechtsprechung hält dagegen fest, dass eine unzulässige Intervention einer Privatperson dem Staat das Recht geben kann, diese durch eine eigene Intervention zu korrigieren.¹⁵ Gar zu einer Richtigstellung verpflichtet ist der Staat, wenn der Einfluss der Privatperson die Willensbildung der Stimmberechtigten verhindert oder ernsthaft einschränkt.¹⁶

Das Bundesgericht begründet diese hohe Toleranzgrenze für Interventionen von Privaten unter anderem damit, dass übertriebene oder falsche Behauptungen von Privatpersonen nicht vermeidbar sind und davon auszugehen ist, dass die Stimmberechtigten in der Lage sind, solche Informationen richtig einzuordnen.¹⁷ Die Pluralität der Meinungen gewährleistet zudem eine gewisse Objektivität der Informationslage.¹⁸ Als Privatperson ist es ausserdem normal, in einer politischen Kampagne taktisch vorzugehen.¹⁹ Die Grenze zur Unzulässigkeit ist jedoch erreicht, wenn die Fairness der Debatte nicht mehr gewährleistet und der Meinungsbildungsprozess der Stimmberechtigten dadurch eingeschränkt ist.²⁰

Schliesslich ist zu beachten, dass ein Mitglied einer staatlichen Behörde als Privatperson in die politischen Debatten im Vorfeld einer Abstimmung intervenieren kann.²¹ Ob diese Intervention eine behördliche oder private ist, beurteilt sich nach dem Eindruck, den die Intervention bei den Stimmberechtigten hinterlässt.²²

b. Behördliche Intervention

Zu einem umfassenden Meinungsbildungsprozess im Sinne des Art. 34 Abs. 2 BV gehört zweifelsohne, dass die Stimmberechtigten die Haltung der politischen Behörden zu einer bestimmten Sachfrage kennen.²³ Daher kommt den Behörden im Vorfeld von Abstimmungen auch eine (beschränkte) Beratungsfunktion zu.²⁴ Dies steht in einem gewissen Spannungsverhältnis zu der ebenfalls in Art. 34 Abs. 2 BV enthaltenen Garantie der Freiheit des Meinungsbildungsprozesses, welche die Behörden gleichzeitig zu korrekter und zurückhaltender Information verpflichtet.²⁵ Dabei haben sie die Grundsätze der Sachlichkeit, Transparenz und Verhältnismässigkeit zu wahren.²⁶

Der Grundsatz der *Sachlichkeit* verlangt, dass die Argumente der Behörden wohl abgewogen werden und beachtliche Gründe für ihre Aussagen sprechen. Insgesamt muss ein umfassendes Bild des Abstimmungsgegenstands mit seinen Vor- und Nachteilen gezeichnet werden. Die Angaben müssen grundsätzlich richtig und in den wesentlichen Punkten vollständig sein. Hingegen muss nicht über alle Einzelheiten der Vorlage informiert werden, da behördliche Informationen im demokratischen Meinungsbildungsprozess nicht das einzige Informationsmittel sind und auch nicht sein sollen. Eine gewisse Überspitzung in der Formulierung ist erlaubt, solange die Angaben lediglich ungenau und unvollständig, nicht aber unwahr sind. Unzulässig ist es, die gegnerischen Argumente falsch wiederzugeben oder wichtige Elemente gänzlich zu unterdrücken. Auch die Herausgabe von Abstimmungsempfehlungen ist den Behörden im Rahmen dieser Sachlichkeits- und Objektivitätserfordernisse erlaubt.²⁷

¹³ BGE 135 I 292 E. 4.1; BGE 119 Ia 271 E. 3c.

¹⁴ Siehe z.B. BGE 135 I 292; BGE 119 Ia 271; BGE 118 Ia 259; vgl. auch hinten S. 22.

¹⁵ Urteil des BGer 1C_472/2010 vom 20. Januar 2011 E. 4.1, m.w.H.

¹⁶ Urteil des BGer 1C_472/2010 vom 20. Januar 2011 E. 4.1, m.w.H.

¹⁷ BGE 135 I 292 E. 4.1, m.w.H.

¹⁸ Urteil des BGer 1C_472/2010 vom 20. Januar 2011 E. 4.1, m.w.H.

¹⁹ BGE 135 I 292 E. 4.3.

²⁰ BGE 135 I 292 E. 4.3.

²¹ BGE 119 Ia 271 E. 3d.

²² BGE 119 Ia 271 E. 3d; siehe auch hinten, S. 9.

²³ SÄGESSER, S. 925.

²⁴ BGE 130 I 290 E. 3.2; BGE 145 I 282 E. 5.1.

²⁵ BGE 121 I 138 E. 3; BGE 145 I 282 E. 5.1.

²⁶ BGE 140 I 338 E. 5.1; BGE 145 I 282 E. 5.1; BGE 145 I 175 E. 5.1.

²⁷ Zum Ganzen BGE 130 I 290 E. 3.2; Urteil des BGer 412/2007 vom 18. Juli 2008 E. 5.1.

Das Gebot der *Verhältnismässigkeit* verlangt, dass behördliche Informationen geeignet sein müssen, einen Beitrag zur offenen Meinungsbildung zu leisten. Des Weiteren dürfen sie nicht in dominanter und unverhältnismässiger Art im Sinne eigentlicher Propaganda die freie Willensbildung der Stimmberechtigten erschweren oder geradezu verunmöglichen.²⁸ Ausserdem haben sich die Behörden des unverhältnismässigen Einsatzes öffentlicher Mittel zu enthalten. Das heisst, sie dürfen im Abstimmungskampf nicht mehr finanzielle Mittel aufwenden, als es auch der Gegenseite ohne erhebliche Opfer möglich ist.²⁹

Das *Transparenzgebot* verlangt schliesslich, dass die Urheberschaft einer Information und deren Motive für die Stimmberechtigten ersichtlich sind. Behördliche Interventionen müssen demnach als solche erkennbar sein und dürfen nicht verdeckt stattfinden.³⁰

Abzugrenzen von der Intervention einer Behörde gilt es insbesondere Meinungsäusserungen einzelner Behördenmitglieder in ihrer Rolle als Privatpersonen. Letztere sind nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung von der Meinungsäusserungsfreiheit geschützt, solange nicht der Anschein erweckt wird, dass es sich um eine offizielle Mitteilung im Namen einer Kollegialbehörde handelt. Ob eine Äusserung geeignet ist, diesen Anschein zu erwecken, beurteilt sich nach der Wirkung, die sie auf einen durchschnittlich aufmerksamen und politisch interessierten Stimmberechtigten hat.³¹ Mit Blick auf das Transparenzgebot bedeutet dies, dass für die Stimmberechtigten erkennbar sein muss, ob ein Behördenmitglied als Privatperson auftritt oder als Mitglied der Behörde. In der Praxis ist diese Unterscheidung jedoch regelmässig mit grossen Abgrenzungsschwierigkeiten verbunden.

Privatrechtlich organisierte Unternehmen, die staatliche Aufgaben wahrnehmen und zu diesem Zweck über staatliche Kompetenzen verfügen, handeln im Übrigen als Verwaltungsorgan und müssen bei Einmischung in einen Abstimmungskampf demnach ebenfalls die Anforderungen an behördliche Interventionen erfüllen. Dies gilt unabhängig davon, ob sie unter staatlicher Kontrolle stehen oder nicht.³²

c. Intervention öffentlicher und gemischtwirtschaftlicher Unternehmen

Strenge Interventionsregeln gelten auch für öffentliche und gemischtwirtschaftliche Unternehmen. Ein Unternehmen gilt als öffentlich bzw. gemischtwirtschaftlich im Sinne der Anforderungen an Abstimmungsinterventionen, wenn es direkt oder indirekt unter so bestimmendem Einfluss eines Gemeinwesens steht, dass die Handlungen und Stellungnahmen des Unternehmens dem Gemeinwesen zugerechnet werden müssen.³³ Massgeblich ist dabei, dass das Gemeinwesen in einem solchen Ausmass auf das Unternehmen einwirken kann, dass es selber für die Äusserungen und Stellungnahmen des Unternehmens verantwortlich erscheint.³⁴ Unerheblich ist hingegen die Rechtsform des Unternehmens³⁵ wie auch das Vorhandensein einer wirtschaftlichen Zwecksetzung.³⁶ Bei der Prüfung, ob ein Unternehmen unter staatlichem Einfluss steht, analysiert das Bundesgericht hauptsächlich die Zusammensetzung der Organe der juristischen Person und von wem ihre Mitglieder gewählt werden.³⁷

Öffentliche und gemischtwirtschaftliche Unternehmen unter bestimmendem Einfluss eines Gemeinwesens dürfen sich grundsätzlich nicht an einer politischen Kampagne beteiligen und sind zur politischen Neutralität verpflichtet.³⁸ Von diesem Grundsatz gibt es allerdings Ausnahmen: Die Rechtsprechung hält fest, dass sich ein solches Unternehmen an der Debatte beteiligen darf, wenn es vom Ergebnis der Abstimmung besonders betref-

²⁸ BGE 140 I 338 E. 5.1; Urteil des BGer 1C_412/2007 vom 18. Juli 2008 E. 5.1.

²⁹ BGE 108 Ia 155 E. 3b.

³⁰ PIRKER, S. 1376.

³¹ Zum Ganzen BGE 119 Ia 271 E. 3d; BGE 130 I 290 E. 3.3; mit Hinweisen zur mannigfachen Kritik an dieser Rechtsprechung LANGER, kantonale Interventionen, S. 188.

³² Dies gilt z.B. bei Krankenversicherungen in Bezug auf das gesetzliche Versicherungsobligatorium, siehe zum Ganzen BGE 140 I 338 E. 6 und 7; vgl. zum Differenzierungskriterium der staatlichen Kontrolle sogleich S. 9.

³³ Urteil des BGer 1P.59/1991 und 1P.61/1991 vom 11. Dezember 1991 E. 3c; BGE 140 I 338 E. 5.2; BGE 145 I 282 E. 6.1; vgl. auch PIRKER, S. 1378.

³⁴ MÜLLER, S. 427.

³⁵ Urteil des BGer 1P.59/1991 und 1P.61/1991 vom 11. Dezember 1991 E. 3c; BGE 140 I 338 E. 5.2.

³⁶ MÜLLER, S. 428.

³⁷ BGE 145 I 1 E. 7.3 und 8.1; BGE 145 I 282 E. 6.2; vgl. auch hinten S. 13.

³⁸ BGE 145 I 282 E. 6.1.

fen und in seinen wirtschaftlichen Interessen in einer vergleichbaren Weise wie eine Privatperson berührt ist.³⁹ In einem Urteil zu einer eidgenössischen Abstimmung hält das Bundesgericht fest, dass es keine Rolle spielt, ob das intervenierende Unternehmen dem Bund oder einem kantonalen Gemeinwesen unterstellt ist.⁴⁰

Sind die Voraussetzungen für eine Intervention erfüllt, kann das Unternehmen die üblichen Informationsmittel nutzen, um sich an der Kampagne zu beteiligen, muss dabei aber objektiv bleiben (Sachlichkeit) und zurückhaltend handeln.⁴¹ Es darf keine öffentlichen Mittel unverhältnismässig einsetzen oder in unverhältnismässiger Weise in die Debatte eingreifen, so dass es zur Hauptakteurin der Kampagne wird.⁴² Um die Gleichheit der am Abstimmungskampf beteiligten Parteien zu wahren, dürfen zudem nicht mehr finanzielle Mittel aufgewendet werden, als es auch für die gegnerischen Parteien und Interessengruppen ohne erhebliche Opfer möglich ist.⁴³ Schliesslich muss das Unternehmen die Pflicht zur Transparenz einhalten. Die Stimmberechtigten müssen also wissen, von wem die Informationen stammen.⁴⁴

An die Zurückhaltung bei der Verbreitung von Informationen werden ähnliche Anforderungen gestellt wie bei der Intervention einer Gemeinde in eine kantonale Abstimmung.⁴⁵ Objektivität bedeutet sodann nicht, dass das Unternehmen seinen Standpunkt nicht vertreten darf, sondern lediglich, dass es sachlich argumentieren muss.⁴⁶ Das heisst unter anderem, dass es nicht falsch über Ziel und Umfang der Initiative orientieren, wichtige Daten verschweigen oder die Argumente der Gegenseite verzerren darf.⁴⁷ Ausserdem muss Kritik, z.B. an einem gegnerischen Standpunkt, mit guten Gründen gerechtfertigt werden.⁴⁸

2. Differenzierung nach örtlicher Zuständigkeit

Für *staatliche* Interventionen bei Volksabstimmungen gelten unterschiedliche Anforderungen, je nachdem, ob es sich um die Intervention einer Behörde in Bezug auf eine Abstimmung innerhalb desselben Gemeinwesens (*zuständigkeitskonforme* Intervention) oder um die Intervention einer Behörde in eine Abstimmung eines anderen Gemeinwesens handelt (*zuständigkeitsübergreifende* Intervention).⁴⁹ Die Voraussetzungen für zuständigkeitskonforme Interventionen wurden bereits in den obigen Ausführungen behandelt.⁵⁰

Für zuständigkeitsübergreifende Interventionen gelten gemäss der Rechtsprechung hingegen strengere Anforderungen, das heisst sie sind nur unter bestimmten Umständen zulässig.⁵¹ Diesbezüglich wurde bis anhin nicht zwischen Eingriffen in Abstimmungen eines hierarchisch über-, gleich- oder untergeordneten Gemeinwesens unterschieden.⁵² Die Kriterien für zuständigkeitsübergreifende Interventionen wurden zunächst im Zusammenhang mit der Intervention von Gemeinden bei kantonalen Abstimmungen entwickelt und dann auch auf Fälle von kantonalen Interventionen in eidgenössische Abstimmungskampagnen angewendet.⁵³ Insofern gelten für beide Konstellationen dieselben Interventionskriterien.⁵⁴

³⁹ BGE 145 I 282 E. 6.1.

⁴⁰ BGE 145 I 1 E. 7.3; vgl. zur Problematik von vertikalen Interventionen hinten S. 10 f.

⁴¹ BGE 140 I 338 E. 7.4 m.w.H.; BGE 145 I 228 E. 6.1.

⁴² BGE 140 I 338 E. 7.4 m.w.H.; BGE 145 I 228 E. 6.1; zu den Begriffen der Sachlichkeit, Zurückhaltung und Verhältnismässigkeit vgl. vorne S. 8 f.

⁴³ BGE 108 Ia 155 E. 3b.

⁴⁴ BGE 140 I 338 E. 7.5; zum Kriterium der Transparenz vgl. vorne S. 9.

⁴⁵ BGE 145 I 282 E. 6.1; zu den Anforderungen bei kommunalen Interventionen in kantonale Abstimmungsprozesse siehe sogleich S. 10 f.

⁴⁶ BGE 140 I 338 E. 7.3.

⁴⁷ BGE 140 I 338 E. 7.3; BGE 138 I 61 E. 6.2, m.w.H.

⁴⁸ BGE 140 I 338 E. 7.3.

⁴⁹ Z.B. BGE 145 I 175 E. 6.1; HÄFELIN et al., N 1394.

⁵⁰ Vorne S. 7 ff.

⁵¹ BGE 119 Ia 271 E. 3b, m.w.H.

⁵² Siehe BGE 145 I 1 E. 6.2 und BGE 143 I 78 E. 4.4, wobei anzumerken ist, dass sich die Rechtsprechung bisher nicht explizit zu Interventionen in gleich- oder untergeordneten Gemeinwesen äussern musste; vgl. auch HÄFELIN et al., N 1393; zur Kritik in der Lehre betreffend Interventionen in den Abstimmungskampf eines untergeordneten Gemeinwesens siehe v.a. LANGER, kantonale Interventionen, S. 189 und MARTENET/VON BÜREN, CoRo BV, Art. 34 BV, N 92.

⁵³ BGE 143 I 78 E. 4.4 und 4.6.

⁵⁴ BGE 145 I 175 E. 6.1; BGE 145 I 1 E. 6.2 und 6.5.1; BGE 143 I 78 E. 4.6; LANGER, kantonale Interventionen, S. 184 f.

Einerseits ist eine zuständigkeitsübergreifende Intervention möglich, wenn das intervenierende Gemeinwesen von der betreffenden Abstimmung besonders betroffen und damit stärker in seinen Interessen berührt ist als die anderen.⁵⁵ In diesem Fall ist die Intervention zwar zulässig, die Behörde muss dabei aber eine gewisse Zurückhaltung üben.⁵⁶ Sie muss die Kriterien der Objektivität, Transparenz und Verhältnismässigkeit beachten,⁵⁷ ist aber freier als das Gemeinwesen, auf dessen Ebene die Abstimmung stattfindet, und kann alle Mittel zur Meinungsbildung einsetzen.⁵⁸ Eine solche Intervention ist insbesondere dadurch gerechtfertigt, dass sie zugunsten der Willensbildung der Stimmberechtigten erfolgt.⁵⁹ Für diese ist es nämlich interessant, die Position eines besonders betroffenen Gemeinwesens zu kennen.⁶⁰

Andererseits hat die neuere Rechtsprechung festgehalten, dass eine Intervention auch dann möglich ist, wenn das Gemeinwesen bedeutend und substantiell bzw. namhaft betroffen ist.⁶¹ Dieses Kriterium kann im Gegensatz zur besonderen Betroffenheit auch erfüllt sein, wenn mehrere oder sogar alle anderen Gemeinwesen derselben Ebene von der Abstimmung gleichermassen betroffen sind.⁶² In diesem Fall muss das eingreifende Gemeinwesen jedoch den Kriterien der Transparenz, Objektivität und Verhältnismässigkeit im selben Umfang Rechnung tragen wie das Gemeinwesen, das die Informationen und Empfehlungen zu seinen eigenen Abstimmungen verfasst.⁶³

Solange von nationalen Abstimmungen nur ein Teil der Kantone besonders betroffen ist, liegt es gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung grundsätzlich in der alleinigen Kompetenz der jeweiligen Kantonsregierungen, im Namen ihrer Kantone in den Abstimmungskampf einzugreifen.⁶⁴ Die Konferenz der Kantonsregierungen darf nur dann Stellung nehmen, wenn alle oder zumindest eine Mehrheit der Kantone besonders betroffen sind.⁶⁵ Aufgrund der mangelnden Transparenz innerhalb der Fachdirektorenkonferenzen sind diese hingegen nicht zu einer Stellungnahme befugt.⁶⁶

3. Erfordernis der gesetzlichen Grundlage

Staatliche Handlungen müssen sich gemäss dem Legalitätsprinzip auf ein Gesetz stützen können (Art. 5 Abs. 1 BV). Auch staatliche Interventionen in Abstimmungskämpfe sind als hoheitliche Realakte von diesem Grundsatz nicht ausgenommen.⁶⁷

Art. 34 Abs. 2 BV erlaubt es den Behörden, eine gewisse Informationsfunktion auszuüben, mit dem Ziel, die freie Meinungsbildung zu gewährleisten.⁶⁸ Aus diesem Grund dürfen behördliche Abstimmungserläuterungen direkt gestützt auf diesen Artikel verfasst werden.⁶⁹ Anerkannt ist ausserdem, dass die Informationstätigkeit der Verwaltung von ihrer allgemeinen Informationspflicht sowie vom Öffentlichkeitsprinzip gedeckt ist.⁷⁰ Andere staatliche Eingriffe sind ebenfalls direkt gestützt auf Art. 34 Abs. 2 BV zulässig, wenn sie aus triftigen Gründen erfolgen und für die öffentliche Meinungsbildung notwendig sind.⁷¹ Sind diese Anforderungen nicht erfüllt, lässt sich die Intervention in einen Abstimmungskampf nicht auf die verfassungsrechtlich garantierte Meinungsbildungsfreiheit stützen. Vielmehr bedarf es in diesen Fällen einer anderweitigen gesetzlichen Grundlage.

⁵⁵ BGE 119 Ia 271 E. 6 c; BGE 143 I 78 E. 4.4 und 4.6, m.w.H.; vgl. auch MARTENET/VON BÜREN, CoRo BV, Art. 34 BV, N 93.

⁵⁶ BGE 108 Ia 155 E. 5b.

⁵⁷ BGE 108 Ia 155 E. 5b; BGE 119 Ia 271 E. 7b.

⁵⁸ BGE 143 I 78 E. 4.4; BGE 108 Ia 155 E. 5b und 5c, je m.w.H.

⁵⁹ BGE 145 I 1 E. 6.5.1.

⁶⁰ BGE 145 I 1 E. 6.5.1.

⁶¹ BGE 145 I 1 E. 6.5.2; BGE 145 I 175 E. 6.1.

⁶² BGE 145 I 1 E. 6.5.2; BGE 145 I 175 E. 6.1.

⁶³ BGE 145 I 1 E. 6.5.2; vgl. zu den entsprechenden Anforderungen vorne S. 8 f.

⁶⁴ BGE 145 I 1 E. 6.5.2; vgl. auch BGE 143 I 78 E. 5.3.

⁶⁵ BGE 145 I 1 E. 6.5.2.

⁶⁶ BGE 145 I 175 E. 6.1. «deren Legitimität, Meinungsbildung und Vertretung nach aussen nicht evident und transparent sind»; BGE 145 I 1 E. 6.5.2.

⁶⁷ DUBEY, Rz. 5317, 5330; LANGER, kantonale Interventionen, S. 186; PIRKER S. 1373 f.

⁶⁸ SÄGESSER, S. 926; vgl. auch vorne S. 8 f.

⁶⁹ PIRKER, S. 1374; SÄGESSER, S. 926; TÖNDURY, S. 366; a.M. SÄGESSER, S. 927, der sich für die Notwendigkeit einer formellen gesetzlichen Grundlage auch für das Verfassen von Abstimmungserläuterungen ausspricht.

⁷⁰ LANGER, kantonale Interventionen, S. 186; LANGER, staatliche Nutzung, S. 950 f.

⁷¹ SÄGESSER, S. 926; LANGER, kantonale Interventionen, S. 186.

II. Einordnung der Intervention mittels «Demoscan Aargau»

1. Interventionsbegriff

Im Zusammenhang mit Demoscan stellt sich bereits ganz grundsätzlich die Frage, ob bzw. inwiefern es sich um eine Intervention in den Abstimmungsprozess im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung handelt. Dies nicht zuletzt, da für den Begriff der Intervention keine genaue rechtliche Definition existiert.⁷² Zudem erschwert die Gesamtkonzeption des Projektes eine differenzierte juristische Beurteilung.

Insbesondere liegt das Ziel des Projektes nicht, wie es – mit Ausnahme von reinen Abstimmungserläuterungen – bei behördlichen Interventionen in der Regel der Fall ist, in einer materiellen Beeinflussung des Abstimmungsergebnisses. Vielmehr ist das Projekt auf eine Verbesserung der Informationslage und Optimierung des Meinungsbildungsprozesses gerichtet. Handlungszweck ist demnach nicht die Verwirklichung einer politischen Agenda, sondern das Betreiben von Abstimmungsforschung. Demnach wäre es wohl zu weit gegriffen, Demoscan als *gerichtete* Stellungnahme im Prozess der Meinungsbildung zu bezeichnen. Zumindest liegt dem Projekt aber ein Tätigwerden zu Informationszwecken zugrunde.

Es kann somit nicht mit abschliessender Sicherheit gesagt werden, ob «Demoscan Aargau» als eigentliche Intervention in den Abstimmungsprozess zu werten ist. Folgt man allerdings dem weiten Begriffsverständnis, das die unterschiedlichsten Arten der Kommunikation im Abstimmungsprozess umfasst⁷³ und das mangels Differenzierungskriterien auch in der Rechtsprechung zur Anwendung zu kommen scheint, so kann in dem Projekt durchaus eine Intervention in den Abstimmungsprozess gesehen werden.

2. Qualifizierung der beteiligten Akteure

Weiter stellt sich die Frage, welche verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen auf die an «Demoscan Aargau» beteiligten Akteure anwendbar sind und insbesondere, ob für die Durchführung die erhöhten Anforderungen an eine behördliche Intervention in den Abstimmungskampf gelten. Massgebend ist hierfür deren rechtliche Einordnung als private oder behördliche Akteure nach den oben dargelegten Kriterien.

a. Zentrum für Demokratie Aarau

Die eigentliche Organisation und wissenschaftliche Begleitung des Projekts «Demoscan Aargau» obliegt der Abteilung ADF des Zentrums für Demokratie Aarau. Das ZDA ist eine einfache Gesellschaft i.S.v. Art. 530 ff. OR⁷⁴ mit wissenschaftlicher und administrativer Autonomie.⁷⁵ Die Organe des ZDA sind die Gesellschafterversammlung sowie die Direktion. Die Gesellschafterversammlung setzt sich aus acht Delegierten der Gesellschafterinnen und Gesellschafter zusammen und ist verantwortlich für die strategische Steuerung des ZDA. Darunter fallen insbesondere die Aufsicht über die Tätigkeiten des ZDA, die Genehmigung des jeweiligen Entwicklungsplans sowie der Jahresziele und des Budgets, die Abnahme des Jahresberichts und der Erlass einer Geschäftsordnung. Ausdrücklich vorbehalten bleibt dabei die Forschungs- und Lehrfreiheit der Mitarbeitenden. Die Direktion hingegen ist zuständig für die Geschäftsführung des ZDA.⁷⁶ Gesellschafter und Gesellschafterinnen des ZDA sind der Kanton Aargau, die Stadt Aarau, die Universität Zürich sowie die Fachhochschule Nordwestschweiz.⁷⁷ Angesichts dieser Einbindung von öffentlich-rechtlichen Entitäten in die rechtlichen Strukturen des ZDA gilt es im Folgenden zu klären, ob es sich beim ZDA um ein öffentliches oder gemischtwirtschaftliches Unternehmen handelt, das unter einem bestimmenden Einfluss des Gemeinwesens steht und somit die strengeren Voraussetzungen für behördliche Interventionen erfüllen muss.⁷⁸

⁷² Siehe vorne S. 7.

⁷³ Vgl. vorne S. 7.

⁷⁴ ZDA-Vertrag, S. 2.

⁷⁵ ZDA-Vertrag, S. 3.

⁷⁶ Zum Ganzen ZDA-Vertrag, S. 4 f.

⁷⁷ ZDA-Vertrag, S. 2.

⁷⁸ Zu den Anforderungen vgl. vorne S. 9 f.

Die UZH hat die Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Anstalt des Kantons Zürich mit eigener Rechtspersönlichkeit (§ 1 Abs. 1 UniG/ZH), während es sich bei der FHNW um eine interkantonale öffentlich-rechtliche Anstalt der Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn mit eigener Rechtspersönlichkeit handelt (§ 1 Abs. 2 SV FHNW). Am Betrieb des ZDA sind die Kantone – mit Ausnahme des Kantons Aargau – demnach nur mittelbar über ihre Stellung als Trägerinnen und Träger der UZH und FHNW beteiligt. Sowohl die UZH als auch die FHNW sind in ihrer Organisation und Verwaltung frei (§ 1 Abs. 2 UniG/ZH; § 1 Abs. 2 SV FHNW) und geniessen volle Unabhängigkeit von Lehre und Forschung (§ 3 Abs. 1 UniG/ZH; § 5 SV FHNW). Als öffentlich-rechtliche Bildungseinrichtungen nehmen sie zudem eine staatliche Aufgabe wahr und sind daher gemäss Art. 35 Abs. 2 BV an die Grundrechte im Allgemeinen und die Wissenschaftsfreiheit (Art. 20 BV) im Besonderen gebunden. Gemeinsam stellen sie vier der acht Delegierten für die Gesellschafterversammlung⁷⁹ und leisten knapp 30% der jährlichen Grundbeiträge an die Finanzierung des ZDA.⁸⁰

Demgegenüber agieren der Kanton Aargau sowie die Stadt Aarau als öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften ohne Zwischenschaltung einer öffentlich-rechtlichen Institution direkt als Gesellschafter bzw. Gesellschafterin des ZDA. Die beiden Gemeinwesen leisten gemäss Gründungsvertrag je rund einen Drittel der jährlichen Grundbeiträge an die Finanzierung des ZDA.⁸¹ Sie entsenden zudem je zwei Delegierte in die Gesellschafterversammlung des ZDA und stellen damit ebenfalls die Hälfte der Delegierten.⁸²

Das Bundesgericht stellte in der Vergangenheit an die Bejahung des Kriteriums des bestimmenden Einflusses eines Gemeinwesens auf ein Unternehmen keine allzu hohen Anforderungen. Einen bestimmenden Einfluss des Gemeinwesens bejahte es zum Beispiel im Falle der Swisslos gestützt auf die Tatsache, dass die Mitglieder der Genossenschaft Kantone sind und sich die Genossenschaftsversammlung gänzlich sowie der Verwaltungsrat zur Mehrheit aus von den Mitgliedkantonen delegierten Vertreterinnen und Vertretern zusammensetzt. Dasselbe galt auch für den Verein Loterie Romande, dessen Mitglieder mit Ausnahme der Präsidentin bzw. des Präsidenten von Kantonen bezeichnet werden.⁸³ In Bezug auf die Suva bejahte das BGer den bestimmenden Einfluss insbesondere gestützt auf die Oberaufsicht des Bundes, die Grundrechtsbindung der Suva als Trägerin staatlicher Aufgaben sowie die Tatsache, dass ein Fünftel der Mitglieder des Suva-Rates, welchem die Oberleitung der autonomen öffentlichen Anstalt obliegt, Vertreterinnen und Vertreter des Bundes sind.⁸⁴ Der bestimmende Einfluss des Gemeinwesens wurde auch in Bezug auf die SNB bejaht und zwar vornehmlich gestützt auf ihre Stellung als Inhaberin staatlicher Aufgaben und der damit verbundenen Grundrechtsbindung.⁸⁵ Beachtenswert ist dabei vor allem die Tatsache, dass auch die verfassungsrechtlich verbürgte Unabhängigkeit der SNB (Art. 99 Abs. 2 BV) die Bejahung eines bestimmenden Einflusses des Bundes nicht zu verhindern vermochte. Folglich reichen die Garantie der Freiheit von jeglichen Weisungen seitens politischer Behörden, die finanzielle Unabhängigkeit in Form von Budgetautonomie – eingeschränkt nur durch die Pflicht, Jahresrechnung und Geschäftsbericht dem Bundesrat zur Genehmigung vorzulegen –, die Rechtsform der spezialgesetzlichen AG sowie die Beschränkung auf eine reine administrative Oberaufsicht des Bundes offenbar nicht aus,⁸⁶ damit die Intervention als solche eines privaten Akteurs eingestuft werden kann.

Entsprechend dieser Rechtsprechung des Bundesgerichts ist anzunehmen, dass auch im Falle des ZDA ein bestimmender Einfluss des Kantons Aargau und der Stadt Aarau zu bejahen ist. So erfolgt ein wesentlicher Teil der Finanzierung durch die beiden Gemeinwesen. Ausserdem stellen sie gleich die Hälfte der Delegiertensitze in der Gesellschafterversammlung. Das ZDA nimmt zudem öffentliche Aufgaben wahr und ist damit grundrechtsgebunden (Art. 35 Abs. 2 BV). Allein aufgrund der organisatorischen und administrativen Autonomie sowie der Forschungs- und Lehrfreiheit, welche den Mitarbeitenden eine gewisse Unabhängigkeit garantiert, lässt sich

⁷⁹ ZDA-Vertrag, S. 4.

⁸⁰ ZDA-Vertrag, S. 7.

⁸¹ ZDA-Vertrag, S. 7.

⁸² ZDA-Vertrag, S. 4.

⁸³ Zum Ganzen BGE 145 I 1 E. 7.3.

⁸⁴ BGE 145 I 282 E. 6.2.

⁸⁵ BGE 145 I 75 E. 5.2.

⁸⁶ Zu den unterschiedlichen Aspekten der Unabhängigkeit der SNB im Detail KAUFMANN/UTZ, BSK BV, Art. 99, N 22 ff.

angesichts der bisherigen Rechtsprechungspraxis ein bestimmender Einfluss der beiden Gemeinwesen wohl nicht verneinen.

In Bezug auf die UZH und die FHNW ist der Einfluss der Kantone infolge der Zwischenschaltung der öffentlich-rechtlichen Anstalten, welche eine gesetzlich verankerte Organisations- und Forschungsfreiheit besitzen, lediglich indirekter Natur. Soweit ersichtlich hatte die Rechtsprechung bisher nie über eine ähnliche Konstellation zu befinden, weshalb an dieser Stelle offengelassen werden muss, wie eine entsprechende Beurteilung ausfallen würde. Angesichts der tiefen Anforderungen, die insbesondere das SNB-Urteil für die Bejahung des Kriteriums des bestimmenden Einflusses statuiert hat, ist jedoch auch in diesem Fall das Vorliegen eines bestimmenden Einflusses des Gemeinwesens durchaus denkbar.

Somit gelten für Interventionshandlungen des ZDA bzw. seiner Mitarbeitenden die Anforderungen an eine behördliche Intervention in den Abstimmungskampf.

b. Städtischen und kantonalen Verwaltung

Bei der Durchführung von «Demoscan Aargau» ist eine enge Kooperation mit der städtischen und / oder kantonalen Verwaltung geplant. Im Folgenden ist daher zu untersuchen, ob die Beteiligung des Kantons Aargau und der Stadt Aarau auch unabhängig von der Tatsache, dass es sich dabei um einen Gesellschafter bzw. eine Gesellschafterin des ZDA handelt, als behördliche Intervention einzustufen ist. Im Zentrum steht demnach die Frage, ob und wie sich die jeweiligen kommunalen und kantonalen Verwaltungen an der Durchführung von Demoscan auf ihrem Hoheitsgebiet beteiligen dürfen. Unter diesem Aspekt lassen sich die Überlegungen zu «Demoscan Aargau» nämlich auch auf die künftige Realisierung des Projekts in anderen Gemeinwesen, die nicht gleichzeitig auch Gesellschafterin oder Gesellschafter des ZDA sind, übertragen.

Gemäss Projektbudget sollen die Staatskanzlei Aargau und die Stadtkanzlei Aarau primär die Kosten für die Korrespondenz zur Rekrutierung der Panelteilnehmenden und den Versand des Informationsflyers an die Aarauer Stimmberechtigten tragen. Anfänglich in Betracht gezogen – jedoch von Seiten der Behörden wieder verworfen – wurde ausserdem ein gemeinsamer Versand von Demoscan-Flyer und offiziellen Abstimmungsunterlagen. Anlass für diese initiale Idee waren Erwägungen zur Kosteneffizienz, aber auch die Hoffnung, durch einen gemeinsamen Versand die Wahrscheinlichkeit zu erhöhen, dass der Flyer von den Stimmberechtigten als Informationsmittel überhaupt wahrgenommen und im Rahmen ihres persönlichen Meinungsbildungsprozesses berücksichtigt wird. Daneben sollen Mitglieder der Verwaltung möglicherweise auch als Fachpersonen agieren, welche den Panelistinnen und Panelisten die Abstimmungsvorlage im Rahmen des Bürgerpanels erläutern.⁸⁷ Eine Kooperation mit der Bundeskanzlei für den Fall, dass eine bundesrechtliche Abstimmungsvorlage Gegenstand des Projekts sein wird, ist hingegen bisher nicht geplant.

Die Kanzleien der Stadt Aarau und des Kantons Aargau sind somit direkt in ihrer Funktion als Behörden der jeweiligen Gemeinwesen an «Demoscan Aargau» beteiligt. Der Versand über die Kanzleien soll nämlich gerade den offiziellen Charakter des Projekts unterstreichen und verhindern, dass der Demoscan-Flyer von den Stimmberechtigten für politische Werbung gehalten wird und aus diesem Grund unberücksichtigt bleibt. Andererseits ist die Involvierung der beiden Gemeinwesen beim Versand der Rekrutierungsunterlagen und des Flyers eine rein administrative Beteiligung, da die Inhalte des Demoscan-Flyers nicht von der Regierung oder der Verwaltung ausgehen. Somit handelt es sich zumindest um eine untypische Art der Abstimmungsintervention. Allerdings soll die Beteiligung der Kanzleien der Sache gerade eine Art «öffentlichen Anstrich» geben und Seriosität verleihen, um die Aufmerksamkeit der Stimmberechtigten zu erregen. Damit kann jedenfalls aus der Perspektive der Stimmberechtigten der Eindruck entstehen, dass der Informationsflyer respektive das Projekt «Demoscan Aargau» eine behördliche Intervention in den Abstimmungskampf darstellt.

⁸⁷ Vgl. dazu hinten S. 15.

c. Fachpersonen

Massgeblichen Einfluss auf die Projektdurchführung haben zudem die an den Paneltagen auftretenden Fachpersonen. Ihre Aufgabe besteht darin, den Teilnehmenden den Inhalt der Abstimmungsvorlage zu erläutern. Dabei sollen sowohl neutrale Expertinnen und Experten als auch Angehörige der die Vorlage kritisierenden sowie der befürwortenden Seite vertreten sein. Basierend auf diesen Informationen arbeiten die 20 Stimmberechtigten den Demoscan-Flyer aus.

Handelt es sich hierbei um Fachpersonen, die in ihrer Funktion als Behördenmitglieder – beispielsweise als Regierungs- oder Verwaltungsmitglieder – auftreten, so müssen deren Erläuterungen selbstverständlich den strengen Anforderungen für behördliche Interventionen in den Abstimmungskampf genügen.⁸⁸ Abgrenzungsprobleme ergeben sich hier regelmässig zu privaten Äusserungen von Behördenmitgliedern, die der Meinungsäusserungsfreiheit i.S.v. Art. 16 BV unterliegen und daher lediglich den Anforderungen an private Interventionen in den Abstimmungskampf Genüge tun müssen.⁸⁹ Es ist daher besonderen Wert darauf zu legen, dass die Funktion, in der allfällige Behördenmitglieder am Bürgerpanel auftreten, transparent kommuniziert wird.

Erklärungen oder Meinungsäusserungen von Interessengruppen wie beispielsweise eines Initiativ- oder Referendumskomitees oder vom Staat unabhängiger Fachpersonen unterliegen demgegenüber den Anforderungen an private Äusserungen während eines Abstimmungskampfes.⁹⁰

d. Panelistinnen und Panelisten

Nicht zuletzt sind auch die Teilnehmenden des Bürgerpanels an der Durchführung von Demoscan beteiligt. Ihre Aufgabe besteht insbesondere im Verfassen eines Informationsflyers, der die Abstimmungsvorlage mit ihren wichtigsten Vor- und Nachteilen zusammenfassend erläutert und anschliessend allen Stimmberechtigten der Treatment-Gemeinden zugehen soll. Damit nimmt das Bürgerpanel unter Umständen direkt auf die Meinungsbildung dieser Stimmberechtigten Einfluss.

Das Panel setzt sich gemäss Projektbeschrieb aus einer zufällig ausgelosten Gruppe von 20 Stimmberechtigten zusammen. Somit handelt es sich bei den Teilnehmenden durchgehend um Privatpersonen. Für sie gelten im Rahmen des Projekts Demoscan also grundsätzlich lediglich die Anforderungen an Interventionen Privater in den Abstimmungskampf. Der Flyer darf demnach keine falschen oder offensichtlich missverständlichen Informationen enthalten und nicht erst so kurz vor der Abstimmung veröffentlicht werden, dass die Berücksichtigung anderer Informationsquellen den Stimmberechtigten nicht mehr möglich ist.⁹¹ Andererseits kann ein gewisser behördlicher Einfluss auf den Inhalt des Flyers nicht völlig ausgeschlossen werden, zumal die Teilnehmenden die Informationen, auf die sie sich beim Verfassen des Flyers stützen sollen, unter anderem aus Quellen beziehen, die unter staatlichem Einfluss stehen.⁹²

Würde der Demoscan-Flyer ausserdem gemeinsam mit den offiziellen Abstimmungserläuterungen versendet, könnte für die Adressatinnen und Adressaten leicht der Eindruck entstehen, dass es sich um eine behördliche Stellungnahme handelt.

Als heikel könnte sich zudem die Tatsache erweisen, dass die Teilnehmenden gemäss Projektplanung eine Vergütung von 700 CHF pro Person für die Teilnahme am Bürgerpanel an zwei Wochenenden erhalten sollen. Aufgrund dieses nicht unerheblichen Betrages könnte – zumindest dem äusseren Anschein nach – ein Abhängigkeitsverhältnis zwischen den Teilnehmenden und dem Gemeinwesen entstehen. Dies könnte wiederum die Einordnung des Demoscan-Flyers als rein private Äusserung im Abstimmungskampf in Frage stellen.

⁸⁸ BGE 112 Ia 332 E. 4c; zu den Anforderungen siehe vorne S. 8 f.

⁸⁹ Siehe vorne S. 9.

⁹⁰ Zu den Anforderungen siehe vorne S. 7 f.

⁹¹ Siehe vorne S. 7 f.

⁹² Vgl. vorne S. 15.

e. Fazit

Nachdem nun grundsätzlich davon auszugehen ist, dass es sich bei «Demoscan Aargau» insgesamt um eine Abstimmungsintervention handelt und ein Teil der Projektbeteiligten als staatliche Akteure zu qualifizieren sind, stellt sich die Frage, ob die Intervention auch den staatlichen Akteuren zugerechnet werden kann, ob also tatsächlich eine behördliche Intervention in den Abstimmungsprozess vorliegt.

Grund dafür ist die Tatsache, dass die Beteiligungen des ZDA als öffentliches Unternehmen unter staatlichem Einfluss sowie der städtischen und kantonalen Verwaltung überwiegend finanzieller und organisatorischer Natur sind. Die inhaltliche Einflussnahme auf den Willensbildungsprozess geschieht vor allem durch den Demoscan-Flyer, welcher von Panelteilnehmenden in ihrer Funktion als Privatpersonen verfasst wird. Insofern ist vor allem relevant, wie umfassend der Begriff der Intervention verstanden wird. Wird das gesamte Demoscan-Projekt darunter gefasst, so ist die Intervention den Behörden zurechenbar. Trennt man hingegen die wissenschaftliche Komponente des Projektes von der inhaltlichen und definiert nur den Flyer als eigentlichen Eingriff in den Abstimmungsprozess, läge eine rein private Intervention vor. Da sich die organisatorischen Handlungen des ZDA jedoch nicht gänzlich von den Inhalten des Flyers trennen lassen – so stützen sich die Panelteilnehmenden beim Verfassen des Flyers beispielsweise auf die Information der Fachpersonen, welche ihrerseits vom ZDA ausgewählt wurden –, wird im Folgenden einer Gesamtbetrachtung des Projektes Vorrang eingeräumt.

Insgesamt ist daher davon auszugehen, dass die Rolle des ZDA als Projektleitung von «Demoscan Aargau» eine Abstimmungsintervention behördlicher Natur darstellt und somit die erhöhten Anforderungen an einen behördlichen Eingriff in die Willensbildungsfreiheit gemäss Art. 34 Abs. 2 BV einzuhalten sind. Auch die von ihrer Stellung als Gesellschafterin bzw. Gesellschafter des ZDA losgelöste Beteiligung der Stadt Aarau und des Kantons Aargau an der Durchführung von «Demoscan Aargau» durch finanzielle, aber auch logistische Unterstützung, ist als behördliche Intervention in den Abstimmungskampf zu qualifizieren. In Bezug auf die Fachpersonen können zum jetzigen Zeitpunkt keine genaueren Aussagen gemacht werden, da diese noch nicht feststehen. Sollten jedoch Mitglieder der Regierung oder Verwaltung in ihrer Behördenfunktion im Rahmen des Projekts tätig werden, so sind auch diesbezüglich die Anforderungen an behördliche Interventionen zu beachten.

3. Qualifizierung bezüglich örtlicher Zuständigkeit

Wie bereits dargelegt, beurteilt sich die Zulässigkeit einer behördlichen Intervention in den Abstimmungskampf eines anderen Gemeinwesens danach, ob das intervenierende Gemeinwesen vom Ausgang der Abstimmung in besonderer Weise betroffen ist.⁹³ Dass eine solche besondere Betroffenheit bei «Demoscan Aargau» aller Voraussicht nach nicht gegeben wäre, ergibt sich bereits aus dem Sinn und Zweck des Projekts. Die Auswahl der Abstimmungsvorlage, welche Gegenstand des Projekts sein soll, erfolgt vor allem aufgrund zeitlicher Kriterien. So muss die Durchführung des Projekts in erster Linie mit der Volksabstimmung koordinierbar sein. Der konkrete Inhalt der Abstimmungsvorlage wird bei der Auswahl, wenn überhaupt, dann nur nachrangig berücksichtigt. Jedwede besondere Betroffenheit des Kantons Aargau bzw. der Stadt Aarau wären somit rein zufällig.

Da kantonale Volksabstimmungen zahlenmässig weniger häufig vorkommen als nationale Abstimmungen⁹⁴ und auch die Abstimmungstermine seltener stattfinden,⁹⁵ böte eine nationale Volksabstimmung für die Durchführung des Projekts eine grössere Flexibilität. Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Gutachtens geht daher auch die Projektplanung eher in die Richtung, dass eine Abstimmungsvorlage des Bundes Gegenstand von «Demoscan Aargau» werden soll.

⁹³ Siehe vorne S. 10 f.

⁹⁴ In den Jahren 2011–2020 stimmte die aargauische Stimmbevölkerung insgesamt über 45 kantonale Vorlagen ab, www.ag.ch > Verwaltung > Departement Finanzen und Ressourcen > Statistik > Publikationen und Analysen > Politik (besucht am 28.02.2022). Im selben Zeitraum kamen auf Bundesebene 84 Abstimmungsvorlagen vor das Stimmvolk, www.bk.admin.ch > Politische Rechte > Volksabstimmungen > Chronologische Volksabstimmungen (besucht am 28.02.2022).

⁹⁵ In den Jahren 2011–2020 gab es im Kanton Aargau 24 Abstimmungstermine, www.ag.ch > Verwaltung > Departement Finanzen und Ressourcen > Statistik > Publikationen und Analysen > Politik (besucht am 28.02.2022). Im selben Zeitraum gab es auf Bundesebene 32 Abstimmungssontage, www.bk.admin.ch > Politische Rechte > Volksabstimmungen > Chronologische Volksabstimmungen (besucht am 28.02.2022).

Die geplante Beteiligung der Staatskanzlei Aargau sowie der Stadtkanzlei Aarau am Projekt – sei es aufgrund ihrer Gesellschafterstellung am ZDA, aufgrund des Versands des Einladungsbriefes und des Demoscan-Flyers an die Stimmberechtigten oder gar durch Einbindung von Verwaltungsmitgliedern als Fachpersonen am Bürgerpanel – würde in diesem Fall eine vertikale (bottom-up) behördliche Intervention in den Abstimmungskampf auf Bundesebene darstellen. In Ermangelung einer besonderen Betroffenheit des Kantons Aargau oder der Stadt Aarau – es ist kaum vorstellbar, dass zufälligerweise genau eine Bundesvorlage ausgewählt werden kann, die den diesbezüglich hohen Anforderungen der Rechtsprechung genügen würde –, ist eine solche Intervention bedenklich. Dies gilt im Übrigen auch für die Mitwirkung der Stadtkanzlei Aarau für den Fall, dass doch eine kantonale Abstimmungsvorlage zum Gegenstand von «Demoscan Aargau» gemacht würde. Hingegen würden für die Staatskanzlei des Kantons Aargau in diesem Fall nur noch die Anforderungen für behördliche Interventionen im eigenen Gemeinwesen gelten.

In der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichts wurde nun allerdings wiederholt betont, dass es im Zusammenhang mit behördlichen Interventionen nicht so sehr um die Frage der Zulässigkeit als vielmehr um deren Art und Wirkung gehen müsse.⁹⁶ Massgeblich sei, dass die Informationen in sachlicher, transparenter und verhältnismässiger Weise zur offenen Meinungsbildung beitragen.⁹⁷ Inwiefern sich diese Anmerkung auf die Unterscheidung zwischen behördlichen Interventionen in den Abstimmungskampf des eigenen Gemeinwesens und behördlichen Interventionen in den Abstimmungskampf anderer Gemeinwesen auswirkt, bleibt allerdings bis dato unklar.

Zusammengefasst wäre die Beteiligung der Staatskanzlei des Kantons Aargau unproblematisch, sofern dem Demoscan-Projekt eine kantonale Abstimmungsvorlage zugrunde gelegt und der Inhalt den Erfordernissen von Transparenz, Sachlichkeit und Verhältnismässigkeit genügen würde. Demgegenüber könnte die Intervention der Stadtkanzlei Aarau in eine kantonale Abstimmungsvorlage ebenso wie die Intervention der Staatskanzlei Aargau in eine Abstimmung auf Bundesebene einen aus rechtlicher Perspektive unzulässigen Eingriff in den Abstimmungskampf darstellen, lässt sich doch der Rechtsprechung bisher nicht klar entnehmen, ob die Voraussetzung der besonderen Betroffenheit beim Eingriff in den Abstimmungskampf eines übergeordneten Gemeinwesens mittlerweile ganz aufgegeben wurde. Umso mehr muss bei der Umsetzung des Demoscan-Projekts ein besonderes Augenmerk auf die Sachlichkeit, die Verhältnismässigkeit und die Transparenz gelegt werden.

4. Gesetzliche Grundlage

Wie bereits erörtert wurde, benötigen staatliche Handlungen gemäss dem Legalitätsprinzip eine gesetzliche Grundlage (Art. 5 Abs. 1 BV).⁹⁸

Die Forschungstätigkeit des ZDA ist durch die vertraglich zugesicherte⁹⁹ und grundrechtlich geschützte Forschungsfreiheit (Art. 20 BV, § 14 KV/AG) gedeckt. Dies gilt auch für die Intervention in den Abstimmungsprozess mittels Demoscan. Insofern besteht eine genügende gesetzliche Grundlage für die Durchführung von «Demoscan Aargau».

Ungeachtet dieser Tatsache müssen behördliche Eingriffe zwecks Gewährleistung der freien Willensbildung i.S.v. Art. 34 Abs. 2 BV stets den oben dargestellten Anforderungen der Transparenz, Sachlichkeit und Verhältnismässigkeit genügen. Diese Grundsätze sind demnach auch im Rahmen der durch die Forschungsfreiheit legitimierten Projekten des ZDA einzuhalten.

⁹⁶ Erstmals in Urteil des BGer 1C_412/2007 vom 18. Juli 2008 E. 6.2; danach verschiedentlich wiederholt, explizit für die Intervention eines Kantons in den Abstimmungskampf auf Bundesebene in BGE 143 I 78 E. 4.4 und zuletzt wieder in BGE 145 I 175 E. 5.1.

⁹⁷ Urteil des BGer 1C_412/2007 vom 18. Juli 2008 E. 6.2.

⁹⁸ Siehe vorne S. 11.

⁹⁹ ZDA-Vertrag, S. 3.

5. Fazit

Wie schon festgestellt, stellt das Forschungsprojekt «Demoscan Aargau» in seiner Gesamtheit keine rein private Intervention in einen Abstimmungskampf dar. Verschiedene Aspekte des Projektes erschweren jedoch auch eine eindeutige Einordnung als behördliche Intervention.

Einerseits lässt sich der Forschungszweck des Projektes nur begrenzt mit dem Begriff der Intervention in Einklang bringen. Andererseits erweist sich die Einflussnahme auf den Meinungsbildungsprozess insofern als zielgerichtet, als nur zwei Gemeinden des Kantons Aargau (Aarau als Treatment-Gemeinde sowie eine in Grösse und Struktur stark verschiedene Gemeinde als Treatment-Kontrastgemeinde) den Demoscan-Flyer im Vorfeld zur Abstimmung erhalten werden. Dieses Vorgehen ist zwar unumgänglich, um einen positiven Einfluss des Flyers auf die Stimmbeteiligung überhaupt messen zu können, führt aber zu einer Informationsdisparität zwischen den Stimmberechtigten der beiden Treatment-Gemeinden und denjenigen aller anderen Gemeinden des Kantons (bei einer kantonalen Abstimmungsvorlage) bzw. der Schweiz (bei einer nationalen Abstimmungsvorlage). Obwohl es nicht zuletzt aufgrund der unzähligen potenziellen Informationsquellen regelmässig der Fall ist, dass nicht alle Stimmberechtigten vor einer Abstimmung denselben Informationsstand besitzen, lässt sich aufgrund der Konzeption des Forschungsprojektes wohl kaum vermeiden, dass der Eindruck einer Ungleichbehandlung in der Informationspolitik der Behörden und damit der Anschein einer gerichteten Einflussnahme auf den Abstimmungsprozess entstehen könnte. Insgesamt handelt es sich also nicht eindeutig um eine Intervention im klassischen Sinne.

Sodann ist eine Vielzahl verschiedener Akteure beteiligt, welche in Bezug auf die durch sie getätigte Intervention unterschiedlichen Anforderungen unterliegen. Ausschlaggebend ist unter diesem Gesichtspunkt auch, ob zur Beantwortung der Frage nach dem Vorliegen einer behördlichen Intervention in den Abstimmungsprozess eine Gesamtbetrachtung des Projektes erfolgt oder die Beiträge der verschiedenen Akteure individuell betrachtet werden. Immerhin gelangt nur der von Privaten im Rahmen des Panels verfasste Flyer als Output an die Öffentlichkeit und kann dadurch den Meinungsbildungsprozess direkt in massgeblicher Weise zu beeinflussen. Die behördlichen Akteure nehmen hingegen durch die Organisation und Durchführung des Projektes und allenfalls ihre Funktion als Expertinnen und Experten lediglich einen indirekten Einfluss. Zwecks Gewährleistung einer rechtlich möglichst unbedenklichen Projektdurchführung empfiehlt sich daher eine ganzheitliche Betrachtung des Projekts und eine Beachtung der Kriterien der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit in allen Projektstadien.

Um dem Grundsatz der Sachlichkeit Genüge zu tun, ist sicherzustellen, dass sowohl die fachlichen Inputs im Rahmen des Panels als auch der Demoscan-Flyer selbst ein umfassendes Bild der wichtigsten Vor- und Nachteile der Abstimmungsvorlage vermitteln. Dies steht im Einklang mit der Projektkonzeption, denn der Flyer soll gemäss Projektbeschreibung eine möglichst kompakte und gut verständliche Übersicht über den Abstimmungsgegenstand geben. Einerseits soll die Vorlage zusammengefasst werden, andererseits sollen je die drei wichtigsten Argumente für und gegen die Vorlage aufgezeigt werden. Eine Abstimmungsempfehlung soll hingegen gerade nicht enthalten sein. Die bisherigen Flyer aus der Durchführung von Demoscan in Genf und Sion können in Bezug auf das Kriterium der Sachlichkeit als positive Beispiele dienen.¹⁰⁰ Bei der Auswahl der Fachpersonen ist darauf zu achten, dass die Pro- und Contra-Lager gleichmässig vertreten sind und ihnen eine möglichst gleiche Plattform, z.B. in Bezug auf die Redezeit, gewährt wird.

Ausschlaggebend sind gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung bei behördlichen Meinungsäusserungen im Abstimmungskampf die Kriterien der Transparenz und der Nachvollziehbarkeit in Bezug auf ihre Legitimität und Urheberschaft.¹⁰¹ Für die Stimmberechtigten muss also einerseits klar ersichtlich sein, dass der Demoscan-Flyer lediglich die Ansicht des Panels und nicht der Behörden enthält. Andererseits sollte erkennbar sein, unter

¹⁰⁰ Rapport citoyen rédigé par le panel citoyen de Sion und notice citoyenne rédigé par le panel citoyen «demoscan» de Genève, abrufbar unter demoscan.ch > Genève 2021 bzw. demoscan.ch > Sion 2019 (besucht am 8. März 2022).

¹⁰¹ BGE 145 I 175 E. 6.1; BGE 145 I 1 E. 6.5.2.

wessen Mitwirkung und gestützt auf welche Informationen der Flyer zustande gekommen ist. Die Identität der referierenden Fachpersonen, die von ihnen vermittelten Inhalte sowie idealerweise auch die Identität der Panelteilnehmenden sollte daher offengelegt werden, wobei es natürlich zwischen dem Transparenzerfordernis und dem Interesse an der Geheimhaltung besonders schützenswerter Personendaten abzuwägen gilt (§ 9 IDAG/AG). Die Idee eines gemeinsamen Versands von Demoscan-Flyer und offiziellen Abstimmungserläuterungen wurde vorliegend zwar verworfen, soll aber der Vollständigkeit halber und im Hinblick auf mögliche zukünftige Durchführungen von Demoscan in anderen Gemeinden kurz thematisiert werden. Durch einen gemeinsamen Versand könnte bei den Stimmberechtigten nämlich der Eindruck entstehen, dass auch der Flyer die Standpunkte der kantonalen bzw. kommunalen Regierungen enthält und damit Teil der amtlichen Abstimmungserläuterungen bildet. Dies steht in grundsätzlichem Widerspruch zu der vom Bundesgericht verlangten Transparenz und sollte daher vermieden werden.

Unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit ist sicherzustellen, dass der behördliche Einsatz finanzieller Mittel in einem verhältnismässigen Rahmen gehalten wird. Auch diesbezüglich gibt es gewisse Abgrenzungsschwierigkeiten. Je nachdem, ob das gesamte Projekt oder nur der Demoscan-Flyer als Intervention in den Abstimmungskampf gesehen werden, wären für die Beurteilung dieser Frage der gesamte Projektkredit oder nur die Kosten für Druck und Versand des Flyers massgebend. Da das Ziel des Projekts gerade nicht die politische Positionierung für oder gegen die betroffene Abstimmungsvorlage ist, lässt sich ein Vergleich mit den finanziellen Mitteln der «Gegenseite», wie er in der Rechtsprechung regelmässig vorgenommen wird,¹⁰² zudem nicht ohne Weiteres anstellen. Nichtsdestotrotz muss auf einen verhältnismässigen Einsatz der öffentlichen Mittel geachtet werden. Insbesondere stellt sich die Frage, ob die über eine reine Spesenvergütung (60 CHF) hinausgehende finanzielle Entschädigung der Teilnehmenden im Umfang von 640 CHF diesen Anforderungen standhält. Darüber hinaus sollte auch der Inhalt des Flyers den Ansprüchen des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes genügen können. Die darin enthaltenen Informationen sollten demnach einen eigenständigen Beitrag zur Meinungsbildung leisten und nicht nur die offiziellen Abstimmungserläuterungen in anderen Worten wiedergeben.

¹⁰² Siehe vorne S. 9.

Frage 2: Potenzielle Rechtsfolgen einer unzulässigen Intervention

Wie herausgearbeitet wurde, bringt die Durchführung von «Demoscan Aargau» einige rechtliche Schwierigkeiten mit sich. So sind die Anforderungen an als behördliche Interventionen zu qualifizierende Äusserungen und Handlungen besonders hoch und die Intervention in den Abstimmungskampf eines anderen Gemeinwesens ist ganz grundsätzlich nur in sehr engen Grenzen zulässig. Diese rechtlichen Schwachpunkte könnten das Resultat der Volksabstimmung anfällig für Beschwerden machen, welche eine unzulässige Beeinflussung des Abstimmungskampfes monieren. Nachfolgend werden daher die konkreten Beschwerdemöglichkeiten exemplarisch für den Kanton Aargau dargelegt, um anschliessend die Risiken einer Beschwerde im Zusammenhang mit «Demoscan Aargau» zu evaluieren.

I. Beschwerdemöglichkeiten

1. Rechtsmittel auf kantonaler Ebene

Bereits das Bundesrecht sieht vor, dass die Kantone gegen behördliche Akte – ausgenommen Akte des Parlamentes und der Regierung –, welche die politischen Rechte der Stimmberechtigten in kantonalen Angelegenheiten verletzen können, ein Rechtsmittel an ein kantonales Gericht¹⁰³ vorsehen müssen (Art. 88 Abs. 2 BGG). Im Kanton Aargau können Unregelmässigkeiten bei der Durchführung einer *kantonalen* Abstimmung dementsprechend gemäss § 66 GPR/AG mittels Wahl- und Abstimmungsbeschwerde geltend gemacht werden. Über die Beschwerde entscheidet bei kantonalen Abstimmungen das Verwaltungsgericht des Kantons Aargau als einzige Instanz (§ 71 Abs. 1 GPR/AG). Beschwerdeberechtigt ist jede stimmberechtigte Person des betreffenden Abstimmungskreises (§ 67 Abs. 2 GPR/AG). Gerügt werden können unter anderem Rechtsverletzungen (§ 55 Abs. 1 VRPG/AG). Die Beschwerde ist innert drei Tagen nach Entdeckung des Beschwerdegrundes, spätestens aber am dritten Tag nach der Veröffentlichung des Abstimmungsergebnisses einzureichen (§ 68 GPR/AG).

Für Unregelmässigkeiten bei *eidgenössischen* Volksabstimmungen ist hingegen eine sogenannte Abstimmungsbeschwerde an die jeweilige Kantonsregierung vorgesehen (Art. 88 Abs. 1 lit. b BGG, Art. 77 Abs. 1 lit. b BPR). Im Kanton Aargau liegt die Zuständigkeit demnach beim Regierungsrat (vgl. auch § 71 Abs. 2 GPR/AG). Es kann grundsätzlich gegen jede Art von Unregelmässigkeit Beschwerde erhoben werden, also gegen förmliche Rechtsakte ebenso wie gegen behördliche Realakte, behördliches Unterlassen oder private Handlungen. Nicht anfechtbar sind jedoch Entscheide, die einer Bundesbehörde obliegen.¹⁰⁴ Sind die gerügten Unregelmässigkeiten nach ihrer Art oder ihrem Umfang jedoch nicht geeignet, das Hauptresultat der Abstimmung wesentlich zu beeinflussen, so ist die Kantonsregierung von Bundesrechts wegen angehalten, die Abstimmungsbeschwerde ohne nähere Prüfung abzuweisen (Art. 79 Abs. 2^{bis} BPR). Beschwerdeberechtigt sind alle Stimmberechtigten, wobei sich dieser Kreis wohl nicht auf die Stimmberechtigten des von den Unregelmässigkeiten betroffenen Kantons beschränkt, sondern alle Schweizer Stimmberechtigten umfasst.¹⁰⁵ Ausserdem können auch politische Parteien, Initiativ- und Referendumskomitees sowie weitere an Unterschriftensammlungen oder Abstimmungskampagnen beteiligte Vereinigungen Beschwerde erheben.¹⁰⁶ Beanstandet werden kann die Feststellung des Sachverhaltes, aber auch Rechtsverletzungen und sonstige Fehler, welche die freie Willensbildung der Stimmberechtigten verletzen könnten.¹⁰⁷ Die Beschwerde muss ebenfalls innert drei Tagen seit Entdeckung des Beschwerdegrundes, spätestens aber am dritten Tag nach der Veröffentlichung der Ergebnisse im kantonalen Amtsblatt eingereicht werden (Art. 77 Abs. 2 BPR). Beachtenswert ist ausserdem, dass die Kantonsregierung nicht nur auf Beschwer-

¹⁰³ BGE 134 I 199 E. 1.2.

¹⁰⁴ Zum Ganzen GRISEL, N 314; HILLER, S. 18.

¹⁰⁵ GRISEL, N. 319 m.w.H. zur kontroversen Beurteilung der Frage in der Lehre.

¹⁰⁶ GRISEL, N. 318; HILLER, S. 26.

¹⁰⁷ GRISEL, N. 317; HILLER, S. 21.

de hin, sondern auch von Amtes wegen Unregelmässigkeiten im Abstimmungsverfahren feststellen und die nötigen Verfügungen zur Behebung der Mängel treffen kann (Art. 79 Abs. 2 BPR).

Eine Beschwerde wegen Verletzung der Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) aufgrund einer für unzulässig angesehenen Einmischung in den Abstimmungskampf durch das Projekt «Demoscan Aargau» ist demnach sowohl in kantonalen als auch in eidgenössischen Angelegenheiten unter Beachtung der entsprechenden Beschwerde Voraussetzungen möglich. In eidgenössischen Angelegenheiten kann zudem die Kantonsregierung von Amtes wegen gegen Mängel im Abstimmungsverfahren Massnahmen eingreifen.

2. Beschwerde ans Bundesgericht

Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht betreffend Volksabstimmungen in *kantonalen* Angelegenheiten ist zulässig gegen Akte letzter kantonalen Instanzen (Art. 82 lit. c i.V.m. Art. 88 Abs. 1 lit. a BGG). Dementsprechend wäre im Falle von «Demoscan Aargau» ein Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau in zweiter Beschwerdeinstanz vor dem Bundesgericht anfechtbar. Gegen den Beschwerdeentscheid der aargauischen Kantonsregierung i.S.v. Art. 77 BPR betreffend einen *eidgenössischen* Abstimmungskampf steht in zweiter Instanz ebenfalls die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. c i.V.m. Art. 88 Abs. 1 lit. b BGG, Art. 80 Abs. 1 BPR). Im Kern handelt es sich dabei in beiden Fällen um dieselbe Beschwerdeart, weshalb ihre Voraussetzungen nachfolgend gemeinsam dargelegt werden können.

Angefochten werden können u.a. alle behördlichen Akte, d.h. formelle Rechtsakte aber auch Realakte, welche im Zusammenhang mit Abstimmungen ergehen.¹⁰⁸ Nicht angefochten werden können hingegen Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates (Art. 189 Abs. 4 BV).

Beschwerdelegitimiert sind alle natürlichen Personen, die in der fraglichen Angelegenheit stimmberechtigt sind (Art. 89 Abs. 3 BGG). Ausserdem sind vor allem auch die im Gebiet des betroffenen Gemeinwesens tätigen politischen Parteien sowie politische Vereinigungen wie beispielsweise Initiativ- und Referendumskomitees beschwerdeberechtigt.¹⁰⁹ Daneben können auch Gemeinden und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften Beschwerde erheben, wenn sie die Verletzung verfassungsrechtlicher Garantien, allen voran die Gemeindeautonomie i.S.v. Art. 50 Abs. 1 BV, rügen (Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG).

Die Beschwerdeführenden müssen zudem am Verfahren vor der Vorinstanz – also in kantonalen Angelegenheiten dem Verfahren vor dem aargauischen Verwaltungsgericht, in eidgenössischen vor der Kantonsregierung¹¹⁰ – teilgenommen haben und dort mit ihren Anträgen mindestens teilweise unterlegen sein oder aber ihnen muss die Teilnahmemöglichkeit verwehrt gewesen sein (Art. 89 Abs. 1 lit. a BGG).

Ausserdem müssen sie ein aktuelles praktisches Interesse an der Beschwerdeführung besitzen, d.h. die gerügte Verletzung der politischen Rechte muss im Zeitpunkt des Urteils noch bestehen und der dadurch entstandene Nachteil durch ein Urteil zu ihren Gunsten beseitigt werden können. Andernfalls ist eine Beschwerde nur möglich, sofern eine Grundsatzfrage von öffentlichem Interesse vorliegt, welche unter den genannten Voraussetzungen des aktuellen Interesses kaum je rechtzeitig entschieden werden könnte.¹¹¹

Beschwerdegrund ist die Verletzung der politischen Rechte bzw. der Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 95 lit. a BGG i.V.m. Art. 34 Abs. 2 BV). Dabei muss unmittelbar die Ausübung der politischen Rechte durch die Stimmberechtigten betroffen sein.¹¹² Darunter fallen insbesondere auch Rügen bezüglich Mängel in den Abstimmungserläuterungen sowie unzulässiger Interventionen in den Abstimmungskampf.¹¹³

¹⁰⁸ KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, N 1791; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, N 1720.

¹⁰⁹ BGE 147 I 420 E. 1.3; BGE 134 I 172 E. 1.3.1.

¹¹⁰ Vgl. dazu vorne S. 20.

¹¹¹ Anstelle vieler BGE 135 I 79 E. 1.1.

¹¹² STEINMANN/MATTLE, BSK BGG, Art. 82 N 82.

¹¹³ KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, N 1712.

Die Beschwerdefrist für die Anfechtung des Entscheids der kantonalen Rechtsmittelinstanz betreffend eine kantonale Abstimmung beträgt 30 Tage (Art. 100 Abs. 1 BGG), für die Anfechtung des Entscheids der Kantonsregierung betreffend eine eidgenössische Abstimmung fünf Tage (Art. 100 Abs. 3 lit. b BGG).

In zweiter Instanz ist demnach sowohl in kantonalen als auch eidgenössischen Angelegenheiten eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht wegen Verletzung der Abstimmungsfreiheit i.S.v. Art. 34 Abs. 2 BV im Zusammenhang mit «Demoscan Aargau» möglich.

II. Folge einer Verletzung der Abstimmungsfreiheit

Wie dargelegt stehen den Stimmberechtigten grundsätzlich Beschwerdemöglichkeiten gegen von ihnen als unrechtmässig empfundene Interventionen im Vorfeld einer Abstimmung offen. Die Frage nach dem potenziellen Erfolg einer solchen Beschwerde ist allerdings eine andere.

Nach ständiger bundesgerichtlicher Praxis bemessen sich die Folgen einer Verletzung des Anspruchs auf freie und unverfälschte Stimmabgabe i.S.v. Art. 34 Abs. 2 BV nämlich danach, mit welcher Wahrscheinlichkeit der Mangel das Abstimmungsergebnis beeinflusst hat. Eine Aufhebung der Abstimmung erfolgt nur ausnahmsweise, wenn die monierte Verletzung erheblich war und das Ergebnis der Abstimmung beeinflussen haben könnte. Dies ist insbesondere bei knappen Abstimmungsergebnissen der Fall. Nicht aufgehoben wird eine Abstimmung hingegen, wenn die Möglichkeit, dass die Abstimmung ohne den Mangel anders ausgefallen wäre, nach den gesamten Umständen als so gering erscheint, dass sie nicht mehr ernsthaft in Betracht fällt.¹¹⁴

Unter diesen restriktiven Voraussetzungen ist es unwahrscheinlich, dass der durch Demoscan verursachte Eingriff in einen eidgenössischen Abstimmungskampf zu einer Gutheissung einer Abstimmungsbeschwerde und Aufhebung des Abstimmungsergebnisses führen würde. Immerhin findet die Intervention lediglich in zwei von 2148 Schweizer Gemeinden statt.¹¹⁵ Dazu kommt, dass die Aufhebung eines nationalen Abstimmungsergebnisses bisher erst einmal vorgekommen ist.¹¹⁶ Demnach könnte nur ein sehr knappes Abstimmungsergebnis vernünftigerweise überhaupt zu einer Aufhebung des Abstimmungsergebnisses führen, da ansonsten die Wahrscheinlichkeit, dass Demoscan das Abstimmungsergebnis beeinflussen haben könnte, nicht ausreichend hoch sein wird.

Im Falle einer kantonalen Abstimmungsvorlage ist die Wahrscheinlichkeit, dass es infolge der Demoscan-Intervention zu einer Aufhebung des Abstimmungsergebnisses kommen könnte, tendenziell etwas höher. Dies hängt unter anderem auch von der Grösse der Treatment-Kontrastgemeinde ab. Nichtsdestotrotz wird die Intervention wiederum nur zwei von 200 Aargauer Gemeinden betreffen,¹¹⁷ womit auch bei einer kantonalen Abstimmung die Voraussetzungen für die Aufhebung der Abstimmung nicht so leicht erfüllt sein dürften.

¹¹⁴ Zum Ganzen BGE 135 I 292 E. 4.4; vgl. als Beispiel für als ausreichend schwer taxierte Mängel, um eine eidgenössische Abstimmung aufzuheben BGE 145 I 207 E. 4.1–4.3.

¹¹⁵ Stand am 1.1.2022, bfs.admin.ch > Grundlagen und Erhebungen > Amtliches Gemeindeverzeichnis der Schweiz (besucht am 7.3.2022).

¹¹⁶ Urteil des BGer 1C_338/2018 vom 10. April 2019.

¹¹⁷ Stand am 1.1.2020, www.ag.ch > Verwaltung > Departement Finanzen und Ressourcen > Statistik > Publikationen und Analysen > Gemeindeverzeichnis (besucht am 7.3.2022).

Fazit: Rechtliche Risiken und Empfehlungen

I. Rechtliche Risiken im Zusammenhang mit «Demoscan Aargau»

Zusammenfassend lassen sich anhand der vorstehenden Ausführungen folgende Aspekte als wichtigste Problemfelder bei «Demoscan Aargau» identifizieren:

Zunächst einmal lassen sich die beteiligten Entitäten von «Demoscan Aargau» nicht alle eindeutig den von der Rechtsprechung entwickelten Kategorien von Urhebern einer Intervention in den Abstimmungskampf (Private, Behörden und Unternehmen unter staatlichem Einfluss) zuordnen. Für die einzelnen Interventionshandlungen der verschiedenen Akteure gelten sodann unterschiedliche Anforderungen.¹¹⁸ Das Projekt hat ausserdem die Besonderheit, dass es – ähnlich wie die Abstimmungserläuterungen der Exekutive – nicht darauf abzielt, das Ergebnis von Abstimmungen in die eine oder andere Richtung zu beeinflussen, sondern vielmehr den Informationsstand und die Qualität der Willensbildung zu verbessern. Vor diesem Hintergrund könnte das Projekt auch einen komplett neuen rechtlichen Sachverhalt darstellen, für welchen andere Regeln gelten könnten als für die bisher in der Rechtsprechung behandelten Abstimmungsinterventionen. Dennoch ist angesichts der Projektorganisation und -finanzierung sowie der Beteiligung des ZDA eine Abhängigkeit von mehreren staatlichen Stellen gegeben, sodass einstweilen davon auszugehen ist, dass «Demoscan Aargau» eine behördliche Intervention in den Abstimmungsprozess darstellt.¹¹⁹

Sollte die in Frage stehende Volksabstimmung auf der Staatsebene des intervenierenden Gemeinwesens, also im Kanton Aargau, stattfinden, dürfte eine Intervention mit Demoscan einigermassen problemlos möglich sein. Problematischer ist hingegen der Eingriff in eine Abstimmung einer anderen Staatsebene (z.B. bei einer eidgenössischen Abstimmung). Eine Intervention ist unter diesen Umständen nämlich nur möglich, wenn das eingreifende Gemeinwesen vom Gegenstand der Abstimmung besonders betroffen ist.¹²⁰ Aufgrund der Natur und des Zwecks des Projektes wird diese Bedingung jedoch voraussichtlich nicht erfüllt sein.¹²¹ Eine Intervention in die Abstimmung eines anderen Gemeinwesens derselben Staatsebene (z.B. Abstimmung in einem anderen Kanton) wäre aus den gleichen Gründen problematisch. Zu beachten ist jedoch, dass das Projekt bzw. der Demoscan-Flyer nicht die Position des Gemeinwesens bzw. seiner Regierung repräsentieren wird, wodurch sich der Sachverhalt massgeblich von den bisherigen in der Rechtsprechung behandelten Fällen unterscheidet.

Auch wenn die Intervention in Form des Demoscan-Projektes zulässig ist, ist die Art und Weise seiner Umsetzung von entscheidender Bedeutung. Die staatliche Intervention muss den Grundsätzen der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit entsprechen. Ausserdem muss die Behörde mit einer gewissen Zurückhaltung handeln.¹²² Letzteres dürfte im Falle von «Demoscan Aargau» wenig problematisch sein, da sich die direkte Intervention der Behörden voraussichtlich auf den Versand des Flyers beschränken wird. Ebenso wenig sollte der Grundsatz der Objektivität ein Problem darstellen, da eine ausgeglichene Formulierung des Informationsflyers ja gerade eines der konzeptionellen Ziele von Demoscan ist.

Mit gewissen Schwierigkeiten verbunden ist hingegen die Einhaltung des Transparenzerfordernisses. Aufgrund der Anzahl der am Projekt beteiligten Akteure, ist der Einfluss der einzelnen Personen auf das Projekt für die Stimmberechtigten nicht offensichtlich erkennbar. Hinzu kommt, dass die Gründe für bestimmte relevante Aspekte der Projektorganisation, insbesondere die Auswahl der Panelistinnen und Panelisten sowie der Treatment-Gemeinden, nicht ohne Weiteres ersichtlich sind. Mit entsprechenden Massnahmen ist es jedoch möglich, die Transparenz bedeutend zu erhöhen.¹²³

¹¹⁸ Siehe vorne S. 12 ff.

¹¹⁹ Siehe im Detail vorne S. 16.

¹²⁰ Vgl. vorne S. 9 f.

¹²¹ Siehe vorne S. 17.

¹²² Vgl. zu den Begriffen vorne S. 8 f.

¹²³ Zu geeigneten Verbesserungsmassnahmen hinten S. 25 f.

In Bezug auf die Verhältnismässigkeit der Intervention, gestaltet sich vor allem die Identifikation derjenigen finanziellen Mittel, die überhaupt als der Intervention dienend angesehen würden, schwierig. Das heisst, dass ein – wenn auch eher bescheidenes – Risiko besteht, dass bei der Umsetzung des derzeitigen Projektkonzepts der Grundsatz der Verhältnismässigkeit im Hinblick auf die verwendeten finanziellen Mittel verletzt werden könnte.

Schliesslich ist zu erwähnen, dass die Aufhebung einer Abstimmung aufgrund einer Beschwerde nur selten erfolgt und, solange das Projekt einen bescheidenen Umfang behält, im Rahmen von Demoscan nicht in Frage kommen sollte. Jedoch sollte die Auswahl der an den Projekten beteiligten Gemeinden vorausschauend getroffen werden, da eine Aufhebung der Abstimmung vom Ausmass der Beeinflussung des Abstimmungsergebnisses abhängt.¹²⁴ Dass eine Aufhebung der Abstimmung selten erfolgt, schliesst jedoch nicht aus, dass ein Gericht die Intervention dennoch als rechtswidrig beurteilen könnte – mit entsprechenden negativen Folgen für die Reputation des Projekts.

II. «Best Practice»-Empfehlungen

Basierend auf dieser Risikoeinschätzung sollen im Folgenden Empfehlungen für die Durchführung von «Demoscan Aargau» im Sinne einer Best Practice ausgearbeitet werden. Diese sollen es ermöglichen, die politikwissenschaftlichen Forschungsinteressen zu verwirklichen und gleichzeitig das aus rechtswissenschaftlicher Perspektive nicht ganz unwesentliche Konfliktpotenzial zu vermindern.

1. Auswahl der Abstimmungsvorlage

Da zuständigkeitsübergreifende Interventionen in Abstimmungskämpfe mit einem besonderen Konfliktpotenzial verbunden sind, ist nachdrücklich zu empfehlen, diese zu vermeiden oder zumindest auf ein Minimum zu beschränken:

- Als Forschungsgegenstand von Demoscan sollte daher idealerweise eine kantonale Abstimmungsvorlage ausgewählt werden, wobei in dieser Konstellation die Beteiligung der Stadt- bzw. Gemeindegemeinden nach Möglichkeit auszuschliessen oder auf ein Minimum zu beschränken ist. Eine Zusammenarbeit mit der kantonalen Staatskanzlei ist demgegenüber erstrebenswert.¹²⁵
- Muss aus praktischen Gründen – beispielsweise mangels einer geeigneten Abstimmungsvorlage im Zeitraum der Projektdurchführung – dennoch auf eine nationale Abstimmungsvorlage ausgewichen werden, ist dementsprechend von einer Zusammenarbeit mit der kantonalen Verwaltung abzusehen und bei Bedarf eher eine Kooperation mit der Bundeskanzlei anzustreben.

2. Auswahl der Treatment-Gemeinden

Bei der Auswahl der zweiten Treatment-Gemeinde (neben Aarau) sollte Wert darauf gelegt werden, dass keine allzu grosse Gemeinde ausgewählt wird. Damit sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass durch die Einmischung in den Abstimmungskampf in diesen beiden Gemeinden das Abstimmungsergebnis gekippt werden könnte. Die Gutheissung einer allfälligen Abstimmungsbeschwerde und eine damit verbundene Aufhebung des Abstimmungsergebnisses wird dadurch unwahrscheinlich.

3. Empfehlungen bzgl. Teilnehmenden und Fachpersonen

Die an Demoscan teilnehmenden Stimmberechtigten sowie Fachpersonen treten grundsätzlich in ihrer Funktion als Private auf und sind damit in Bezug auf ihr Wirken weniger strengen Anforderungen unterworfen. Um ihre Unabhängigkeit vom Gemeinwesen – beziehungsweise dessen Anschein – und damit ihre Stellung als Privatperson zu bewahren, sind folgende Anregungen zu beachten:

¹²⁴ Siehe vorne S. 22.

¹²⁵ Vgl. hinten S. 25.

- Für Fachpersonen und Teilnehmende sollten Ausstandsregelungen dahingehend festgelegt werden, dass keine Regierungsmitglieder oder Mitarbeitende von öffentlichen Verwaltungen oder Kanzleien als Experten und Expertinnen oder Mitglieder des Bürgerpanels an Demoscan teilnehmen dürfen. Für sonstige Behördenmitglieder sollte eine Teilnahme an Demoscan demgegenüber unproblematisch sein, solange sie dies in ihrer Rolle als Private tun und diese Tatsache auch nach aussen erkennbar ist.
- Die Auswahl der Fachpersonen sollte möglichst ausgewogen sein. Das heisst die Fachpersonen sollten dem Abstimmungsresultat gegenüber entweder neutral eingestellt sein oder aber die Anzahl der Vertreter und Vertreterinnen der Pro- und der Contra-Seite sollte ausgeglichen sein.
- Das Entgelt für die Teilnehmenden sollte sich auf eine reine Spesenvergütung beschränken. Es sollten demnach nur die den Teilnehmenden effektiv aufgrund der Teilnahme am Bürgerpanel entstandenen Kosten (z.B. Reisekosten) abgegolten werden. Auf eine darüberhinausgehende finanzielle Entschädigung der Teilnehmenden sollte dagegen eher verzichtet werden.

4. Versand des Demoscan-Flyers

Besonders heikel ist die Art und Weise des Versands der Einladungen für das Bürgerpanel und des Informationsflyers. Grundsätzlich sollte verhindert werden, dass aufgrund der gewählten Versandart der Anschein entsteht, dass es sich bei dem Flyer um eine behördliche Meinungsäusserung handelt.

- Um einen behördlichen Anschein durch den Versand über die Staats- oder Stadtkanzlei zu verhindern, sollte in Betracht gezogen werden, dass das ZDA die Briefe selbst versendet. Eine Zusammenarbeit mit den Kanzleien hinsichtlich der Herausgabe der Zustelladressen an das ZDA sollte hingegen unproblematisch sein.
- Sollte dies aus logistischen oder datenschutzrechtlichen Gründen nicht umsetzbar sein, kann der Versand gegebenenfalls dennoch durch die Kanzleien erfolgen. Dabei gilt es jedoch folgende Punkte zu beachten:
 1. Der Versand sollte trotz finanzieller Vorteile nicht gemeinsam mit den offiziellen Abstimmungserläuterungen erfolgen.
 2. Der Flyer sollte einen Hinweis enthalten, dass es sich dabei nicht um eine behördliche Meinungsäusserung handelt (siehe z.B. Disclaimer im Rapport Citoyen von Demoscan in Sion).¹²⁶

5. Sachlichkeit und Transparenz

Von besonderer Wichtigkeit bei jeglicher Art von behördlichen Interventionen im Vorfeld von Abstimmungen, insbesondere aber bei solchen ausserhalb des örtlichen Zuständigkeitsbereichs einer Behörde, ist die Einhaltung der strengen Anforderungen an Sachlichkeit, Transparenz und Verhältnismässigkeit. Wie oben erwähnt können bei Demoscan v.a. die Sachlichkeit und die Transparenz durch gezielte Massnahmen adressiert werden.

Unter dem Gesichtspunkt der *Transparenz* gibt es zahlreiche Punkte, die den Stimmberechtigten offengelegt werden sollten. Empfehlenswert wäre, dass dem Demoscan-Flyer nachfolgende Informationen beigefügt werden:

- Ziel und Aufbau des Projektes: Es sollte klar dargelegt werden, dass es sich um ein Forschungsprojekt zu demokratischer Partizipation handelt und der Zweck nicht in der materiellen Beeinflussung des Abstimmungsresultates liegt.
- Projektbeteiligungen: Es sollte die Identität aller Teilnehmenden offengelegt werden (Mitarbeitende des ZDA, Teilnehmende, Fachpersonen, allfällige Mitglieder der öffentlichen Verwaltung).
- Ausstandsregeln: Zudem sollten die für die Beteiligten geltenden Ausstandsregeln¹²⁷ offengelegt werden.
- Finanzierung: Die Rolle des ZDA bei der Durchführung – und damit verbunden die Tatsache der Finanzierung von Demoscan durch die öffentliche Hand – sollte transparent gemacht werden.

¹²⁶ Im Detail dazu siehe sogleich S. 25.

¹²⁷ Vgl. zu den Empfehlungen betreffend Ausstandsregeln vorne S. 24 f.

- Urheberschaft des Flyers: Das Bürgerpanel muss als Urheberin bzw. Urheber des Informationsflyers klar erkennbar sein. Es sollte betont werden, dass es sich nicht um eine behördliche Stellungnahme handelt und die beteiligten Behörden nicht für den Inhalt des Flyers, sondern lediglich für den institutionellen Rahmen des Projekts zuständig sind. Unterstützend könnte als Absender bzw. Absenderin zum Beispiel “Bürgerpanel” oder eine ähnliche Bezeichnung gewählt werden.
- Betroffene Gemeinden: Die Kriterien zur Auswahl der beiden Treatment-Gemeinden und idealerweise auch der Kontrollgemeinden sollten offengelegt werden.

Ein Verweis auf eine Internetseite, welche die notwendigen Informationen enthält, wäre im Übrigen ebenfalls denkbar, führt aber für die non-digital natives unter den Stimmberechtigten möglicherweise zu einer Transparenzeinbusse.

In Bezug auf die *Sachlichkeit* gilt es folgende Punkte zu beachten:

- Die Formulierung des Flyers hat möglichst neutral zu sein. Es sollte daraus demnach keine Abstimmungsempfehlung hervorgehen.
- Die Argumente für und gegen die Annahme der Initiative/des Referendums sollten gleichmässig sein, sowohl in Bezug auf ihre Anzahl als auch auf ihren Inhalt (z.B. keine Mehrfachnennungen desselben Arguments in bloss paraphrasierter Form).
- Die Argumente müssen sachlich richtig sein.
- Es sollte darauf verzichtet werden, lediglich die Argumente der offiziellen Abstimmungserläuterungen in einer anderen Formulierung zu wiederholen. Gewisse Überschneidungen in der Argumentationslinie sind selbstverständlich unproblematisch, jedoch sollte sich der Flyer inhaltlich noch massgeblich von den Abstimmungserläuterungen unterscheiden.

6. Zusammenfassung

Abschliessend sind noch einmal die wichtigsten Empfehlungen in zusammengefasster Form dargelegt:

- Vermeiden von eidgenössischen Abstimmungen als Gegenstand des Projekts bzw. Zusammenarbeit mit der Kanzlei der gleichen Staatsebene.
- Verzicht auf gemeinsamen Versand von Demoscan-Flyer und Abstimmungsunterlagen. Dafür aber Beilegen eines «Disclaimers» bzw. einer Informationsbroschüre.
- Berücksichtigung der Transparenzanforderungen während der gesamten Projektdurchführung.

Literatur

- BIAGGINI GIOVANNI, BV Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2017 (zit. BIAGGINI, Komm. BV)
- DUBEY JACQUES, Droits fondamentaux, Bd. II: Libertés, garanties de l'Etat de droit, droits sociaux et politiques, Basel 2018
- GRISEL ETIENNE, Initiative et référendum populaires, Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse, 3. Aufl., Bern 2004
- HÄFELIN ULRICH et al., Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2020
- HILLER CHRISTOPH, Die Stimmrechtsbeschwerde, Diss. Zürich 1990
- KIENER REGINA/RÜTSCHÉ BERNHARD/KUHN MATHIAS, Öffentliches Verfahrensrecht, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2021
- KÖLZ ALFRED/HÄNER ISABELLE/BERTSCHI MARTIN, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2013
- LANGER LORENZ, Kantonale Interventionen bei eidgenössischen Abstimmungskämpfen, ZBl 2017, S. 183 ff. (zit. LANGER, kantonale Interventionen)
- LANGER LORENZ, Staatliche Nutzung von Social Media-Plattformen, AJP 2014, S. 946 ff. (zit. LANGER, Staatliche Nutzung)
- MARTENET VINCENT/DUBEY JACQUES (Hrsg.), Commentaire Romand, Constitution fédérale, Basel 2021 (zit. BEARBEITERIN/BEARBEITER, CoRo BV)
- MÜLLER GEORG, Die innenpolitische Neutralität der kantonalen öffentlichen Unternehmen, ZBl 1987, S. 425 ff.
- NIGGLI MARCEL ALEXANDER/UEBERSAX PETER/WIPRÄCHTIGER HANS/KNEUBÜHLER LORENZ (Hrsg.), Basler Kommentar Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl., Basel 2018 (zit. BEARBEITERIN/BEARBEITER, BSK BGG)
- PIRKER BENEDIKT, Behördliche Interventionen in Abstimmungskämpfe, AJP 2017, S. 1366 ff.
- SÄGESSER THOMAS, Amtliche Abstimmungserläuterungen: Grundlagen, Grundsätze und Rechtsfragen, AJP 2014, S. 924 ff.
- STEINMANN GEROLD, Interventionen des Gemeinwesens im Wahl- und Abstimmungskampf, AJP 1996, S. 256 ff.
- TÖNDURY ANDREA M., Intervention oder Teilnahme? Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Kommunikation im Vorfeld von Volksabstimmungen, ZBl 2011, S. 341 ff.
- WALDMANN BERNHARD/BELSER EVA MARIA/EPINEY ASTRID (Hrsg.), Basler Kommentar Bundesverfassung, Basel 2015 (zit. BEARBEITERIN/BEARBEITER, BSK BV)

Abkürzungen

Abs.	Absatz
ADF	Abteilung Allgemeine Demokratieforschung, Zentrum für Demokratie Aarau
AJP	Aktuelle Juristische Praxis
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
a.M.	anderer Meinung
Bd.	Band
BGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts
BGer	Bundesgericht
BGG	Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (SR 173.110)
BPR	Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR) vom 17. Dezember 1976 (SR 161.1)
BSK	Basler Kommentar
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
bzw.	beziehungsweise
CHF	Schweizer Franken
CoRo	Commentaire romand
d.h.	das heisst
Diss.	Dissertation
E.	Erwägung
et al.	und andere
f./ff.	und folgende
FHNW	Fachhochschule Nordwestschweiz
Fn.	Fussnote
GPR/AG	Gesetz über die politischen Rechte des Kantons Aargau vom 10.03.1992 (SAR 131.100)
Hrsg.	Herausgeber
IDAG/AG	Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen des Kantons Aargau vom 24.10.2006 (SAR 150.700)
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
Komm.	Kommentar
KV/AG	Verfassung des Kantons Aargau, vom 25. Juni 1980 (SAR 110.000).
lit.	litera
LS	Loseblattsammlung des Kantons Zürich (systematische Rechtssammlung)

m.w.H.	mit weiteren Hinweisen
N	(Rand-)Note
OG/AG	Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (Organisationsgesetz), vom 26. März 1985 (SAR 153.100)
OR	Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (SR 220)
Rz.	Randziffer
S.	Seite
SAR	Systematische Sammlung des Aargauischen Rechts
SNB	Schweizerische Nationalbank
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SV FHNW	Staatsvertrag zwischen den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn über die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) vom 27. Oktober 2004 / 9. November 2004 / 18. / 19. Januar 2005) (SAR 426.070)
u.a.	unter anderem
u.E.	unseres Erachtens
UniG/ZH	Universitätsgesetz des Kantons Zürich vom 15. März 1998 (LS 415.11)
UZH	Universität Zürich
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
VGPR/AG	Verordnung zum Gesetz über die politischen Rechte (VGPR), vom 25. November 1992 (SAR 131.111)
VPR	Verordnung über die politische Rechte (VPR), vom 24. Mai 1978 (SR 161.11)
VRPG/AG	Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG) des Kantons Aargau vom 4. Dezember 2007 (SAR 271.200)
z.B.	zum Beispiel
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
ZDA	Zentrum für Demokratie Aarau
ZDA-Vertrag	Vertrag zwischen Stadt Aarau, vertreten durch den Stadtrat Aarau, Rathaus, 5000 Aarau, Universität Zürich, vertreten durch die Universitätsleitung, Künstlergasse 15, 8001 Zürich, Kanton Aargau, vertreten durch den Regierungsrat, Regierungsgebäude, 5001 Aarau, Fachhochschule Nordwestschweiz, Schulthess-Allee 1, 5200 Brugg, vertreten durch die Direktion betreffend Gründung und Betrieb des ZDA (abrufbar unter https://www.zdaarau.ch/dokumente/Gesellschaftsvertrag-ZDA.pdf)
zit.	zitiert