

*Newsletter*  
1 / 2022

2. Juni 2022

## **Wie Gemeinden bei Abstimmungen informieren dürfen**

**Moderne Kommunikationskanäle eröffnen attraktive Möglichkeiten, um Stimmberechtigte über eine Vorlage zu informieren. Doch im Abstimmungskampf ist nicht alles zulässig. Zu unterscheiden ist dabei zwischen drei Phasen. Ein Überblick.**

Der Regierungsrat und das Justiz- und Sicherheitsdepartement beschäftigten sich jüngst mit zwei Beschwerdeverfahren zum Thema Informationen der Stimmberechtigten über Sachgeschäfte, die einer Abstimmung unterliegen. Gerade auch mit Blick auf die heutige Vielfalt von Kommunikationskanälen herrscht in einigen Gemeinden Unsicherheit: Was müssen sie kommunizieren? Was dürfen sie, was nicht? Der vorliegende Beitrag versteht sich als Ergänzung zur [Wegleitung zum Verfassen von Abstimmungsbotschaften bei Urnenabstimmungen](#) und verschafft einen Überblick.

### **Ausgangslage**

Viele Gemeinden haben sich im Legislaturprogramm oder in Erlassen eine transparente und aktuelle Kommunikation der Bevölkerung auf die Fahne geschrieben. Vermehrt nutzen sie dazu auch Kanäle wie Webseiten oder Social-Media. Im Zusammenhang mit dieser transparenten Kommunikation hatten sich der Regierungsrat und das Justiz- und Sicherheitsdepartement in der letzten Zeit vor allem mit dieser Frage zu befassen: Wie darf die Information im Zusammenhang mit Sachgeschäften erfolgen, die einer Abstimmung unterliegen?

In diesem Zusammenhang empfiehlt sich eine Aufteilung des Prozesses in drei Phasen, in denen unterschiedlich informiert werden kann bzw. muss. Nachfolgend ist die Rede von *Vorphase*, *Abstimmungsreife* und *Abstimmungskampf*.

### **1.) Vorphase: keine Einschränkungen**

Bis ein Geschäft zur Abstimmung kommt, kann einige Zeit verstreichen. Je nach Inhalt und Komplexität erfolgen Vorprojekte, Planungen, das Einsetzen von Kommissionen und Arbeitsgruppen, Vernehmlassungsverfahren usw. Dabei nimmt das Geschäft konkrete Gestalt an. In dieser Phase unterliegen die Gemeinden grundsätzlich keinen abstimmungsrechtlichen Einschränkungen in der Kommunikation. Sie sind in der Wahl der Mittel und Form frei – unter Vorbehalt anderer rechtlicher sowie finanzieller Schranken. Das Gemeinwesen ist beispielsweise immer an den Grundsatz der Verhältnismässigkeit gebunden.

#### Mögliche Kommunikationsmittel Phase 1

*Information an Gemeinde- oder Orientierungsversammlung, Informationsveranstaltungen, Beiträge in Gemeindepublikationsblatt / Social Media-Kanälen der Gemeinde, Projektwebsite (bei komplexeren Projekten), Vernehmlassungsverfahren, usw.*

## **2.) Abstimmungsreife: vollständige und sachliche Information**

In dieser nächsten Phase steht der Abstimmungsgegenstand definitiv fest. Er muss durch kein anderes staatliches Organ wie ein Parlament mehr behandelt werden und ist nun den Stimmberechtigten zum Beschluss vorzulegen. Spätestens jetzt tritt die Behörde in den Anwendungsbereich von Artikel 34 Absatz 2 der Bundesverfassung über (politische Rechte, Abstimmungsfreiheit). Sie hat nun die Pflicht, die Stimmberechtigten über den Abstimmungsgegenstand mittels Botschaft vollständig und sachlich zu informieren. Wenn Gegenpositionen zur Behörde bekannt sind, sind auch deren wichtigste Gegenargumente zu erwähnen – beispielsweise die Minderheitsmeinung im Parlament, eine Stellungnahme des Initiativ- oder Referendumskomitees, wesentliche Gegenpositionen in der Bevölkerung. Die Grundsätze und Anleitungen dazu sind in der eingangs erwähnten Wegleitung des JSD zum Inhalt der Abstimmungsbotschaften festgehalten. Nun gilt es für die Gemeindebehörden auch ein Stückweit, das Geschäft aus den Händen zu geben und die weitere Diskussion den gesellschaftlichen und politischen Kräften zu überlassen.

### Mögliche Kommunikationsmittel Phase 2

*Abstimmungsbotschaft (allenfalls begleitende Medienmitteilung oder -konferenz) der Gemeindebehörde*

## **3.) Abstimmungskampf: Informationen zurückhaltend einsetzen**

Nach dem Versand der Abstimmungsbotschaft beginnt die dritte Phase. Jetzt haben sich die Behörden grundsätzlich mit weiteren Informationen zurückzuhalten. Indes gilt es, einige Pflichten, Rechten und Grundsätze zu beachten.

### *Informationspflichten*

- Eine Informationspflicht besteht von Gesetzes wegen: spätestens zwei Wochen vor dem Abstimmungstag (besser früher) sind sachdienliche, über die Abstimmungsbotschaft hinausgehende Grundlageninformationen zum Geschäft zur Verfügung zu stellen (Pläne, Gutachten, Verträge, Berichte von Behörden und dergleichen, vgl. § 22 StRG).
- Eine Interventionspflicht (Richtigstellung) besteht nur, wenn die Willensbildung der Stimmberechtigten in schwerwiegender Art beeinträchtigt oder gar verunmöglicht ist.

### *Informationsrechte*

Eine aktive Kommunikation ist den Behörden auch in der Phase des Abstimmungskampfes nicht verboten – obwohl nun grundsätzlich Zurückhaltung gefordert wird. Ziel der behördlichen Kommunikation muss immer der Beitrag zu einer objektiven und unverfälschten Meinungsbildung sein. Zusätzliche Informationen der Behörden sind dann zulässig, wenn die Komplexität des Abstimmungsgegenstandes Zusatzinformationen erfordert (z.B. komplexere Bau- und Finanzprojekte mit Steuererhöhung und Sparpaket).

### *Kommunikationsgrundsätze*

Wenn die Behörde kommuniziert, dann sind – bereits ab Beginn der Abstimmungsreife einer Vorlage – folgende Grundsätze zu beachten:

**Vollständigkeit/Sachlichkeit/Objektivität:** Das Gebot der Sachlichkeit verbietet, über den Zweck und die Tragweite einer Vorlage falsch zu orientieren, für die Meinungsbildung bedeutende Gegebenheiten zu verschweigen oder Argumente von gegnerischen Referendums- oder Initiativkomitees falsch wiederzugeben. Prognosen sollen als solche kenntlich gemacht werden und müssen im Bemühen um Objektivität erstellt worden sein. Zudem gilt:

- Die Behörde hat die Pflicht, richtig und wahr zu informieren. Sie vertritt nicht nur eine Seite, sondern hat eine Vorlage korrekt mit allen bedeutsamen Vor- und Nachteilen zu beleuchten, damit sich die Stimmberechtigten ein umfassendes Bild machen können.

Sie darf sich aber auch klar positionieren und festhalten, ob sie der Vorlage zustimmt oder sie ablehnt.

→ Die Abstimmungsbotschaft ist und bleibt für die Behörde das passende Mittel, um diesen Kriterien nachzukommen. Darin kann sie alle Aspekte einer Vorlage umfassend darlegen. Schwieriger ist es, diesem Gebot bei der Verwendung anderer Kommunikationsmittel nachzukommen. Trotzdem hat die Behörde objektiv zu bleiben, wenn sie von sich aus informiert. So sind beispielsweise in längeren Medienmitteilungen oder Videobotschaften nicht nur die eigenen Argumente für oder gegen eine Vorlage zu erwähnen, sondern auch die wichtigsten bekannten Gegenpositionen. Nicht immer möglich und nötig ist es, dem Gebot der Vollständigkeit bei kurzen Statements oder bei externen Medienanfragen nachzukommen. Hier ist es dafür umso wichtiger, sachlich Auskunft zu geben, nicht propagandistisch.

**Transparenz:** Dieses Kriterium verbietet eine verdeckte behördliche Einflussnahme auf den Willensbildungsprozess. Die Autorschaft und deren Interessen müssen in der Information vollständig offengelegt werden. Eine verdeckte finanzielle Intervention, wie die Unterstützung eines Komitees, ist unter keinen Umständen zulässig.

**Verhältnismässigkeit:** Der Einsatz von unverhältnismässig hohen finanziellen Mitteln ist unzulässig. Zudem müssen behördliche Informationen zu eigenen Vorlagen geeignet sein, zur offenen Meinungsbildung beizutragen. Ferner dürfen sie nicht in dominanter und unverhältnismässiger Art im Sinne einer eigentlichen Propaganda eine freie Willensbildung der Stimmberechtigten erschweren oder geradezu verunmöglichen.

Der Mitteleinsatz – Geld wie auch Publikationsformen – darf nicht unverhältnismässig im Vergleich zu den Mitteln sein, die Privaten im Abstimmungskampf zur Verfügung steht. Die Behörde darf also nicht mehr einsetzen, als Privaten ohne erhebliche Opfer möglich ist. Hier geht es um Fairness und Waffengleichheit. Denn wie bereits erwähnt, ist es nicht Sache der Gemeindebehörden, den Abstimmungskampf zu führen. Diesen hat sie in weiten Teilen den privaten Akteuren zu überlassen.

### Mögliche Kommunikationsmittel Phase 3

→ *Aus Sicht der gesellschaftlichen und politischen Kräfte: Flyer, Plakate, Leserbriefe, Inserate, Gründung und Unterstützung von Komitees, Werbeartikel, usw.*

→ *Aus Sicht der Behörde: Zurückhaltung bei weiteren Informationen. Es gibt grundsätzlich keine verbotenen Mittel, sie müssen aber den Umständen angepasst sein.*

Das Fazit: Auch im Zusammenhang mit Abstimmungen können Gemeinden mit modernen Kommunikationskanälen und -mitteln arbeiten. Je näher jedoch der Abstimmungstermin rückt, desto mehr Vorsicht ist geboten.

**Elvira Schneider**

In diesem Zusammenhang ist zudem ein [neuer LGVE erschienen](#).



Justiz- und Sicherheitsdepartement  
**Abteilung Gemeinden**  
Bundesplatz 14  
6002 Luzern

Telefon 041 228 64 83  
gemeinden@lu.ch