

Bericht und Antrag des Regierungsrats  
vom 18. September 2007 an den Landrat  
zur kantonalen Volksinitiative "für massvolle Abstimmungsinformationen statt Behördenpropaganda"

---

## **I. KURZFASSUNG**

Die Volksinitiative "für massvolle Abstimmungsinformationen statt Behördenpropaganda" verlangt eine Ergänzung der Kantonsverfassung mit einem neuen Artikel 97a über die Information vor Abstimmungen. Danach soll die Informationstätigkeit des Regierungsrats vor Abstimmungen mit wenigen Ausnahmen verboten werden. Vorgeschlagen werden die folgenden Massnahmen:

- Verbot der Informations- und Propagandatätigkeit für den Regierungsrat im Vorfeld von Abstimmungen. Ausgenommen bleibt eine sachliche Broschüre mit den Erläuterungen des Regierungsrats an die Stimmberechtigten, die die befürwortenden und ablehnenden Argumente ausgewogen zu berücksichtigen hat (so genanntes Abstimmungsbüchlein).
- Verbot der Finanzierung, Durchführung und Unterstützung von Informationskampagnen oder -veranstaltungen Dritter sowie der Herstellung und Verbreitung von weiterem Abstimmungsmaterial.
- Verbot von Umfragen über den Abstimmungsgegenstand.

Der Regierungsrat lehnt die Initiative insbesondere aus folgenden Gründen ab:

Der Regierungsrat hält sich bei seiner Informationstätigkeit im Vorfeld von kantonalen oder eidgenössischen Abstimmungen an die vom Bundesgericht vorgegebenen Leitlinien. Die Initiative will dem Regierungsrat einen eigentlichen Maulkorb aufsetzen. Nach der Initiative zulässig blieben einzig die amtlichen Erläuterungen (Abstimmungsbüchlein). Auf offensichtlich falsche oder irreführende Äusserungen von Parteien, Verbänden und weiteren interessierten Kreisen könnte der Regierungsrat - entgegen der heutigen Rechtsprechung des Bundesgerichts - hingegen nicht reagieren. Auch wäre es ihm un-

tersagt, über neue erhebliche Tatsachen, deren Kenntnis für eine objektive Entscheidung über eine Vorlage notwendig ist, zu informieren. Dadurch würde der Anspruch der Stimmberechtigten verletzt, ihren Willen frei und in Kenntnis aller wesentlichen Gründe bilden zu können. Den Stimmberechtigten würde ein wesentlicher Teil der Informationen vorenthalten, was der freien Meinungs- und Willensbildung abträglich wäre. Die Stimmberechtigten haben Anspruch darauf, zu erfahren, wie ihre Regierung über eine Vorlage denkt und warum sie diese oder jene Haltung vertritt. Die Initiative erlaubte Interessenvertretern, ohne Einwirkungs- oder Korrekturmöglichkeiten des Regierungsrats Falsch-aussagen und damit Manipulationen der Stimmberechtigten. Der regierungsrätliche Informationsauftrag ist auf Grund der bundesgerichtlichen Praxis heute ausreichend geregelt. Die bundesgerichtlichen Abstimmungsinformationsgrundsätze werden vom Regierungsrat eingehalten. Eine Verankerung dieser Grundsätze auf Verfassungsstufe bringt keine Verbesserung.

Der Regierungsrat empfiehlt dem Landrat, die Initiative dem Volk zur Ablehnung zu empfehlen.

## II. FORMELLES

### A. Einreichung und Wortlaut der Initiative

Die Volksinitiative "für massvolle Abstimmungsinformationen statt Behördenpropaganda" wurde am 31. Oktober 2006 von einem Initiativkomitee, bestehend aus Mitgliedern der Schweizerischen Volkspartei Uri (SVP) eingereicht.

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

"Die unterzeichneten stimmberechtigten Schweizer Bürgerinnen und Bürger stellen hiermit, gestützt auf Artikel 17, 24, 27 und 28 der Kantonsverfassung und gemäss dem kantonalen Gesetz vom 21. Oktober 1979 über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte folgendes Begehren:

Die Kantonsverfassung (KV) vom 28. Oktober 1984 wird wie folgt geändert:

#### **Artikel 97a** Information vor Abstimmungen (**neu**)

Der Regierungsrat garantiert die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe insbesondere durch:

- a) objektive, ausgewogene und sachliche Information, die bis spätestens zum Zeitpunkt des Versands des Stimmmaterials stattzufinden hat. Alle weiteren Informationskampagnen oder -veranstaltungen sind zu unterlassen.
- b) Erläuterungen im Abstimmungsbüchlein die kurz, objektiv, ausgewogen und sachlich die befürwortenden und ablehnenden Argumente enthalten. Urheberkomitees von Volksinitiativen und Referenden können mindestens einen Viertel selber formulierte Abstimmungserläuterungen einbringen.
- c) Enthaltung bei Erstellung oder Verbreitung von weiterem Abstimmungsmaterial. Als Abstimmungsmaterial gelten insbesondere Plakate, Briefe, Informationsbroschüren und dergleichen.
- d) Enthaltung jeder direkten oder indirekten Finanzierung, Durchführung und Unterstützung von Informationskampagnen oder -veranstaltungen Dritter.
- e) Unterlassung von Umfragen über den Abstimmungsgegenstand."

## **B. Zustandekommen der Initiative**

Am 5. Dezember 2006 hat der Regierungsrat festgestellt, dass die Initiative "für massvolle Abstimmungsinformationen statt Behördenpropaganda" mit 810 gültigen Unterschriften formell zu Stande gekommen ist. Der Beschluss wurde im Amtsblatt Nr. 50 vom 15. Dezember 2006 veröffentlicht.

## **C. Gültigkeit der Initiative**

Die Initiative erfüllt die Formvorschriften der Kantonsverfassung (KV; RB 1.1101) und des Gesetzes über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte (WAVG; RB 2.1201).

Das Gebot der Einheit der Materie ist gewahrt. Die Initiative ist als gültig zu betrachten.

## **D. Behandlungsfrist**

Kantonale Volksinitiativen sind spätestens anderthalb Jahre nach ihrer Einreichung dem Volk zur Abstimmung vorzulegen (Art. 28 Abs. 3 KV). Demnach läuft bei der vorliegenden Initiative die Behandlungsfrist Ende April 2008 ab.

### III. BEURTEILUNG DER INITIATIVE

#### A. Begründung der Initiative durch die Initiantinnen und Initianten

Die Initiantinnen und Initianten begründen das Volksbegehren wie folgt:

##### **"Ausgangslage**

##### **a) Warum eine Volksinitiative?**

In früheren Zeiten überliessen die Behörden die Willensbildung dem freien Spiel der politischen Kräfte. Spätestens seit der EWR-Abstimmung 1992 änderte sich das. In der Folge versuchte der Bundesrat regelmässig durch Propagandakampagnen im Vorfeld von Volksabstimmungen, die Stimmberechtigten zu einem bestimmten Abstimmungsverhalten zu bewegen. Allein im Jahr 2003 wendete man beim Bund mindestens 73,6 Mio. Franken für Öffentlichkeitsarbeit auf.

##### **b) Notwendige Informationen**

Erläuterungen und Meinungsäusserungen sind bei politischen Abstimmungen aus vielen Quellen möglich. Erwünscht wird dies namentlich aus Medien, Parteien, Verbänden usw. Nach der Praxis des Bundesgerichts hingegen sollen Behörden nur aus triftigen Gründen in den Abstimmungskampf eingreifen. Gerade bei behördlichen Informationen gilt es zu beachten, dass die Stimmberechtigten ein Recht darauf haben, im Vorfeld von Abstimmungen über die Position der Regierung informiert zu werden. Die Behörden sind bei ihrer Informationsbeteiligung nicht frei. Bezüglich Sachlichkeit, Transparenz, Verhältnismässigkeit und Fairness sind sie an strenge Anforderungen gebunden. Nur wenn diese Anforderungen eingehalten werden, kann von Behördeninformation (und gerade nicht von Behördenpropaganda) gesprochen werden.

##### **c) Volkssouveränität**

Bei der auf Volkssouveränität aufbauenden Demokratie ist das Volk der Regierung übergeordnet. Alle Menschen sind gleichberechtigt und alle Meinungen sind gleichwertig. Daher gibt es nicht "richtige" oder "falsche" politische Meinungen. Wenn jetzt die Regierung bei Volksabstimmungen nur noch der eigenen Meinung zum Durchbruch verhelfen will, ist dies zutiefst undemokratisch und führt zu einer "gelenkten Demokratie". Das Verhältnis Volk und Regierung ist auf den Kopf gestellt und entspricht einem autoritären Führerstaat.

##### **d) Von "richtigen" und "falschen" Entscheiden**

Wenn sich der Regierungsrat in den Abstimmungskampf einmischt und für seine "richtige" Meinung kämpft, dann gibt es automatisch zwei Lager. Eines dafür und eines dagegen. Im schweizerischen respektive ernerischen Staatssystem tritt aber der Bundesrat resp. der Regierungsrat bei einer Niederlage nicht zurück, sondern hat die vom Volk gefällten Entscheide umzusetzen. In derartigen Situationen kann der Regierungsrat nicht glaubhaft den Volksbeschluss vollziehen. Dieser Vorgang ist sicherlich einer der Gründe, weshalb das Vertrauen in die Politik und die Politiker/innen gesunken ist.

**e) Aktuelle Situation im Kanton Uri**

Politisch Interessierten fällt seit längerem auf, dass sich der Regierungsrat von seiner bewussten Zurückhaltung im Vorfeld von Abstimmungen entfernt hat. Gerade die beiden Volksinitiativen "5 statt 7 mit gerechtem Wahlsystem" sowie die Referendumsabstimmung über den kantonalen Mutterschaftsurlaub zeigen deutlich auf: Die Urner Regierung ist bereit, für eine Abstimmungsvorlage an vorderster Front mitzukämpfen. Dem ist nicht genug. Auch bei zahlreichen Abstimmungen auf Bundesebene (bspw. Schengen/Dublin, Juni 2005; Personenverkehrsabkommen mit der EU, September 2005) liess es sich der Regierungsrat nicht nehmen, auf plakativen Inseraten Abstimmungsparolen an den Bürger oder an die Bürgerin zu bringen.

**f) Absicht der "Urner Behördenpropagandainitiative"**

Die "Urner Behördenpropagandainitiative" will:

- dass der Regierungsrat spätestens bis zum Versand des Stimmmaterials die Bevölkerung durch objektive, ausgewogene und sachliche Informationen orientiert;
- ein Abstimmungsbüchlein des Regierungsrats, das inhaltlich kurz und objektiv ist, sowie ausgewogen und sachlich die befürwortenden und ablehnenden Argumente enthält;
- dass der Regierungsrat nebst dem Abstimmungsbüchlein kein zusätzliches Abstimmungsmaterial herstellt und verbreitet sowie keine Drittpersonen (beispielsweise politische Parteien oder private Organisationen) in irgendwelcher Form unterstützt.

Die Initiantinnen und Initianten der "Behördenpropagandainitiative" wollen an der Tradition anknüpfen, dass die Weiterbildung bei Volksabstimmungen (fast) frei von regierungsrätlicher Parteinahme zu erfolgen hat. Sollte dies in Zukunft nicht mehr möglich sein, sehen wir insbesondere Gefahren:

- Durch Behördenpropaganda kann das Volk manipuliert werden.

- Der Staat respektive die Regierung bestimmt die «political correctness», setzt die Anstandsnormen und gebärdet sich als unfehlbare Instanz. Dies führt zu staatlich finanzieller Rechthaberei.
- Der Regierungsrat wird bei Abstimmungskämpfen Partei und kann deshalb nicht mehr als unparteiische Instanz wahrgenommen werden.
- Die politische Debatte erfolgt nicht mehr im Sinne des Abwägens von Pro- und Kontra-Argumenten, sondern als Auseinandersetzung zwischen dem "Richtigen" und dem "Falschen".
- Die direkte Demokratie respektive die so genannte Volksherrschaft wird ausgehöhlt und durch die nicht verfassungskonforme "gelenkte Demokratie" abgelöst.

#### **g) Fazit**

- Das Initiativkomitee will keine "gelenkte Demokratie" und setzt sich deshalb für objektive, ausgewogene und sachliche Informationen (insbesondere im Abstimmungsbüchlein) der Urner Regierung bis spätestens zum Zeitpunkt des Versands des Stimmmaterials ein.
- Wenn die Regierung sich in Zukunft zurückhaltender bei Abstimmungsvorlagen äussert, können die Politik und die Politikerinnen respektive Politiker an Vertrauen gewinnen."

## **B. Inhalt der Initiative**

Die Initiative verlangt eine Ergänzung der Kantonsverfassung mit einem neuen Artikel 97a über die Information vor Abstimmungen. Danach soll die Informationstätigkeit des Regierungsrats vor Abstimmungen mit wenigen Ausnahmen verboten werden. Vorgesprochen werden die folgenden Massnahmen:

- a) Verbot der Informations- und Propagandatätigkeit für den Regierungsrat im Vorfeld von Abstimmungen. Ausgenommen bleibt eine sachliche Broschüre mit den Erläuterungen des Regierungsrats an die Stimmberechtigten, die die befürwortenden und ablehnenden Argumente ausgewogen zu berücksichtigen hat (so genanntes Abstimmungsbüchlein).
- b) Verbot der Finanzierung, Durchführung und Unterstützung von Informationskampagnen oder -veranstaltungen Dritter sowie der Herstellung und Verbreitung von weiterem Abstimmungsmaterial.
- c) Verbot von Umfragen über den Abstimmungsgegenstand.

Die von der Initiative vorgeschlagenen verbotenen Massnahmen gelten für die Phase nach dem Versand des Stimmmaterials an die Stimmberechtigten. Die Initiative legt somit verbindlich fest, ab welchem Zeitpunkt Informationen als Abstimmungsinformation zu verstehen sind.

Dem Regierungsrat als Kollegium auferlegt die Initiative ein grundsätzliches Verbot an der Teilnahme an Informationskampagnen oder -veranstaltungen. Ein Zeitungsinterview oder eine Teilnahme an einer Diskussion am Radio zu den Abstimmungsvorlagen sind für die Mitglieder des Regierungsrats daher ausgeschlossen.

Die Initiative nimmt einzig das so genannte Abstimmungsbüchlein vom Verbot aus. Die Abstimmungserläuterungen nach Artikel 30 Absatz 2 WAVG wären somit weiterhin zugelassen.

Die Initiative untersagt dem Regierungsrat jegliche Finanzierung, Durchführung und Unterstützung von Informationskampagnen oder -veranstaltungen sowie die Produktion, Publikation und Finanzierung von Informations- und Propagandamaterial. Buchstabe b schreibt vor, dass die Erläuterungen im Abstimmungsbüchlein die befürwortenden und ablehnenden Argumente enthalten müssen. Urheberkomitees von Volksinitiativen und Referenden wird das Recht eingeräumt, "mindestens ein Viertel selber formulierte Abstimmungserläuterungen einzubringen".

Buchstabe e verbietet die Durchführung von Umfragen über den Abstimmungsgegenstand.

## **C. Geltende Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Informationstätigkeit des Regierungsrats im Vorfeld von Abstimmungen**

### **1. Wahl- und Abstimmungsfreiheit**

Nach der Praxis des Bundesgerichts müssen Abstimmungs- und Wahlverfahren so ausgestaltet sein, dass die freie und unbeeinflusste Äusserung des Wählerwillens gewährleistet ist. Geschützt wird namentlich das Recht der aktiv Stimmberechtigten, weder bei der Bildung noch bei der Äusserung des politischen Willens unter Druck gesetzt oder in unzulässiger Weise beeinflusst zu werden (BGE 130 I 294).

Die Stimmberechtigten haben Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis aner-

kannt wird, das nicht ihren freien Willen zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Sie sollen ihre politische Entscheidung gestützt auf einen gesetzeskonformen sowie möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen können.

Aus Artikel 34 Absatz 3 BV folgt namentlich eine Verpflichtung der Behörden auf korrekte und zurückhaltende Information im Vorfeld von Abstimmungen (BGE 130 I 294). Bei Wahlen ist die Praxis strenger als bei Abstimmungen, da den Behörden bei Sachentscheiden auch eine (beschränkte) Beratungsfunktion zukommt.

## 2. Abstimmungsempfehlungen

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind gewisse behördliche Interventionen in den Meinungsbildungsprozess vor Sachabstimmungen zulässig. Dazu gehören namentlich die Abstimmungserläuterungen der Exekutive, in denen eine Vorlage zur Annahme oder Ablehnung empfohlen wird (BGE 130 I 294).

Dem Erfordernis der Sachlichkeit genügen Informationen, wenn die Aussagen wohl abgewogen sind und beachtliche Gründe dafür sprechen, wenn sie ein umfassendes Bild der Vorlage mit Vor- und Nachteilen abgeben und den Stimmberechtigten eine Beurteilung ermöglichen oder wenn sie trotz einer gewissen Überspitzung nicht unwahr und unsachlich bzw. ungenau und unvollständig sind. Aus der Pflicht zur objektiven Information folgt nicht, dass sich die Behörde in der Abstimmungserläuterung mit jeder Einzelheit der Vorlage zu befassen hätte oder dass sie sämtliche Einwendungen erwähnen müsste, die gegen die Vorlage erhoben werden könnten. Das ist schon deshalb entbehrlich, weil der behördliche Bericht keineswegs das einzige Informationsmittel im demokratischen Meinungsbildungsprozess darstellt und die Stimmberechtigten von den für oder gegen die Vorlage sprechenden Argumenten auch noch über andere Quellen Kenntnis erhalten können und sollen. Unzulässig wäre es, in den Abstimmungserläuterungen für den Entscheid der Stimmberechtigten wichtige Elemente zu unterdrücken (BGE 130 I 295).

Heute sind Abstimmungserläuterungen im Bund und in fast allen Kantonen üblich geworden. Artikel 30 Absatz 2 WAVG schreibt denn auch vor, dass in Uri kantonalen Abstimmungsvorlagen eine kurze sachliche Erläuterung beizulegen ist. Die Abstimmungsvorlagen sind in den letzten Jahrzehnten komplizierter und für die Stimmberechtigten immer schwerer verständlich geworden. Die Abstimmungserläuterungen sollen den Stimmberechtigten die Vorlagen näher bringen und ihnen ermöglichen, rational abzustimmen. In der Literatur wird vereinzelt sogar von einem verfassungsrechtlichen Gebot gesprochen, das die Behörden zur Erläuterung verpflichte (Hangartner/Kley, Die demo-

kratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, S. 1026 ff.).

Im Fall einer Abstimmung über ein Referendums- oder Initiativbegehren ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung der Standpunkt des Initiativ- oder Referendumskomitees in der amtlichen Abstimmungserläuterung angemessen zum Ausdruck zu bringen. Das Initiativkomitee hat jedoch keinen Anspruch darauf, dass ein von ihm verfasseter Text vollständig wiedergegeben wird (Hangartner/Kley, a.a.O., S. 1032).

### 3. Zusätzliches Eingreifen in den Abstimmungskampf

Ein eigentliches Eingreifen des Regierungsrats in den Abstimmungskampf ist nur ausnahmsweise und unter Beachtung der Objektivität und Verhältnismässigkeit erlaubt, soweit triftige Gründe dies rechtfertigen oder die Richtigstellung offensichtlich falscher Informationen von privater Seite es erfordern (ZBI 1998, S. 85).

Als triftiger Grund gilt eine irreführende Propaganda seitens Privater. Die Abstimmungsfreiheit kann durch Interventionen von Privaten beeinträchtigt werden. Es kann daher erforderlich sein, dass der Regierungsrat besonders krassen Verzerrungen und Verfälschungen der privaten Abstimmungspropaganda entgegentritt und grobe Fehler berichtigt. Auf diese Weise wird im Abstimmungskampf eine faire Auseinandersetzung gewährleistet.

### 4. Ausserhalb von Abstimmungen erfolgende behördliche Informationen

Neben den eigentlichen Abstimmungserläuterungen (Abstimmungsbüchlein) können nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung zusätzliche Informationen der Regierung über die Tagespresse zulässig sein, wenn irreführende Informationen zu korrigieren sind. Die Regierung kann sich aber auch ausserhalb eines anstehenden Abstimmungstermins veranlasst sehen, die Bevölkerung über ein Projekt, das erst noch konkret zu entwickeln ist, zu informieren (Hangartner/Kley, a.a.O., S. 1038). So sieht etwa Artikel 7 Organisationsverordnung (RB 2.3321) vor, dass der Regierungsrat die Öffentlichkeit über seine Absichten, Entscheidungen und Massnahmen orientiert, soweit ein allgemeines Interesse hieran besteht und durch die Information keine vorrangigen öffentlichen oder privaten Interessen verletzt werden. Diese Information kann selbstverständlich Belange betreffen, die später einmal die Hürde einer Volksabstimmung überwinden müssen. Das Bundesgericht hat diese Informationen auf kantonaler Ebene zugelassen, wenn sie sich nicht direkt auf einen konkreten Abstimmungskampf beziehen oder in das Vorfeld der Urnengänge fallen. Die Behörden müssen sich erst dann einer derartigen Einflussnahme ent-

halten, wenn der Volksentscheid unmittelbar bevorsteht. Das geschieht zweifellos mit dem Zeitpunkt der Zustellung der Abstimmungsunterlagen.

#### 5. Meinungsäußerungen und Engagement einzelner Regierungsmitglieder

Von der Frage der Informationstätigkeit des Regierungskollegiums zu unterscheiden ist das Engagement von einzelnen Regierungsmitgliedern im Vorfeld von Abstimmungen. Nach dem Bundesgericht kann einzelnen Regierungsmitgliedern weder die Teilnahme am Abstimmungskampf noch die freie Meinungsäußerung zu einer Gesetzes- oder Sachvorlage untersagt werden (BGE 130 I 295). So ist es üblich, dass Behördenmitgliedern etwa bei der Unterzeichnung von Aufrufen als Mitglieder von Abstimmungskomitees oder bei persönlichen Interventionen (namentlich in den Medien) ihren Namen auch mit ihrer amtlichen Funktion in Verbindung bringen, um ihre besondere Sachkunde und das politische Engagement für öffentliche Interessen hervorzuheben. Hingegen ist es nicht zulässig, wenn einzelne Behördenmitglieder ihren individuellen (privaten) Interventionen und Meinungsäußerungen einen unzutreffenden amtlichen Anstrich geben und den Anschein erwecken, es handle sich dabei um eine offizielle Verlautbarung namentlich einer Kollegialbehörde. Ob Inhalt und Form (etwa die Verwendung amtlichen Briefpapiers oder amtlicher Insignien) ihrer Stellungnahme geeignet sind, einen solchen falschen Anschein zu erwecken, entscheidet sich nach Massgabe der Wirkung, die sie auf die Adressatin respektive den Adressaten, nämlich den durchschnittlich aufmerksamen und politisch interessierten Stimmberechtigten, ausübt. Eine unzulässige Beeinflussung der Meinungsbildung könnte ferner in Verlautbarungen, deren "privater" Charakter unklar bleibt, in Betracht gezogen werden; etwa wenn das Behördenmitglied eine bewusst falsche oder täuschende Sachdarstellung geben würde, die wegen der Autorität seiner amtlichen Funktion nicht ohne weiteres als solche zu erkennen wäre, besonders wenn sie von der politischen Gegnerschaft nicht mehr rechtzeitig richtig gestellt werden könnte (BGE 130 I 296).

#### 6. Eingreifen in den Abstimmungskampf einer eidgenössischen Volksabstimmung

In der Regel darf sich eine Kantonsregierung nicht in eine Bundesabstimmung einmischen. Jene Parolen, die ohne finanziell gestützte Intervention ausgegeben werden, sind hingegen zulässig; immerhin haben die Kantonsregierungen analog Artikel 80 Absatz 1 BV die Regierungspolitik festzulegen. In dieser Hinsicht dürfen sie sich auch veranlasst sehen, eine Abstimmungsparole zuhanden ihrer Stimmberechtigten abzugeben (Hängartner/Kley, a.a.O., S. 1067).

### **D. Wertung der Initiative**

- Der Regierungsrat hat sich bei seiner Informationstätigkeit in den letzten Jahren an die vom Bundesgericht vorgegebenen Leitlinien zur behördlichen Information im Vorfeld von kantonalen oder eidgenössischen Abstimmungen gehalten. Auch hat der Regierungsrat keine Steuergelder für Abstimmungspropaganda eingesetzt. Demgegenüber versuchen die Initiantinnen und Initianten den Anschein zu erwecken, der Urner Regierungsrat habe sich in letzter Zeit wiederholt auf unzulässige Weise in den Abstimmungskampf eingemischt. Diese Behauptung ist haltlos.
- Die Annahme der Initiative hätte massive Einschränkungen der Informationstätigkeit des Regierungsrats im Vorfeld von Abstimmungen zur Folge. Die Initiative will dem Regierungsrat einen eigentlichen Maulkorb aufsetzen. Nach der Initiative zulässig blieben einzig die amtlichen Erläuterungen (Abstimmungsbüchlein). Auf offensichtlich falsche oder irreführende Äusserungen von Parteien, Verbänden und weiteren interessierten Kreisen könnte der Regierungsrat - entgegen der heutigen Rechtsprechung des Bundesgerichts - hingegen nicht reagieren. Auch wäre es ihm untersagt, über neue erhebliche Tatsachen, deren Kenntnis für eine objektive Entscheidung über eine Vorlage notwendig ist, zu informieren. Dadurch würde der Anspruch der Stimmberechtigten verletzt, ihren Willen frei und in Kenntnis aller wesentlichen Gründe bilden zu können.
- Den Stimmberechtigten würde ein wesentlicher Teil der Informationen vorenthalten, was der freien Meinungs- und Willensbildung abträglich wäre. Die Stimmberechtigten haben Anspruch darauf, zu erfahren, wie ihre Regierung über eine Vorlage denkt und warum sie diese oder jene Haltung vertritt.
- Die Initiative erlaubte Interessenvertreterinnen oder Interessenvertretern, ohne Einwirkungs- oder Korrekturmöglichkeiten des Regierungsrats Falschaussagen und damit Manipulationen der Stimmberechtigten.
- Die Initiative will auf Verfassungsstufe Vorschriften über die Gestaltung des Abstimmungsbüchleins aufstellen. Die Initiantinnen oder Initianten verkennen dabei, dass der Kanton Uri mit Artikel 30 Absatz 2 WAVG bereits über eine hinreichende gesetzliche Grundlage verfügt.
- Der regierungsrätliche Informationsauftrag ist auf Grund der bundesgerichtlichen Praxis ausreichend geregelt. Die Abstimmungsinformationsgrundsätze sind breit anerkannt und werden vom Regierungsrat eingehalten. Eine Verankerung dieser Grundsätze auf Verfassungsstufe bringt keine Verbesserung.
- Insoweit die Initiantinnen oder Initianten das Verhalten des Bundesrats bei eidgenössi-

schen Abstimmungen (insbesondere im Vorfeld der EWR-Abstimmung) rügen, erweist sich die entsprechende Kritik für die Begründung der von ihnen auf kantonaler Stufe verlangten Einschränkung der Informationstätigkeit des Regierungsrats als untauglich.

- Schliesslich gibt es eidgenössische Volksabstimmungen, die die Interessen des Kantons Uri in besonderer Weise treffen. In diesen Fällen muss es dem Regierungsrat erlaubt sein, den Stimmberechtigten in Uri diese besonderen Interessen aufzuzeigen, wie das etwa bei der Kosa-Initiative oder der eidgenössischen NFA-Abstimmung der Fall war.

Aus all diesen Gründen empfiehlt der Regierungsrat dem Landrat, die kantonale Volksinitiative "für massvolle Abstimmungsinformationen statt Behördenpropaganda" dem Volk ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen.

#### **IV. ANTRAG**

Gestützt auf diese Erwägungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

Die kantonale Volksinitiative "für massvolle Abstimmungsinformationen statt Behördenpropaganda" wird dem Volk zur Ablehnung empfohlen.

#### Anhang

Text der Volksinitiative "für massvolle Abstimmungsinformationen statt Behördenpropaganda"

*Volksinitiative "für massvolle Abstimmungsinformationen statt Behördenpropaganda"*

## **VERFASSUNG DES KANTONS URI**

(Änderung vom ...)

Das Volk des Kantons Uri beschliesst:

### **I.**

Die Verfassung des Kantons Uri vom 28. Oktober 1984<sup>1</sup> wird wie folgt geändert:

#### **Artikel 97a** Information vor Abstimmungen (neu)

Der Regierungsrat garantiert die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe insbesondere durch:

- a) objektive, ausgewogene und sachliche Information, die bis spätestens zum Zeitpunkt des Versands des Stimmmaterials stattzufinden hat. Alle weiteren Informationskampagnen oder -veranstaltungen sind zu unterlassen.
- b) Erläuterungen im Abstimmungsbüchlein die kurz, objektiv, ausgewogen und sachlich die befürwortenden und ablehnenden Argumente enthalten. Urheberkomitees von Volksinitiativen und Referenden können mindestens einen Viertel selbst formulierte Abstimmungserläuterungen einbringen.
- c) Enthaltung bei Erstellung oder Verbreitung von weiterem Abstimmungsmaterial. Als Abstimmungsmaterial gelten insbesondere Plakate, Briefe, Informationsbroschüren.
- d) Enthaltung jeder direkten oder indirekten Finanzierung, Durchführung und Unterstützung von Informationskampagnen oder -veranstaltungen Dritter.
- e) Unterlassung von Umfragen über den Abstimmungsgegenstand.

### **II.**

Die Änderung ist von der Bundesversammlung zu gewährleisten<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> RB 1.1101

<sup>2</sup> Von der Bundesversammlung gewährleistet am ..., BBl ...