

Evangelisch-Reformierte Kirche des Kantons Luzern

Memorandum:

Engagement kirchlicher Behörden und von Pfarrpersonen
im Zusammenhang mit dem Referendum gegen das neue
Personalgesetz

Summarische Überlegungen zur Zulässigkeit von Interventionen der Kirchenvorstände,
Kirchenpflege und Pfarrpersonen und zur Befugnis des Synodalrats, im Abstimmungs-
kampf zu reagieren

Bern, 11. Juni 2018

Ueli Friederich

Inhalt

1	Einleitende Bemerkungen	3
1.1	Ausgangslage	3
1.2	Fragestellung	3
1.3	Allgemeine Überlegungen zur Fragestellung	4
2	Behördliche Interventionen im Abstimmungskampf	4
2.1	Grundsätze	4
2.1.1	Recht und Pflicht der Behörde zur Information	4
2.1.2	Verfassungsrechtliche Garantie der freien politischen Auseinandersetzung	5
2.2	Zulässigkeit von Interventionen	6
2.2.1	Zulässige Information im Rahmen der Vorbereitung einer Vorlage	6
2.2.2	Grundsatz: Verbot behördlicher Intervention im eigentlichen Abstimmungskampf	6
2.2.3	Ausnahmsweise Zulässigkeit der Intervention bei Vorliegen triftiger Gründe	7
2.2.4	Postulate und Tendenzen in Richtung einer aktiveren Einflussnahme	8
2.3	Rahmenbedingungen für eine (zulässige) Interventionen	9
2.3.1	Objektivität und Sachlichkeit	9
2.3.2	Transparenz	10
2.3.3	Verhältnismässigkeit	11
2.4	Sonderfall: Interventionen in einem Abstimmungskampf des übergeordneten Gemeinwesens	12
2.4.1	Allgemeines	12
2.4.2	Rahmenbedingungen der Intervention	13
3	Hinweise: Öffentliche Äusserungen von Beamten zu politischen Fragen	15
3.1	Bindung von Beamtenverhältnissen an die Verfassung, insbesondere an Grundrechte	15
3.2	Arbeitsrechtliche Treuepflicht	15
3.3	Funktion als Massstab der Treuepflicht	16
3.4	Öffentliche Äusserungen zu politischen Fragen	17
4	Stellungnahme zu den Fragen	18
4.1	Engagement von Kirchenvorständen und Kirchenpflegen	18
4.2	Engagement von Pfarrpersonen	19
4.3	Befugnisse des Synodalrats	21

1 Einleitende Bemerkungen

1.1 Ausgangslage

- 1 Am 30. Mai 2018 verabschiedete die Synode als Parlament der Evangelisch-Reformierten Kirche des Kantons Luzern gestützt auf § 34 Abs. 1 Bst. d ein Personalgesetz für die Mitarbeitenden der Kirchgemeinden und der landeskirchlichen Organisation. Das Personalgesetz sieht vor, dass die Pfarrpersonen der Kirchgemeinden nicht mehr wie bis anhin durch die Stimmberechtigten auf Amtsdauer gewählt, sondern durch den Kirchenvorstand oder die Kirchenpflege im Rahmen öffentlich-rechtlich angestellt werden.
- 2 Ein Komitee, bestehend aus fünf Personen, hat gegen das Personalgesetz das Referendum ergriffen. Anlass dazu gab offenkundig die Neuregelung des Anstellungsverhältnisses für Pfarrpersonen. Gemäss der Medienmitteilung „Referendum gegen die Abschaffung der Volkswahl von Pfarrpersonen: Luzerner Reformierte fordern eine Volksabstimmung über das neue Personalgesetz“ vom Jun 2018 führt eine Pfarrperson im Auftrag der Kirchenpflege Kriens das Sekretariat des Komitees.

1.2 Fragestellung

- 3 Mit E-Mail vom 5. Juni 2018 sind mir folgende Fragen unterbreitet worden:

«Für uns wäre es wichtig zu wissen, wo die Grenzen liegen, d.h. was noch erlaubt ist und vor allem was nicht. Es geht dabei im Wesentlichen um folgende Fragen:

Rolle bzw. Verpflichtung der Kirchenvorstände bzw. -pflegen, bezüglich:

- Informationsrechte und -pflichten, Meinungsäusserung und Stimmungsmache
- Allfällige Unterstützung eines Referendums, allfällige Mitfinanzierung etc.
- Konkret: Ist es zulässig, dass ein Kirchenvorstand oder eine Kirchenpflege Steuergelder einseitig für ein Referendum oder einen Abstimmungskampf gegen das Personalgesetz spricht bzw. zur Verfügung stellt? Falls ja: Wer müsste die entsprechenden Mittel bewilligen (Kirchenpflege, Kirchgemeindeversammlung)?

Pfarrpersonen als Beamte, bezüglich:

- Informationsrechte und -pflichten, Meinungsäusserung und Stimmungsmache (Gottesdienste, eigene Veranstaltungen etc.)
- Benutzung des Kirchenboten als Informationsmittel (z.B. Versand einer Beilage; Verwendung des Adressstamms der Mitglieder)

Synodalrat

- Welche Befugnisse hat der Synodalrat hinsichtlich der Kommunikation für den Fall, dass ein Referendum zustande kommen sollte?»

- 4 In diesem Zusammenhang sind mir die erwähnte Medienmitteilung vom Juni 2018 (im Folgenden: Medienmitteilung) sowie ein Argumentarium des Referendumskomitees vom 4. Juni 2018 mit dem Titel „Referendum gegen die Abschaffung der Volkswahl der Pfarrpersonen, wie sie die Synode der reformierten Kirchen Luzern am 30. Mai 2018 beschlossen hat“ (im Folgenden: Argumentarium) zugestellt worden. In der Medienmitteilung ist die Pfarrperson, die gemäss Mitteilung das Sekretariat des Referendumskomitees führt, als Kontaktperson aufgeführt. Auf dem Argumentarium sind, offenbar als verantwortliche Verfasserinnen und Verfasser, insgesamt neun Personen aufgeführt. Darunter finden sich mindestens teilweise

Pfarrpersonen (im Einzelnen sind mir die Funktionen der Personen nicht bekannt).

1.3 Allgemeine Überlegungen zur Fragestellung

- 5 Die Kirchenvorstände und Kirchenpflegen sind Behörden der Kirchgemeinden. Die ersten Fragen zur ihrer Rolle und Verpflichtung betreffen die Zulässigkeit behördlicher Interventionen in der Referendumsabstimmung. Die Pfarrpersonen werden als „Beamte“ erwähnt. Sie sind einerseits in ihrer Eigenschaft als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Kirchgemeinden, möglicherweise aber ebenso als Behörden (in einem weiteren Sinn) angesprochen. Der Synodalrat ist wiederum eine kirchliche Behörde. Der Frage ist zu entnehmen, dass in erster Linie interessiert, wie der Synodalrat auf Meinungsäußerungen der Kirchenvorstände und Kirchenpflegen sowie der Pfarrpersonen reagieren darf.
- 6 Im vorliegenden Fall interessiert somit, wie behördliche Interventionen in einem Abstimmungskampf rechtlich zu beurteilen sind. Mit Blick auf die Pfarrpersonen stellt sich zudem die Frage, ob sich diese und – wenn ja – in welcher Art sie sich unter dem Gesichtswinkel der arbeitsrechtlichen Treuepflicht gegebenenfalls im Rahmen des Abstimmungskampf äussern dürfen.
- 7 Das vorliegende Papier stellt zunächst die Grundsätze für behördliche Interventionen in einem Abstimmungskampf dar (Ziffer 2) und enthält einige Hinweise zur arbeitsrechtlichen Treuepflicht in Bezug auf öffentliche Äusserungen von Beamten zu politischen Fragen (Ziffer 3). Es nimmt gestützt auf diese Überlegungen Stellung zu den gestellten Fragen, auch unter Berücksichtigung konkreter Äusserungen in der Medienmitteilung und im Argumentarium (nachfolgende Ziffer 4). Das Papier ist in kurzer Zeit entstanden und soll einer ersten Orientierung dienen. Es greift zu allgemeinen Rechtsfragen teilweise auf anderweitige Stellungnahmen zurück und kann nicht den Stellenwert eines umfassenden Gutachtens beanspruchen.

2 Behördliche Interventionen im Abstimmungskampf

2.1 Grundsätze

2.1.1 *Recht und Pflicht der Behörde zur Information*

- 8 Im Grundsatz ist unbestritten, dass ein Gemeinwesen und seine Behörden zur politischen Meinungsbildung „in eigener Sache“ beitragen dürfen, sofern sie ihre Pflicht zur objektiven Information nicht verletzen und über Zweck und Tragweite einer Vorlage richtig informieren.¹ Das Bundesgericht hat wiederholt erklärt, „gewisse behördliche Interventionen in der Meinungsbildung zu Sachabstimmungen“ seien zulässig; das gelte namentlich für „Abstimmungserläuterungen der Exekutive, in denen eine Vorlage zur Annahme empfohlen wird“.² Unter Umständen führt der Anspruch der Stimmberechtigten auf unverfälschte

¹ ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2012, S. 444.

² BGE 119 Ia 273. Dazu auch GION-ANDRI DECURTINS, Die rechtliche Stellung der Behörde im Abstimmungskampf, Freiburg 1992, S. 158 ff.; GEROLD STEINMANN, Interventionen des Gemeinwesens im Wahl- und Abstimmungskampf, AJP 1996, S. 263 f.; STEPHAN WIDMER, Wahl- und Abstimmungsfreiheit, Zürich 1989, S. 260 ff.

Willensbildung und -kundgabe zu einer Informationspflicht der Behörden.³

- 9 Auf der andern Seite sind behördlichem Engagement im Vorfeld von Abstimmungen **Grenzen** gesetzt, weil ein Abstimmungsergebnis durch unzulässige amtliche Abstimmungspropaganda oder Interventionen der Behörden im Vorfeld von Urnengängen verfälscht werden kann.⁴ Eine solche Verfälschung wäre mit der verfassungsrechtlichen Gewährleistung der politischen Rechte und der freien politischen Auseinandersetzung nicht vereinbar. Diese Gewährleistung ist dementsprechend Ausgangspunkt und Massstab für die Beurteilung einer behördlichen Intervention. Sie soll im Folgenden kurz erörtert werden.

2.1.2 Verfassungsrechtliche Garantie der freien politischen Auseinandersetzung

- 10 Art. 34 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV)⁵ gewährleistet die politischen Rechte und präzisiert in Abs. 2, dass diese Garantie im Besonderen „die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe“ schützt. Unter dem Schutz dieser Bestimmung steht

„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 [...]. Die Stimmberechtigten haben Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt 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“.⁶

- 11 Das Bundesgericht hat aus Art. 34 BV allgemeine Grundsätze für die behördliche Einflussnahme auf Abstimmungen abgeleitet. GEROLD STEINMAN hat die höchstrichterliche Rechtsprechung vor einigen Jahren wie folgt zusammengefasst:

„Für die behördliche Information an die Stimmbürger im Vorfeld von Abstimmungen gilt nach der Rechtsprechung der Grundsatz, dass das Gemeinwesen in verschiedener Hinsicht grosse Zurückhaltung üben soll. Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit garantiert, dass jeder Stimmbürger seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen kann. Diese Freiheit wird nach der Rechtsprechung grundsätzlich als gefährdet betrachtet, wenn das Gemeinwesen mit Informationen in den Abstimmungskampf eingreift; die Freiheit der Meinungsbildung schliesst an sich jede direkte Einflussnahme der Behörden aus, welche geeignet wäre, die freie Willensbildung der Stimmbürger im Vorfeld von Abstimmungen (und Wahlen) zu verfälschen. Die Behörden haben sich grundsätzlich aus dem Abstimmungskampf herauszuhalten, eine entsprechende Intervention muss die Ausnahme bleiben. Die Willensbildung der Stimmbürger ist vielmehr in erster Linie den gesellschaftlichen und politischen Kräften überlassen.“⁷

³ BGE 121 I 252 E. 2 S. 256; DECURTINS, Stellung der Behörde, S. 135 ff; JEANNE RAMSEYER, Zur Problematik der behördlichen Information im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen, Basel/Frankfurt a.M. 1992, S. 8 f., 49 ff.; CRISPIN HUGENSCHMIDT, Die behördliche Kommunikation vor Abstimmungen – was ist Information, was Propaganda?, recht 2004, S. 185 ff., 186.

⁴ BGE 119 Ia 271 E. 3a S. 272; CHRISTOPH HILLER, Die Stimmrechtsbeschwerde, Zürich 1990, S. 116 f.

⁵ SR 101.

⁶ BGE 130 I 290 E. 3.1 S. 294.

⁷ STEINMANN, Interventionen, S. 259.

2.2 Zulässigkeit von Interventionen

2.2.1 Zulässige Information im Rahmen der Vorbereitung einer Vorlage

12 Behörden sind gehalten, von ihrem Recht (und allenfalls ihrer Pflicht) zur Information in erster Linie im Rahmen der **Vorbereitung der Vorlage** Gebrauch zu machen. Das Bundesgericht hat etwa ausgeführt, eine Exekutive sei

„berechtigt, sich in der Phase der Ausarbeitung einer Vorlage, ausserhalb des Vorfeldes eines Urnenganges in die politische Diskussion einzuschalten; erst wenn sich der Zeitpunkt eines Volksentscheides nähert, muss sich die Regierung grundsätzlich jeder Einflussnahme auf die Stimmbürgerschaft enthalten“⁸.

13 Zu unterscheiden sind somit die „**Vorbereitungsphase**“ (phase „en dehors des périodes précédant les votations“) einerseits und die „**Haupt-, oder Abstimmungskampfphase**“ (phase „à l'approche d'une décision populaire“) andererseits.⁹ Die „Haupt- oder Abstimmungskampfphase“ ist identisch mit „dem Abstimmungskampf im engeren Sinn“ und bezeichnet den „Zeitraum zwischen der endgültigen Verabschiedung der Abstimmungsbotschaft durch die vorberatenden Behörden und der Volksabstimmung“.¹⁰

14 Nach dem zitierten Entscheid des Bundesgerichts sind behördliche Informationen in der „Phase der Ausarbeitung einer Vorlage, ausserhalb des Vorfeldes eines Urnengangs“ zulässig. Es ist der Behörde namentlich erlaubt, **Abstimmungserläuterungen** und auch eine **explizite Abstimmungsempfehlung** abzugeben. Mindestens Zurückhaltung ist demgegenüber in der Phase geboten, in der sich „der Zeitpunkt eines Volksentscheides nähert“, d.h. im eigentlichen Abstimmungskampf.

2.2.2 Grundsatz: Verbot behördlicher Intervention im eigentlichen Abstimmungskampf

15 Nach dem Ausgeführten hat die Behörde, abgesehen von der Publikation allfälliger in ihre Zuständigkeit fallender Abstimmungserläuterungen, in der Regel **ausserhalb des eigentlichen Abstimmungskampfs** und jedenfalls nicht kurz vor der Abstimmung zu informieren. Im Abstimmungskampf selbst ist die Behörde nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung grundsätzlich gehalten „de s'abstenir de **toute [!] influence sur le corp électoral**, afin que celui-ci puisse se déterminer de façon indépendante“.¹¹ Dies gilt, weil behördliche Informationen der Behörden zu Sachabstimmungen, welche über die Abstimmungserläuterungen hinausreichen, „besonders geeignet“ sind, „die Abstimmungsfreiheit zu beeinträchtigen“.¹²

16 Für die Phase des eigentlichen Abstimmungskampfs gilt damit das „**Prinzip der behördlichen Passivität**“,¹³ das nicht zuletzt auch durch den **Grundsatz der Gewaltenteilung** geboten ist: Würden nämlich „andere Staatsorgane als das Staatsorgan ‚Volk‘ Einfluss auf die Willensbildung der Stimmberechtigten“

⁸ BGE 121 I 252, Regeste 2. Leitsatz.

⁹ So BGE 121 I 252 E. 2 S. 256.

¹⁰ DECURTINS, Stellung der Behörde, S. 112 f. Ebenso RAMSEYER, Problematik, S. 22: „Der eigentliche Abstimmungskampf findet im Zeitraum zwischen der endgültigen Verabschiedung der Abstimmungsvorlage durch die vorberatenden Behörden und der Volksabstimmung statt“.

¹¹ BGE 121 I 252 E. 2 S. 256 f.; Hervorhebung nur hier.

¹² STEINMANN, Interventionen, S. 261 f.

¹³ RAMSEYER, Problematik, S. 27.

nehmen, würde im Ergebnis „die Ausübung der Organfunktion durch dieses weitgehend illusorisch“.¹⁴ Dies gilt insbesondere, wenn die Vorlage durch ein Parlament zuhanden der Stimmberechtigten verabschiedet wird, weil

„die Behörde schon vor dieser Zeitspanne die Vorlage in der Regel initiiert und substantiiert und dann im Parlament vertreten hat. In diesem Sinne war sie bereits hochgradig aktiv tätig [...]. Sobald jedoch dieses Vorbereitungsstadium abgeschlossen ist, wird die Behörde radikal eingebunden und von jeglichen Aktivitäten im Abstimmungskampf abgehalten und im Forum des Volkes zum Schweigen verpflichtet. Jetzt liegt es an den nichtstaatlichen Kräften, über die Vorlage nachzudenken und zu debattieren und zu einem Entschluss zu kommen“.¹⁵

2.2.3 *Ausnahmsweise Zulässigkeit der Intervention bei Vorliegen triftiger Gründe*

- 17 Die ältere Lehre nahm teilweise an, dass eine Behörde im Abstimmungskampf prinzipiell nicht mehr informieren darf.¹⁶ Das Bundesgericht lässt indes das Eingreifen der Behörde in den Abstimmungskampf „als Ausnahme“ zu, allerdings „beschränkt auf Fälle, in denen **triftige Gründe** für eine solche Intervention gegeben sind“.¹⁷ Verlangt ist damit „eine besondere Rechtfertigung“¹⁸ für die behördliche Intervention.
- 18 Triftige Gründe für eine Intervention sind etwa das Auftauchen **neuer Fakten** oder das Erfordernis einer **Richtigstellung offensichtlich falscher oder irreführender Informationen**.¹⁹ Das Bundesgericht hat triftige Gründe auch in einem Fall bejaht, in dem kurz vor einer kantonalen Abstimmung über ein öffentliches Werk eine zusätzliche private Landabtretung bekannt wurde, welche eine Verbesserung des Projektes ermöglichte.²⁰ Ebenso nahm es einen triftigen Grund an, als der Bezirksrat Zürich einen Gegenvorschlag zu einer Initiative ungültig erklärte, was eine entsprechende Korrektur der Abstimmungszeitung (welche noch vom Bestand des Gegenvorschlags ausging) erforderlich machte.²¹
- 19 Massstab für die Beurteilung der Zulässigkeit einer Intervention ist wie erwähnt immer die Gewährleistung der freien politischen Auseinandersetzung im Sinn von Art. 34 BV: Behörden dürfen oder müssen intervenieren, „wenn es für die Stimmberechtigten unmöglich geworden ist, sich einen zuverlässigen Eindruck von den tatsächlichen Verhältnissen zu machen“ oder „wenn sie selber angegriffen oder wenn nach der Verteilung der amtlichen Erläuterungen neue für die Abstimmung wesentliche Tatsachen bekannt werden“.²²

„Ein behördlicher Eingriff wird nur durch den negativen Zweck gerechtfertigt, Verzerrungen und Verfälschungen richtigzustellen und unzutreffende oder unlautere Angaben und Darstellungen

14 RAMSEYER, Problematik, S. 87.

15 RAMSEYER, Problematik, S. 87.

16 Hinweise auf diverse Lehrmeinungen bei DECURTINS, Stellung der Behörde, S. 230, und RAMSEYER, Problematik, S. 86 f.

17 BGE 119 Ia 271 E. 3b S. 273.

18 STEINMANN, Interventionen, S. 161.

19 STEINMANN, Interventionen, S. 262.

20 BGE 89 I 437 S. 444.

21 Unveröffentlichtes Urteil vom 20. November 1985, erwähnt bei STEINMANN, Interventionen, S. 262

22 WIDMER, Wahl- und Abstimmungsfreiheit, S. 189 f.

abzuwenden. Nur, wenn die Umstände es ‚**dringend nahelegen**‘ oder ‚**gebietend verlangen**‘, ist es für die Behörden an der Zeit, einzugreifen.“²³

20 Besondere, über die amtlichen Abstimmungserläuterungen hinaus gehende Informationen oder Informationen gelten damit nur als gerechtfertigt, wenn sie „im Interesse einer unverfälschten Willensbildung und Willensbetätigung der Stimmbürger als **notwendig** erscheinen“.²⁴ **Keine** triftigen Gründe liegen vor, wenn „Informationen den Zweck verfolgen, das Stimmvolk zur Annahme der Vorlage zu bewegen, eine Vorlage den Stimmbürgern näher zu bringen oder diese für den Abstimmungsgegenstand zu sensibilisieren“.²⁵ Die bloße Absicht der Behörden, die Stimmberechtigten zur Annahme einer Abstimmungsvorlage zu bewegen, bildet für sich allein somit keinen hinreichenden Interventionsgrund.²⁶ Es ist der Behörde „auf jeden Fall verwehrt, eine eigene Abstimmungskampagne zu führen“.²⁷ Eigentliche **Abstimmungswerbung** darf nicht betrieben werden.²⁸

21 Insgesamt ist davon auszugehen, dass die Anforderungen an das Vorliegen triftiger Gründe nach bisherigem Stand **hoch** sind.²⁹ „Im Spannungsfeld zwischen Aufklärungsbedürfnis und Manipulation der Stimmberechtigten“ verlangt das Bundesgericht Zurückhaltung der Behörden, weil die Willensbildung den gesellschaftlichen und politischen Kräften vorbehalten sein soll. MICHEL BESSON hat Praxis und Lehre in seiner im Jahr 2003 erschienenen Dissertation „Behördliche Information vor Volksabstimmungen“ wie folgt zusammengefasst:

„Nach der Praxis des Bundesgerichts sind Interventionen der Behörden in den Abstimmungskampf grundsätzlich nicht mit der Wahl- und Abstimmungsfreiheit vereinbar. Nur ausnahmsweise, wenn triftige Gründe vorliegen, dürfen die Behörden mit Informationen in den Abstimmungskampf eingreifen. Solche triftigen Gründe liegen beispielsweise vor, wenn sich eine Richtigstellung irreführender privater Propaganda aufdrängt, wenn während des Abstimmungskampfes neue, erhebliche Tatsachen bekannt werden oder wenn die Komplexität oder Ungewöhnlichkeit des Abstimmungsgegenstandes Zusatzinformationen notwendig macht. Dass eine Vorlage besonders umstritten ist, bildet hingegen keinen triftigen Grund für die Behörden, in den Abstimmungskampf zu intervenieren. Ebenfalls kein triftiger Grund stellt die bloße Absicht der Behörden dar, die Stimmbürger für die Abstimmungsvorlage zu interessieren oder sie zur Annahme einer Abstimmungsvorlage zu bewegen.“³⁰

2.2.4 Postulate und Tendenzen in Richtung einer aktiveren Einflussnahme

22 In den letzten Jahrzehnten haben verschiedene Autoren, darunter der eben zitierte MICHEL BESSON, aber auch etwa GION-ANDRI DECURTINS und GEORG MÜLLER,³¹ mitunter deutliche Kritik an der strengen

23 RAMSEYER, Problematik, S. 89; Hervorhebungen nur hier.

24 STEINMANN, Interventionen, S. 262; Hervorhebung nur hier.

25 STEINMANN, Interventionen, S. 262.

26 BGE 112 Ia 332 E. 4d S. 337 f.

27 WIDMER, Wahl- und Abstimmungsfreiheit, S. 190

28 STEINMANN, Interventionen, S. 262.

29 DECURTINS, Stellung der Behörde, S. 247.

30 MICHEL BESSON, Behördliche Information vor Volksabstimmungen. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die freie Willensbildung der Stimmberechtigten in Bund und Kantonen, Bern 2003, S. 139.

31 GEORG MÜLLER, Die Behörden im Abstimmungskampf. Vom Neutralitätsgebot zur Teilnahmepflicht, in: De la constitution. Festschrift Jean-François Aubert, Basel/Frankfurt a.M. 1996, S. 255.

bundesgerichtlichen Praxis geäussert und für eine **aktivere behördliche Information** plädiert. Insbesondere angesichts der Praxis der Bundesbehörden – der Bundesrat setzte sich beispielsweise kurz vor der Abstimmung in corpore vehement für die Annahme der EWR-Vorlage ein – wird gefordert, die Rechtsprechung müsse endlich „die Zeichen der Zeit erkennen“.³²

23 Immerhin: Auch DECURTINS geht beispielweise ausdrücklich davon aus, dass die Behörden grundsätzlich früh zu informieren haben und dass „entscheidend“ ist, dass „diejenige Behörde, welche in einen Abstimmungskampf öffentlich eingreift, weil sie etwas richtig- bzw. klarstellen will oder erhebliche neue Tatsachen bekanntgeben muss, dies unverzüglich und ohne Zeit zu verlieren tut“.³³

24 Ob und in welchem Ausmass genau das Bundesgericht tatsächlich, wie durch BESSON vor einigen Jahren vermutet, „künftig eher eine weitherzigere Haltung bezüglich behördlichen Informationen vor Abstimmungen einnehmen wird“,³⁴ ist auch heute noch offen. Entscheide aus der neueren Zeit lassen allerdings tatsächlich eine gewisse Lockerung der Praxis in dem Sinn erkennen, als das Gericht das Gewicht weniger auf ein prinzipielles Verbot als auf die Art und Weise und die Wirkungen der Intervention zu legen scheint.³⁵ In einem Urteil vom 4. September 2001 bezeichnete es beispielsweise eine gänzlich staatsfreie Willensbildung als unrealistisch.³⁶ Kurz nach der wuchtigen Ablehnung der eidgenössischen Initiative „Volksouveränität statt Behördenpropaganda“³⁷ deutete das Bundesgericht im Urteil 1C_412/2007 vom 18. Juli 2008 an, dass es gewillt ist, der Forderung der Lehre nach einer grosszügigeren Praxis Rechnung zu tragen.³⁸

2.3 Rahmenbedingungen für eine (zulässige) Interventionen

2.3.1 Objektivität und Sachlichkeit

25 Ist eine behördliche Intervention im Abstimmungskampf (ausnahmsweise) zulässig, gelten bestimmte Rahmenbedingungen. Die Informationen müssen **objektiv** sowie inhaltlich und in der Aufmachung **sachlich und korrekt** sein.³⁹ Behördliche Information stellt

„eine unerlaubte Beeinflussung dar, wenn die Behörde ihre Pflicht zu objektiver Information verletzt und über den Zweck und die Tragweite der Vorlage falsch orientiert oder wenn sie in unzulässiger

³² Deutlich in dieser Richtung ZEN-RUFFINEN, *expression fidèle et sûre*, S. 357 f.: „Il est temps que la jurisprudence recouvre la réalité qui voit souvent les membres d'un gouvernement, parfois même la majorité d'entre eux, s'engager fortement dans les campagnes ou, du moins, certaines d'entre elles. Il faudrait exiger uniquement une intervention transparente et loyale.“

³³ DECURTINS, *Stellung der Behörde*, S. 304. In dieser Richtung ebenso HUGENSCHMIDT, *Kommunikation*, S. 188.

³⁴ BESSON, *Behördliche Information*, S. 140.

³⁵ Hinweise bei HÄFELIN/HALLER/KELLER, *Bundesstaatsrecht*, S. 444.

³⁶ BGer 1P.377/2001 vom 4. September 2001, E. 3: „L'idée selon laquelle la volonté démocratique doit se former à l'abri de toute influence étatique ne correspond guère à la réalité.“

³⁷ Die Initiative wurde am 1. Juni 2008 mit 75.2 Prozent Nein-Stimmen und durch alle Stände abgelehnt; vgl. BBl 2008 6161 S. 6164.

³⁸ Zu den Ursachen und Folgen der mit diesem Urteil angedeuteten Wende ANDREA TÖNDURY, *Intervention oder Teilnahme? Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Kommunikation im Vorfeld von Volksabstimmungen*, in ZBl 2011, S. 341 ff.

³⁹ STEINMANN, *Interventionen*, S. 263.

Weise in den Abstimmungskampf eingreift und positive, zur Sicherung der Freiheit der Stimmbürger aufgestellte Vorschriften missachtet oder sich sonstwie verwerflicher Mittel bedient.⁴⁰

26 Sachliche Information bedeutet in erster Linie **objektiv wahre** Information. Die Information muss überdies in dem Sinn **ausgewogen** sein, dass alle in der Diskussion geäusserten Standpunkte berücksichtigt werden. Das Verschweigen entscheidrelevanter Informationen ist unzulässig.⁴¹ In Bezug auf die Form gilt grundsätzlich das **Gebot der Nüchternheit**, was allerdings eine ansprechende, unter Umständen auch „peppige“ Aufmachung nicht zum Vornherein ausschliesst. Eine Intervention, die als aufdringlich empfunden werden kann, ist demgegenüber nicht zulässig. Manipulative Aussagen oder Mittel sind auf jeden Fall verpönt.

2.3.2 *Transparenz*

27 Behördliche Intervention ist überdies „contraire au droit de vote lors-qu’elle s’accomplit de façon occulte ou que les fonds dépensés pour elle sont disproportionnés ou engagés irrégulièrement“.⁴² Die Information muss in dem Sinn **transparent** erfolgen, als **Behörden und Private stets getrennt voneinander informieren müssen**.⁴³ Das Bundesgericht hat vor einigen Jahren die Zuwendung öffentlicher Mittel an ein privates Abstimmungskomitee, in dem das Gemeinwesen nicht vertreten war, als unzulässig erklärt.⁴⁴ Besonderes verpönt sind namentlich verdeckte Einflussnahmen, etwa über „schwarze Kassen“ und das „Montieren“ privater Komitees.⁴⁵ Illustrativ dazu ist BGE 114 Ia 427 aus dem Jahr 1988 zur Abstimmung im Bezirk Laufental über den Verbleib beim Kanton Bern. Das Bundesgericht stellte dazu folgende Erwägungen an:

„Bei der ‚Aktion Bernisches Laufental‘ handelt es sich um ein privates Abstimmungskomitee. Es stellt sich daher vorerst die Frage, ob es zulässig ist, ein solches Komitee mit öffentlichen Geldern zu unterstützen. Das Bundesgericht hatte im schon erwähnten Urteil vom 19. Oktober 1983 [...] zur Frage der Leistung öffentlicher Mittel durch verschiedene Gemeinden an ein Abstimmungskomitee in einem kantonalen Abstimmungskampf Stellung zu nehmen. Es erklärte die Grundsätze der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bezüglich anderer Fälle des Eingreifens einer Gemeinde in einen kantonalen Abstimmungskampf als auf den Fall anwendbar. Zur Tatsache der mittelbaren Beteiligung am Abstimmungskampf führte es lediglich aus, der Umstand, dass die Abstimmungspropaganda nicht von einer einzelnen Gemeinde geführt worden sei, sondern von einem Komitee, in dem die interessierten Gemeinden vertreten gewesen seien, ändere nichts an den wesentlichen Fragen. **Entscheidend für die Zulässigkeit der Zahlung an das betreffende Komitee war offensichtlich die Tatsache, dass die verschiedenen Gemeinden im betreffenden Komitee vertreten waren. Ob an jener Auffassung festgehalten werden könnte, kann hier offenbleiben.** Anders als im Fall Reist handelt es sich im vorliegenden Fall um die **Unterstützung eines rein privaten Komitees mit grösstenteils verdeckten Zahlungen** durch eine übergeordnete Behörde im Abstimmungskampf einer Vorlage einer ihr untergeordneten Körperschaft. Aus dem bundesgerichtlichen Urteil vom 24. November 1982 [...] ist e contrario zu schliessen, dass **das Bundesgericht eine indirekte Werbung mittels öffentlicher Mittel über ein privates Aktionskomitee grundsätzlich als unzulässig erachtet hat. Diese Auffassung ist klarerweise zu bestätigen.** Bei der finanziellen Unterstützung privater Komitees hat die Behörde **keine hinreichende Kontrolle über die**

40 BGE 119 Ia 271 E. 3b S. 273.

41 Dazu auch BESSON, Behördliche Information, S. 193 ff.

42 BGE 121 I 252 E. 2 S. 256.

43 BESSON, Behördliche Information, S. 205.

44 BGE 132 I 104 E. 5.2 S. 115 f.

45 BESSON, Behördliche Information, S. 203 ff.

zweckkonforme Verwendung der öffentlichen Geldmittel und über die Wahrung der gebotenen Objektivität und Zurückhaltung [...]. Aktionskomitees betreiben Werbung und wollen den Stimmbürger für oder gegen eine Abstimmungsvorlage überzeugen. Behörden in einer sie selber betreffenden Abstimmungsvorlage dürfen aber lediglich im Interesse einer unverfälschten Willensbildung und Willensbetätigung der Stimmbürger zusätzliche Informationen, Klarstellungen, Richtigstellungen usw. vornehmen, und dies - wie ausgeführt - nur bei Vorliegen triftiger Gründe. Zudem haben sie auch in der Wahl der Mittel äusserste Zurückhaltung zu wahren. Auf indirektem Wege über private Abstimmungskomitees Werbung und Abstimmungspropaganda vorzunehmen, ist somit ebensowenig wie auf direktem Wege zulässig [...].

Eine verdeckte Einflussnahme ist in besonderem Masse verpönt [...]. Die zur Diskussion stehenden Mittel, die der bernische Regierungsrat der "Aktion Bernisches Laufental" hatte zukommen lassen, wurden zum grössten Teil (ungefähr Fr. 270'000.-- der der ABL insgesamt bezahlten Summe von rund Fr. 330'000.--) der SEVA-Kasse entnommen. Sie stammten somit **aus einer Quelle, über deren Mittel nicht öffentlich abgerechnet wurde**. Die Geldentnahme wurde in der Öffentlichkeit nicht nur nicht zugegeben, sondern sogar noch abgestritten. **Eine derartige Unterstützung ist jedenfalls verwerflich, weil sie heimlich, d.h. für die Stimmbürger nicht erkennbar und ohne demokratische Kontrolle erfolgt**. Solches Vorgehen bewirkt in hohem Masse die Gefahr, dass die demokratische Willensbildung verfälscht wird.⁴⁶

2.3.3 Verhältnismässigkeit

28 Nach Art. 5 Abs. 2 BV muss jedes staatliche Handeln verhältnismässig sein. Unter diesem Gesichtspunkt darf namentlich **kein unverhältnismässiger (finanzieller) Aufwand** betrieben werden.⁴⁷ Was dies im Einzelnen bedeutet, kann nur im Einzelfall unter Berücksichtigung der konkreten Umstände gesagt werden. Das Bundesgericht hat zum Entscheid Laufenthal-Abstimmung erwogen,

„dass auch finanzielle Leistungen an Abstimmungskämpfe im allgemeinen einer gesetzlichen Grundlage bedürfen, weil nur so die demokratische Legitimation gewährleistet ist und auch die Minderheiten entsprechend zum Wort kommen [...]. Deshalb hat das Bundesgericht verschiedentlich - unausgesprochen - vorausgesetzt, dass sich die Kreditbewilligung auf einen Gemeindeversammlungs- oder Parlamentsbeschluss stützen müsse“⁴⁸

29 Ob es für finanzielle Beiträge oder, wie dies in der Lehre teilweise vertreten worden ist, auch für das behördliche Engagement im Rahmen eines Abstimmungskampfs stets einer expliziten **gesetzlichen Ermächtigung** bedarf, steht nach hier vertretener Auffassung nicht ausser Zweifel. Gerade auch der zitierten Erwägung ist zu entnehmen, dass das Bundesgericht auch einen sog. einfachen Beschluss eines Legislativorgans als hinreichend erachten dürfte. Nach Art. 5 Abs. 1 BV („Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht“) beansprucht der Grundsatz der Gesetzmässigkeit (Legalitätsprinzip) zwar unbestrittenermassen allgemeine Geltung, doch darf das Legalitätsprinzip nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts „weder seines Gehalts entleert, noch andererseits in einer Weise überspannt werden, dass es mit der Rechtswirklichkeit und dem Erfordernis der Praktikabilität in einen unlösbaren Widerspruch gerät.“⁴⁹ Selbstverständlich müssen Beiträge von Gemeinden an ein Abstimmungskomitee – wie jede Ausgabe – in jedem Fall **durch das zuständige Gemeindeorgan beschlossen** werden.

⁴⁶ BGE 114 Ia 427 E. 6a und 6b S. 442 ff.; Hervorhebungen nur hier.

⁴⁷ STEINMANN, Interventionen, S. 263.

⁴⁸ BGE 114 Ia 427 E. 6b S. 445

⁴⁹ BGE 126 I 180 E. 2a S. 182 f.

2.4 Sonderfall: Interventionen in einem Abstimmungskampf des übergeordneten Gemeinwesens

2.4.1 Allgemeines

- 30 Die Lehre geht von der „**grundsätzlichen Unzulässigkeit von Interventionen anderer Gemeinwesen**“; Interventionen können jedenfalls „nur unter ganz besonderen Voraussetzungen zulässig sein“, weil dies in der Regel einem unzulässigen Eingriff in die Zuständigkeiten eines andern Gemeinwesens gleichkomme.⁵⁰ Hohe Hürden gelten namentlich für die – hier an sich nicht interessierenden – Interventionen von Gemeinwesen in Sachabstimmungen **untergeordneter** Gemeinwesen (z.B. von Kantonen in kommunalen Angelegenheiten)⁵¹ oder **anderer gleichgeordneter** Gemeinwesen (z.B. einer Gemeinde im Abstimmungskampf der Nachbargemeinde).^{52,53} Tendenziell weniger strenge Massstäbe gelten für die hier interessierenden Interventionen von Gemeinden in einem übergeordneten kantonalen oder eidgenössischen Abstimmungskampf.
- 31 Die Frage nach der Zulässigkeit von Interventionen in einem Abstimmungskampf eines übergeordneten Gemeinwesens hat sich in der Praxis insbesondere mit Blick auf Interventionen von Gemeinden zu kantonalen Abstimmungen gestellt. Solche Interventionen sind nach herkömmlicher Auffassung in Rechtsprechung und Lehre (nur) „**bei besonderer Betroffenheit**“ der Gemeinde zulässig,⁵⁴ d.h. dann, wenn die Stimmberechtigten der Gemeinde „**am Ausgang der Abstimmung ein unmittelbares und besonderes Interesse haben, das jenes der übrigen Gemeinden des Kantons bei weitem übersteigt**“.⁵⁵ Das Bundesgericht hat ein solches Interesse etwa im Hinblick auf eine Abstimmung über den Bau einer Umfahrungsstrasse bejaht.⁵⁶ Demgegenüber sind kommunale Stellungnahmen zu einem generell-abstrakten Gesetz, beispielsweise über Geldspielautomaten, grundsätzlich nicht zulässig, sofern nicht aussergewöhnliche Umstände vorliegen.⁵⁷ Der Grund liegt darin, dass

„sich generell-abstrakte Regelungen definitionsgemäss dadurch auszeichnen, dass sie – ausser in ganz aussergewöhnlichen Fällen – auch andere Gemeinden (zumindest virtuell) in ähnlichem Ausmass betreffen. Es genügt insbesondere nicht, wenn eine Abstimmungsvorlage in einer Gemeinde bloss konkrete Auswirkungen zeigt oder sonstwie von ‚aktueller Bedeutung‘ ist. [...] Nur wenn eine Verfassungs- oder Gesetzesvorlage eine einzige oder mehrere Gemeinden ganz besonderes berührt, wie etwa im Fall der eidgenössischen Atom- und Energieinitiative, mit welcher der Bau des KKW Kaiseraugst verhindert werden sollte, ist eine Gemeinde hinreichend betroffen. Bei einer derartigen Vorlage handelt es sich von der Sache her aber um ein Verwaltungsreferendum ‚im Kleide‘ einer Verfassungs- oder Gesetzesinitiative. Mit anderen Worten ist m.E. nicht die Form einer Vorlage, sondern deren Funktion in der politischen Realität entscheidend.“⁵⁸

50 YVO HANGARTNER, Interventionen eines Gemeinwesens im Abstimmungskampf eines anderen Gemeinwesens, in: AJP 1996, S. 270 ff., 270.

51 HANGARTNER, Interventionen, S. 272 f.

52 HANGARTNER, Interventionen, S. 272 f.

53 Zur Intervention übergeordneter oder nebengeordneter Gemeinwesen ebenso BESSON, Behördliche Information, S. 345 ff. Vgl. auch DECURTINS, Stellung der Behörde, S. 221 ff.

54 YVO HANGARTNER, Interventionen, S. 273 f.

55 BGE 114 Ia 427 E. 4c S. 433.

56 BGE 108 Ia 155 E. 5a S. 160; 105 Ia 243 E. 4 S. 244.

57 BGE 119 Ia 271 E. 6c S. 278.

58 BESSON, Behördliche Information, S. 339, Anm. 9.

32 Neben dem KKW Kaiseraugst hat das Bundesgericht etwa auch im Fall einer Umfahrungsstrasse eine besondere Betroffenheit der Standortgemeinde (im konkreten Fall: Eglisau) angenommen, die in seinen Augen eine Intervention und einen Informationskredit von CHF 60'000.00 mit dem Ziel, „im Vorfeld der kantonalen Abstimmung über die Umfahrung Eglisau die Stimmberechtigten des Kantons Zürich aus der Sicht der Gemeinde Eglisau im Rahmen des Kredites zweckmässig zu informieren“, rechtfertigte.⁵⁹ Demgegenüber verneinte es die besondere Betroffenheit einer Gemeinde im Zusammenhang mit einer kantonalen Gesetzesvorlage betreffend Geldspielautomaten.⁶⁰

2.4.2 Rahmenbedingungen der Intervention

33 Wenn eine Gemeinde (ausnahmsweise) in einen kantonalen Abstimmungskampf eingreifen darf, gelten die aus der Abstimmungsfreiheit abgeleiteten Grundsätze für die Art und Weise der Intervention. Die Gemeinde muss sich auch in diesem Fall an die **Gebote der Sachlichkeit, der Transparenz, der Verhältnismässigkeit und der Fairness** halten.⁶¹ In diesem Punkt gelten jedenfalls strengere Massstäbe als für Private.⁶² Mit Blick auf Strenge, mit der diese Prinzipien im Einzelnen angewendet werden, ist allerdings zu differenzieren:

34 In Bezug auf **Transparenz und Fairness** gelten grundsätzlich die gleichen Massstäbe wie für behördliche Interventionen im Abstimmungskampf in eigenen Angelegenheiten. Dies bedeutet beispielsweise, dass nicht verdeckt Private für die Werbung „eingesetzt“ werden dürfen. Die Gemeinde hat auch in diesem Fall den Grundsatz der **Verhältnismässigkeit** zu beachten:

„Bezüglich der Wahl der Informationsmittel ist zu beachten, dass die Gemeinde ihre Argumente nicht wie der die Abstimmung durchführende Kanton in den Abstimmungserläuterungen darlegen kann. Um effektiv Gehör zu finden, darf die Gemeinde unter Umständen auf Informationsmittel zurückgreifen, welche das die Abstimmung durchführende Gemeinwesen nur mit grösster Zurückhaltung verwenden dürfte. Insbesondere sind falls notwendig auch Inserate und Strassenplakate zulässig.“

Der Einsatz der finanziellen Mittel muss laut der Rechtsprechung verhältnismässig sein und die ‚Waffengleichheit‘ mit Privaten wahren. Insbesondere sind die aufgewendeten Mittel mit der Anzahl der Stimmberechtigten des Kantons zu vergleichen, in welchem die Abstimmung stattfindet.“⁶³

35 Weniger strenge Grundsätze gelten in Bezug auf die **Ausgewogenheit der Information**. Anders als im Fall einer „eigenen“ Vorlage muss die Gemeinde nicht unbedingt auf alle in der Diskussion geäusserten Gegenargumente eingehen.⁶⁴ Die Lehre geht davon aus, dass „die Gemeinde ‚ihre Sicht‘ darstellen darf“, was aber auch „in sachlicher und ausgewogener Art und Weise zu geschehen“ hat.⁶⁵

⁵⁹ BGE 108 Ia 155 E. 5 S. 159. Ebenso bereits BGE 105 Ia 243 betreffend die Gemeinde Richterswil.

⁶⁰ BGE 119 Ia 271 E. 6 S. 277 ff.; Hervorhebungen nur hier.

⁶¹ BESSON, Behördliche Information, S. 340; einlässlich zu diesen Grundsätzen BESSON, Behördliche Information, S. 179 ff.

⁶² HÄFELIN/HALLER/KELLER, Bundesstaatsrecht, S. 444 f.

⁶³ BESSON, Behördliche Information, S. 342.

⁶⁴ BGE 116 Ia 466 E. 4b S. 469; 105 Ia 243 E. 5a S. 245.

⁶⁵ BESSON, Behördliche Information, S. 340.

„Dürfen die Gemeinden ausnahmsweise intervenieren, so stehen ihnen nach der Praxis des Bundesgerichts grundsätzlich dieselben Mittel zur Einflussnahme auf die Meinungsbildung zu wie Privaten. Von der Gemeinde wird indessen in der Vertretung ihrer Interessen ein höheres Mass von Sachlichkeit erwartet als von Privaten. Sie ist aber nicht an die gleich strengen Grundsätze gebunden wie bei der Abfassung von Erläuterungen zu eigenen Abstimmungen; auf die Gegenpositionen muss sie nicht eingehen. Hingegen muss der Einsatz der Mittel auch in diesen Fällen verhältnismässig sein und die ‚Waffengleichheit‘ mit Privaten wahren [...] Schliesslich dürfen die Mittel nicht verdeckt eingesetzt werden; die Gemeinde muss mit offenem Visier kämpfen.“⁶⁶

- 36 In der Lehre wird überdies die Auffassung vertreten, die Intervention der Gemeinde müsse die **Auffassung der Mehrheit der Bevölkerung oder des Gemeindeparlaments** zum Ausdruck bringen. Sei die Gemeinde gespalten, habe die Intervention zu unterbleiben. Auf jeden Fall aber solle die Gemeinde

„in ihrer Kampagne auf die politische Legitimation aufmerksam machen, sei es durch Hinweis auf den Kreditbeschluss der Gemeindeversammlung oder des Gemeindeparlaments oder durch den Vermerk ‚mehrheitlich‘.“⁶⁷

- 37 STEPHAN WIDMER, der sich grundsätzlich für die Zulässigkeit einer kommunalen Beteiligung ausspricht und der restriktiven Praxis des Bundesgerichts teilweise gute Argumente entgegenhält, vertritt betreffend das Erfordernis einer klaren Mehrheit für eine kommunale Intervention eine eher strenge Haltung. Er führt aus, für die Zulässigkeit einer kommunalen Intervention spreche

„das Informationsbedürfnis der Stimmberechtigten. Diese haben nämlich ein berechtigtes Interesse daran, zu erfahren, wie sich die direkt betroffene Gemeinde zur Vorlage stellt; kann doch dieser Umstand einen wichtigen Faktor in der Willensbildung darstellen. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass sich jeweils eine klare Mehrheit in der betroffenen Gemeinde für oder gegen eine kantonale Vorlage ausgesprochen hat. Mit anderen Worten. Die übrigen Stimmberechtigten müssen sich darauf verlassen können, dass die offizielle Stellungnahme der Gemeinde im kantonalen Abstimmungskampf von der überwiegenden Mehrheit der betreffenden Bevölkerung getragen wird. Deshalb ist für die kommunale Intervention eine qualifizierte Mehrheit zu fordern, indem für einen derartigen Beschluss eine 2/3 Mehrheit in der Gemeindeversammlung bzw. der Gemeindeabstimmung oder dem Gemeindeparlament zu verlangen wäre.“⁶⁸

- 38 Zusammengefasst: Die Intervention von Gemeinden in kantonalen Abstimmungskämpfen liegt gewissermassen „im Mittelfeld“ der Anforderungen an die behördliche Information „in eigener Sache“ einerseits und an private Einflussnahme andererseits. In Bezug auf die **Mittel** der Einflussnahme sind die Gemeinden freier als das Gemeinwesen, welches die Abstimmung durchführt. In Bezug auf den **Inhalt** gilt das Gebot der Sachlichkeit, wobei weniger strenge Massstäbe gelten als im Fall einer Abstimmung „in eigener Sache“. In jedem Fall muss die Information aber transparent und fair erfolgen und verhältnismässig sein. Zum letzten Punkt hat das Bundesgericht wie erwähnt beispielsweise erwogen, der durch die Gemeinde Eglisau beschlossene Informationskredit für den kantonalen Abstimmungskampf von CHF 60 000.00 könne „angesichts der Bedeutung der Umfahrungsstrasse für die Gemeinde und des Umstandes, dass die Stimmbürger eines grossen Kantons erreicht werden sollen, nicht als unverhältnismässig bezeichnet werden“.⁶⁹

⁶⁶ HANGARTNER, Interventionen, S. 271.

⁶⁷ HANGARTNER, Interventionen, S. 271 f.

⁶⁸ WIDMER, Wahl- und Abstimmungsfreiheit, S. 199 f.

⁶⁹ BGE 108 Ia 155 E. 5c S. 162.

3 Hinweise: Öffentliche Äusserungen von Beamten zu politischen Fragen

3.1 Bindung von Beamtenverhältnissen an die Verfassung, insbesondere an Grundrechte

39 Ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis und namentlich ein Beamtenverhältnis ist nicht (mehr), wie früher gemeinhin angenommen, ein besonderes „Gewaltverhältnis“ im „rechtlichen Niemandsland“, sondern ein besonderes, durch das Recht und im Besonderen durch die Prinzipien der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV)⁷⁰ geprägtes **Rechts**verhältnis.⁷¹ Dementsprechend sind auch die einzelnen arbeitsrechtlichen Pflichten immer daran zu messen, ob sie den Anforderungen der Verfassung, insbesondere der Grundrechte, Stand halten. Das „Verständnis vom Beamten als untergeordnetem Befehlsempfänger“ ist – so PETER BELLWALD in seiner Monografie zur disziplinarischen Verantwortlichkeit im Licht des alten Beamtengesetzes des Bundes – „heute überholt vom Verständnis des Beamten als eines verantwortungsbewussten und eigeninitiativen Mitarbeiters“.⁷² Eingriffe in Grundrechte wie beispielsweise die Meinungsfreiheit (Art. 16 BV) und die Wissenschaftsfreiheit (Art. 20 BV) sind dementsprechend nur unter den verfassungsrechtlichen Voraussetzungen nach Art. 36 BV und damit insbesondere nur dann zulässig, wenn sie dem Erfordernis der Verhältnismässigkeit (Art. 36 Abs. 3 BV) entsprechen:

„Für das Beamtenrecht bedeutet dies, dass der Beamte in der Ausübung seiner Rechte nicht weiter eingeengt werden darf, als es die gehörige Erfüllung seiner dienstlichen Aufgaben verlangt. Die Grundrechtsausübung des Beamten findet ihre Grenzen dort, 'wo das Verhalten seine Amtsführung beeinträchtigt'. Grundrechtsausübung, die die Amtsführung beeinträchtigt, bedeutet eine Dienstpflichtverletzung, die disziplinarische Folgen nach sich zieht.“⁷³

40 Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit ist namentlich auch mit Blick auf die disziplinarische Sanktionierung von Pflichtverletzungen zu beachten (hinten Ziffer ...).

3.2 Arbeitsrechtliche Treuepflicht

41 Die Treuepflicht gilt gemeinhin als elementarer Bestandteil des Arbeitsverhältnisses und wird dementsprechend als „dominierende Beamtenpflicht“⁷⁴ oder als „Grunddienstpflicht“⁷⁵ bezeichnet. Sie bildet für einen Angestellten „Richtschnur und Wegleitung in der Erfüllung seiner Pflichten“⁷⁶ und besteht auch ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage.⁷⁷

⁷⁰ SR 101.

⁷¹ MATTHIAS MICHEL, *Beamtenstatus im Wandel. Vom Amtsdauersystem zum öffentlichrechtlichen Gesamtarbeitsvertrag*, Zürich 1998, S. 60. Grundlegend zum besonderen Rechtsverhältnis die Habilitationsschrift von MARKUS MÜLLER, *Das besondere Rechtsverhältnis. Ein altes Rechtsverhältnis neu gedacht*, Bern 2003, passim.

⁷² PETER BELLWALD, *die disziplinarische Verantwortlichkeit der Beamten*, Bern 1985, S. 57.

⁷³ BELLWALD, *Verantwortlichkeit*, S. 88.

⁷⁴ BELLWALD, *Verantwortlichkeit*, S. 52.

⁷⁵ MICHEL, *Beamtenstatus*, S. 86. Vgl. BGE 101 Ia 180; Bellwald, S. 54.

⁷⁶ BELLWALD, *Verantwortlichkeit*, S. 54, unter Verwendung eines Zitats der Botschaft zum alten BBtG, S. 97.

⁷⁷ BELLWALD, *Verantwortlichkeit*, S. 52.

42 Die Treuepflicht öffentlich-rechtlich Angestellter beinhaltet generell „die Forderung nach einer treuen Aufgabenerfüllung und verlangt von diesen, die Interessen des Gemeinwesens zu wahren und zu fördern.“⁷⁸ Sie umfasst grundsätzlich auch das private, ausserdienstliche Verhalten, soweit dieses nachteilige Auswirkungen auf das Vertrauen in die Verwaltung im Sinn einer „Ansehensgefährdung“⁷⁹ haben kann.⁸⁰ Diese Umschreibungen mögen antiquiert anmuten, sind es aber in der Sache nicht. Das Bundesverwaltungsgericht umschreibt die Interessenwahrungs- und Treuepflicht gemäss dem Bundespersonalrecht in einem neusten Entscheid wie folgt:

„Gemäss Art. 20 Abs. 1 BPG ist das Bundespersonal verpflichtet, die berechtigten Interessen ihres Arbeitgebers wie auch des Bundes zu wahren (sog. "doppelte Loyalität"). Die Treuepflicht bezweckt die Funktionstüchtigkeit der öffentlichen Verwaltung zu sichern, in dem das Vertrauen in die Öffentlichkeit in den Staat nicht untergraben wird [...]. Ein Angestellter des öffentlichen Dienstes ist verpflichtet, während und ausserhalb der Arbeitszeit ein Verhalten anzunehmen, das sich der Achtung und des Vertrauens würdig erweist, das seine Stellung erfordert. Er hat insbesondere alles zu unterlassen, was das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Integrität der Verwaltung und ihrer Angestellten beeinträchtigen und was die Vertrauenswürdigkeit gegenüber dem Arbeitgeber herabsetzen würde. Dabei kommt es nicht darauf an, ob das zu beanstandende Verhalten in der Öffentlichkeit bekannt geworden ist und Aufsehen erregt hat“.⁸¹

43 Massstab und Richtschnur für die Treuepflicht ist die gesetzliche Ordnung. Die Treuepflicht verlangt, dass sich ein Angestellter des Gemeinwesens „nicht nur bei der Erfüllung seiner Dienstpflichten an Verfassung und Gesetz orientiert, sondern dass er sich auch darüber hinaus der Rechtsordnung verpflichtet fühlt“.⁸²

3.3 Funktion als Massstab der Treuepflicht

44 Der Umfang der arbeitsrechtlichen Treuepflicht und die daraus abgeleiteten konkreten Pflichten richten sich nach der konkreten dienstlichen Funktion der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters. Es gibt „keine von der konkreten Beamten-tätigkeit losgelöste, freischwebende Treuepflicht des Beamten gegenüber seinem Gemeinwesen“.⁸³ Dementsprechend muss die Treuepflicht „konkret im Hinblick auf die dienstlichen Aufgaben, die Stellung und Verantwortung jedes einzelnen Beamten definiert werden“.⁸⁴ Die Anforderungen an die Treuepflicht sind „anhand der konkreten Funktion und der Stellung des Arbeitnehmers für jedes Arbeitsverhältnis gesondert aufgrund der Umstände und der Interessenlage des konkreten Einzelfalls zu bestimmen“.⁸⁵ Besonders strenge Anforderungen gelten in der Regel für gerichtliche Behörden,⁸⁶ tendenziell hoch sind sie aber auch generell für Kaderpersonen, namentlich im Zusammenhang mit politischen

⁷⁸ MICHEL, Beamtenstatus, S. 86.

⁷⁹ BELLWALD, Verantwortlichkeit, S. 56.

⁸⁰ Entscheid der Eidgenössischen Personalrekurskommission 1999-0021 vom 2. Juni 1999, VPB 64.37, E. 2b; HINTERBERGER, Disziplinarfehler und Disziplinar-massnahmen im Recht des öffentlichen Dienstes, unter besonderer Berücksichtigung der Regelungen des Bundes und des Kantons St. Gallen, St. Gallen 1986, S. 99 f.; YVO HANGARTNER, Treuepflicht und Vertrauenswürdigkeit des Beamten, in: ZBI 85/1984, S. 385 ff., 395.

⁸¹ Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2953/2017 vom 18. Januar 2018, S. 4.3.3.

⁸² BELLWALD, Verantwortlichkeit, S. 53.

⁸³ HANGARTNER, Treuepflicht und Vertrauenswürdigkeit, S. 393.

⁸⁴ MICHEL, Beamtenstatus, S. 92.

⁸⁵ Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2953/2017 vom 18. Januar 2018, S. 4.3.3.

⁸⁶ Z.B. BGE 121 I 326 E. 2d S. 332.

Äusserungen:⁸⁷

„Von entscheidender Bedeutung für die Festlegung der Grenzen der politischen Aktivitäten ist demnach die konkrete Position und Funktion des Beamten: aus den beiden eben erwähnten Entscheidungen des Bundesgerichts geht hervor, dass der Beamte sich grosse Zurückhaltung auferlegen, ja bisweilen politische Äusserungen gänzlich unterlassen muss, wenn sich die politische Auseinandersetzung um Fragen dreht, die seinen dienstlichen Pflichtenkreis berühren oder berühren können. In solchen Fällen wird die Glaubwürdigkeit der unabhängigen Amtsführung in Frage gestellt, wenn der Beamte durch Äusserungen seine 'Voreingenommenheit' zum Ausdruck [...] bringt.“⁸⁸

3.4 Öffentliche Äusserungen zu politischen Fragen

- 45 Äusserungen von Angestellten gegenüber Dritten und der Öffentlichkeit stehen im Spannungsfeld zwischen grundrechtlichen Ansprüchen der betroffenen Personen, namentlich auf Meinungsfreiheit (Art. 16 BV), aber auch etwa auf Wissenschaftsfreiheit (Art. 20 BV) oder der Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV), einerseits und den Interessen des Gemeinwesens als Arbeitgeber, welche die Angestellten nach Art. 20 Abs. 1 BPV zu wahren haben. Auch kritische Äusserungen von Mitarbeitenden müssen grundsätzlich möglich sein. Es „liegt sogar im öffentlichen Interesse eines demokratischen Staates, wenn ein Beamter aufgrund seiner Sachkenntnis und Erfahrung die offizielle Politik kritisch durchleuchtet“.⁸⁹ Mit Blick auf die Bedeutung der politischen Rechte (Art. 34 BV) kommt insbesondere dem Interesse an der freien politischen Meinungsäusserung verhältnismässig grosses Gewicht zu; „politische Maulkörbe“ sind dementsprechend grundsätzlich nicht zulässig.
- 46 Wesentlich ist in allen Konstellationen die Art und Weise, wie Kritik vorgetragen wird. Die Lehre gesteht dem öffentlichen Dienstnehmer zwar zu, Kritik an der Richtigkeit politischer Entscheide zu üben, doch muss sich „der Staatsangestellte bezüglich der Kritik an der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit einer gewissen Zurückhaltung befleissigen“.⁹⁰ In jedem Fall „sind hier Sachlichkeit und gehörige Form der kritischen Äusserung von entscheidender Bedeutung“.⁹¹ Kritische Meinungen sind „grundsätzlich ohne Polemik, Unsachlichkeit oder Diffamierung zu äussern, wobei auch hier je nach Wirkung der Kritik zu differenzieren ist“.⁹²
- 47 Einigkeit besteht in Rechtsprechung und Lehre darin, dass sich Mitarbeitende insbesondere dann nur mit Zurückhaltung öffentlich über Angelegenheiten äussern dürfen, wenn der **eigene Tätigkeitsbereich** betroffen ist, weil „die Kritik dann meistens auch Kritik an der Arbeit und den Entscheidungen seiner Vorgesetzten bedeutet, denen gegenüber zwar keine persönliche Treueverpflichtung besteht, wohl aber – als Regel – die Verpflichtung zu konzilianterem Verhalten als Grundlage für eine fruchtbare Zusammenarbeit“. Unter Umständen kann sich allerdings gerade auch „aus der Treuepflicht gegenüber dem Gemeinwesen die Verpflichtung ergeben, auf Fehler und Mängel hinzuweisen und sich damit in Opposition zu den

⁸⁷ MICHEL, Beamtenstatus, S. 93 und 97 ff.

⁸⁸ BELLWALD, Verantwortlichkeit, S. 94.

⁸⁹ MICHEL, Beamtenstatus, S. 89.

⁹⁰ MICHEL, Beamtenstatus, S. 90.

⁹¹ BELLWALD, Verantwortlichkeit, S. 96.

⁹² MICHEL, Beamtenstatus, S. 89.

Vorgesetzten zu begeben“.⁹³

„Bei der Kritik an konkreten Entscheiden seiner Vorgesetzten und bei der Kritik an Entscheiden, bei deren Vorbereitung der Beamte persönlich mitgewirkt hat, soll sich der Beamte grössere Zurückhaltung auferlegen. Dies gilt insbesondere für Entscheide, bei denen der entscheidenden Behörde ein Ermessensspielraum zusteht und bei solchen, wo sie auch die entsprechende rechtliche und politische Verantwortung übernehmen muss. Die freie Meinungsäusserung ist aber jedenfalls dann erlaubt, wenn der Beamte klare Bedenken an der Verfassungs- und Gesetzmässigkeit einer Entscheidung hat oder wenn er überzeugt ist, dass der Öffentlichkeit wichtige Entscheidungsgrundlagen vorenthalten wurden [...]“.⁹⁴

48 Öffentliche Kritik im Zusammenhang mit der eigenen dienstlichen Tätigkeit kann nach diesen Grundsätzen namentlich dann gerechtfertigt sein, wenn schwere Mängel, namentlich klar gesetzwidrige interne Zustände, zur Diskussion stehen. In solchen Fällen ist nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) eine Abwägung der Interessen vorgenommen werden. Grundsätzlich muss auch „bei wesentlichen Mängeln vorerst verwaltungsintern eine Lösung gesucht werden [...], bevor man mit Kritik an die Öffentlichkeit gelangt“.⁹⁵

4 Stellungnahme zu den Fragen

49 Im Sinn einer summarischen (!) Beurteilung der Rechtslage ergeben sich aus den vorstehenden Ausführungen folgende Schlussfolgerungen:

4.1 Engagement von Kirchenvorständen und Kirchenpflegen

50 Kirchenvorstände und Kirchenpflegen sind Behörden der Kirchgemeinden. Kommt das Referendum zustande und wird eine Volksabstimmung über das Personalgesetz angesetzt, handelt sich um eine Abstimmung der Kantonalkirche und damit aus dem Blickwinkel der Kirchgemeinden um eine **Abstimmung eines übergeordneten Gemeinwesens**. Nach den unter Ziffer 2.4.1 dargestellten Grundsätzen sind Interventionen der Kirchgemeindebehörden grundsätzlich unzulässig, sofern nicht einzelne Kirchgemeinden oder ihre Teilkirchgemeinden individuell besonders betroffen sind und deshalb „am Ausgang der Abstimmung ein unmittelbares und besonderes Interesse haben, das jenes der übrigen Gemeinden des Kantons [hier allerdings: der Kantonalkirche] bei weitem übersteigt“.⁹⁶ Diese Voraussetzung ist nicht gegeben, weil das Personalgesetz generell das Personalrecht für die Kantonalkirche und alle Kirchgemeinden regelt. Dementsprechend ist davon auszugehen, dass Interventionen von Kirchgemeindebehörden im Rahmen einer Referendumsabstimmung **grundsätzlich unzulässig** sind. Dasselbe muss grundsätzlich für vorbereitende Handlungen wie das Sammeln von Unterschriften für ein Referendum gelten; auch diese Tätigkeit muss m.E. als im „Vorfeld eines Urnengangs“ im Sinn der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (vorne Ziffer 2.2.1) liegend qualifiziert werden. Unter dem Gesichtswinkel der politischen Rechte (Art. 34

⁹³ BELLWALD, Verantwortlichkeit, S. 91.

⁹⁴ BELLWALD, Verantwortlichkeit, S. 96.

⁹⁵ MICHEL, Beamtenstatus, S. 90.

⁹⁶ BGE 114 Ia 427 E. 4c S. 433.

BV) besteht kein Grund, in diesem Fall andere Massstäbe anzulegen als für die Abstimmung selbst.

- 51 Den Ausführungen zu (ausnahmsweise) zulässigen behördlichen Interventionen im Allgemeinen (vorne Ziffer 2.3) ist zu entnehmen, dass es grundsätzlich keine Rolle spielt, ob sich eine Behörde selbst äussert oder z.B. ein Initiativ- oder Referendumskomitee unterstützt. Besonders verpönt wären eine verdeckte, nicht offengelegte Unterstützung privater Komitees (vgl. das Zitat aus BGE 114 Ia 427 E. 6b vorne unter Ziffer 2.3.2, am Ende). Auf jeden Fall müssen die für einen Abstimmungskampf zur Verfügung gestellten **Mittel durch das zuständige Organ bewilligt** werden (wer dafür zuständig ist, richtet sich nach der gemeindeeigenen Zuständigkeitsordnung und dem in Frage stehenden Betrag). Wie ausgeführt wird mindestens teilweise die Meinung vertreten, finanzielle Zuwendungen an private Aktivitäten in einem Abstimmungskampf bedürften einer besonderen gesetzlichen Grundlage (vorne Ziffer 2.3.3). Der Grund für die tendenziell strenge Praxis liegt auf der Hand: Es ist störend, wenn eine Behörde Steuermittel für eine Intervention verwendet, die möglicherweise nicht im Sinn aller Steuerpflichtigen ist.
- 52 Festzuhalten ist unter dem Strich, dass die Praxis in Bezug auf behördliche Interventionen **streng** ist. Behördliche Interventionen sind, auch bei kantonalkirchlichen Abstimmungen, grundsätzlich untersagt. Insbesondere muss auch die Unterstützung eines „privaten“ Referendumskomitees grundsätzlich als rechtlich problematisch und wohl unzulässig bezeichnet werden.

4.2 Engagement von Pfarrpersonen

- 53 Pfarrpersonen sind derzeit (noch) Beamte. Ob sie als „Behörden“ im Sinn der Rechtsprechung und Lehre zu behördlichen Interventionen im Abstimmungskampf bezeichnet werden können, erscheint fraglich und m.E. eher unwahrscheinlich, ganz abwegig erscheint diese Qualifikation allerdings prima vista auch nicht. Anwendbar finden somit in erster Linie die Grundsätze für öffentliche Verlautbarungen von Beamten im Sinn der vorstehenden Ziffer 2. Nach den da erwähnten Grundsätzen ist Beamten grundsätzlich Zurückhaltung in Bezug auf öffentliche Äusserungen zu politischen Fragen geboten, die ihre eigene Tätigkeit betreffen. Auf der andern Seite stehen auch Pfarrpersonen Grundrechte wie namentlich die Meinungsfreiheit (Art. 16 BV) und die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV) zu. Hinzu kommt, dass Pfarrpersonen die Kirchgemeinden bei der Erfüllung ihres Auftrags zu dienen (§103 Abs. 1 Kirchenordnung der Evangelisch-Reformierten Kirche des Kantons Luzern vom 13. November 1996) und sich namentlich im Pfarrkapitel mit religiösen und theologischen Fragen zu befassen haben (§ 51 Abs. 2 Verfassung der Evangelisch-Reformierten Landeskirche des Kantons Luzern vom 17. Juni 2015; KiV). Dies spricht grundsätzlich dafür, dass sich Pfarrpersonen, gewissermassen als „theologisches Gewissen“, öffentlich und auch im „politischen“ Umfeld zu Fragen äussern können, die von theologischer Bedeutung sind (was für die Volkswahl von Pfarrpersonen ohne Weiteres anzunehmen ist).
- 54 Die arbeitsrechtliche Treuepflicht gebietet auch den Pfarrpersonen, dass Sie sich gegenüber den Kirchgemeinden als ihren Arbeitgeberinnen und der Kantonalkirche loyal verhalten. Allerdings kann sich gerade „aus der Treuepflicht gegenüber dem Gemeinwesen die Verpflichtung ergeben, auf Fehler und Mängel

hinzuweisen und sich damit in Opposition zu den Vorgesetzten zu begeben“.⁹⁷ Auf jeden Fall aber sind Pfarrpersonen gehalten, ihre Kritik sachlich und in gehöriger Form „grundsätzlich ohne Polemik, Unsachlichkeit oder Diffamierung zu äussern“⁹⁸ (vorne Ziffer 3.4).

- 55 Nach diesen Grundsätzen kann Pfarrpersonen kaum prinzipiell untersagt werden, sich zum Personalgesetz zu äussern und sich auch im Rahmen der Sammlung von Unterschriften und in einem allfälligen späteren Abstimmungskampf zu engagieren. Völlig unbedenklich ist ein entschiedenes Engagement aber nicht, insbesondere deshalb nicht, weil sich das Engagement gegen einen demokratisch gefassten Beschluss der Synode richtet, die nach der Kirchenverfassung „die oberste menschliche Verantwortung für die Landeskirche“ trägt und „durch Diskussion und Verbindlicherklärung theologischer Inhalte [...] die Landeskirche in den geistlichen Grundzügen“ ordnet (§ 28 Abs. 1 und 3 KiV).
- 56 Ich neige aufgrund dieser Überlegungen zum Schluss, dass es Pfarrpersonen nicht prinzipiell untersagt ist, gegen einen Beschluss der Synode Stellung zu nehmen, dass Stellungnahmen aber doch mit einer gewissen Zurückhaltung und mit „Augenmass“ erfolgen müssen. Auf jeden Fall sind Pfarrpersonen gehalten, ihre Argumente objektiv und sachlich und ohne Polemik und Verzerrungen vorzutragen.
- 57 Diesem Gebot der sachlichen Information tragen die mir unterbreiteten Dokumente nicht Rechnung. Eine Stellungnahme zur theologischen Beurteilung mache ich mir nicht an. Hingegen ist die Behauptung, die Luzerner Kirche wäre „die einzige reformierte Kirche ohne Volkswahl der Pfarrpersonen“ (Argumentarium, Ziff. 6) offensichtlich falsch. Dies gilt auf jeden Fall nicht für den Kanton Bern und auch für andere Kantone nicht. Ebenso unzutreffend, in dieser Form, ist die Behauptung in der Medienmitteilung, dass § 50 Abs. 3 der Kirchenverfassung „gewährleistet, dass insbesondere Pfarrpersonen wie bisher durch die Stimmberechtigten der Kirchgemeinden gewählt und entlassen werden können“. Art. 50 Abs. 3 KiV lässt es zu, dass das kirchliche Gesetz eine solche Regelung wählt; eine verfassungsrechtliche Gewährleistung enthält die Kirchenverfassung nicht. Im Weiteren muss die Abschaffung eines Volkswahlrechts auch nicht durch die Stimmberechtigten erfolgen; die Kirchenverfassung weist die entsprechende Regelung der Synode zu (§ 34 Abs. 1 Bst. d KiV); diese verfassungsrechtliche Zuständigkeit ist zu wahren (eine andere, hier aber nicht direkt interessierende Frage wäre natürlich, ob die Verfassung selbst richtigerweise eine andere Regelung vorsehen sollte). Andere Aussagen wie beispielsweise der Annahme, eine Anstellung durch den Kirchenvorstand oder die Kirchenpflege beschneide per se die Unabhängigkeit der Verkündigung, sind zumindest tendenziös. Der in der Medienmitteilung vertretenen Auffassung, dass „nur eine Volkswahl der Pfarrpersonen [...] die freie Verkündigung der biblischen Botschaft auf der Basis der dafür notwendigen Unabhängigkeit“ garantiert und „eine Anstellung und Entlassung durch die leitende Behörde [...] diese Unabhängigkeit“ ausschliesst, könnte ich mich aufgrund meiner Erfahrung im kirchlichen Leben auf jeden Fall nicht anschliessen. Stammen diese Aussagen, was ich nicht beurteilen kann, von einer Pfarrperson, müsste dieser vorgehalten werden, dass sie irreführende Informationen verbreitet und damit auf jeden Fall die ihr gebotene Sorgfaltspflicht verletzt.

⁹⁷ BELLWALD, Verantwortlichkeit, S. 91.

⁹⁸ MICHEL, Beamtenstatus, S. 89.

58 Als heikel erachte ich die Benützung des Kirchenboten für die Referendumskampagne. Dieser dürfte ungeachtet der konkreten Trägerschaft als offizielles Organ der Kirche wahrgenommen werden, womit auch für Verlautbarungen im Kirchenboten das zu behördlichen Interventionen Ausgeführte gelten dürfte. Das Bundesgericht dazu in einem viel beachteten Urteil aus dem Jahr 1992 zu einer Wahlempfehlung zugunsten von Moritz Leuenberger im Rahmen der Zürcher Regierungsratswahl das Folgende erwo- gen:

„Im vorliegenden Fall steht keine offizielle Äusserung eines Organes der Evangelisch-reformierten Landeskirche zur Diskussion. Stein des Anstosses bildet vielmehr ein Artikel, den der Chefredaktor im 'Kirchenboten' erscheinen liess. [...] Träger des Kirchenboten ist der Zürcher Pfarrverein [...]. Auf die Gestaltung und Ausrichtung des 'Kirchenboten' kann daher ausschliesslich der Zürcher Pfarrverein Einfluss nehmen. Es handelt sich somit beim 'Kirchenboten' grundsätzlich um ein privates Periodikum, das nicht offizielles Organ der Landeskirche ist. Aus der Sicht des Bürgers erscheint die Trennung zwischen der Landeskirche bzw. den Kirchgemeinden einerseits und dem 'Kirchenboten' andererseits weniger eindeutig. Der Vermerk, dass der Reformierte Pfarrverein Herausgeber ist, vermag die Annahme nicht ohne weiteres zu beseitigen, dass es sich um ein mehr oder weniger offizielles Organ der Landeskirche handeln könnte. [...] Weiter kommt dazu, dass der 'Kirchenbote' tatsächlich als offizielles Organ verwendet wird, indem zahlreiche Kirchgemeinden - entsprechend der Empfehlung in Art. 103 der Kirchenordnung - dem 'Kirchenboten' ein Einlageblatt mit ihren amtlichen Verlautbarungen beifügen. Die Finanzierung erfolgt im wesentlichen über die Kirchgemeinden und durch die freiwillige Bezahlung der Abonnementsgebühr.

Bei dieser Sachlage kann der 'Kirchenbote' aus der Sicht des Bürgers und unter dem Gesichtswinkel des Stimmrechts nicht als rein private Zeitung betrachtet werden. Er hat vielmehr in dieser Hinsicht einen offiziösen Charakter. Und dementsprechend müssen sich die Landeskirche bzw. die Kirchgemeinden den Inhalt des 'Kirchenboten' und insbesondere auch die streitigen Artikel grundsätzlich selber zurechnen lassen [...]."

59 Im vorliegenden Fall sind offenbar nicht redaktionelle Beiträge im „Kirchenboten“ selbst, sondern allenfalls Beilage geplant, womit tendenziell sicher ein eher grosszügiger Massstab anzulegen sein wird. Als wirklich rechtlich unbedenklich halte ich allerdings auch diese Art der Verwendung nicht.

4.3 Befugnisse des Synodalrats

60 Für den Synodalrat gelten die Grundsätze für behördliche Interventionen im Abstimmungskampf in eigener Sache (vorne Ziffern 2.2 und 2.3). Demnach gilt: Eine Intervention ist grundsätzlich unzulässig. Anderes gilt, wenn neue Fakten auftauchen oder offensichtlich falsche oder irreführende Behauptungen zu korrigieren sind (vorne Ziffer 2.2.3). Im vorliegenden Fall muss angenommen werden, dass solche Behauptungen vorliegen und dass damit ein triftiger Grund für eine Information gegeben ist. Solche wird der Synodalrat richtigstellen dürfen. Selbstverständlich gilt auch für den Synodalrat, dass er seinerseits sachlich und objektiv und mit verhältnismässigen Mitteln zu informieren hat.

Bern, 11. Juni 2018



Ueli Friederich