Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 216/2018

Urteil vom 10. Dezember 2018

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Karlen, Fonjallaz, Chaix, Kneubühler,
Gerichtsschreiber Mattle.

Verfahrensbeteiligte
Michael Derrer,
Beschwerdeführer,

gegen

1. Schweizerische Nationalbank,
Börsenstrasse 15, 8001 Zürich,
vertreten durch Rechtsanwältin
Prof. Dr. Isabelle Häner,
2. Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren, Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, 3001 Bern,
vertreten durch Advokat Prof. Dr. Felix Uhlmann,
Beschwerdegegnerinnen,

Bundeskanzlei, Bundeshaus West, 3003 Bern.

Gegenstand
Eidgenössische Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 über die Volksinitiative "Für krisensicheres Geld; Geldschöpfung allein durch die Nationalbank
(Vollgeld-Initiative) ",

Beschwerde gegen den Beschluss des Regierungsrats des Kantons Aargau vom 2. Mai 2018 (2018-000464).

Sachverhalt:

A.
Im Vorfeld der eidgenössischen Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 über die Volksinitiative "Für krisensicheres Geld; Geldschöpfung allein durch die Nationalbank (Vollgeld-Initiative) " erhob Michael Derrer am 19. April 2018 eine Abstimmungsbeschwerde an den Regierungsrat des Kantons Aargau. Michael Derrer beantragte die Absetzung bzw. Verschiebung der Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 über die Vollgeld-Initiative, eventualiter die Aufhebung des Ergebnisses der Volksabstimmung und subeventualiter, es sei förmlich festzustellen, dass durch die wahrheitswidrige und falsche Informationslage im Vorfeld der Volksabstimmung die Abstimmungsfreiheit gemäss Art. 34 Abs. 2 BV verletzt worden sei. Er machte im Wesentlichen geltend, der Schweizerische Bundesrat, die Schweizerische Nationalbank (SNB) sowie die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) hätten die Stimmberechtigten wahrheitswidrig und falsch über die Vollgeld-Initiative informiert. Mit Beschluss vom 2. Mai 2018 trat der Regierungsrat auf die Abstimmungsbeschwerde vom 19. April 2018 nicht ein, weil sich die gerügten Akte nicht auf das Gebiet des Kantons Aargau beschränkten.

B.
Gegen den Beschluss des Regierungsrats vom 2. Mai 2018 hat Michael Derrer am 7. Mai 2018 (Datum der Postaufgabe) Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht erhoben. Er beantragt wiederum die Absetzung bzw. Verschiebung der Volksabstimmung vom 10.

Juni 2018 über die Vollgeld-Initiative, eventualiter die Aufhebung des Ergebnisses der Volksabstimmung und subeventualiter, es sei förmlich festzustellen, dass durch die wahrheitswidrige und falsche Informationslage im Vorfeld der Volksabstimmung die Abstimmungsfreiheit gemäss Art. 34 Abs. 2 BV verletzt worden sei. Die SNB, die FDK sowie die Bundeskanzlei beantragen, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Mit Eingabe vom 1. Juni 2018 (Datum der Postaufgabe) hat der Beschwerdeführer repliziert und an den Beschwerdebegehren festgehalten.

C.
Die eidgenössische Volksabstimmung über die Volksinitiative "Für krisensicheres Geld: Geldschöpfung allein durch die Nationalbank! (Vollgeld-Initiative) " fand am 10. Juni 2018 statt. Gemäss vorläufigem amtlichem Endergebnis wurde die Initiative von Volk (442'387 Ja-Stimmen [24.3 %] zu 1'379'448 Nein-Stimmen [75.7 %] bei einer Stimmbeteiligung von 33.7 %) und von sämtlichen Ständen abgelehnt.

D.
Mit Eingaben vom 15. Juni sowie vom 11. August 2018 haben die SNB und der Beschwerdeführer an ihren Anträgen festgehalten.

Erwägungen:

1.
Mit dem angefochtenen Beschluss vom 2. Mai 2018 ist der Regierungsrat auf die Abstimmungsbeschwerde des Beschwerdeführers im Sinne von Art. 77 Abs. 1 lit. b des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1) wegen Unregelmässigkeiten im Vorfeld einer eidgenössischen Volksabstimmung nicht eingetreten. Dagegen steht grundsätzlich die Beschwerde in Stimmrechtssachen ans Bundesgericht offen (vgl. Art. 80 Abs. 1 BPR i.V.m. Art. 82 lit. c sowie Art. 88 Abs. 1 lit. b BGG). Der Beschwerdeführer hat beim Regierungsrat durchwegs kantonsübergreifende Eingriffe in den Abstimmungskampf beanstandet, weswegen der Regierungsrat einen formellen Nichteintretensentscheid zu fällen hatte. Soweit die Sachurteilsvoraussetzungen im vorinstanzlichen Verfahren im Übrigen erfüllt waren, kann der Beschwerdeführer dem Bundesgericht insoweit auch Fragen unterbreiten, welche der Regierungsrat mangels Zuständigkeit nicht behandeln konnte, sofern sie auf kantonaler Ebene bereits aufgeworfen wurden (vgl. BGE 137 II 177 E. 1.2.3 und 1.3 S. 180 f.; Urteil 1C 455/2016 vom 14. Dezember 2016 E. 2.2, in: ZBl 118/2017 S. 216, nicht publ. in: BGE 143 I 78; je mit Hinweisen).
Gegen Vorbereitungshandlungen von Abstimmungen gerichtete Beschwerden werden als gegen die Abstimmung gerichtet verstanden, wenn - wie vorliegend - der Urnengang in der Zwischenzeit stattgefunden hat (Urteil 1C 632/2017 vom 5. März 2018 E. 1.1 mit Hinweisen). Am Antrag auf Aufhebung des Resultats der Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 über die Vollgeld-Initiative hat der Beschwerdeführer ein aktuelles praktisches Interesse, zumal die Volksinitiative gemäss vorläufigem amtlichem Endergebnis von den Stimmberechtigten abgelehnt wurde. Zulässig ist auch der Antrag auf förmliche Feststellung einer Verletzung von Art. 34 Abs. 2 BV, zumal das Bundesgericht im Rahmen von Art. 107 Abs. 2 BGG unter bestimmten Umständen eine Verletzung der politischen Rechte förmlich feststellen kann, ohne den betreffenden Urnengang aufzuheben (vgl. Urteile 1C 213/2017 vom 18. Dezember 2017 E. 1.2 sowie 1C 511/2015 vom 12. Oktober 2016 E. 1.4, nicht publ. in: BGE 143 I 92). Der Beschwerdeführer ist in eidgenössischen Abstimmungen stimmberechtigt und damit nach Art. 89 Abs. 3 BGG zur Beschwerde legitimiert. Unter Vorbehalt von E. 2 und 3 hiernach ist auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten in Form der Beschwerde in Stimmrechtssachen
einzutreten.

2.
Nicht einzutreten ist auf die Beschwerde, soweit der Beschwerdeführer vorbringt, der Präsident des Direktoriums der SNB habe durch aktives Mitwirken in einem Nein-Komitee zur Vollgeld-Initiative sowie am 3. und 4. Mai 2018 anlässlich eines Vortrags bzw. eines Interviews rechtswidrig in den Abstimmungskampf interveniert. Die angesprochenen Handlungen, die sich teilweise erst nach dem Nichteintretensentscheid des Regierungsrats Aargau vom 2. Mai 2018 ereignet haben, waren nicht Thema der Beschwerde vom 19. April 2018 an den Regierungsrat. Sie werden vom Beschwerdeführer erstmals vor Bundesgericht aufgeworfen, was nicht zulässig ist, zumal der Instanzenzug gemäss Art. 88 Abs. 1 lit. b BGG i.V.m. Art. 77 Abs. 1 lit. b BPR zwingend einzuhalten ist (vgl. BGE 137 II 177 E. 1.2.3 und 1.3 S. 180 f.). Daran ändert auch der Umstand nichts, dass bei Beschwerden wegen Mängeln im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen angesichts der üblicherweise geltenden kurzen Rechtsmittelfristen unter Umständen reduzierte Anforderungen an die Beschwerdebegründung gestellt

werden (vgl. BGE 121 I 1 E. 3b S. 6 und E. 4a/dd S. 8; Urteil 1C 203/2011 vom 1. Juli 2011 E. 2.7).

3.
Der Beschwerdeführer rügt, die Erläuterungen des Bundesrats zur Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 über die Vollgeld-Initiative verletzten das Gebot der Sachlichkeit. Er bezieht sich auf die generelle Informationslage im Vorfeld der Abstimmung und macht sinngemäss geltend, die bundesrätlichen Abstimmungserläuterungen hätten dazu beigetragen, dass die Stimmberechtigten mit Blick auf die ihnen von den verschiedensten Akteuren und Medien vorgelegten Informationen objektiv nicht in der Lage waren, sich eine hinreichende und sachbezogene Meinung über den Abstimmungsgegenstand zu bilden.

3.1. Gemäss Art. 189 Abs. 4 BV können Akte der Bundesversammlung und des Bundesrats beim Bundesgericht nicht angefochten werden, ausser das Gesetz sieht dies vor. Dies gilt auch bei Beschwerden wegen Verletzung der politischen Rechte (BGE 138 I 61 E. 7.1 S. 85). Nicht direkt anfechtbar sind namentlich die bundesrätlichen Abstimmungserläuterungen (BGE 138 I 61 E. 7.2 S. 85; 137 II 177 E. 1.2 S. 179; Urteil 1C 163/2018 sowie 1C 239/2018 vom 29. Oktober 2018 E. 5.1.1, zur Publikation vorgesehen; Urteil 1C 455/2016 vom 14. Dezember 2016 E. 2.4, in: ZBl 118/2017 S. 216, nicht publ. in: BGE 143 I 78). Indessen hat das Bundesgericht in BGE 138 I 61 ausgeführt, die Informationslage im Vorfeld einer eidgenössischen Volksabstimmung könne in allgemeiner Weise zum Gegenstand eines Verfahrens gemacht werden und in diesem Rahmen könnten auch die Abstimmungserläuterungen des Bundesrats gewürdigt werden (E. 7.4).

3.2. Der Beschwerdeführer bezieht sich zwar auch auf die allgemeine Informationslage im Vorfeld der eidgenössischen Volksabstimmung über die Vollgeld-Initiative. Er legt allerdings nicht in genügender Weise (vgl. Art. 42 Abs. 2 i.V.m. Art. 106 Abs. 2 BGG) dar, inwieweit sich die angeblich unsachlichen Ausführungen des Bundesrats auf die Gesamtsituation der Berichterstattung ausgewirkt haben sollten. Seine Kritik zielt nicht auf die allgemeine Informationslage ab, sondern direkt auf die Abstimmungserläuterungen selbst. Anders als im zitierten Urteil geht es bei seiner Kritik auch nicht darum, dass der Bundesrat wesentliche Informationen, über welche ausschliesslich die Verwaltung verfügt, unterdrückt hätte. Vielmehr wirft er dem Bundesrat vor, in seinen Erläuterungen Umstände nicht erwähnt zu haben, die sich aus dem mit der Initiative vorgeschlagenen, in den Abstimmungserläuterungen publizierten Verfassungstext ergeben hätten und somit im Vorfeld der Abstimmung ohne Weiteres in die öffentliche Diskussion eingebracht werden konnten (vgl. auch Urteil 1C 455/2016 vom 14. Dezember 2016 E. 2.4, in: ZBl 118/2017 S. 216, nicht publ. in: BGE 143 I 78).
Damit ist auf die Beschwerde nicht einzutreten, soweit der Beschwerdeführer dem Bundesrat vorwirft, die Willensbildung der Stimmbürger mit seinen Abstimmungserläuterungen unzulässig beeinflusst zu haben und soweit er die generelle Informationslage im Vorfeld der Abstimmung thematisiert, ohne dies näher zu substanziieren.

4.
Der Beschwerdeführer rügt, verschiedene behördliche Interventionen im Vorfeld der Eidgenössischen Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 über die Vollgeld-Initiative stünden im Widerspruch zur in Art. 34 Abs. 2 BV verankerten Abstimmungsfreiheit.

4.1. Die in der Bundesverfassung verankerte Garantie der politischen Rechte (Art. 34 Abs. 1 BV) schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV). Geschützt wird namentlich das Recht der Stimmberechtigten, weder bei der Bildung noch bei der Äusserung des politischen Willens unter Druck gesetzt oder in unzulässiger Weise beeinflusst zu werden. Die Stimmberechtigten sollen ihre politische Entscheidung gestützt auf einen gesetzeskonformen sowie möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen können. Die Abstimmungsfreiheit gewährleistet die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung (BGE 143 I 78 E. 4.3 S. 82; 140 I 338 E. 5 S. 341 f. mit Hinweisen; Urteil 1C 163/2018 sowie 1C 239/2018 vom 29. Oktober 2018 E. 4.1, zur Publikation vorgesehen).
Aus Art. 34 Abs. 2 BV wird namentlich eine Verpflichtung der Behörden auf korrekte und zurückhaltende Information im Vorfeld von Abstimmungen abgeleitet. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Informationen bzw. Interventionen der Behörden bei Abstimmungen im eigenen Gemeinwesen (Gemeinde, Kanton, Bund) sowie bei Abstimmungen in einem anderen (untergeordneten, gleichgeordneten oder übergeordneten) Gemeinwesen (BGE 143 I 78 E. 4.4 S. 82 mit Hinweisen; Urteil 1C 163/2018 sowie 1C 239/2018 vom 29. Oktober 2018 E. 4.1, zur Publikation vorgesehen). Aus Art. 34 Abs. 2 BV ergeben sich im Vorfeld von Abstimmungen auch Einschränkungen für Unternehmen, die direkt oder indirekt unter dem bestimmenden Einfluss eines

Gemeinwesens stehen (vgl. BGE 140 I 338 E. 5.2 S. 342 f.).

4.2. Selbst wenn Mängel vor einer Abstimmung oder bei deren Durchführung festzustellen sind, ist die Abstimmung nach der Rechtsprechung nur dann aufzuheben, wenn die gerügten Unregelmässigkeiten erheblich sind und das Ergebnis beeinflusst haben können. Die Beschwerdeführer müssen in einem solchen Fall zwar nicht nachweisen, dass sich der Mangel auf das Ergebnis der Abstimmung entscheidend ausgewirkt hat. Es genügt, dass nach dem festgestellten Sachverhalt eine derartige Auswirkung im Bereich des Möglichen liegt. Erscheint allerdings die Möglichkeit, dass die Abstimmung ohne den Mangel anders ausgefallen wäre, nach den gesamten Umständen als derart gering, dass sie nicht mehr ernsthaft in Betracht fällt, so kann von der Aufhebung der Abstimmung abgesehen werden (BGE 141 I 221 E. 3.3 S. 225; 138 I 61 E. 4.7.2 S. 78; 135 I 292 E. 4.4 S. 301; Urteil 1C 163/2018 sowie 1C 239/2018 vom 29. Oktober 2018 E. 4.2, zur Publikation vorgesehen; Urteil des Bundesgerichts 1C 641/2013 vom 24. März 2014 E. 4.3 in: ZBl 115/2014 S. 612; je mit Hinweisen).

4.3. Der Beschwerdeführer kritisiert eine Intervention der SNB. Darauf ist nachfolgend in Erwägung 5 einzugehen. Weiter beanstandet er eine Intervention der FDK und damit einer aus Vertretern der Kantone zusammengesetzten Behörde. Darauf ist in Erwägung 6 zurückzukommen.

5.
Der Beschwerdeführer erblickt in der Publikation "Die Argumente der SNB gegen die Vollgeldinitiative", welche die SNB am 5. März 2018 auf ihrer Website veröffentlichte, eine unzulässige Intervention in den eidgenössischen Abstimmungskampf.

5.1. Bei Sachabstimmungen im eigenen Gemeinwesen kommt den Behörden eine gewisse Beratungsfunktion zu. Diese nehmen sie mit der Redaktion der Abstimmungserläuterungen, aber auch in anderer Form wahr. Die Behörden sind dabei nicht zur Neutralität verpflichtet und dürfen eine Abstimmungsempfehlung abgeben. In Einzelfällen ergibt sich aus Art. 34 Abs. 2 BV sogar eine Pflicht der Behörden zur Information (BGE 143 I 78 E. 4.4 S. 82 f. mit Hinweisen; Urteil 1C 163/2018 sowie 1C 239/2018 vom 29. Oktober 2018 E. 5.2.1, zur Publikation vorgesehen). Informationen im Vorfeld einer Abstimmung unterliegen den Geboten der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit. Behördliche Informationen zu eigenen Vorlagen müssen geeignet sein, zur offenen Meinungsbildung beizutragen, und dürfen nicht in dominanter und unverhältnismässiger Art im Sinne eigentlicher Propaganda eine freie Willensbildung der Stimmberechtigten erschweren oder geradezu verunmöglichen (BGE 140 I 338 E. 5.1 S. 342 mit Hinweisen; Urteil 1C 163/2018 sowie 1C 239/2018 vom 29. Oktober 2018 E. 5.2.1, zur Publikation vorgesehen).
Für Abstimmungen auf Bundesebene sieht Art. 10a BPR vor, dass der Bundesrat die Stimmberechtigten kontinuierlich über die eidgenössischen Abstimmungsvorlagen informiert (Abs. 1), wobei er die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit beachtet (Abs. 2), die wichtigsten im parlamentarischen Entscheidungsprozess vertretenen Positionen darlegt (Abs. 3) und keine von der Haltung der Bundesversammlung abweichende Abstimmungsempfehlung vertritt (Abs. 4). Die neuere bundesgerichtliche Rechtsprechung nimmt vor diesem Hintergrund an, dass es nicht so sehr um die Frage der Zulässigkeit einer behördlichen Intervention, als vielmehr um deren Art und Wirkung geht (vgl. BGE 143 I 78 E. 4.4 S. 83 mit Hinweisen; Urteil 1C 163/2018 sowie 1C 239/2018 vom 29. Oktober 2018 E. 5.2.1, zur Publikation vorgesehen).

5.2. Gemäss Art. 1 des Bundesgesetzes über die Schweizerische Nationalbank vom 3. Oktober 2003 (NBG; SR 951.11) ist die SNB eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft. Sie führt als unabhängige Zentralbank eine Geld- und Währungspolitik, die dem Gesamtinteresse des Landes dient (Art. 99 Abs. 2 BV). In der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ist die SNB an die Grundrechte gebunden (Art. 35 Abs. 2 BV). Damit untersteht sie auch den Grundsätzen für behördliche Inter-ventionen im Abstimmungskampf. Die Befugnis der SNB, sich im Vorfeld der Abstimmung zur Vollgeld-Initiative öffentlich zu äussern, ergab sich aus ihrem gesetzlichen Auftrag zur regelmässigen Orientierung der Öffentlichkeit über die Geld- und Währungspolitik und Bekanntmachung ihrer geldpolitischen Absichten (Art. 7 Abs. 3 NBG). Dazu gehört, dass die SNB zu in Aussicht stehenden Änderungen ihrer Befugnisse und der ihr zur Verfügung stehenden geldpolitischen Instrumente informiert und diese aus fachlicher Sicht würdigt. Ausserdem bestand mit Blick auf das Recht auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe aufgrund der besonderen Sachkunde der SNB im von der Vollgeld-Initiative betroffenen Sachgebiet ein besonderes Interesse der Stimmberechtigten an einer Stellungnahme der
SNB. Diese hatte dabei die in Art. 34 Abs. 2 BV verankerte Abstimmungsfreiheit zu beachten und

sich insbesondere an den in Art. 10a BPR für den Bundesrat explizit festgehaltenen Informationsgrundsätzen zu orientieren.

5.3. Im beanstandeten Positionspapier der SNB wurde zunächst der Inhalt der Vollgeld-Initiative kurz zusammengefasst. Unter den Titeln "Vorteile des bestehenden Geldsystems", "Nachteile des Vollgeldsystems" sowie "Unrealistische Erwartungen der Initianten" präsentierte die SNB in der Folge ihre Argumente gegen eine Annahme der Initiative. Das Positionspapier endet mit einem kurzen Fazit. Der Beschwerdeführer erachtet die Ausführungen der SNB in mehrerlei Hinsicht als unsachlich bzw. falsch und irreführend.

5.3.1. Das Gebot der Sachlichkeit verbietet, über den Zweck und die Tragweite einer Abstimmungsvorlage falsch zu orientieren, für die Meinungsbildung bedeutende Gegebenheiten zu verschweigen oder Argumente von gegnerischen Referendums- oder Initiativkomitees falsch wiederzugeben (BGE 138 I 61 E. 6.2 S. 83 mit Hinweisen). Bei negativen Bewertungen (z.B. von Argumenten des Initiativkomitees) müssen hierfür gute Gründe bestehen (BGE 140 I 338 E. 7.3 S. 348).

5.3.2. Der Beschwerdeführer bemängelt, die SNB erwähne im beanstandeten Positionspapier nur, dass die Nationalbank gemäss der Vollgeld-Initiative neu geschaffenes Geld schuldfrei in Umlauf bringe, und unterschlage, dass sie nach dem Wortlaut der Vollgeld-Initiative Geld auch durch das Gewähren befristeter Darlehen an Banken in Umlauf bringen könne. Zudem schliesse die Vollgeld-Initiative nicht aus, dass die SNB wie bisher Devisen, Wertpapiere und andere Anlagegüter erwerbe.
Der mit der Vollgeld-Initiative vorgeschlagene Artikel 99a Abs. 3 BV sieht vor, dass die SNB neu geschaffenes Geld schuldfrei in Umlauf bringt (Satz 1) und dass sie den Banken befristete Darlehen gewähren kann (Satz 2). Ob diese beiden Varianten, Geld in Umlauf zu bringen, - wovon die SNB ausgeht - als abschliessende Festlegung der geldpolitischen Instrumente verstanden werden müsste oder ob die SNB - wie der Beschwerdeführer einwendet - im Falle der Annahme und Umsetzung der Initiative wie bisher Devisen, Wertpapiere und andere Anlagegüter kaufen könnte, wäre eine Frage der vom Gesetzgeber im Rahmen der Umsetzung des Verfassungstextes vorzunehmenden Auslegung und kann an dieser Stelle offenbleiben. Jedenfalls ist nicht zu beanstanden, dass die SNB nicht explizit erklärt hat, sie könne im Falle der Annahme der Initiative wie bisher Devisen, Wertpapiere und andere Anlagegüter erwerben.
Es ist nachvollziehbar, dass die SNB sich im beanstandeten Positionspapier zu der ihrer Ansicht nach problematischen, mit der Initiative neu eingeführten Variante, Geld schuldfrei in Umlauf zu bringen, relativ ausführlich geäussert hat. Zwar wäre es grundsätzlich wünschenswert gewesen, die SNB hätte auch die zweite im Initiativtext ausdrücklich vorgesehene Variante, Geld in Umlauf zu bringen, zumindest erwähnt, nämlich dass die SNB den Banken befristete Darlehen gewähren kann. Allerdings kann der beanstandeten Formulierung der SNB in ihrem Positionspapier nicht entnommen werden, sie sei nach dem Wortlaut der Initiative nicht mehr berechtigt, den Banken befristete Darlehen zu gewähren, zumal eine einschränkende Präzisierung wie "nur", "einzig" oder "ausschliesslich" fehlt. Die Formulierung der SNB erweckt beim Leser nicht den Eindruck, die Vollgeld-Initiative verbiete andere, vormals zulässige und eingesetzte Instrumente der Geldpolitik.

5.3.3. Der Beschwerdeführer erachtet sodann die Aussage im Positionspapier der SNB als irreführend, wonach die gemäss der Vollgeld-Initiative vorgesehene schuldfreie Ausgabe von Zentralbankgeld die Nationalbank politischen Begehrlichkeiten aussetze. Richtig sei, dass die Vollgeld-Initiative die Unabhängigkeit der SNB sogar stärke, da sie gemäss vorgeschlagenem Verfassungstext in der Erfüllung ihrer Aufgaben nur dem Gesetz verpflichtet wäre, was die SNB verschweige.
Es trifft zu, dass die SNB gemäss dem vorgeschlagenen Initiativtext von Verfassungs wegen nur dem Gesetz verpflichtet wäre. Dass die Möglichkeit direkter Verteilung von Geld an Staat und Bürger - wie die SNB befürchtet - zu politischem Druck auf die SNB führen könnte, scheint jedoch zumindest nicht ausgeschlossen, womit sich die Erwähnung dieser Befürchtung nicht als unsachlich erweist.

5.3.4. Weiter macht der Beschwerdeführer geltend, verschiedene Aussagen im Positionspapier der SNB zum bestehenden Geldsystem und zum Vollgeldsystem führten den Stimmbürger in die Irre. Die Prozesse der Geldschöpfung und der Kreditgewährung würden falsch und irreführend dargestellt, die befürchteten Effizienzverluste bei einer Zentralisierung der Geldschöpfung hätten nichts mit dem Initiativtext zu tun, das Eigenkapital der SNB bei der Ausgabe von Vollgeld sinke nur bei unzweckmässiger Bilanzierung von Vollgeld und zudem sei der Hinweis falsch und irreführend, dass eine Rückkehr von der Zinssteuerung zur Geldmengensteuerung einen unnötigen Rückschritt darstelle.

Die Vollgeld-Initiative betraf einen für die meisten Stimmberechtigten ausserordentlich komplexen Regelungsgegenstand. Dies machte es für die Behörden des Bundes und die SNB schwierig, den Stimmberechtigten den Inhalt der Initiative sowie ihre Vor- und Nachteile darzulegen. Behördliche Erläuterungen, die von den Stimmberechtigten ohne einschlägige Vorkenntnisse nicht verstanden werden, können nicht in sinnvoller Weise zur Willensbildung beitragen. Aufgrund der hohen Komplexität des Regelungsbereichs rechtfertigte sich eine gewisse Vereinfachung in der behördlichen Kommunikation im Vorfeld der Volksabstimmung über die Vollgeld-Initiative. Die beanstandete Publikation der SNB ist vor diesem Hintergrund zu würdigen. Ihr ist nicht vorzuwerfen, dass sie ihre Haltung zur Initiative relativ kurz und für die Stimmberechtigten verständlich dargelegt hat und dass ihre Ausführungen nicht die gesamte Komplexität der Geldschöpfung und Kreditgewährung zu beleuchten vermögen.

5.3.5. Die Ausführungen und Argumente der SNB sind nachvollziehbar und erscheinen trotz gewisser Vereinfachungen ausreichend sachlich und objektiv. Damit waren sie geeignet, zur offenen Meinungsbildung beizutragen. Dass die SNB mit der beanstandeten Publikation das Recht der Stimmberechtigten auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV) verletzt hätte, ist nicht ersichtlich. Hinzu kommt, dass, selbst wenn man einzelne Passagen des beanstandeten Positionspapiers als unsachlich qualifizieren würde, dies für den Ausgang des Verfahrens keine Folgen hätte (vgl. E. 7 hiernach).

6.
Der Beschwerdeführer macht weiter geltend, die FDK habe mit einem von ihr veröffentlichten Positionsbezug unrechtmässig in den Abstimmungskampf zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 über die Vollgeld-Initiative eingegriffen. Die beanstandete Medienmitteilung wurde von der FDK am 17. April 2018 auf ihrer Website veröffentlicht. Die Mitteilung trug den Titel "Die FDK empfiehlt die Vollgeld-Initiative zur Ablehnung". Neben einem die Initiative beschreibenden Teil legte die FDK in der Medienmitteilung dar, weshalb sie die Initiative zur Ablehnung empfiehlt.

6.1. Behördliche Interventionen in den Abstimmungskampf übergeordneter Gemeinwesen beurteilen sich nach einem anderen Massstab als Interventionen in den Abstimmungskampf von Behörden im eigenen Gemeinwesen und setzen eine besondere Betroffenheit voraus. Dies gilt nicht nur für Interventionen von Gemeinden in den Abstimmungskampf übergeordneter Gemeinwesen, sondern auch von Kantonen im Rahmen von Abstimmungen auf Bundesebene (Urteil 1C 163/2018 sowie 1C 239/2018 vom 29. Oktober 2018 E. 6.2, zur Publikation vorgesehen).
Ein Kanton darf sich gemäss jüngster bundesgerichtlicher Rechtsprechung in den Abstimmungskampf auf Bundesebene einbringen, wenn ihn der Ausgang der Abstimmung namhaft betrifft, etwa wenn die Auswirkungen einer Vorlage für die kantonalen Kompetenzen oder für die Infrastruktur von Kantonen bedeutend sind oder wenn das Resultat der Abstimmung mit erheblichen finanziellen Auswirkungen für die Kantone verbunden ist; allerdings müssen sich die kantonalen Interventionen diesfalls an den Kriterien der Sachlichkeit, der Verhältnismässigkeit sowie der Transparenz messen lassen, wie sie auch für den Bundesrat gelten (Urteil 1C 163/2018 sowie 1C 239/2018 vom 29. Oktober 2018 E. 6.5, zur Publikation vorgesehen).
Wenn nicht eine Mehrheit der Kantone im erforderlichen Ausmass betroffen ist, liegt es in der alleinigen Kompetenz der Kantonsregierungen als die Kantone repräsentierende Behörden, sich im Namen ihres Kantons in einen eidgenössischen Abstimmungskampf einzuschalten. Bei durchgehend oder mehrheitlich starker Betroffenheit der Kantone erachtet die neue bundesgerichtliche Rechtsprechung auch als zulässig, dass die Konferenz der Kantonsregierungen, die im Namen der Gesamtheit oder Mehrheit der Kantone auftreten kann, sich im Vorfeld einer Abstimmung auf Bundesebene öffentlich äussern und eine Abstimmungsempfehlung abgeben kann. Interventionen von Fachdirektorenkonferenzen, deren Legitimität, Meinungsbildung und Vertretung nach Aussen nicht evident und transparent sind, müssen aber von einer solchen Öffnung ausgeschlossen bleiben (Urteil 1C 163/2018 sowie 1C 239/2018 vom 29. Oktober 2018 E. 6.5.2, zur Publikation vorgesehen).

6.2. Mit der am 17. April 2018 veröffentlichten Medienmitteilung richtete sich nicht eine Kantonsregierung oder die Konferenz der Kantonsregierungen an die Stimmberechtigten, sondern die FDK als Fachdirektorenkonferenz. Nach dem Ausgeführten erweist sich die beanstandete Intervention damit von vornherein als nicht statthaft. Bei der beanstandeten Medienmitteilung der FDK handelt es sich um eine mit Blick auf Art. 34 Abs. 2 BV unzulässige behördliche Intervention. Damit kann offenbleiben, ob die Kantone als Aktionäre und Empfänger der Gewinnausschüttungen der SNB vom Ausgang der Abstimmung so stark betroffen waren, dass sie sich selber mit der geforderten Zurückhaltung öffentlich hätten äussern dürfen.

7.

7.1. Gemäss vorläufigem amtlichem Endergebnis wurde die Vollgeld-Initiative vom Volk sehr deutlich abgelehnt, nämlich mit 442'387 Ja-Stimmen (24.3 %) zu 1'379'448 Nein-Stimmen (75.7 %). Angesichts der begrenzten Bedeutung und Publizität der Medienmitteilung der FDK und des sehr deutlichen Abstimmungsresultats fällt ausser Betracht, dass die unzulässige Intervention der FDK das Ergebnis der Abstimmung entscheidend hätte beeinflussen können. Auch wenn man sodann einzelne Passagen des beanstandeten Positionspapiers der SNB als unsachlich qualifizieren würde, erscheint ausgeschlossen, dass dies sich in Kombination mit der unzulässigen Intervention der FDK auf das Ergebnis der Abstimmung entscheidend ausgewirkt haben könnte. Der Antrag um Aufhebung des Ergebnisses der eidgenössischen Volksabstimmung über die Vollgeld-Initiative vom 10. Juni 2018 ist abzuweisen.

7.2. Was die Medienmitteilung der FDK vom 17. April 2018 angeht, genügt es, auf die mit ihrer Veröffentlichung verbundene Verletzung von Art. 34 Abs. 2 BV in den Erwägungen hinzuweisen. Eine förmliche Feststellung der nicht besonders schwer wiegenden Verletzung von Art. 34 Abs. 2 BV im Dispositiv kann unter den gegebenen Umständen unterbleiben (vgl. BGE 143 I 78 E. 7.3 S. 91). Der Antrag des Beschwerdeführers um förmliche Feststellung einer Verletzung von Art. 34 Abs. 2 BV ist ebenfalls abzuweisen.

8.
Nach dem Ausgeführten ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Damit wird der Beschwerdeführer kostenpflichtig (vgl. Art. 66 Abs. 1 BGG), wobei zu berücksichtigen ist, dass seine Kritik hinsichtlich der Medienmitteilung der FDK vom 17. April 2018 grundsätzlich berechtigt war (vgl. E. 6 hiervor). Parteientschädigungen sind keine auszurichten (vgl. Art. 68 Abs. 1 und 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 500.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.
Dieses Urteil wird den Parteien, der Bundeskanzlei und dem Regierungsrat des Kantons Aargau schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 10. Dezember 2018

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Merkli

Der Gerichtsschreiber: Mattle