

05.054

**Botschaft
über die Volksinitiative «Volkssouveränität statt
Behördenpropaganda»**

vom 29. Juni 2005

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zur Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda» und beantragen Ihnen, die Initiative Volk und Ständen mit der Empfehlung auf Ablehnung und ohne Gegenentwurf zur Abstimmung vorzulegen.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

29. Juni 2005

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Samuel Schmid

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Die Initiative verlangt eine Ergänzung von Artikel 34 BV über die Garantie der politischen Rechte. Die Informationstätigkeit von Bundesrat und Bundesverwaltung vor Abstimmungen soll mit wenigen Ausnahmen verboten werden. Vorgeschlagen werden die folgenden Massnahmen:

- *Verbot der Informations- und Propagandatätigkeit für den Bundesrat, die obersten Kader der Bundesverwaltung und die Bundesämter im Vorfeld von Abstimmungen. Zulässig bleibt eine einmalige kurze Information an die Bevölkerung durch die zuständige Departementsvorsteherin oder den zuständigen Departementsvorsteher.*
- *Verbot der Finanzierung, Durchführung und Unterstützung von Informations- und Abstimmungskampagnen sowie der Produktion, Publikation und Finanzierung von Informations- und Propagandamaterial durch alle Behörden des Bundes im Vorfeld von Abstimmungen. Ausgenommen bleibt eine sachliche Broschüre mit den Erläuterungen des Bundesrates an die Stimmberechtigten, die die befürwortenden und ablehnenden Argumente ausgewogen zu berücksichtigen hat.*
- *Gebot für Bund, Kantone und Gemeinden, Abstimmungstermine mindestens sechs Monate im Voraus zu publizieren.*
- *Gebot für Bund, Kantone und Gemeinden, den Stimmberechtigten die Abstimmungsvorlagen zusammen mit den geltenden Rechtsgrundlagen unentgeltlich zur Verfügung zu stellen.*
- *Für die Verletzung der politischen Rechte soll der Gesetzgeber innert zwei Jahren nach Annahme der Initiative Sanktionen anordnen.*

Die direktdemokratischen Institutionen sind eines der Wesens- und Identitätsmerkmale und eine zentrale Errungenschaft unseres politischen Systems. Der Bundesrat hat sich immer wieder für den Erhalt der Funktionsfähigkeit unserer direkten Demokratie eingesetzt und sich wiederholt mit seiner Rolle und derjenigen der Bundesverwaltung im Vorfeld von Abstimmungen beschäftigt. Als Folge davon bestehen heute verwaltungsinterne Leitlinien, die Gewähr dafür bieten, dass Bundesrat und Bundesverwaltung vor Abstimmungen gewisse Grundsätze einhalten.

Es ist aber nicht nur die Aufgabe des Bundesrates, sondern auch jene des Parlaments und der Gerichte, sich für den Erhalt einer funktionierenden Demokratie einzusetzen. Seitens des Parlaments wurde die Sorge um die Funktionsfähigkeit unserer direkten Demokratie mit dem Mittel der parlamentarischen Vorstösse wiederholt zum Ausdruck gebracht. Bundesgericht und Rechtslehre haben die Zulässigkeit und die Grenzen behördlichen Engagements und privater Einwirkungen im Vorfeld von Abstimmungen präzisiert und dadurch entscheidend zur Rechtssicherheit und Wahrung unseres direktdemokratischen Systems beigetragen.

Die Annahme der Initiative hätte massive Einschränkungen der Informationstätigkeit von Bundesversammlung, Bundesrat und Bundesverwaltung im Vorfeld von Abstimmungen zur Folge. Es könnte nur in einem sehr engen Rahmen Grundlagenwissen zu den Abstimmungsvorlagen vermittelt werden. Auf offensichtlich falsche oder irreführende Äusserungen Privater könnte der Bundesrat nicht mehr reagieren. Auch wäre es dem Bundesrat untersagt, über neue erhebliche Tatsachen, deren Kenntnis für eine objektive Entscheidung über eine Vorlage notwendig ist, zu informieren. Das bliebe nicht ohne Folgen für die Willensbildung der Stimmberechtigten, die auch einen Anspruch darauf haben, die Haltung und Beweggründe ihrer Regierung zu erfahren und über mögliche Auswirkungen auf Staat, Gesellschaft und Einzelne umfassend, sachlich und objektiv informiert zu werden. Der Anspruch der Stimmberechtigten, sich sowohl aus staatlichen als auch aus privaten Quellen informieren und gestützt darauf eine eigene Meinung bilden zu können, würde beeinträchtigt, wenn Bundesrat und Bundesverwaltung vor Abstimmungen kaum mehr informieren dürften und auch die Bundesversammlung in ihrer Informationstätigkeit erheblich eingeschränkt würde. Könnten sich die Stimmberechtigten fast nur noch aus privaten Quellen informieren, blieben die Informationsgrundlagen unvollständig.

Der Bundesrat kommt somit zum Schluss, dass die von der Initiative vorgeschlagenen Massnahmen nicht nur einen untauglichen und ungeeigneten Beitrag zum Erhalt der freien Willensbildung im Vorfeld von Abstimmungen leisten, sondern im Gegenteil zu deren Gefährdung beitragen würden. Die Initiative verkennt auch die neuen Herausforderungen an Informationen durch den Bundesrat und die Bundesverwaltung in einem veränderten und stark medial geprägten Umfeld. Sie vermag darauf keine adäquaten Antworten zu geben.

Auf Grund dieser Überlegungen beantragt der Bundesrat den eidgenössischen Räten, die Volksinitiative «Volksouveränität statt Behördenpropaganda» Volk und Ständen ohne Gegenentwurf zur Ablehnung zu empfehlen.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	4374
1 Formelle Aspekte und Gültigkeit der Initiative	4378
1.1 Wortlaut	4378
1.2 Zustandekommen und Behandlungsfristen	4378
1.3 Gültigkeit	4379
1.3.1 Einheit der Form	4379
1.3.2 Einheit der Materie	4379
1.3.3 Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht	4380
1.3.4 Durchführbarkeit	4380
2 Anlass für die Lancierung der Initiative	4381
3 Inhalt und Erläuterung der Volksinitiative	4381
4 Zur Information im Vorfeld von Abstimmungen	4383
4.1 Bundesgerichtliche Rechtsprechung	4383
4.2 Lehre	4385
5 Die staatsleitende Funktion des Bundesrates im Vorfeld von Abstimmungen	4386
6 Die Praxis des Bundesrates im Wandel der Zeit	4387
6.1 Historische Entwicklung	4387
6.2 Veränderte Voraussetzungen	4389
6.2.1 Mediales Umfeld	4389
6.2.2 Privates Engagement	4390
6.2.3 Komplexität der Vorlagen	4391
6.3 Anpassung an die veränderten Voraussetzungen	4392
7 Teilhabe des Bundesrates an der Willensbildung im Vorfeld von Abstimmungen	4392
7.1 Teilnahmepflicht des Bundesrates	4392
7.2 Informationsgrundsätze für Bundesrat und Bundesverwaltung im Vorfeld von Abstimmungen	4393
7.2.1 Bericht der AG KID	4393
7.2.2 Zur Frage einer gesetzlichen Verankerung dieser Grundsätze	4394
7.3 Information und Propaganda	4396
7.4 Finanzierung	4397
7.5 Sichtweise des Parlaments gegenüber der bundesrätlichen Informationspraxis im Vorfeld von Abstimmungen	4398
8 Zur Frage der Sanktionen	4399

9 Auswirkungen der Initiative bei einer Annahme	4400
9.1 Auswirkungen auf den Bund	4400
9.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	4401
9.3 Finanzielle und personelle Auswirkungen	4401
10 Schlussfolgerungen	4401
Bundesbeschluss über die Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda» (Entwurf)	4405

Botschaft

1 Formelle Aspekte und Gültigkeit der Initiative

1.1 Wortlaut

Die Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda» hat folgenden Wortlaut:

Die Bundesverfassung vom 18. April 1999 wird wie folgt geändert:

Art 34 Abs. 3 (neu) und 4 (neu)

³ Mit Abschluss der parlamentarischen Beratungen werden die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe insbesondere wie folgt garantiert:

- a. Der Bundesrat, die Angehörigen des obersten Kaders der Bundesverwaltung und die Bundesämter enthalten sich der Informations- und Propagandatätigkeit. Sie enthalten sich insbesondere der Medienauftritte sowie der Teilnahme an Informations- und Abstimmungsveranstaltungen. Davon ausgenommen ist eine einmalige kurze Information an die Bevölkerung durch die Vorsteherin oder den Vorsteher des zuständigen Departements.
- b. Der Bund enthält sich jeder Finanzierung, Durchführung und Unterstützung von Informationskampagnen und Abstimmungspropaganda sowie der Produktion, Publikation und Finanzierung von Informations- und Propagandamaterial. Davon ausgenommen ist eine sachliche Broschüre mit den Erläuterungen des Bundesrates an die Stimmberechtigten. Darin sind die befürwortenden und ablehnenden Argumente ausgewogen zu berücksichtigen.
- c. Der Abstimmungstermin wird mindestens sechs Monate im Voraus publiziert.
- d. Den Stimmberechtigten werden die Abstimmungsvorlagen zusammen mit dem geltenden Text unentgeltlich zur Verfügung gestellt.

⁴ Das Gesetz ordnet innert zwei Jahren Sanktionen bei Verletzung der politischen Rechte an.

1.2 Zustandekommen und Behandlungsfristen

Die Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda» wurde am 28. Januar 2003¹ von der Bundeskanzlei vorgeprüft und am 11. August 2004 mit den nötigen Unterschriften eingereicht. Mit Verfügung vom 31. August 2004² stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Initiative mit 106 344 gültigen Unterschriften zu Stande gekommen ist.

¹ BBl 2003 731

² BBl 2004 4847

Die Initiative hat die Form des ausgearbeiteten Entwurfs. Der Bundesrat unterbreitet dazu keinen Gegenentwurf. Nach Artikel 97 Absatz 1 Buchstabe a des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002³ (ParlG) hat der Bundesrat somit spätestens bis zum 10. August 2005 einen Beschlussentwurf und eine Botschaft zu unterbreiten.⁴ Die Bundesversammlung hat nach Artikel 100 ParlG bis zum 10. Februar 2007 über die Volksinitiative zu beschliessen. Sie kann die Frist um ein Jahr verlängern, wenn mindestens ein Rat über einen Gegenentwurf oder einen mit der Volksinitiative eng zusammenhängenden Erlassentwurf Beschluss gefasst hat (Art. 105 Abs. 1 ParlG).

1.3 Gültigkeit

1.3.1 Einheit der Form

Nach Artikel 139 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV)⁵ hat eine Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung entweder die Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs; Mischformen sind nicht gestattet.

Die Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda» ist als vollständig ausgearbeiteter Entwurf formuliert und erfüllt das Gebot der Einheit der Form.

1.3.2 Einheit der Materie

Artikel 139 Absatz 3 BV verankert das Gebot der Einheit der Materie. Initiativen müssen sich auf ein einzelnes klar umschriebenes Thema beziehen. Damit soll der freie Wille der Stimmberechtigten gewährleistet werden. Artikel 75 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976⁶ über die politischen Rechte (BPR) konkretisiert das Gebot der Einheit der Materie dahingehend, dass zwischen den einzelnen Teilen einer Volksinitiative ein sachlicher Zusammenhang bestehen muss.

Die Volksinitiative sieht folgende Massnahmen für die Gewährleistung der freien Willensbildung und unverfälschten Stimmabgabe nach Abschluss der parlamentarischen Beratungen vor:

- Verbot der Informations- und Propagandatätigkeit für den Bundesrat, die obersten Kader der Bundesverwaltung und die Bundesämter im Vorfeld von Abstimmungen. Zulässig bleibt eine einmalige kurze Information an die Bevölkerung durch die Vorsteherin oder den Vorsteher des zuständigen Departements..

³ SR 171.10

⁴ Mit Verfügung vom 21. Januar 2005 setzte die Bundeskanzlerin eine Expertengruppe zur Mitwirkung an der Erarbeitung der Botschaft ein. Die Expertengruppe setzt sich zusammen aus: Dr. Thomas Sägesser, Leiter Rechtsdienst Bundeskanzlei (Vorsitz), Thomas Abegglen, Informationsdienst Bundeskanzlei, Dr. Michel Besson, Bundesamt für Justiz, Prof. Roger Blum, Universität Bern, Prof. Pascal Mahon, Universität Neuenburg, Prof. Kurt Nuspliger, Staatsschreiber des Kantons Bern, Dr. Oswald Sigg, Generalsekretariat UVEK, Dr. Gerold Steinmann, Gerichtsschreiber am Schweizerischen Bundesgericht, Vera Beutler und Patrick Mägli, Rechtsdienst Bundeskanzlei (Sekretariat).

⁵ SR 101

⁶ SR 161.1

- Verbot der Finanzierung, Durchführung und Unterstützung von Informations- und Abstimmungskampagnen sowie der Produktion, Publikation und Finanzierung von Informations- und Propagandamaterial durch alle Behörden des Bundes im Vorfeld von Abstimmungen. Ausgenommen bleibt eine sachliche Broschüre mit den Erläuterungen des Bundesrates an die Stimmberechtigten, die die befürwortenden und ablehnenden Argumente ausgewogen zu berücksichtigen hat.
- Gebot für Bund, Kantone und Gemeinden, Abstimmungstermine mindestens sechs Monate im Voraus zu publizieren.
- Gebot für Bund, Kantone und Gemeinden, den Stimmberechtigten die Abstimmungsvorlagen zusammen mit den geltenden Rechtsgrundlagen unentgeltlich zur Verfügung zu stellen.
- Für die Verletzung der politischen Rechte soll der Gesetzgeber innert zwei Jahren nach Annahme der Initiative Sanktionen anordnen.

Die Initiative hat mehrere Einzelanliegen zum Gegenstand. Das bedeutet aber noch nicht, dass sie deswegen das Gebot der Einheit der Materie verletzen würde. Die einzelnen Punkte der Initiative sind zum einen *thematisch* miteinander verbunden: Sie befassen sich mit der Gewährleistung der politischen Rechte im Vorfeld von Abstimmungen. Zum andern verfolgen sie dasselbe *Ziel*, nämlich die Gewährleistung einer freien Willensbildung und einer unverfälschten Stimmabgabe. Damit besteht zwischen den einzelnen Punkten der Initiative ein sachlicher Zusammenhang, und das Gebot der Einheit der Materie ist somit gewahrt.

1.3.3 Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht

Artikel 139 Absatz 3 BV verlangt die Beachtung der zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts. Die Initiative tangiert das zwingende Völkerrecht nicht.

1.3.4 Durchführbarkeit

Die offensichtliche faktische Undurchführbarkeit eines Initiativbegehrens gilt als ungeschriebene materielle Schranke der Verfassungsrevision. Nach der Praxis bleiben zweifelsfrei und faktisch unmöglich durchführbare Volksinitiativen der Volksabstimmung entzogen.

Die Forderungen der Initiative sind weder in rechtlicher Hinsicht unmöglich zu realisieren noch sind sie faktisch undurchführbar.

Der Bundesrat kommt somit zum Schluss, dass die Initiative gültig ist.

2

Anlass für die Lancierung der Initiative

Die Initiantinnen und Initianten lehnen eine Information von Bundesrat und Bundesverwaltung im Vorfeld von Abstimmungen ab, die über die Erläuterung der Vorlage im Rahmen des so genannten Abstimmungsbüchleins hinausgeht⁷. Es obliege in erster Linie den Stimmberechtigten selber, sich über die Vorlage zu informieren und sich eine eigene Meinung zu bilden. Nach Auffassung der Initiantinnen und Initianten setzen Bundesrat und Bundesverwaltung im Hinblick auf Abstimmungen erhebliche finanzielle und personelle Mittel ein. Es bestehe ein eigentliches Informationsnetzwerk, mit welchem über Internet oder andere Medien Broschüren, «fact sheets» und Argumentarien an Politiker, Medienleute, Personen in der Wirtschaft und Verbände abgegeben würden. Die Initiantinnen und Initianten befürchten eine Beeinflussung der öffentlichen Meinung in eine vom Staat gewollte Richtung und sind der Auffassung, dies vertrage sich nicht mit dem System der schweizerischen Demokratie. Sie postulieren indessen nicht die völlige Abwesenheit der Regierung im Vorfeld von Abstimmungen. Aus ihrer Sicht hat der Bundesrat jedoch darauf zu verzichten, seine eigene Auffassung durchsetzen zu wollen. Seine Rolle im Vorfeld von Abstimmungen sei darauf zu beschränken, dass er rechtzeitig, sachlich, redlich, umfassend und verhältnismässig informiere; die negativen und positiven Seiten einer Vorlage seien ausgewogen darzulegen. Das Instrument dazu sei einzig das Abstimmungsbüchlein, das ausgewogen und sachlich sein müsse.

Die Initiantinnen und Initianten untermauern ihre Annahme von einem übermässigen Engagement von Bundesrat und Bundesverwaltung im Vorfeld von Abstimmungen auch mit einer angeblich grossen Anzahl von Informationsbeauftragten in der Bundesverwaltung und mit erheblichen Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit. Befürchtet wird ein stetig zunehmendes Engagement und dadurch eine grundsätzliche Gefahr für eine freie und unabhängige Willensbildung der Stimmberechtigten. Publikationen auf der Homepage des Initiativkomitees kann entnommen werden, dass aus seiner Sicht beispielsweise bei der Abstimmung über den Beitritt zum EWR 1992, über die neue Bundesverfassung 1999, über die Bilateralen Verträge I 2000, über die Teilrevision des Militärgesetzes 2001, über den Beitritt zur UNO 2002 oder über Schengen-Dublin 2005 ein unzulässiges Engagement stattgefunden habe.

3

Inhalt und Erläuterung der Volksinitiative

Die Initiative bezweckt eine Ergänzung von Artikel 34 BV über die Garantie der politischen Rechte.

Ein neuer *Absatz 3* enthält vier Massnahmen zur Wahrung der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmgabe der Stimmberechtigten (Bst. a–d). Diese gelten für die Phase nach Abschluss der parlamentarischen Beratungen (Einleitungssatz zu Abs. 3). Darunter ist das Datum der Schlussabstimmungen in den eidgenössischen Räten zu verstehen. Die Initiative legt somit verbindlich fest, ab welchem Zeitpunkt Information als *Abstimmungsinformation* zu verstehen ist.

⁷ <http://www.freie-meinung.ch>

Buchstabe a spricht zunächst den Bundesrat an. Den Mitgliedern des Bundesrates auferlegt die Initiative ein grundsätzliches Verbot von Medienauftritten und der Teilnahme an Informations- und Abstimmungsveranstaltungen. Ein Auftritt in einer kontradiktorischen Fernsehsendung («Arena», «Infrarouge» [Nachfolgesendung von «Droit de cité», «Democrazia diretta»), ein Zeitungsinterview oder eine Teilnahme an einer Diskussion am Radio zu den Abstimmungsvorlagen sind für die Mitglieder des Bundesrates daher ausgeschlossen. Ebenso wenig dürfen sie an Veranstaltungen von politischen Parteien, von Verbänden oder Vereinen teilnehmen. Vom Verbot *ausgenommen* ist eine einmalige kurze Information an die Bevölkerung durch die Vorsteherin oder den Vorsteher des zuständigen Departements. Die Initiative lässt die Form dieser Information offen. Die einmaligen Radio- und TV-Statements der Mitglieder des Bundesrates im Vorfeld von Abstimmungen auf den SRG-Sendern und den Lokalradios sind somit grundsätzlich weiterhin erlaubt. Die Initiative sieht jedoch zwingend vor, dass die Information durch die zuständige Departementsvorsteherin oder den zuständigen Departementsvorsteher zu erfolgen hat.

Vom Informationsverbot nach Buchstabe a werden nicht nur die Exekutivmitglieder erfasst, sondern auch Verwaltungsangehörige und Bundesämter. Der Begriff der «Angehörigen des obersten Kaders der Bundesverwaltung» ist nicht klar definiert und daher auslegungsbedürftig. Aus Sicht des Bundesrates geht es um jene Kader der Bundesverwaltung, für deren Begründung, Änderung und Beendigung des Arbeitsverhältnisses er selber zuständig ist: Staatssekretäre und Staatssekretärinnen, Amtsdirektoren und Amtsdirektorinnen, deren Stellvertreter und Stellvertreterinnen sowie Personen, die in den Departementen vergleichbare Verantwortung tragen, höhere Staboffiziere, Generalsekretäre und Generalsekretärinnen sowie deren Stellvertreter und Stellvertreterinnen, Missionschefs und Missionschefinnen, Bundesanwalt oder Bundesanwältin, stellvertretende Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen und Staatsanwälte und Staatsanwältinnen des Bundes sowie deren Stellvertreter und Stellvertreterinnen.⁸ Daneben sind aber auch die obersten Kader der dezentralen Verwaltungseinheiten betroffen, wie beispielsweise der oder die eidgenössische Datenschutzbeauftragte, die Mitglieder des ETH-Rates oder der Direktionen der einzelnen Forschungsanstalten. Unklar ist nach dem Wortlaut der Initiative, ob das Verbot eines Medienauftrittes und der Teilnahme an Veranstaltungen nur für die obersten Kader jener Einheiten der Bundesverwaltung gilt, die mit der Vorbereitung der konkreten Abstimmungsvorlage selber betraut waren, oder ob generell alle obersten Kader dem Verbot unterstehen. Würde die Initiative so verstanden, dass alle obersten Verwaltungskader des Bundes vom Verbot erfasst werden, hätte dies eine erhebliche Einschränkung des Grundrechtes der Meinungsfreiheit (Art. 16 BV) zur Folge.

Auch die Bundesämter müssen sich nach dem Initiativtext jeglicher Informationstätigkeit vor Abstimmungen enthalten. Dieses Verbot erfasst wohl nicht nur deren oberste Kader, sondern alle Mitarbeitenden der Ämter, soweit sie in amtlicher Funktion in Erscheinung treten. Das Grundrecht der Meinungsfreiheit wird auch hier erheblich betroffen.

Vom Verbot der Informationstätigkeit sind die Mitglieder der eidgenössischen Räte nicht betroffen. Anders als Bundesrat und Bundesverwaltung wäre es ihnen demnach nicht verwehrt, im Vorfeld von Abstimmungen Medienauftritte zu absolvieren und an Informations- und Abstimmungsveranstaltungen teilzunehmen.

⁸ Art. 2 Abs. 1 der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV; SR 172.220.111.3).

dung treffen und entsprechend mit ihrer Stimme zum Ausdruck bringen können. Das Ergebnis eines Urnengangs kann unter anderem durch eine unzulässige Beeinflussung der Willensbildung der Stimmberechtigten im Vorfeld von Urnengängen verfälscht werden, sei das von behördlicher oder von privater Seite.

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts haben staatliche Behörden im Vorfeld von Abstimmungen Zurückhaltung zu üben, weil die Willensbildung in erster Linie den gesellschaftlichen und politischen Kräften vorbehalten bleiben soll. Generell zulässig sind die amtlichen Abstimmungserläuterungen, in denen eine Vorlage zur Annahme oder Ablehnung empfohlen wird. In diesem Sinne hat das Bundesgericht eine gewisse Beratungsfunktion anerkannt.¹¹ Eine unerlaubte Beeinflussung liegt erst dann vor, wenn die Pflicht zu objektiver und sachlicher Information verletzt ist.¹² Diese Grundsätze sind eingehalten, wenn die Abstimmungserläuterungen ein umfassendes Bild der Vorlage unter Darstellung der Vor- und Nachteile abgeben und den Stimmberechtigten dadurch eine eigenständige Beurteilung ermöglichen. Aus der Pflicht zur objektiven Information folgt nicht, dass sich die Abstimmungserläuterungen mit jeder Einzelheit der Vorlage zu befassen haben oder dass sie sämtliche Einwendungen erwähnen müssen, die gegen die Vorlage erhoben werden könnten. Das ist schon deshalb entbehrlich, weil der behördliche Bericht keineswegs das einzige Informationsmittel im demokratischen Meinungsbildungsprozess darstellt und die Stimmberechtigten von den für oder gegen die Vorlage sprechenden Argumenten auch noch über andere Quellen Kenntnis erhalten. Unzulässig wäre es jedoch, in den Abstimmungserläuterungen für den Entscheid der Stimmberechtigten wichtige Elemente zu unterdrücken oder über den Zweck und die Tragweite der Vorlage fälsch zu orientieren. Überspitzte oder ungenaue Aussagen in den Erläuterungen verletzen als solche das Gebot der Sachlichkeit jedoch noch nicht.

Ein weiter gehendes Eingreifen einer staatlichen Behörde in den Abstimmungskampf hat das Bundesgericht nur ausnahmsweise zugelassen, wenn triftige Gründe für eine solche Intervention vorliegen,¹³ so zur Richtigstellung irreführender Informationen oder wenn die Komplexität des Abstimmungsgegenstandes es rechtfertigt. Jede darüber hinausgehende Beeinflussung ist hingegen unzulässig.

Zur Frage des *Engagements von Regierungsmitgliedern im Vorfeld von Abstimmungen* hielt das Bundesgericht fest, dass ihnen weder die Teilnahme am Abstimmungskampf noch die freie Meinungsäußerung zu einer Gesetzes- oder Sachvorlage untersagt werden könne.¹⁴ Das Bundesgericht hat die Ansicht, wonach Mitglieder von Behörden nur dann in einen Abstimmungskampf eingreifen dürfen, wenn sich eine Richtigstellung irreführender Propaganda aufdränge, neue Tatsachen bekannt gegeben werden müssen oder die Ungewöhnlichkeit des Abstimmungsgegenstandes es erfordert, als sehr restriktiv und in Widerspruch zu seiner Praxis betrachtet¹⁵. Mitglieder von Behörden dürfen daher in Abstimmungskomitees mitwirken und Aufrufe unterzeichnen oder auch persönlich namentlich in den Medien intervenieren. Überdies dürfen sie auch ihren Namen mit ihrer amtlichen Funktion in Verbindung bringen, um ihre besondere Sachkunde und das politische Engagement für öffentliche Interessen hervorzuheben. Unzulässig wäre hingegen, wenn solchen

¹¹ BGE 130 I 290, S. 294. Weitergehend BGE 129 I 232 S. 244, wonach sich in Einzelfällen sogar eine behördliche Informationspflicht aus Art. 34 Abs. 2 BV ergeben könne.

¹² BGE 130 I 290, S. 294 f.

¹³ BGE 117 Ia 456, BGE 114 Ia 433.

¹⁴ BGE 130 I 290, S. 295 f.; BGE 119 Ia 271, S. 275.

¹⁵ BGE 130 I 290, S. 304.

persönlichen Interventionen der Anschein einer offiziellen Stellungnahme gegeben würde, beispielsweise durch eine Verwendung amtlichen Briefpapiers oder amtlicher Insignien.

4.2 Lehre

Früher war sich die Lehre darüber einig, dass sich die Behörden grundsätzlich aus Abstimmungen herauszuhalten haben, weil die behördliche Information im Vorfeld von Abstimmungen als potenzielle Gefahr für einen freien und unverfälschten Prozess der Entscheidungsfindung betrachtet wurde.¹⁶ Diese Haltung wird heute nur noch vereinzelt vertreten.¹⁷

Demgegenüber schliesst die heute herrschende Lehre aus Artikel 34 Absatz 2 BV auf ein Informationsrecht oder sogar auf eine Informationspflicht der Behörden.¹⁸ Sie erblickt in der verfassungsrechtlich verankerten Abstimmungsfreiheit nicht nur ein Abwehrrecht, sondern anerkennt in einer Information, die sich an die Grundsätze der Objektivität und der Verhältnismässigkeit hält, einen wesentlichen Beitrag zu einer umfassenden Meinungsbildung im Vorfeld von Abstimmungen. In einem möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung wird die Information durch die Behörden als unverzichtbarer Beitrag betrachtet: Die Stimmberechtigten müssen über genügend Grundlagenwissen verfügen, um ihre demokratischen Rechte sinnvoll, wirksam und verantwortlich ausüben zu können. Die Abstimm-

¹⁶ Aubert, Bundesstaatsrecht der Schweiz, Bd. II, Basel 1995, S. 620 f.; Auer, L'intervention des collectivités publiques dans les campagnes référendaires, in: Revue de droit administratif et de droit fiscal et Revue genevoise, 41 (1985), S. 185 ff., hier 188–190; Barrelet, L'Etat entre le devoir d'informer et le désir de cultiver ses relations publiques, in: Auer (Hrsg.), De la constitution, Festschrift J.-F. Aubert, Basel 2003, S. 303 ff, hier 310 f; Haefliger, Die Information des Bürgers vor dem Umengang in der Bundesgerichtlichen Rechtsprechung, in: Auer (Hrsg.), De la constitution, Festschrift J.-F. Aubert, Basel 2003, S. 223 ff, hier 227; Widmer, Wahl- und Abstimmungsfreiheit, Zürich 1989, S. 189 f.

¹⁷ So vor allem von Seiler, nach dessen Ansicht sich die Aufgabe des Bundesrates vor Abstimmungen darauf beschränkt, für möglichst faire Rahmenbedingungen zu sorgen, die eine freie und unverfälschte Willensbildung der Stimmberechtigten zu gewährleisten vermögen. Ein darüber hinausgehendes Informationshandeln lehnt Seiler als mit der allparteilichen Rolle der Exekutive nicht vereinbar ab. Der Einsatz der Regierung für oder gegen eine Vorlage widerspricht nach Seiler der direkten Demokratie (vgl. Seiler, Auf dem Weg zur gelenkten Demokratie, in: Hänni [Hrsg.], Mensch und Staat, Festschrift Fleiner, Freiburg 2003, S. 573–591).

¹⁸ Besson, Behördliche Information vor Volksabstimmungen, Bern 2003, S. 175; Caldéron, Die «offensive» Information der Bundesbehörden im Hinblick auf Abstimmungen, in: Cahiers de l'IDHEAP no 154 (1996), S. 49 ff.; Decurtins, Die rechtliche Stellung der Behörde im Abstimmungskampf, Freiburg 1992, S. 259 ff.; Häfelin/Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. A., Zürich 2005, S. 403; Mahon, L'information par les autorités, in: ZSR NF 118, 1999, II, S. 199 ff., hier 257; Georg Müller, Die Behörden im Abstimmungskampf: vom Neutralitätsgebot zur Teilnahmepflicht, in: Auer (Hrsg.), De la constitution, Festschrift J.-F. Aubert, Basel 2003, S. 255 ff., hier 260 ff.; J.-P. Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3. A., Bern 1999, S. 370 f.; Ramseyer, Zur Problematik der behördlichen Information im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen, Basel 1992, S. 29 ff.; Steinmann, Interventionen des Gemeinwesens im Wahl- und Abstimmungskampf, in: Aktuelle Juristische Praxis (AJP/PJA) 3/96, S. 255 ff., hier 268; Steinmann, in St. Galler Kommentar zu Art. 34 BV, Zürich 2002, S. 475 f.; Steinmann, Die Gewährleistung der politischen Rechte durch die neue Bundesverfassung, in: Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins (ZBJV), Bd. 139/2003, S. 481 ff., hier 493 f.; Tschannen, Stimmrecht und politische Verständigung, Basel 1995, S. 425 ff.

mungserläuterungen alleine genügen diesen Ansprüchen gerade bei komplexen Vorlagen nicht immer. Bundesrat und Bundesverwaltung sind daher aus staatspolitischen Überlegungen verpflichtet, den Informationsstand der Stimmberechtigten zu den Abstimmungsvorlagen zu verbessern und Informationslücken zu entscheidungswichtigen Punkten zu schliessen. Ist eine solche ausreichende und sachgerechte Information nicht mehr gewährleistet, so läuft das politische Stimmrecht Gefahr, seiner Mitwirkungs- und Kontrollfunktion verlustig zu gehen.¹⁹

5 Die staatsleitende Funktion des Bundesrates im Vorfeld von Abstimmungen

Die Bundesverfassung bezeichnet den Bundesrat als die oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes (Art. 174 BV) und damit als *staatsleitendes Organ*. Zur Staatsleitung gehört nicht nur der ständige Dialog mit der Bundesversammlung, sondern auch die Kommunikation mit der Bevölkerung und im Vorfeld von Abstimmungen mit den Stimmberechtigten. Artikel 180 Absatz 2 BV sowie Artikel 10 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997²⁰ (RVOG) verpflichten daher den Bundesrat, die Öffentlichkeit rechtzeitig und umfassend über seine Lagebeurteilungen, Planungen, Entscheide und Vorhaben zu informieren. Das Gesetz sieht dazu die spezielle Funktion einer Bundesratsprecherin oder eines Bundesratsprechers vor. Es geht aber noch einen Schritt weiter und auferlegt dem Bundesrat nicht nur die Information, sondern auch die Kommunikation mit der Öffentlichkeit (Art. 11 RVOG).

Diese Rechtsbestimmungen bringen die besondere institutionelle Stellung des Bundesrates bei der behördlichen Information und Kommunikation zum Ausdruck. Der Bundesrat besorgt als eigenständiges und verfassungsrechtlich unabhängiges Organ nicht die Geschäfte einer politischen Interessengruppe, sondern seine Information erfolgt in Ausübung seiner staatsleitenden Aufgabe und damit um der Sache selbst willen. Die Zusammensetzung des Bundesrates aus Angehörigen verschiedener Parteien, aus verschiedenen Regionen, Kantonen, Sprachen und Konfessionen bietet auch Gewähr für die Neutralität, Ausgewogenheit und Sachlichkeit der Information.²¹

Verantwortungsvolle und vorausschauende staatsleitende Tätigkeit heisst auch, Sachprobleme frühzeitig zu erkennen und mit zielstrebigem Lösungen darauf reagieren zu können. Das ist aber nur dann möglich, wenn der Bundesrat den Stimmberechtigten seine Lösungsvorschläge vorstellen und die Ziele seiner Reformvorhaben erläutern kann. Die Stimmberechtigten sollen wissen, welche Haltung ihre Regierung einnimmt und welches die Gründe dafür sind. Die Staatsleitung durch den Bundesrat gebietet deshalb seine Präsenz auch im Vorfeld von Abstimmungen, in denen die weit reichenden Entscheide für unser Land gefällt werden. Es wäre daher verfehlt, von der staatsleitenden Behörde des Bundes zu verlangen, dass sie gerade in diesen Phasen des politischen Entscheidungsprozesses abwesend bleibt.

¹⁹ Ramseyer, Zur Problematik der behördlichen Information im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen, Basel 1992, S. 29.

²⁰ SR 172.010

²¹ Eichenberger in Kommentar BV von 1874, Art. 95, Basel, Rz 23.

Die Teilhabe des Bundesrates an der Willensbildung im Vorfeld von Abstimmungen ist die Fortsetzung seiner allgemeinen Informationspflicht, wie sie sich aus Artikel 180 Absatz 2 BV und Artikel 10 RVOG ergibt: Letztere Bestimmung auferlegt dem Bundesrat denn auch die Pflicht, *kontinuierlich* zu informieren. Der Bundesrat soll daher nicht nur während des verwaltungsinternen Prozesses informieren, sondern im Sinne der Kontinuität bis ins Vorfeld der Abstimmung. Eine solche Teilhabe des Bundesrates am Meinungsbildungsprozess vor Abstimmungen ist keineswegs neu, sondern entspricht einer langen, wenn auch nicht durchwegs einheitlichen Praxis.

6 Die Praxis des Bundesrates im Wandel der Zeit

6.1 Historische Entwicklung

Die Frage der Mitwirkung des Bundesrates im Vorfeld von Abstimmungen hat bereits im 19. Jahrhundert zu Diskussionen Anlass gegeben. 1872 verabschiedeten die Ratsmehrheiten von National- und Ständerat vor der Volksabstimmung eine Proklamation zur neuen Bundesverfassung.²² Nach dem Scheitern dieser Vorlage war es dann 1874 der Bundesrat, der unmittelbar vor dem Urnengang über die neue Totalrevisionsvorlage eine solche Proklamation erliess.²³ Im Jahre 1875 hat die Bundesversammlung den Bundesrat «eingeladen, die Frage zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten, ob bei Volksabstimmungen über Gesetze und Beschlüsse nicht eine offizielle Kundgebung von Seiten der Bundesversammlung (Delegierten) oder des Bundesrates an das Schweizervolk gerichtet werden soll». Nach dem vom Bundesrat in der Folge vorgeschlagenen Bundesbeschluss sollte «jeweilen gleichzeitig mit dem Gesetz oder Beschluß den stimmberechtigten Bürgern eine objektiv gehaltene offizielle Kundgebung über die Gründe zugestellt werden, welche die Bundesversammlung zur Annahme des Gesetzes oder Beschlusses bewogen haben».²⁴

Auch mittels parlamentarischer Vorstösse wurde verschiedentlich der Bedarf an amtlichen Erläuterungen zum Ausdruck gebracht.²⁵ Seit den 1950er Jahren gab der Bundesrat zudem bei einzelnen Abstimmungen das so genannte Bundesbüchlein heraus. Im Rahmen der Vorarbeiten zum Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976²⁶ über die politischen Rechte (BPR) wurde die Frage der amtlichen Erläuterungen erneut thematisiert. In der Botschaft vom 9. April 1975²⁷ legte der Bundesrat dar, dass die Erläuterungen den Zweck haben sollten, den Stimmberechtigten den Inhalt des Erlasses näher zu bringen und die Haltung des Bundesrates sowie die Auffassungen wesentlicher Minderheiten darzulegen. Die Gegner argumentierten, die Autorität des Bundesrates sei so einzigartig, dass eine bundesrätliche Information das Gleichgewicht der Meinungen automatisch störe. Die Befürworter legten dar,

²² BBl 1872 I 825–832.

²³ BBl 1874 I 497–503.

²⁴ Botschaft und Beschlussentwurf des Bundesrates «betreffend Begleitung der einer Volksabstimmung zu unterstellenden Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse» vom 14. Februar 1877. Der Beschlussentwurf fand lediglich die Zustimmung des Ständerats (27.3.1877), der Nationalrat trat nicht darauf ein (24.3.1877).

²⁵ Siehe z.B. Po. Reichlin (27.3.1934), Po. Haerberlin (10.12.1945); Po. Muheim (2.6.1971), Po. Amstad (15.3.1972); BBl 1950 III 611–614; BBl 1951 I 763–767.

²⁶ SR 161.1

²⁷ BBl 1975 I 1317, 1333.

dass die zunehmende Komplexität der Vorlagen sowie die Informationsaktivitäten von Parteien, Verbänden und weiteren interessierten Kreisen behördliche Abstimmungserläuterungen notwendig machten, um die notwendigen Rahmenbedingungen für die unverfälschte Willensbildung zu schaffen. Auf Grund dieser Argumente wurden die Abstimmungserläuterungen schliesslich gesetzlich verankert.²⁸

Das offizielle Engagement von Mitgliedern des Bundesrates im Vorfeld von Abstimmungen hat eine lange Tradition. Beispielsweise setzte sich Bundesrat Emil Frey 1895 an einer Versammlung in Basel mit ca. 2000 Teilnehmenden für die Annahme des Militärartikels in der Verfassung ein; 1898 warb der erste katholisch-konservative Bundesrat Joseph Zemp bei seiner eigenen Klientel dezidiert für den Eisenbahnrückkauf. Einen eigentlichen Meilenstein stellte jedoch der bundesrätliche Einsatz im Vorfeld der Volksabstimmung vom 16. Mai 1920 über den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund dar. Die damaligen Bundesräte Häberlin und Motta engagierten sich an öffentlichen Veranstaltungen stark für einen Beitritt. Das Bundesratskollegium und jedes einzelne seiner Mitglieder stellte sich damals der politischen Verantwortung für die Vorlage, und zwar «mit einem Engagement, das in der Geschichte des Bundesstaates seinesgleichen sucht und seitens der Beitrittsgegner auf die in der Folge stereotypisierte Kritik stiess, der Bundesrat müsse sich über den Parteien halten und nur Sachinformationen liefern».²⁹ Bundesrat Hans Schaffner warb 1965 mit grossem Einsatz für die Konjunkturdämpfungsmassnahmen. Er trat als erster Bundesrat im Fernsehen auf und stellte sich Fragen zweier Nationalräte und zweier Journalisten. Anlässlich der UNO-Abstimmung von 1986 setzte sich Bundesrat Pierre Aubert mit Auftritten beispielsweise an Universitäten für die Vorlage ein.

Anfang der 1970er Jahre schliesslich hat sich die Praxis regelmässiger Statements des Bundesrates an Radio und Fernsehen etabliert. Diese Praxis wird heute in einer Vereinbarung zwischen der Bundeskanzlei und der SRG geregelt. Ab Ende der 1980er Jahre hat sich die zuvor grundsätzlich ablehnende Haltung des Bundesrates bezüglich der Teilnahme auch an kontradiktorischen Sendungen verändert. Mitglieder des Bundesrates begannen, in Einzelfällen an Diskussionssendungen teilzunehmen; so trat Bundesrat Adolf Ogi 1988 beispielsweise in der Gesprächssendung «zur Sache» auf. Bereits die Nachfolgesendung von «zur Sache», die «Freitagsrunde», verzeichnete regelmässige Auftritte von Mitgliedern des Bundesrates wie beispielsweise jenen von Bundesrat Flavio Cotti anlässlich der Abstimmungen über den Gewässerschutz im Mai 1992. Ende August 1993 startete die «Arena», in der mit Otto Stich im Oktober desselben Jahres im Rahmen der Sendung über die Einführung der Mehrwertsteuer der erste bundesrätliche Diskussionsteilnehmer begrüsst wurde. Seither beteiligen sich Bundesrätinnen und Bundesräte immer wieder an kontradiktorischen Sendungen der elektronischen Medien in der deutschen und französischen und gelegentlich auch in der italienischen Schweiz.

²⁸ Art. 11 Abs. 2 BPR.

²⁹ Moos, Ja zum Völkerbund – nein zur UNO, in: Schweizer Beiträge zur internationalen Geschichte, Bd. 4, Zürich 2001, S. 153 f.

6.2

Veränderte Voraussetzungen

Im Vergleich zu früher hat sich das Umfeld von Abstimmungen entscheidend verändert. Den Medien kommt eine wesentlich stärkere Funktion zu, und die weite Verbreitung des Fernsehens sowie das Aufkommen weiterer Informationsquellen wie namentlich des Internets haben die Art und Weise der Willensbildung der Stimmberechtigten stark verändert. Die Medien haben sich von den politischen Parteien entkoppelt, der Kommunikationsbereich ist stark dereguliert und kommerzialisiert, internationalisiert und digitalisiert worden. Die Berichterstattung ist von zunehmender Personalisierung geprägt. Seit den 1970er Jahren lässt sich feststellen, dass die Bereitschaft von Verbänden, Gewerkschaften und weiteren interessierten Kreisen zugenommen hat, sich finanziell zu engagieren und so Einfluss auf den Ausgang von Abstimmungen zu nehmen. Schliesslich ist unbestritten, dass die Komplexität der zur Abstimmung anstehenden Vorlagen zugenommen hat.

6.2.1

Mediales Umfeld

Als eines der letzten westeuropäischen Länder erlebte auch die Schweiz, wie sich die Tageszeitungen zunehmend von den Parteien lösten und zu Forumszeitungen wurden. Dieser Prozess war Anfang der 1990er Jahre abgeschlossen. Dies hat zur Folge, dass die Bundesratsparteien, die oft die Position der Regierung unterstützen, nicht mehr über breit verankerte Medien verfügen, über die sie ihre Parolen verbreiten und begründen können. Es sind nicht mehr zwingend politikzentrierte Interessen, die über das Verhalten der Medien entscheiden.³⁰

Die Zulassung kommerzieller elektronischer Medien (Privatradios, Privatfernsehen) zwingt nicht nur diese, sondern auch die Medien der SRG, für die Werbung attraktiv zu sein und daher stark auf Einschaltquoten und Marktanteile zu achten. Die zunehmende Kommerzialisierung führt zu einem harten Konkurrenzkampf auf dem Feld der Unterhaltung. Die gleichen Mechanismen spielen auch im Printbereich. Die Folge ist, dass die kontinuierliche Berichterstattung über politische Prozesse gegenüber kurzfristigen Effekten und Enthüllungen in den Hintergrund tritt.

Satellitenfernsehen und Internet haben den Medienkonsum stark internationalisiert. Internationale Ereignisse sind heute auch in Schweizer Haushalten präsenter als eidgenössische Abstimmungsvorlagen. Zwar ermöglicht das Internet den Zugriff auf Dokumente der eidgenössischen Politik, ist aber kein Ersatz für die klassischen Medien.

Während die klassische politische Berichterstattung eher passiv war – die Medienschaffenden berichteten dann, wenn ihnen etwas anvertraut wurde –, sind es heute zunehmend die Medien selber, welche Themen aufgreifen. Mit Ausnahme der SRG sind die Medien rechtlich nicht zu einer ausgewogenen Berichterstattung im Vorfeld von Abstimmungen verpflichtet. Je nach Aktualität kann überdies anderen Themen bedeutend mehr Gewicht und Raum gegeben werden. Ein Journalismus, der Themen selber anstösst, ist unberechenbarer und auch aggressiver als jener, der sich bloss auf die Wiedergabe amtlicher Verlautbarungen beschränkt.

³⁰ Blum, Medienstrukturen der Schweiz, in: Bentele/ Brosius/ Jarren (Hrsg.): Öffentliche Kommunikation. Handbuch Kommunikations- und Medienwissenschaft, Wiesbaden 2003, S. 366–381.

Moderne Medien personalisieren stärker, weil sich Themen mit Hilfe von Personen attraktiver erläutern lassen. Dies führt dazu, dass auch Abstimmungsvorlagen zunehmend mit einzelnen Mitgliedern des Bundesrates verbunden werden. Der Wandel im Journalismus und die Personalisierung führten auch zu neuen Formen der Berichterstattung. Heute werden Abstimmungsthemen oft in Streitgesprächen erörtert, an denen ein Bundesratsmitglied neben anderen Teilnehmerinnen und Teilnehmern anwesend ist. Solche Formen reduzieren die Vorteile des Amtsbonus der Regierung, und sie verlangen von ihr, dass sie sich den Debatten aussetzt.

6.2.2 Privates Engagement

Nicht nur behördliche, sondern auch private Informationen im Vorfeld von Sachabstimmungen können in unzulässiger Weise die Willensbildung der Stimmberechtigten beeinflussen. Von einer solchen unzulässigen Einwirkung wird namentlich dann gesprochen, wenn mittels privater Publikation mit offensichtlich unwahren und irreführenden Angaben in einem so späten Zeitpunkt in den Abstimmungskampf eingegriffen wird, dass es den Stimmberechtigten nach den Umständen unmöglich ist, sich aus andern Quellen ein zuverlässiges Bild von den tatsächlichen Verhältnissen zu machen.³¹ Im Übrigen haben auch Parteien, Verbände und weitere interessierte Kreise im Abstimmungskampf den zivilrechtlichen Schutz der Persönlichkeitsrechte und die Schranken des Strafrechtes zu beachten.

Die Verwendung falscher oder irreführender Angaben im Abstimmungskampf lässt sich in der Praxis jedoch nicht gänzlich vermeiden. Den Stimmberechtigten wird indessen zugetraut, zwischen verschiedenen bekundeten Meinungen zu unterscheiden, offensichtliche Übertreibungen als solche zu erkennen und sich auf Grund ihrer eigenen Überzeugung zu entscheiden.³² Dieser Selbstregulierungsmechanismus funktioniert jedoch nur, wenn Befürworter und Gegner einer Vorlage genügend Ressourcen haben, um auf die Argumente der jeweils anderen Seite zu reagieren und sich Gehör verschaffen zu können.³³ Verschärft wird die Problematik, wenn Abstimmungskampagnen mit hohen Beträgen finanziert werden. Genaue Zahlen über den Umfang des privaten Engagements sind allerdings nicht bekannt. Diese mangelnde Transparenz wurde verschiedentlich kritisiert, ohne dass jedoch eine gesetzliche Grundlage für eine Offenlegungspflicht geschaffen worden wäre. Entsprechende Erhebungen auf freiwilliger Basis brachten nur lückenhafte Ergebnisse, da die Parteien, die Verbände und die übrigen Geldgeber nicht bereit sind, freiwillig ihre Abstimmungskampfbudgets offen zu legen.³⁴

Der Bundesrat hat verschiedentlich bekräftigt, dass Kreativität und Engagement auch durch eine finanzkräftige Kampagne nicht zu ersetzen sind. Es kommt immer wieder vor, dass Gruppierungen, die bei weitem nicht über die finanziellen Möglichkeiten ihrer Widersacher verfügen, bei Abstimmungen obsiegt haben.

³¹ BGE 119 Ia 271 S. 274.

³² BGE 119 Ia 271 S. 274 f.

³³ Siehe Bericht vom 25. Oktober 2001 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates zu Pa.Iv. 99.427 Stamm, Judith: Anrufinstanz bei Abstimmungskampagnen.

³⁴ Siehe dazu «Moneyulation ...?», Bericht vom 14. Dezember 1998 des Bundesrates zum 94.3435 Po Gross Andreas: Bericht über die Rolle des Geldes in der direkten Demokratie; siehe auch Antwort des Bundesrates zu 88.683 EA Longet René: Gleiche Chancen in eidgenössischen Volksabstimmungen.

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates hält in ihrem Bericht zur parlamentarischen Initiative von Hans Fehr fest, «dass die freie Willensbildung heute kaum durch behördliche Abstimmungsinformationen gefährdet ist, sondern vielmehr durch finanzkräftige Gruppierungen, welche mit flächendeckenden und zum Teil irreführenden Kampagnen die öffentliche Meinung dominieren».³⁵ Die Auffassung, dass Abstimmungskampagnen der Parteien, Verbände und weiteren interessierten Kreise die freie Willens- und Meinungsbildung gefährden können, wird auch im Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates von 2001 vertreten.³⁶ Das Engagement finanzkräftiger Privater, die Partikularinteressen verfolgen, hatte der Nationalrat im Visier, als er einer parlamentarischen Initiative von Nationalrat Andreas Gross Folge gab, welche bessere Voraussetzungen für das Engagement der Parteien in Abstimmungskämpfen schaffen will.³⁷

6.2.3 Komplexität der Vorlagen

Die aktive bundesrätliche Informationspraxis im Vorfeld von Abstimmungen lässt sich auch mit der Komplexität der Vorlagen erklären. Die Abstimmungserläuterungen wurden 1976 unter anderem deswegen gesetzlich verankert, weil die Abstimmungsvorlagen zu komplex und damit nicht mehr aus sich heraus verständlich waren.³⁸ Diese Komplexität hat bis heute stetig zugenommen, wofür es mehrere Gründe gibt.

Die Stimmberechtigten haben in letzter Zeit über wissenschaftlich und ethisch äusserst anspruchsvolle Vorlagen zu befinden, wie beispielsweise über die Gentechnologie (Abstimmungen vom 12. März 2000 über die Volksinitiative «zum Schutze des Menschen gegen Manipulationen in der Fortpflanzungstechnologie» und vom 7. Juni 1998 über die Volksinitiative «zum Schutz von Leben und Umwelt vor Genmanipulation») oder über die Humanmedizin. Die zunehmende Internationalisierung des Rechts führt zu einer Vernetzung mehrerer Sachfragen mit Auswirkungen auf unterschiedliche staatliche Ebenen.

In jüngerer Zeit ist überdies eine Tendenz zu Paketvorlagen feststellbar. Das war beispielsweise der Fall bei der neuen Bundesverfassung 1999, der Justizreform 2000, den Bilateralen Verträgen I 2000, der Reform der Volksrechte 2003, der Armee XXI 2003, dem Steuerpaket 2004 und der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen 2004. Schliesslich führt die Verankerung des materiellen Gesetzesbegriffes in Artikel 164 BV, wonach alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen sind, zu einer höheren Regelungsdichte auf Gesetzesstufe.

³⁵ 02.419 Pa.Iv. Fehr Hans: Volksabstimmungen. Behördliche Information statt Propaganda.

³⁶ Bericht vom 25.10.2001 zu Pa.Iv. 99.427, Anrufinstanz bei Abstimmungskampagnen, BBl 2002 389.

³⁷ 03.436 Pa.Iv. Gross Andreas: Faire Abstimmungskampagnen.

³⁸ Siehe BBl 1975 I 1333.

6.3

Anpassung an die veränderten Voraussetzungen

Den veränderten Voraussetzungen im medialen Umfeld, hinsichtlich der gestiegenen Bereitschaft zu privatem Engagement vor Abstimmungen und der zunehmenden Komplexität der Abstimmungsvorlagen können sich auch Bundesrat und Bundesverwaltung nicht entziehen. Sie haben daher ihre Informationstätigkeit im Vorfeld von Abstimmungen den neuen Gegebenheiten und Erwartungen anzupassen. Um dem gestiegenen Informationsbedarf vor Abstimmungen gerecht zu werden, bieten Verwaltungsstellen seit den 1990er Jahren zu gewissen Themen immer wieder zusätzliche Informationen an. Zudem treten heute die Mitglieder des Bundesrates häufiger im Vorfeld von Abstimmungen in allen Landesteilen an zahlreichen Veranstaltungen auf, so auch an den Delegiertenversammlungen der eigenen Partei. In den letzten Jahren hat es sich ferner eingebürgert, dass der Bundesrat rund zwei Monate vor dem Abstimmungstermin mit einer Medienorientierung im Bundeshaus die Öffentlichkeit über die Abstimmungsvorlagen informiert. Bei wichtigen Vorlagen, die die Geschäftsbereiche mehrerer Departemente betreffen, treten bis zu vier Mitglieder des Bundesrates gemeinsam auf. Diese Orientierung wird heute von der Öffentlichkeit und den Medien erwartet.

Im Vorfeld von Abstimmungen wird heute von den Mitgliedern des Bundesrates erwartet, dass sie die Vorlage im Rahmen von kontradiktorischen Fernsehsendungen («Arena», «Infrarouge» [Nachfolgesendung von «Droit de cité»], «Democrazia diretta») vertreten. Da kontradiktorische Sendungen jedoch naturgemäss auf einen offenen Schlagaustausch und weniger auf tiefgründiges Argumentieren gerichtet sind, prüft der Bundesrat von Fall zu Fall, ob die Präsenz eines Mitgliedes des Bundesrates angebracht ist.³⁹ Der Bundesrat hat verschiedentlich verlangt, dass die Form dieser Sendungen auf die besondere Stellung der Mitglieder einer Kollegialbehörde Rücksicht nimmt und den teilnehmenden Bundesräten eine Stellung ausserhalb des Pro- und des Contra-Lagers zuweist.

7

Teilhabe des Bundesrates an der Willensbildung im Vorfeld von Abstimmungen

7.1

Teilnahmepflicht des Bundesrates

Die Stimmberechtigten haben ein Anrecht darauf, nicht nur die Haltung ihrer Regierung zu einer Vorlage, sondern auch deren Beweggründe dafür oder dagegen zu kennen. Aus der Sicht des Bundesrates gilt die ihm gesetzlich obliegende Pflicht zur Kommunikation mit der Öffentlichkeit auch im Vorfeld von Abstimmungen. Gerade auch in der intensivsten Phase des Willensbildungsprozesses muss der Bundesrat Gesprächspartner der Stimmberechtigten sein, Fragen beantworten, Unklarheiten beheben, auf neue Argumente überzeugend eingehen, Zusammenhänge und Folgen einer befürwortenden oder ablehnenden Haltung aufzeigen. Bundesrat und Bundesverwaltung leisten damit einen wesentlichen Beitrag dazu, dass sich die Stimmberechtigten in Kenntnis der wesentlichen Gründe frei einen eigenen Willen bilden können. Die verfassungsrechtlich garantierte freie Willensbildung (Art. 34 Abs. 2 BV) verpflichtet daher den Bundesrat zur Teilnahme im Abstimmungskampf. Er

³⁹ Siehe Antwort des Bundesrates zu 97.3508 Ip. Hegetschweiler Rolf: Wöchentlicher Fernsehauftritt des Bundesrates.

käme seiner Funktion als oberste leitende Behörde nur ungenügend nach, wenn er darauf verzichten würde. Die Informationstätigkeit von Bundesrat und Bundesverwaltung vor Abstimmungen hat sich allerdings an klaren Kriterien zu orientieren.

7.2 Informationsgrundsätze für Bundesrat und Bundesverwaltung im Vorfeld von Abstimmungen

7.2.1 Bericht der AG KID

Die Konferenz der Informationsdienste (KID) setzte am 24. August 1999 eine Arbeitsgruppe (AG KID) ein mit dem Auftrag, die Informations- und Kommunikationstätigkeit von Bundesrat und Bundesverwaltung vor Abstimmungen darzustellen und Leitlinien für die künftige Informationstätigkeit im Vorfeld von Abstimmungen zu entwickeln. Der Bundesrat nahm am 21. November 2001 vom Bericht der AG KID Kenntnis. Im Februar nahm er Kenntnis vom Leitbild der KID über die Information und die Kommunikation von Bundesrat und Bundesverwaltung.⁴⁰

Der Bericht der AG KID geht davon aus, dass der Bundesrat in seiner Funktion als oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes verpflichtet sei, sich für die im Parlament verabschiedeten Vorlagen auch im Abstimmungskampf zu engagieren.⁴¹ Die AG KID vertritt die Auffassung, dass auf Grund der veränderten Rahmenbedingungen in Medien, Politik und Gesellschaft eine freie Meinungs- und Willensbildung bei Abstimmungen nurmehr dann gegeben sei, wenn auch die Stimme der Behörden einbezogen werde. Der Bericht folgert, dass es unverständlich wäre, wenn eine Behörde die wichtigsten Geschäfte zwar vorbereiten, dann aber gar nicht oder nur defensiv begründen dürfte. Die Auslegung von Wissen, das Aufzeigen der Zusammenhänge, die Begründung des behördlichen Standpunktes und der Dialog zwischen Stimmberechtigten und Staat sei in einer modernen Demokratie Voraussetzung einer rationalen politischen Entscheidungsfindung.⁴² Im Bericht der AG KID werden vier Grundsätze für die Informationstätigkeit von Bundesrat und Bundesverwaltung vor Abstimmungen dargelegt, die eine freie Willensbildung garantieren und damit zulässiges behördliches Informationshandeln von unzulässiger staatlicher Propaganda unterscheiden.⁴³

Das Gebot der *Kontinuität* verlangt von Bundesrat und Bundesverwaltung, dass sie ihre Haltung und die wesentlichen Beweggründe nicht erst im Abstimmungskampf offenbaren, sondern von Anfang an offen legen, sei das im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens zu einem Vorhaben oder der parlamentarischen Beratung. Dadurch soll ausgeschlossen werden, dass Abstimmungen durch erst zuletzt vorgebrachte wichtige Gründe manipuliert werden könnten.

⁴⁰ Bericht der Arbeitsgruppe erweiterte Konferenz der Informationsdienste (AG KID), 2001, Das Engagement von Bundesrat und Bundesverwaltung im Vorfeld von Abstimmungen, Bern, http://www.admin.ch/ch/d/pore/pdf/Eng_BR_d.pdf (zit. Bericht AG KID).

⁴¹ Bericht AG KID, S. 29.

⁴² Bericht AG KID, S. 24.

⁴³ Siehe Ziff. 7.3; Bericht AG KID, S. 25–27; Siehe Georg Müller, Bericht über das Engagement von Bundesrat und Bundesverwaltung im Vorfeld von eidgenössischen Abstimmungen: Welche Aufgaben sollen Bundesrat und Bundesverwaltung erfüllen können? Welchen Handlungsspielraum braucht es?, Erlinsbach 2000.

Das Gebot der *Transparenz* verbietet eine verdeckte behördliche Information. Das Wissen um die Herkunft einer Information ist wesentlich für die freie Willensbildung der Stimmberechtigten. Das Transparenzgebot dient daher der Garantie der freien Meinungs- und Willensbildung. Indessen ist nicht ausgeschlossen, dass Dritte mit der Information über eine Abstimmungsvorlage beauftragt oder als Berater zugezogen werden. Es muss jedoch ersichtlich sein, dass diese im Auftrag staatlicher Stellen handeln. Unterlagen, welche Dritten zu Verfügung gestellt werden, müssen allen interessierten Kreisen zugänglich sein, insbesondere auch jenen, die einen anderen Standpunkt als der Bundesrat vertreten. Es wäre demnach unzulässig, wenn der Bundesrat oder die Bundesverwaltung gewisse Informationen nur bestimmten Organisationen vorbehalten würde.

Das Transparenzgebot ist im Bereich des Einsatzes öffentlicher Gelder von besonderer Bedeutung. Mittel, die staatliche Stellen für Informationen im Vorfeld von Abstimmungen einsetzen, sind offen zu legen. Aus dem Transparenzgebot folgt überdies auch eine Offenlegung der Ergebnisse von Meinungsumfragen, die im Vorfeld von Abstimmungen durchgeführt wurden.

Das Gebot der *Sachlichkeit* garantiert eine objektive und vollständige Information, bei der sowohl auf die positiven als auch auf die negativen Seiten einer Vorlage hinzuweisen ist. Bundesrat und Bundesverwaltung müssen sich aber nicht auf die Vermittlung reiner Fakten beschränken, sie dürfen auch einen eigenen Standpunkt haben und diesen entsprechend vertreten. Das Sachlichkeitsgebot gewährleistet diesfalls, dass sich Bundesrat und Bundesverwaltung bei ihrem Einsatz für oder gegen eine Vorlage nicht unlauterer Mittel wie der Propaganda oder der Polemik bedienen. Die Stimmberechtigten dürfen argumentativ überzeugt, nicht aber mit undifferenzierten oder einseitigen Argumenten überredet werden.

Das Gebot der *Verhältnismässigkeit* garantiert, dass die Information durch den Bundesrat oder die Bundesverwaltung in ihrer Art, Intensität und Wahl der Mittel geeignet und erforderlich ist, um die freie Willensbildung der Stimmberechtigten zu ermöglichen. Es bezweckt die Herstellung von Chancengleichheit im Abstimmungskampf und dadurch die Vermeidung einer einseitigen Machtausübung, welche zu einer Verfälschung der Ergebnisse führen kann.

Der Bericht der AG KID hat sich in der Praxis bewährt. Die darin enthaltenen Informationsgrundsätze werden von den Einheiten der Bundesverwaltung eingehalten. Damit konnte der Bericht zum einen zu einer einheitlichen Verwaltungspraxis beitragen und zum andern die Informationsgrundsätze von Bundesrat und Bundesverwaltung im Vorfeld von Abstimmungen transparent machen.

7.2.2 Zur Frage einer gesetzlichen Verankerung dieser Grundsätze

Die Frage einer normativen Verankerung der wesentlichen Grundsätze über die Information von Bundesrat und Bundesverwaltung im Vorfeld von Abstimmungen ist nicht neu und wurde wiederholt thematisiert.

Mit einer parlamentarischen Initiative vom 28. April 1993⁴⁴ verlangte Nationalrat Rudolf Hafner eine Regelung der Informationstätigkeit des Bundesrates bei Volksabstimmungen. Die vorgeschlagene Regelung sah vor, dass der Bundesrat die Vor- und Nachteile einer Vorlage sachgemäss und vollständig offen legen muss. Er selber hätte für seine Meinung als Gesamtbehörde nicht mit öffentlichen Geldern Propaganda machen dürfen. Bei Nichteinhaltung dieser Vorschriften sah die Regelung eine Beschwerdemöglichkeit an das Bundesgericht vor. Nachdem die Staatspolitische Kommission des Nationalrates beantragt hatte, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben, wurde diese am 8. Dezember 1994 zurückgezogen.

Am 22. März 2002 reichte Nationalrat Hans Fehr eine parlamentarische Initiative⁴⁵ ein, welche die Ergänzung des RVOG durch einen neuen Artikel 11a beabsichtigte. Danach sollte gesetzlich verankert werden, dass sich die Information des Bundesrates im Abstimmungskampf auf sachliche Aspekte zu beschränken hat. Dem Bundesrat und der Bundesverwaltung wäre es gesetzlich verwehrt gewesen, eine eigentliche Abstimmungskampagne zu führen oder eine solche zu unterstützen. Der Nationalrat gab der parlamentarischen Initiative am 22. September 2003 allerdings keine Folge.

Mit ihrer Motion vom 11. April 2003⁴⁶ beauftragt die Staatspolitische Kommission des Nationalrates den Bundesrat, den Entwurf einer gesetzlichen Regelung vorzulegen, mit welcher die Informationsbefugnisse von Bundesrat und Bundesverwaltung bei Abstimmungskampagnen präziser als bisher gefasst werden. Insbesondere sollen Kriterien für den Einsatz öffentlicher Gelder und die zulässigen Inhalte behördlicher Abstimmungskampagnen festgelegt werden. Der Bundesrat beantragte in seiner Stellungnahme vom 28. Mai 2003 die Umwandlung in ein Postulat. Zur Begründung verwies er auf die Leitlinien, wie sie im Bericht der AG KID erwähnt sind. Obwohl der Bundesrat nicht überzeugt davon war, dass mittels rechtlicher Bestimmungen Missbräuche vermieden und gleichzeitig die nötige Flexibilität ermöglicht werden kann, war er gleichwohl bereit, die Frage einer gesetzlichen Regelung zu prüfen. Die Motion wurde im Nationalrat am 23. September 2003 einstimmig überwiesen und ist gegenwärtig im Ständerat hängig.

Mit einer parlamentarischen Initiative vom 7. Oktober 2004 verlangt Nationalrat Didier Burkhalter⁴⁷ eine Ergänzung von Artikel 10 RVOG. In einem neuen Absatz 3 soll gesetzlich verankert werden, dass sich der Bundesrat aktiv für die Information über eidgenössische Abstimmungsvorlagen einzusetzen und dabei klar und objektiv die Haltung der Bundesbehörden zu vertreten hat. Der parlamentarischen Initiative wurde in den vorberatenden Kommissionen des National- und des Ständerates jeweils deutlich Folge gegeben.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass mit den breit anerkannten Grundsätzen des Berichtes der AG KID die Informationstätigkeit vor Abstimmungen ausreichend geregelt ist. Eine Verankerung dieser Grundsätze auf Gesetzesebene erachtet er daher nicht als zwingend, zumal eine solche Regelung die bestehende differenzierte Praxis nicht lückenlos normieren könnte. Der Bundesrat hat sich deswegen entschlossen, der Bundesversammlung keinen indirekten Gegenentwurf zur Volksinitiative zu unterbreiten.

⁴⁴ 93.433 Pa.Iv. Hafner Rudolf: Volksabstimmungen. Regelung der Propaganda.

⁴⁵ 02.419 Pa.Iv. Fehr Hans: Volksabstimmungen. Behördliche Information statt Propaganda.

⁴⁶ 03.3179 Mo Staatspolitische Kommission NR: Volksabstimmungen. Information durch den Bundesrat.

⁴⁷ 04.463 Pa.Iv. Burkhalter Didier: Rolle des Bundesrates bei Abstimmungen.

Wo die Grenze zwischen Information und Propaganda im konkreten Fall verläuft, hängt stark von subjektiven Auffassungen und Werthaltungen ab. Während die einen die Information als objektiv und sachlich empfinden, ist für die andern die Grenze zur Propaganda bereits überschritten. Für Bundesrat und Bundesverwaltung handelt es sich dann um zulässige Information, wenn die Informationsgrundsätze des Berichtes der AG KID eingehalten sind: Die Grundsätze der Kontinuität, Transparenz, Sachlichkeit und Verhältnismässigkeit gewährleisten eine Information der Stimmberechtigten, die zur freien Willensbildung beiträgt. Demgegenüber bezweckt die Propaganda, die Meinung der Stimmberechtigten in einem ganz bestimmten Sinn und im Hinblick auf das Abstimmungsverhalten eindeutig zu lenken. Der Bundesrat lehnt Propaganda strikt ab und legt grössten Wert auf die Einhaltung der erwähnten Grundsätze.

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates ist in ihrem Bericht vom 29. Mai 1997⁴⁸ über die Informationstätigkeit des Bundesrates und der Bundesverwaltung in ausserordentlichen Situationen für die Öffentlichkeitsarbeit zum selben Schluss gekommen. Öffentlichkeitsarbeit ist danach nicht grundsätzlich ausgeschlossen, sofern sie klare Grenzen beachtet: Sie ist, ebenso wie die Informationstätigkeit im engeren Sinn, den Grundsätzen der Wahrheit, Offenheit, Vollständigkeit, Einheitlichkeit und Transparenz verpflichtet. Solange staatliche Öffentlichkeitsarbeit diesen Prinzipien folgt, ist das Problem der Abgrenzbarkeit der blossen Informationstätigkeit von der Öffentlichkeitsarbeit im Sinne einer umfassenden Darstellung der Tätigkeiten (des öffentlichen Gemeinwesens) zweitrangig. Die Übergänge von reiner Information zu Öffentlichkeitsarbeit sind oft fliessend, eine Unterscheidung wirkt in vielen Fällen geradezu künstlich.⁴⁹

Der Bericht der Geschäftsprüfungskommission kommt sodann zum Schluss, dass eine Öffentlichkeitsarbeit, verstanden als das bewusste, geplante und dauernde Bemühen, in der Öffentlichkeit Verständnis und Vertrauen für staatliches Handeln zu schaffen und zu erhalten, und getragen von den Grundsätzen der Wahrheit, Vollständigkeit, Einheitlichkeit und Sachlichkeit, geradezu erforderlich ist, damit sich Bundesrat und Bundesverwaltung Gehör verschaffen können. Die zunehmend komplexen Vorlagen und Geschäfte, die den Staat gegenwärtig beschäftigen und zukünftig beschäftigen werden, können der Bevölkerung je länger je weniger mit den herkömmlichen Mitteln einer nachgeschalteten Information vermittelt werden, d. h. mit einer Informationstätigkeit, die sich erst um die Vermittlung der Inhalte kümmert, wenn diese der Öffentlichkeit zur Kenntnis zu bringen sind. Gefordert ist eine integrierte Information, eine Information, die angemessener Bestandteil jeder Sachvorlage ist und die mit Konzepten und Strategien und nicht mit Von-Fall-zu-Fall-Entscheiden arbeitet.⁵⁰

⁴⁸ BBl 1997 III 1568

⁴⁹ BBl 1997 III 1577

⁵⁰ BBl 1997 III 1576 f.

Nicht nur bei der behördlichen Information im Vorfeld von Abstimmungen, sondern noch mehr bei der eigentlichen Öffentlichkeitsarbeit stellt sich immer wieder die Frage der Finanzierung, der Höhe des Finanzaufwandes und der Transparenz über die gesprochenen finanziellen Mittel.

Der Bundesrat hat in der Antwort zur Interpellation Borer⁵¹ den Informationsaufwand der Bundesverwaltung für das Jahr 1999 detailliert dargelegt. Eine von der Eidgenössischen Finanzverwaltung und der Bundeskanzlei erstellte Erhebung ergab ferner, dass die gesamte Bundesverwaltung 2003 insgesamt rund 73,6 Millionen Franken für ihre Informationsarbeit aufgewendet hat. Dies sind knapp 7 Millionen Franken weniger als im Vorjahr. Rund zwei Drittel dieser Aufwendungen betreffen Personalkosten, rund ein Drittel entfällt auf Sachkosten. Umgerechnet auf Vollzeitstellen waren in den Departementen und Ämtern 286 Personen mit Informationsaufgaben beschäftigt. Bei Gesamtausgaben des Bundes von 49 962 Millionen Franken im Jahr 2003 machten die Informationsausgaben 0,14 Prozent aus. Im Jahr 2004 betrug der Informationsaufwand der Bundesverwaltung schliesslich rund 61 Millionen Franken, wobei die Aufteilung auf Sach- und auf Personalkosten gleich blieb. Umgerechnet auf Vollzeitstellen waren in der Bundesverwaltung 252 Personen im Informationsbereich angestellt.

Darin enthalten sind indessen sämtliche Informationstätigkeiten von Bundesrat und Bundesverwaltung und nicht nur jene, die im Vorfeld von Abstimmungen erfolgen. Vor Abstimmungen ist insbesondere der Aufwand für die Erstellung der Abstimmungsvorlage und der beigegebenen Erläuterungen in allen vier Landessprachen von Bedeutung. An deren Erstellung sind bundesverwaltungsintern mehrere Personen beteiligt, so der Bundesratssprecher mit seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der Bundeskanzlei, die Informationskonferenz (KID), Mitarbeiter im federführenden Bundesamt und Vertretungen aus den Departementen.

In seiner Botschaft zum Entlastungsprogramm 2003 hat der Bundesrat eine Kürzung der Ausgaben für die Publikationen und die Öffentlichkeitsarbeit für das Jahr 2004 um 6 Millionen Franken, für 2005 um 9 Millionen Franken und für 2006 um 13 Millionen Franken vorgeschlagen.⁵² Das Parlament ging für das Jahr 2006 über den Antrag des Bundesrates hinaus, indem es den Posten «Publikationen und Öffentlichkeitsarbeit» insgesamt um 20 Millionen Franken statt um 13 Millionen Franken kürzte.

Nach Artikel 167 BV kommt dem Parlament die Finanzhoheit zu. Die Kredite für die Wahrnehmung seiner Aufgaben werden dem Bundesrat im Rahmen des Voranschlages bewilligt. Die Departemente selber verfügen über keine separaten Informationsbudgets, sondern die entsprechenden Aufwendungen werden über die Personal- und Sachkredite abgerechnet. Kann der Informationsaufwand für eine konkrete Vorlage mit den im Voranschlag eingestellten ordentlichen personellen und sachlichen Mitteln nicht gedeckt werden, so wird der Aufwand im Voranschlag und seinen Nachträgen gesondert ausgewiesen. Dabei handelt es sich indessen um Ausnahmen wie beispielsweise die EWR-Abstimmung, wofür das Parlament einen Kredit von knapp 6 Millionen sprach, die Bilateralen Verträge I mit einem Kredit von

⁵¹ 00.3146 Ip. Borer Roland: Bundesverwaltung. Informationsflut.

⁵² Botschaft vom 2. Juli 2003 zum Entlastungsprogramm 2003 für den Bundeshaushalt, BBl 2003 5615, 5739–5740.

1,6 Millionen oder die UNO-Abstimmung mit einem Kredit von 1,2 Millionen.⁵³ Die Kreditbewilligung bedeutet für den Bundesrat, dass er seine Informationstätigkeit vor den betreffenden Abstimmungen mit Unterstützung und im Sinne des Parlamentes ausübte.

7.5 **Sichtweise des Parlaments gegenüber der bundesrätlichen Informationspraxis im Vorfeld von Abstimmungen**

Die parlamentarischen Vorstösse, die sich mit der bundesrätlichen Informationspraxis im Vorfeld von Abstimmungen und mit der Frage der Finanzierung staatlicher Informationstätigkeiten befassen, sind zahlreich. Eine einheitliche Haltung des Parlamentes ist indessen nicht erkennbar.

Die Informationspraxis von Bundesrat und Bundesverwaltung wird in mehreren parlamentarischen Vorstössen kritisiert. Es wird geltend gemacht, dass sich der Bundesrat und die Bundesverwaltung in den letzten Jahren zu stark engagiert und Propaganda betrieben hätten. Auch werden die Ausgaben für die Informationstätigkeit vor Abstimmungen als zu hoch erachtet.⁵⁴ Andere Vorstösse wiederum unterstützen eine aktive Informationspraxis des Bundesrates oder von Verwaltungseinheiten und erachten deren Informationstätigkeiten aus staatspolitischen und gesellschaftlichen Gründen als erforderlich.⁵⁵

Der Bundesrat hat wiederholt dargelegt, dass er eine fundierte Abstimmungsinformation nicht nur als seine Pflicht betrachtet, sondern umgekehrt auch als ein Recht der Stimmberechtigten, der Parlamentsmitglieder, der Parteien und Verbände, über die Haltung und Beweggründe der Landesregierung ausführlich informiert zu sein. In seiner Antwort auf eine Frage von Nationalrat Hans Fehr⁵⁶ wies der Bundesrat explizit darauf hin, dass Abstimmungsgeschäfte Kerngeschäfte der Regierung sind und damit nicht nur ein Informationsrecht, sondern vielmehr eine Informationspflicht besteht. Der Bundesrat legte aber auch verschiedentlich seine ablehnende Haltung gegenüber staatlicher Propaganda dezidiert dar.

⁵³ Siehe Antwort des Bundesrates zu 01.3440 Ip. Fraktion SVP: Unterstützung des UNO-Abstimmungskampfes durch die Bundesverwaltung.

⁵⁴ 04.3449 Ip. Fraktion SVP: Schengen/Dublin. Staatspropaganda; 02.3148 Ip. Baumann J. Alexander: Bundesrätlicher Missbrauch von Divisionsrapporten für Abstimmungspropaganda; 01.5135 Fra. Fehr Hans: Undemokratische Abstimmungspropaganda von Bundesrat und Verwaltung; 01.3440 Ip. Fraktion SVP: Unterstützung des UNO-Abstimmungskampfes durch die Bundesverwaltung; 01.3256 Ip. Baumann J. Alexander: Staatspropagandaministerium; 96.3320 Ip. Gonseth Ruth: Steuergelder für ETH-Gen-Informationsstelle gegen Genschutz-Initiative; 99.5121 Fra. Schlüter Ulrich: Armeeingehörige an politischen Veranstaltungen; 94.3503 Ip. Keller Rudolf: Beamte und Bundesämter machen Politik; 94.1140 EA Dreher: Einmischung von Bundesämtern in Abstimmungskämpfe; 93.5037 Fra. Gross Andreas: EMD. Propaganda gegen Volksinitiative «für eine Schweiz ohne neue Kampfflugzeuge»; 93.5028 Fra. Zisyadis Joseph: Verhalten der hohen Offiziere bei Volksabstimmungen über die Armee; 92.1010 EA Moser René: PR- und Werbekampagne für EWR-Vertrag.

⁵⁵ 04.3661 Ip. Allemann Evi: Information durch das Integrationsbüro; 04.463 Pa.Iv. Burkhalter Didier: Rolle des Bundesrates bei Volksabstimmungen; 01.5013 Fra. Tillmanns Pierre: Volksabstimmung über den Uno-Beitritt; 97.3508 Ip. Hegetschweiler Rolf: Wöchentlicher Fernsehauftritt des Bundesrates.

⁵⁶ Fra 03.5042 Fehr Hans: Staatspropaganda statt Information.

Soweit es um kantonale Abstimmungen geht, besteht die Möglichkeit, eine Verletzung der politischen Rechte mittels Stimmrechtsbeschwerde beim Bundesgericht zu rügen.⁵⁷ Insofern besteht eine genügende Sanktionsmöglichkeit. Bei Bundesabstimmungen fehlt ein vergleichbares Rechtsmittel mit entsprechenden gerichtlichen Sanktionsmöglichkeiten. Es besteht jedoch die Möglichkeit der Beschwerde an den Bundesrat gegen Entscheide der kantonalen Regierung über Abstimmungsbeschwerden.⁵⁸ Nicht beschwerdefähig sind hingegen die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates. Sie stellen einen so genannten «acte de gouvernement» dar, gegen den kein Rechtsmittel erhoben werden kann.⁵⁹

In seiner Stellungnahme vom 9. Januar 2002 zur parlamentarischen Initiative Stamm⁶⁰ hat der Bundesrat seine Gründe bereits dargelegt, weshalb er die Einrichtung von mit Sanktionsmöglichkeiten ausgestatteten Instanzen bei Abstimmungen auf Bundesebene ablehnt. Verbreitet nämlich eine Seite im Abstimmungskampf Unwahrheiten, so kann niemand dies derart wirksam kritisieren wie ihre politischen Gegner. Die Einrichtung einer Anrufinstanz würde kontraproduktiv wirken, indem unlautere Aussagen gerade durch die Stellungnahme der Anrufinstanz noch zusätzliche Publizität erhielten und die Stellungnahme wiederum durch die Urheber der beanstandeten Äusserung in den Medien kritisiert werden könnten. Statt über *Fairness im Abstimmungskampf* würde über *Fairness der Anrufinstanz* gestritten. Auch können die meisten Stellungnahmen gar nicht so rasch abgegeben werden, dass sie bei irreführenden Stimmberechtigten noch rechtzeitig wirksam werden.

Der Bundesrat sieht keinen Anlass, von seiner bisherigen Haltung abzurücken. Soweit es den Initiantinnen und Initianten um *politische* Sanktionen gehen sollte wie namentlich die Nichtwiederwahl eines Mitgliedes des Bundesrates oder der eidgenössischen Räte, bestehen diese Möglichkeiten bereits heute und bedürfen keiner zusätzlichen rechtlichen Normierung. Im Übrigen wendet sich der Bundesrat gegen eine zu weit gehende Verrechtlichung im Bereich der Abstimmungen und der damit verbundenen politischen Auseinandersetzungen.

Mit den bereits erwähnten Grundsätzen des Berichtes der AG KID bestehen Leitplanken für das behördliche Informationshandeln von Bundesrat und Bundesverwaltung im Vorfeld von Abstimmungen. Sie leisten damit einen wesentlichen Beitrag zur Wahrung der politischen Rechte, und es ist nicht offensichtlich, weshalb hier eine richterliche Instanz eingerichtet werden sollte.

Immerhin sei darauf hingewiesen, dass nach Artikel 189 Absatz 1 Buchstabe f BV-Justizreform⁶¹ das Bundesgericht neu auch für die Beurteilung von Streitigkeiten wegen Verletzung von kantonalen und eidgenössischen Bestimmungen über die politischen Rechte zuständig wird. Der Entwurf des neuen Bundesgerichtsgesetzes und der Entwurf einer Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte

⁵⁷ Art. 85 Bst. a Bundesrechtspflegegesetz vom 16. Dezember 1943 (SR 173.110; OG).

⁵⁸ Art. 81 BPR.

⁵⁹ AB 1976 S 518; VPB 2000 Nr. 101, S. 1076 f.; BGE vom 3. Februar 1992 in ZBI 1992, S. 308.

⁶⁰ 99.427 Pa.Iv. Stamm Judith: Anrufinstanz bei Abstimmungskampagnen. siehe auch 00.3397 Po. Suter Marc F.: Schutz der direkten Demokratie.

⁶¹ Noch nicht in Kraft getretene Bestimmung des Bundesbeschlusses vom 8. Oktober 1999 über die Reform des Justiz, angenommen in der Volksabstimmung vom 12. März 2000; AS 2002 3148.

sehen die gesetzliche Umsetzung der Neuerung vor. Die Abstimmungsbeschwerde nach Artikel 81 BPR beim Bundesrat soll aufgehoben werden. Neu wird nach Artikel 77 Buchstabe c und Artikel 82 Buchstabe b des Entwurfes über ein neues Bundesgerichtsgesetz⁶² (E-BGG) sowie Artikel 80 des Entwurfs der Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte⁶³ (E-BPR) auch in Bundesangelegenheiten die Erhebung einer Beschwerde beim Bundesgericht möglich. Aus Gründen der Gewaltenteilung bleiben indessen Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates von einer bundesgerichtlichen Überprüfung ausgenommen, sofern ein Gesetz nichts anderes vorsieht (Art. 189 Abs. 4 BV-Justizreform).

9 Auswirkungen der Initiative bei einer Annahme

9.1 Auswirkungen auf den Bund

Die Annahme der Initiative hätte massive Einschränkungen der Informationstätigkeit von Bundesrat und Bundesverwaltung im Vorfeld von Abstimmungen zur Folge. Zulässig blieben nur die amtlichen Erläuterungen sowie eine einmalige Information an die Bevölkerung durch die Vorsteherin oder den Vorsteher des zuständigen Departements. Auf offensichtlich falsche oder irreführende Äusserungen von Parteien, Verbänden und weiteren interessierten Kreisen könnte der Bundesrat nicht reagieren. Auch wäre es ihm untersagt, über neue erhebliche Tatsachen, deren Kenntnis für eine objektive Entscheidung über eine Vorlage notwendig ist, zu informieren. Dadurch würde der Anspruch der Stimmberechtigten verletzt, ihren Willen frei und in Kenntnis aller wesentlichen Gründe bilden zu können.

Die Vorschrift, wonach eine einmalige kurze Information an die Bevölkerung nur durch die Vorsteherin oder den Vorsteher des zuständigen Departementes erfolgen darf, steht in einem Spannungsverhältnis zur Viersprachigkeit unseres Landes: Nach bisheriger Praxis nehmen oft jene Mitglieder des Bundesrates, die über die entsprechenden Sprachfertigkeiten verfügen, an Informationsveranstaltungen in bestimmten Landesteilen teil. Diese Praxis dient der Vermittlung der oft schwierigen Abstimmungsvorlagen, schafft Transparenz und trägt dadurch zu einer umfassenden Willensbildung der Stimmberechtigten bei. Sie müsste nach einer Annahme der Initiative aufgegeben werden.

Die Regelung, wonach ein Abstimmungstermin zwingend mindestens sechs Monate im Voraus publiziert werden müsste, hätte bei dringlich erklärten Bundesgesetzen zur Folge, dass im Einzelfall nicht innerhalb eines Jahres, wie von Artikel 165 BV vorgesehen, darüber abgestimmt werden könnte.

Erhebliche Auswirkungen hätte auch die Verpflichtung, dass die Abstimmungsvorlagen den geltenden Text enthalten müssen. Bei Reformpaketen, die eine Änderung mehrerer Gesetze enthalten, oder bei der Totalrevision bestehender Erlasse führte dies öfters zu sehr umfangreichen Abstimmungsunterlagen. Von 1990 bis Mitte 2005 wurde über 49 Gesetzesrevisionen abgestimmt. Darunter befanden sich Ände-

⁶² Botschaft vom 28. Februar 2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege (BBl 2001 4202) mit Entwurf des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (BBl 2001 4480).

⁶³ Botschaft vom 28. Februar 2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege (BBl 2001 4202) mit Entwurf der Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BBl 2001 4513).

Auch das Parlament hat seine Sorge um den Erhalt der Funktionsfähigkeit unserer Demokratie vor Abstimmungen mit dem Mittel der parlamentarischen Vorstösse mehrmals zum Ausdruck gebracht und einzelne Aspekte besonders thematisiert. Das Bundesgericht hat mit einer langjährigen und reichhaltigen Praxis die Zulässigkeit und die Grenzen behördlichen Engagements im Vorfeld von Abstimmungen präzisiert und dadurch entscheidend zur Rechtssicherheit und Wahrung unseres direktdemokratischen Systems beigetragen. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung hat aber nicht nur Grundsätze dazu entwickelt, sondern auch zur Frage unzulässiger Einwirkungen durch Parteien und Interessengruppen Stellung genommen. Staatliche Behörden und in erster Linie die Regierung müssen mitunter zur Wahrung der freien Willensbildung der Stimmberechtigten korrigierend eingreifen; sie dürfen nicht einfach tatenlos zusehen. Auch die wissenschaftliche Lehre hat wesentlich dazu beigetragen, dass die Modalitäten behördlichen Informationshandelns vor Abstimmungen bekannt sind und laufend den veränderten Bedürfnissen zur Wahrung unserer direktdemokratischen Einrichtungen entsprechend weiterentwickelt wurden.

Indem Bundesrat und Bundesverwaltung in aller Regel die Abstimmungsvorlage zuhanden des Parlaments vorbereiten und während der parlamentarischen Beratungen begleiten, verfügen sie über umfangreiche und vertiefte Informationen, die den Stimmberechtigten und den Medien nicht vorenthalten werden sollen, da sie wesentlich zur Freiheit ihrer Willensbildung beitragen. Gerade bei komplexen Vorlagen ist es wichtig, dass umfassend informiert wird. Das Sachwissen ist zu einem guten Teil bei denjenigen angesiedelt, welche die Vorlage erarbeitet haben, also in der Regel bei Bundesrat und Parlament. Durch eine massive Einschränkung der Teilnahmepflicht des Bundesrates im Vorfeld von Abstimmungen würde den Stimmberechtigten ein wesentlicher Teil der Informationen vorenthalten, was der freien Meinungs- und Willensbildung abträglich wäre. Die Stimmberechtigten haben Anspruch darauf zu erfahren, wie ihre Regierung über eine Vorlage denkt und warum sie diese oder jene Haltung vertritt.

Es stellt sich die Frage, ob diese Informationen nicht auch von Parteien, Verbänden und weiteren interessierten Kreisen zur Verfügung gestellt werden können. Dies ist aus zwei Gründen zu bezweifeln: Die Urheberin einer Vorlage verfügt naturgemäss über mehr Informationen zur Vorlage als jede andere Person. Sodann haben in aller Regel die Parteien, Verbände und anderen interessierten Kreise nicht die nötigen Mittel, um sich mehrmals jährlich mit vergleichbarem Aufwand an den Abstimmungen zu beteiligen. Sie sind stattdessen gezwungen, ihre Ressourcen gezielt bei einzelnen ihnen besonders wichtig scheinenden Vorlagen einzusetzen. Schliesslich bietet einzig die Information durch die Regierung Gewähr für ihre Objektivität, Sachlichkeit und Ausgewogenheit. Dafür sorgen die erwähnten internen Richtlinien.

Der Bundesrat kommt somit zum Schluss, dass die von der Initiative vorgeschlagenen Massnahmen nicht nur einen untauglichen und ungeeigneten Beitrag zum Erhalt der freien Willensbildung im Vorfeld von Abstimmungen leisten, sondern im Gegenteil zu deren Gefährdung beitragen. Die Initiative erkennt auch die neuen Herausforderungen an die Informationsvermittlung durch Bundesrat und Bundesverwaltung in einem veränderten und stark medial geprägten Umfeld. Sie vermag darauf keine adäquaten Antworten zu geben. In mehreren wesentlichen Punkten ist die Initiative zudem unklar.

Auf Grund dieser Überlegungen beantragt der Bundesrat den eidgenössischen Räten, die Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda» Volk und Ständen ohne Gegenentwurf zur Ablehnung zu empfehlen.

