

BGer 1C_684/2021 vom 15. März 2022

Bundesgericht, 2022-03-15, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_684_2021

FR: TF 1C_684/2021 du 15 mars 2022

IT: TF 1C_684/2021 del 15 marzo 2022

Erwägungen

E. 1

Die Beschwerden betreffen die gleiche Volksabstimmung und werfen inhaltlich weitgehend die gleichen Rechtsfragen auf. Es rechtfertigt sich, die Verfahren 1C_684/2021, 1C_685/2021, 1C_689/2021, 1C_706/2021, 1C_713/2021, 1C_728/2021 und 1C_742/2021 zu vereinigen.

E. 2

Mit den angefochtenen Entscheiden vom 9. November 2021, 11. November 2021, 12. November 2021, 16. November 2021 und 17. November 2021 sind die kantonalen Regierungen auf die Abstimmungsbeschwerden der Beschwerdeführer 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 an das Bundesgericht offen (vgl. Art. 80 Abs. 1 BPR i.V.m. Art. 82 lit. c sowie Art. 88 Abs. 1 lit. b BGG). Für die von der Beschwerdeführerin im Verfahren 1C_713/2021 ergänzend angerufene subsidiäre Verfassungsbeschwerde bleibt demnach kein Raum (vgl. Art. 113 BGG).

Die Beschwerdeführer haben in den kantonalen Verfahren Unregelmässigkeiten mit kantonsübergreifenden Auswirkungen beanstandet, weswegen die kantonalen Regierungen formelle Nichteintretensentscheide zu fällen hatten. Soweit die Sachurteilsvoraussetzungen in den vorinstanzlichen Verfahren im Übrigen erfüllt waren, können die Beschwerdeführer dem Bundesgericht insoweit auch Fragen unterbreiten, welche die kantonalen Regierungen mangels Zuständigkeit nicht behandeln konnten, sofern sie auf kantonaler Ebene bereits aufgeworfen wurden (vgl. BGE 137 II 177 E. 1.2.3 und 1.3; Urteil 1C_308/2021 vom 24. August 2021 E. 2.3; je mit Hinweisen).

Das Bundesgericht prüft die Verletzung von Grundrechten und von kantonalem und interkantonalem Recht nur insofern, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG i.V.m. Art. 42 Abs. 2 BGG).

E. 3

Der Beschwerdeführer im Verfahren 1C_728/2021 rügt vor Bundesgericht nur noch, die Änderung vom 19. März 2021 des Covid-19-Gesetzes hätte nicht zur Abstimmung gelangen dürfen, weil gewisse Bestimmungen des Gesetzes verfassungswidrig seien. Damit verlangt er in der Sache eine abstrakte Normenkontrolle der besagten Gesetzesänderung. Bundesgesetze unterliegen jedoch nicht der abstrakten Normenkontrolle (Art. 82 BGG i.V.m. Art. 190 BV), weshalb auf die Beschwerde 1C_728/2021 nicht einzutreten ist.

E. 4

Die Beschwerdeführer in den Verfahren 1C_684/2021, 1C_685/2021, 1C_689/2021, 1C_706/2021, 1C_713/2021 und 1C_742/2021 rügen eine Verletzung der Garantie ihrer politischen Rechte gemäss Art. 34 Abs. 2 BV. Im Zentrum der Beanstandungen stehen bestimmte Aussagen in den Abstimmungserläuterungen des Bundesrats und die auf dem Stimmzettel und in den Abstimmungserläuterungen des Bundesrats abgedruckte Formulierung der Abstimmungsfrage.

E. 4.1

Der Bund stellt den Kantonen die Abstimmungsvorlagen und Stimmzettel zur Verfügung (Art. 11 Abs. 1 BPR). Der Abstimmungsvorlage wird eine kurze, sachliche Erläuterung des Bundesrates beigegeben, die auch den Auffassungen wesentlicher Minderheiten Rechnung trägt (Art. 11 Abs. 2 Satz 1 BPR). Die Abstimmungsvorlage muss den Wortlaut der auf dem Stimmzettel gestellten Fragen enthalten (Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BPR).

E. 4.2

Gemäss Art. 189 Abs. 4 BV können Akte der Bundesversammlung und des Bundesrats beim Bundesgericht nicht angefochten werden, ausser das Gesetz sieht dies vor. Nicht direkt anfechtbar sind insbesondere die bundesrätlichen Abstimmungserläuterungen (BGE 145 I 207 E. 1.5 mit Hinweis; Urteil 1C_308/2021 vom 24. August 2021 E. 4.2). Eine gesetzliche Ausnahme im Sinne der genannten Verfassungsbestimmung ist nicht erkennbar. Zwar macht die Beschwerdeführerin im Verfahren 1C_713/2021 geltend, die Schweiz müsse gegen falsche bzw. irreführende Informationen in den bundesrätlichen Abstimmungserläuterungen gestützt auf Art. 13 EMRK eine wirksame Beschwerde ermöglichen, weil die in Art. 10 EMRK geschützte Freiheit der Meinungsäusserung beeinträchtigt werde. Die Beschwerdeführerin begründet indessen nicht substantiiert und es ist nicht ersichtlich, inwiefern Art. 10 EMRK einen Anspruch auf korrekte behördliche Information im Vorfeld einer Volksabstimmung vermitteln würde. Der Ausschluss der Anfechtbarkeit der bundesrätlichen Abstimmungserläuterungen gemäss Art. 189 Abs. 4 BV steht zu Art. 13 EMRK i.V.m. Art. 10 EMRK nicht im Widerspruch. Ebenfalls nicht zu folgen ist der Beschwerdeführerin im Verfahren 1C_713/2021, soweit sie geltend macht, auf die Rügen gegen die Abstimmungserläuterungen des Bundesrats sei deshalb einzutreten, weil die vom Bundesrat verantworteten Unregelmässigkeiten besonders gravierend gewesen seien und die Informationsbeschaffung für die Stimmberechtigten aufgrund der sich ständig ändernden Informationslage besonders schwierig gewesen sei.

E. 4.3

Die Abstimmungsvorlage, die Abstimmungsfrage und die Erläuterungen des Bundesrats werden den Stimmbürgern im sogenannten Abstimmungsbüchlein zusammen vorgestellt, bilden insoweit eine Einheit und stellen als Präsentation gesamthaft einen Akt des Bundesrats im Sinne von Art. 189 Abs. 4 BV dar. Die Formulierung der Abstimmungsfrage fällt in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrats (Urteil 1C_81/2016 und 1C_83/2016 vom 17. März 2016 E. 3.1).

Wie in Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BPR vorgesehen, bildete die vorliegend umstrittene Abstimmungsfrage Bestandteil der den Stimmbürgern mit den Erläuterungen des Bundesrats präsentierten Abstimmungsvorlage, wobei die auf den Stimmzetteln abgedruckte Abstimmungsfrage exakt der im Abstimmungsbüchlein publizierten Abstimmungsfrage entsprach. Gemäss langjähriger Praxis des Bundesrats bei (fakultativen) Gesetzesreferenden beschränkte sich die Abstimmungsfrage auf die Frage, ob die

Stimmberechtigten den mit dem Originaltitel bezeichneten Beschluss der Bundesversammlung annehmen wollen. Damit bezieht sich die von den Beschwerdeführern erhobene Kritik an der Abstimmungsfrage ebenfalls auf einen Akt des Bundesrats im Sinne von Art. 189 Abs. 4 BV, der nicht beim Bundesgericht anfechtbar ist.

E. 5

Die Beschwerdeführer in den Verfahren 1C_706/2021 und 1C_713/2021 machen überdies geltend, die allgemeine Informationslage habe keine Art. 34 Abs. 2 BV genügende Meinungsbildung ermöglicht.

In diesem Zusammenhang kritisieren die Beschwerdeführer im Verfahren 1C_706/2021 die mediale Berichterstattung im Vorfeld der Volksabstimmung und das Verhalten der politischen Akteure und Behörden. Allerdings erschöpfen sich ihre Rügen in einer allgemeinen Medien- und Behördenkritik, ohne dass sie konkrete Unregelmässigkeiten benennen würden. Mit ihren Ausführungen erfüllen sie die qualifizierte Rügepflicht gemäss Art. 106 Abs. 2 BGG i.V.m. Art. 42 Abs. 2 BGG nicht, weshalb auf sie schon aus diesem Grund nicht einzugehen ist.

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann ohnehin lediglich im Ausnahmefall eines nachträglichen, wiedererwägungsweisen Rechtsschutzes auch die Informationslage im Vorfeld einer Volksabstimmung in allgemeiner Weise zum Gegenstand des Verfahrens gemacht werden. Im Rahmen von Abstimmungsbeschwerden nach Art. 77 Abs. 1 lit. b BPR wie den vorliegenden trifft dies hingegen nicht zu (BGE 147 I 194 E. 4.1; Urteil 1C_308/2021 vom 24. August 2021 E. 5.2). Soweit die Beschwerdeführer eine mangelhafte Informationslage im Vorfeld der Volksabstimmung rügen, ist auf die Beschwerden daher ebenfalls nicht einzutreten.

E. 6

Die übrigen Vorbringen der Beschwerdeführer sind - mit Ausnahme der in E. 7 hiernach behandelten Rüge im Verfahren 1C_713/2021 - entweder nicht genügend substantiiert (vgl. E. 2 hiervor) oder sie gehen über den Streitgegenstand hinaus und es ist nicht ersichtlich, wie sie im Rahmen einer Abstimmungsbeschwerde gemäss Art. 77 Abs. 1 lit. b BPR zulässig sein sollten. Damit ist auf die Beschwerden 1C_684/2021, 1C_685/2021, 1C_689/2021, 1C_706/2021 und 1C_742/2021 ebenfalls nicht einzutreten.

E. 7

Die Beschwerdeführerin im Verfahren 1C_713/2021 kritisiert das von der Bundeskanzlei im Vorfeld der Abstimmung über die Änderung vom 19. März 2021 des Covid-19-Gesetzes auf der Homepage des Bundes veröffentlichte Abstimmungsvideo (<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/abstimmungen/20211128.html>; besucht am 10. März 2022). Sie macht geltend, das Video habe falsche und irreführende Informationen enthalten, die freie Willensbildung der Stimmberechtigten beeinträchtigt und damit Art. 34 Abs. 2 BV verletzt.

E. 7.1

Bezüglich der Anfechtbarkeit von Abstimmungsvideos, welche von der Bundeskanzlei - allenfalls in Zusammenarbeit mit den Departementen - als Ergänzung der bundesrätlichen Abstimmungserläuterungen veröffentlicht werden, ist mit Blick auf Art. 189 Abs. 4 BV zu differenzieren (ausführlich zum Ganzen BGE 145 I 1 E. 5.1). Soweit die Beschwerdeführer ganz bestimmte Passagen eines Videos wegen des Textes kritisieren, der den vom

Bundesrat verabschiedeten Abstimmungserläuterungen entspricht, liefe eine Überprüfung durch das Bundesgericht auf eine unzulässige Überprüfung der Abstimmungserläuterungen selbst hinaus. Das gilt jedenfalls, wenn nicht ersichtlich ist, inwiefern den gerügten Passagen im Video - z.B. wegen Weglassungen oder visuellen Ergänzungen - eine nicht mit den schriftlichen Abstimmungserläuterungen übereinstimmende Bedeutung zukommt. Zulässig sind hingegen ein Abstimmungsvideo betreffende Rügen, soweit nicht bloss der den Abstimmungserläuterungen entnommene Inhalt des Videos kritisiert wird. Mit der Beschwerde in Stimmrechtssachen kann somit in diesem Umfang geltend gemacht werden, ein von der Bundeskanzlei - allenfalls in Zusammenarbeit mit einem Departement - im Vorfeld einer eidgenössischen Volksabstimmung zur Information der Stimmberechtigten veröffentlichtes Abstimmungsvideo verletze den Anspruch der Stimmberechtigten auf eine freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe gemäss Art. 34 Abs. 2 BV .

E. 7.2

Die Bundeskanzlei widerspricht der Aussage der Beschwerdeführerin nicht, wonach das umstrittene Abstimmungsvideo von ihr in Zusammenarbeit mit einem Departement herausgegeben worden sei. Sie stimmt der Beschwerdeführerin insofern ausdrücklich zu, als sie ausführt, das Abstimmungsvideo bilde grundsätzlich ein zulässiges Anfechtungsobjekt.

Da auch die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde 1C_713/2021 nach dem Ausgeführten insoweit einzutreten, als die Beschwerdeführerin rügt, das Abstimmungsvideo der Bundeskanzlei habe die freie Willensbildung der Stimmberechtigten und damit Art. 34 Abs. 2 BV verletzt und soweit die Kritik am Abstimmungsvideo nicht bloss den Inhalt des Videos betrifft, welcher den Abstimmungserläuterungen des Bundesrats entnommen wurde.

E. 7.3

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 145 I 1 E. 4.1 ; 143 I 78 E. 4.3 ; 140 I 338 E. 5 mit Hinweisen). Aus Art. 34 Abs. 2 BV wird namentlich eine Verpflichtung der Behörden auf korrekte und zurückhaltende Information im Vorfeld von Abstimmungen abgeleitet (vgl. auch die für den Bundesrat explizit festgehaltenen Informationsgrundsätze gemäss Art. 10a BPR).

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 145 I 1 E. 4.2 ; 141 I 221 E. 3.3 ; 138 I 61 E. 4.7.2 ; 135 I 292 E. 4.4).

E. 7.4

Die Beschwerdeführerin kritisiert eine Passage im Abstimmungsvideo, in welcher die Aussage gemacht wird, in der ersten Referendumsabstimmung über das Covid-19-Gesetz vom Juni 2021 hätten 60 % der Stimmbevölkerung ja zum Gesetz gesagt. Diese Aussage sei falsch bzw. berücksichtige nicht, dass bei einer Stimmbeteiligung von 59,66 % effektiv nur 35,9 % der Stimmbevölkerung ja zum Gesetz gesagt haben. Im Abstimmungsbüchlein sei diesbezüglich eine andere, korrekte Formulierung verwendet worden. Die erwähnte Aussage zur Annahme des Gesetzes in der ersten Abstimmung erwecke ausserdem den (falschen) Anschein, dass es bei der Abstimmung vom 28. November 2021 wieder mehr oder weniger um das Gleiche ginge, und suggeriere, eine Mehrheit würde auch die am 19. März 2021 beschlossenen Änderungen befürworten. Zudem kritisiert die Beschwerdeführerin die im Abstimmungsvideo eingeblendete Illustration zur Zustimmung zum Covid-19-Gesetz in der ersten Abstimmung, nämlich den in grosser Schrift gehaltenen Schriftzug "JA/OUI/SI".

In den Abstimmungserläuterungen des Bundesrats war festgehalten, die Stimmbevölkerung habe das Covid-19-Gesetz am 13. Juni 2021 mit 60 Prozent angenommen (S. 8), bzw. die Stimmberechtigten hätten das Gesetz in der Abstimmung vom 13. Juni 2021 mit 60 Prozent angenommen (S. 30). Der Wortlaut der Aussagen im Abstimmungsvideo und in den Abstimmungserläuterungen ist zwar nicht identisch, aber doch ziemlich ähnlich. Tatsächlich ist die kritisierte Aussage im Abstimmungsvideo insoweit nicht ganz präzise, als nicht ausdrücklich erwähnt wird, dass sich die Grösse der Zustimmung von 60 % auf die an der Abstimmung teilnehmenden Stimmberechtigten und nicht auf die Gesamtheit der Stimmbevölkerung bezieht. Es ist indessen davon auszugehen, dass die umstrittene Aussage im Abstimmungsvideo von der Mehrheit der Stimmberechtigten, welche das Abstimmungsvideo betrachtet haben, richtig verstanden worden ist. Auch ist nicht zu sehen, inwiefern der an besagter Stelle eingeblendete Schriftzug "JA/OUI/SI" die freie Willensbildung der Stimmberechtigten im Sinne von Art. 34 Abs. 2 BV beeinträchtigt haben sollte. Soweit die Beschwerdeführerin vorbringt, es werde im Abstimmungsvideo suggeriert, dass es bei der Abstimmung vom 28. November 2021 mehr oder weniger um das Gleiche gehe wie bei der Abstimmung vom 13. Juni 2021, kann ihr ebenfalls nicht gefolgt werden. Die am 19. März 2021 beschlossenen Änderungen und damit der Gegenstand der Abstimmung vom 28. November 2021 werden im Abstimmungsvideo relativ ausführlich dargestellt.

E. 7.5

Die Beschwerdeführerin kritisiert ausserdem die Aussage im Abstimmungsvideo, wonach im Fall einer Ablehnung der Gesetzesänderung das Covid-Zertifikat nicht mehr benutzt werden könne. Richtig sei, dass bereits ausgestellte Zertifikate als Papierzertifikat weiterhin lesbar seien und weiterhin als Nachweis der Impfung oder Genesung genutzt werden könnten, sofern ein anderer Staat dies akzeptiere. Sodann kritisiert die Beschwerdeführerin die im Abstimmungsvideo eingeblendete Illustration zum Wegfall der Grundlage für das Covid-Zertifikat im Falle einer Ablehnung der Vorlage. Sie stört sich konkret an zwei im Video eingeblendeten grossen Fragezeichen, welche fälschlicherweise suggerieren würden,

dass bei einer Ablehnung der Vorlage keine alternativen Lösungen bereitstehen würden.

Der Bundesrat hat in den Abstimmungserläuterungen festgehalten, eine Ablehnung der Vorlage hätte unter anderem zur Folge, dass keine Covid-Zertifikate mehr ausgestellt werden könnten, auch nicht für Auslandsreisen und -aufenthalte (S. 33). Die entsprechende Aussage im Abstimmungsvideo mag etwas verkürzt sein, entspricht aber im Wesentlichen der Aussage in den Abstimmungserläuterungen. Dass im Abstimmungsvideo nicht ausdrücklich darauf hingewiesen wurde, dass bereits ausgestellte Zertifikate als Papierzertifikat von anderen Staaten möglicherweise weiter akzeptiert werden könnten, ist mit Blick auf Art. 34 Abs. 2 BV nicht zu beanstanden. Auch ist nicht zu sehen, inwiefern die an besagter Stelle eingeblendeten grossen Fragezeichen die freie Willensbildung der Stimmberechtigten im Sinne von Art. 34 Abs. 2 BV beeinträchtigt haben sollten.

E. 7.6

Schliesslich kritisiert die Beschwerdeführerin, den Argumenten des Referendumskomitees sei im Abstimmungsvideo lediglich 40 Sekunden eingeräumt worden. Dies sei bei einer Videolänge von insgesamt 3 Minuten und 28 Sekunden zu wenig. Die Bundeskanzlei führt dazu aus, die zeitliche Einteilung des Videos entspreche der seitenmässigen Aufteilung der Erläuterungen des Bundesrats, womit sich die Frage stelle, ob sie einer Überprüfung durch das Bundesgericht überhaupt zugänglich sei. Der Vorwurf sei aber ohnehin unbegründet, da die Argumente des Bundesrats und der Bundesversammlung ungefähr die gleiche Zeit einnehmen und die weiteren Ausführungen nicht dem argumentativen Teil zuzuordnen seien.

Soweit die Kritik der Beschwerdeführerin an der im Abstimmungsvideo den Argumenten des Referendumskomitees eingeräumten Dauer der bundesgerichtlichen Überprüfung überhaupt zugänglich ist (vgl. E. 7.1 hiervor), dringt sie mit ihrer Rüge nicht durch. Den Argumenten des Referendumskomitees wurde im Abstimmungsvideo ausreichend Platz eingeräumt, zumal gestützt auf Art. 34 Abs. 2 BV kein Anspruch darauf besteht, dass dem Referendumskomitee im Abstimmungsvideo umfangmässig derselbe Raum zur Verfügung gestellt wird wie den Standpunkten und Argumenten des Bundesrats und der Bundesversammlung (vgl. Urteil 1C_445/2016 vom 18. Mai 2017 E. 4.4 mit Hinweisen).

E. 7.7

Nach dem Ausgeführten dringt die Beschwerdeführerin mit der Rüge, das Abstimmungsvideo habe die freie Willensbildung der Stimmberechtigten beeinträchtigt und damit Art. 34 Abs. 2 BV verletzt, nicht durch. Aber selbst wenn man einzelne Passagen des Abstimmungsvideos mit Blick auf Art. 34 Abs. 2 BV als problematisch einstufen würde, führte dies nicht zu einer Gutheissung der Beschwerde, da die gerügten Unregelmässigkeiten jedenfalls nicht als erheblich eingestuft werden könnten und eine Beeinflussung des klaren Abstimmungsergebnisses ausgeschlossen erschiene (vgl. E. 7.3 hiervor). Die Beschwerde 1C_713/2021 ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

E. 8

Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die Beschwerdeführer pro Verfahren zu gleichen Teilen - die Beschwerdeführer im Verfahren 1C_706/2021 gemeinsam in solidarischer Verbundenheit - kostenpflichtig (vgl. Art. 66 Abs. 1 und 5 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.