

CH_VB 150000032 vom 4. Dezember 2006

Bundesverwaltung, 2006-12-04, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_150000032

FR: CH_VB 150000032 du 4 décembre 2006

IT: CH_VB 150000032 del 4 dicembre 2006

Erwägungen

E. 1

2007.1 (S. 1–8) Die Informationspflicht des Bundesrates bei Abstimmungsvorlagen

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD, Bundesamt für Justiz, Hauptabteilung Staats- und Verwaltungsrecht, Abteilung für Rechtsetzungsprojekte und –methodik, Bern

EJPD, Bundesamt für Justiz (Gutachten vom 4. Dezember 2006)

Stichwörter: Volksabstimmungen. Rolle des Bundesrates. Vertretung der Bundesversammlung durch den Bundesrat vor Volksabstimmungen. Abstimmungsempfehlung.

Mots clés: Votations populaire. Rôle du Conseil fédéral. Représentation de l'Assemblée fédérale par le Conseil fédéral avant une votation populaire. Recommandation de vote.

Termini chiave: Votazioni popolari. Ruolo del Consiglio federale. Rappresentanza dell'Assemblea federale da parte del Consiglio federale prima delle votazioni popolari. Raccomandazione di voto.

Regeste: Informationspflicht des Bundesrates bezüglich Abstimmungsvorlagen (Ziff. 3). Der Bundesrat darf in den Abstimmungserläuterungen auch darlegen, welche Haltung er ursprünglich vertreten hat und welche Argumente dafür sprechen (Ziff. 3). Der Bundesrat darf eine Abstimmungsempfehlung abgeben. Diese darf aber nicht von derjenigen des Parlaments abweichen (Ziff. 5).

Regeste: Devoir d'information du Conseil fédéral concernant les objets soumis au vote (ch. 3). Dans sa brochure explicative, le Conseil fédéral a aussi le droit d'exposer la position qu'il a initialement défendue et les arguments qui la justifient (ch. 3). Le Conseil fédéral a le droit de donner une recommandation de vote. Cette dernière ne doit toutefois pas s'écarter de celle du Parlement (ch. 5).

Regesti: Obbligo d'informazione del Consiglio federale riguardo ai testi in votazione (cifra 3). Nelle spiegazioni di voto, il Consiglio federale può illustrare anche la sua posizione iniziale e gli argomenti a favore di tale posizione (cifra 3). Il Consiglio federale può emanare una raccomandazione di voto. Questa non può tuttavia divergere da quelle del Parlamento (cifra 5).

Rechtliche Grundlagen: Art. 174, 180 Abs. 2, 182 Abs. 2 BV (SR 101); Art. 10 RVOG (SR 172.010); Art. 10, 11 BPR (SR 161.1)

Base juridique: Art. 174, 180 al. 2, 182 al. 2 Cst. (RS 101); art. 10 LOGA (RS 172.010); art. 10, 11 LDP (RS 161.1)

Base giuridico: Art. 174, 180 cpv. 2, 182 cpv. 2 Cost. (RS 101); art.10 LOGA (RS 172.010); art. 10, 11 LDP (RS 161.1)

Gutachten

VPB/JAAC/GAAC/PAAF 2007

E. 2

Leitbild der Konferenz der Informationsdienste (KID): Information und Kommunikation von Bundesrat und Bundesverwaltung, Januar 2003.

E. 3

Art. 10a Abs. 1 Entwurf BPR: Der Bundesrat informiert die Stimmberechtigten umfassend über die eidgenössischen Abstimmungsvorlagen. Er vertritt dabei die Haltung der Bundesversammlung.

E. 4

BB1 2006 9279, 9281.

E. 5

René Rhinow, Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, Basel 2003, Rz. 2266.

Gutachten

VPB/JAAC/GAAC/PAAF 2007

3

Die Informationspflicht des Bundesrates wird auf Gesetzesstufe in Art. 10 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010) konkretisiert. Nach Art. 10 Abs. 2 RVOG hat der Bundesrat für eine einheitliche, frühzeitige und kontinuierliche Information über seine Lagebeurteilungen, Pläne, Entscheide und Vorkehren zu sorgen.

Gestützt auf den Bericht «Das Engagement von Bundesrat und Bundesverwaltung im Vorfeld von eidgenössischen Abstimmungen»⁶ wurden die Grundsätze der Information und Kommunikation im Vorfeld eidgenössischer Abstimmungen (Kontinuität, Transparenz, Sachlichkeit und Verhältnismässigkeit) in einem Leitbild festgehalten.⁷

3. Informationspflicht des Bundesrates bezüglich Abstimmungsvorlagen

Der verfassungsrechtliche Informationsauftrag gemäss Art. 180 Abs. 2 BV obliegt dem Bundesrat auch im Vorfeld von Abstimmungen. Die Information hat laut Art. 10 Abs. 2 RVOG kontinuierlich, also auch vor Abstimmungen, zu erfolgen. Dies ist unbestritten. Art. 10 RVOG präzisiert jedoch nicht, worüber der Bundesrat vor Abstimmungen zu informieren hat.

Die Bundesverfassung bezeichnet den Bundesrat als die oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes (Art. 174 BV).

Als oberste leitende Behörde nimmt der Bundesrat insbesondere folgende Aufgaben wahr:⁸ Er legt die Regierungspolitik fest und plant und koordiniert die staatlichen Tätigkeiten (Art. 180 Abs. 1 BV), informiert die Öffentlichkeit (Art. 180 Abs. 2 BV), nimmt sein Initiativrecht wahr (Art. 181 BV), erarbeitet den Finanzplan (Art. 183 BV), besorgt die auswärtigen Angelegenheiten (Art. 184 BV), trifft Massnahmen zur Wahrung der äusseren

und inneren Sicherheit (Art. 185 BV) und beaufsichtigt die Bundesverwaltung (Art. 187 Abs. 1 Bst. a BV).

Als oberste vollziehende Behörde hat der Bundesrat insbesondere für den Vollzug der Beschlüsse⁹ der obersten Gewalt im Bund, der Bundesversammlung, zu sorgen (Art. 182 Abs. 2 BV), dies unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen (Art. 148 Abs. 1 BV). Die verfassungsrechtlichen Aufträge, die Beschlüsse des Parlamentes zu vollziehen (Art. 182 Abs. 2 BV) und die Öffentlichkeit zu informieren (Art. 180 Abs. 2 BV), wer-

E. 6

Arbeitsgruppe der Konferenz der Informationsdienste (AG KID), November 2001.

E. 7

Leitbild der Konferenz der Informationsdienste (KID) (Anm. 2).

E. 8

Vgl. hierzu auch Pierre Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 2004, S. 472.

E. 9

Unter «Beschlüsse der Bundesversammlung» sind hier nicht nur die Endbeschlüsse zu verstehen, also Beschlüsse, die abschliessend sind und – unter Vorbehalt eines allfälligen Referendumsrechts – in Kraft treten können, sondern alle Beschlüsse der Bundesversammlung, die den Bundesrat zum Handeln verpflichten, z.B. auch Aufträge nach Art. 171 BV. Vgl. Thomas Sägeser, St. Galler Kommentar zu Art. 182 Abs. 2 BV, Rz. 13.

Gutachten

VPB/JAAC/GAAC/PAAF 2007

4

den im Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR) konkretisiert. Der Bundesrat hat die Abstimmung anzuordnen (Art. 10 BPR) und die Stimmberechtigten über die Abstimmungsvorlage zu informieren (Art. 11 Abs. 1 und 2 BPR). Nach der Volksabstimmung hat der Bundesrat das Abstimmungsergebnis, das auch gegen den Beschluss der Bundesversammlung ausfallen kann, zu vollziehen, da die Verfassung die Rechte des Stimmvolkes und der Stände als oberste Gewalt im Bunde vorbehält (Art. 148 Abs. 1 BV).

Das primäre Mittel, mit dem der Bundesrat über einen Abstimmungsgegenstand informiert, stellen die Abstimmungserläuterungen dar. Gemäss Art. 11 Abs. 2 BPR gibt der Bundesrat den Abstimmungsvorlagen eine kurze, sachliche Erläuterung bei, die auch den Auffassungen wesentlicher Minderheiten Rechnung trägt. Die Abstimmungserläuterungen haben eine wichtige Funktion als Entscheidungsgrundlage für die Stimmberechtigten. Mit Hilfe der Erläuterungen können diese sich ein Bild darüber machen, worum es bei der Abstimmungsvorlage geht und welches die wichtigsten Argumente sind, die für oder gegen die Annahme sprechen. Abstimmungserläuterungen leisten somit einen wesentlichen Beitrag an eine hinreichende Information der Stimmberechtigten.

Die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger (Art. 34 Abs. 2 BV). Die herrschende Lehre sieht in der freien Willensbildung nicht nur ein Informationsrecht der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger,

sondern auch eine Informationspflicht der Behörden.¹⁰ Auch das Bundesgericht bejaht in seiner neueren Rechtsprechung gestützt auf die Abstimmungsfreiheit eine Informationspflicht der Behörden vor Abstimmungen.¹¹ Mit einer sachlichen Information, die sich an die Grundsätze der Objektivität und der Verhältnismässigkeit hält, leistet der Bundesrat einen wesentlichen Beitrag, damit sich die Stimmberechtigten im Vorfeld einer Abstimmung eine umfassende Meinung bilden können.

Zu einer sachlichen Information gehört, dass der Bundesrat auch darlegt, welches ursprünglich seine Überlegungen zu der Abstimmungsvorlage waren. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger müssen in die Lage versetzt werden, ihre politischen Rechte auf der Grundlage sämtlicher relevanter Informationen über den Abstimmungsgegenstand auszuüben. Dürfte der Bundesrat nicht auch sein Wissen und seine Vorschläge in den Abstimmungserläuterungen kundtun, würde den Stimmberechtigten ein wesentlicher Teil der Informationen vorenthalten, was der freien Meinungs- und Willensbildung abträglich wäre.¹² Die Stimmberechtigten haben einen Anspruch darauf zu erfahren, wie ihre Regierung über eine Vorlage denkt und warum sie im Verlauf des Gesetzgebungsprozesses diese oder jene Haltung vertrat.

E. 10

Statt vieler: Michel Besson, Behördliche Information vor Volksabstimmungen, Bern 2003, S. 175. Vgl. auch Botschaft vom 29. Juni 2005 über die Volksinitiative „Volksouveränität statt Behördenpropaganda“, BBl 2005 4385.

E. 11

Vgl. beispielsweise BGE 129 I 244, E. 4.

E. 12

Besson (Anm. 10), S. 164, verlangt sogar, dass gestützt auf die Abstimmungsfreiheit «die Öffentlichkeit grundsätzlich Zugang zu allen Informationen der Verwaltung haben muss, die in genügend engem Konnex zur Abstimmungsvorlage stehen».

Gutachten

VPB/JAAC/GAAC/PAAF 2007

5

Der Bundesrat ist folglich verpflichtet, die Beschlüsse der Bundesversammlung im Vorfeld der Abstimmung zu vollziehen. Er muss eine hinreichende, den Bedürfnissen der Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern entsprechende Information sicherstellen. Ob er sich darüber hinaus aktiv für die Annahme der Beschlüsse der Bundesversammlung in der Volksabstimmung einsetzen muss, selbst wenn er mit diesen Beschlüssen nicht einverstanden ist, kann hier offen bleiben. Die Pflicht, die Vorlagen des Parlamentes vor Volksabstimmungen zu vertreten, könnte zwar unter Umständen so verstanden werden. Zwingend erscheint dies dem Bundesamt für Justiz jedoch nicht. Man kann sehr wohl auch den Standpunkt einnehmen, der Bundesrat komme seinem Vollzugs- und seinem Informationsauftrag genügend nach, wenn er sicherstellt, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger gestützt auf die erforderliche sachliche Information über eine Vorlage des Parlamentes befinden können. In diesem Sinne verlangt die Pflicht zur Vertretung der Bundesversammlung vor Volksabstimmungen nach Ansicht des Bundesamtes für Justiz nicht unbedingt, dass der Bundesrat sich gegen seine politische Überzeugung für eine

Vorlage des Parlamentes engagieren muss. Der Bundesrat hat die Aufgabe, die Abstimmung anzuordnen und den Stimmberechtigten die abstimmungsrelevanten Informationen, also insbesondere die vom Parlament beschlossene Vorlage, zur Verfügung zu stellen. Als staatsleitendes Organ steht es ihm zu, in den Abstimmungserläuterungen seine Auffassung darzulegen und zu erläutern, welche Änderungen die Bundesversammlung aus welchen Gründen beschlossen hat. Die differenzierte Darlegung des gesamten Entscheidungsprozesses zu einer bestimmten Vorlage entspricht dem Informationsauftrag des Bundesrates vor Abstimmungen.

Zu diesem Schluss ist auch die SPK-N gekommen, indem sie in der Kommentierung des von ihr vorgeschlagenen Art. 10a BPR festhält, dass der Bundesrat zwar zur Vertretung der Haltung der Bundesversammlung verpflichtet sei, die Formulierung des Abs. 1 Satz 2 jedoch nicht ausschliesse, dass der Bundesrat im Rahmen der Vertretung der Parlamentsbeschlüsse auch berechtigt sei, den vorangehenden Entscheidungsprozess und damit eine frühere andere Position des Bundesrates transparent zu machen.¹³

4. Abstimmungsempfehlungen

Weder die Verfassung noch das Gesetz enthalten eine generelle Pflicht, Abstimmungsempfehlungen abzugeben. Die BV nimmt einzig in Art. 139 Abs. 3 Bezug auf die Abstimmungsempfehlung: Bei einer formulierten Volksinitiative auf Teilrevision der BV hat die Bundesversammlung die Initiative zur Annahme oder zur Ablehnung zu empfehlen (Art. 139 Abs. 3 Satz 2 BV, vgl. auch Art. 100 ff. ParlG).

Aufgrund der Verfassung gibt es demnach keine generelle Pflicht zur Abgabe einer Abstimmungsempfehlung. Es besteht aber auch kein verfassungsrechtliches Hindernis, aufgrund dessen das Parlament bei anderen Abstimmungsvorlagen keine Ab-

E. 13

Bericht vom 15. September 2006 der SPK-N zur Pa.Iv. Rolle des Bundesrates bei Volksabstimmungen, BBl 2006 9271.

Gutachten

VPB/JAAC/GAAC/PAAF 2007

6

stimmungsempfehlung abgeben dürfte. Wenn das Parlament den Stimmberechtigten eine Vorlage zur Abstimmung unterbreitet, ist damit mindestens implizit wohl auch eine Empfehlung zur Annahme dieser Vorlage verbunden.¹⁴

Die herrschende Lehre sowie die Behördenpraxis halten es für verfassungsrechtlich zulässig, dass sich auch der Bundesrat zu Vorlagen, die der Volksabstimmung unterliegen, an das Volk wendet und die Annahme oder Verwerfung in Übereinstimmung mit dem Beschluss der Bundesversammlung empfiehlt.¹⁵ Dem Bundesrat das meinungsbildende Handeln gegenüber dem Volk zu gestatten, begründe sich vornehmlich darin, dass er damit keine eigene Politik im Sinne der Machtgewinnung, -steigerung und -erhaltung z.B. gegen die Mehrheit der Bundesversammlung betreibt, sondern um einer «Sache» willen, hinter der in aller Regel die Mehrheit der Bundesversammlung stehe, auftrete. Der Bundesrat besorge damit auch nicht die Geschäfte einer politischen Partei oder Interessengruppe, sondern vertrete die behördlichen Auffassungen.¹⁶

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist folglich nichts dagegen einzuwenden, dass Bundesrat und Parlament den Stimmberechtigten generell eine Abstimmungsempfehlung abgeben. Ob es opportun ist, dass der Bundesrat zusätzlich zum Parlament eine Abstimmungsempfehlung abgibt, ist eine politische Frage, die hier offen gelassen werden kann.

5. Frage der Zulässigkeit einer abweichenden Abstimmungsempfehlung des Bundesrates

Gemäss Art. 148 Abs. 1 BV übt die Bundesversammlung unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen die oberste Gewalt im Bunde aus. Dadurch wird ihr gegenüber den anderen Gewalten (Bundesrat und Bundesgericht) eine Vorrangstellung eingeräumt. Der erhöhte Stellenwert des Parlamentes erklärt sich namentlich aus der direktdemokratischen Legitimation seiner Mitglieder.

Demgegenüber bezeichnet Art. 174 BV den Bundesrat als die oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes. Als oberste vollziehende Behörde des Bundes hat er die Beschlüsse der Bundesversammlung mitzutragen und für deren Vollzug zu sorgen. Als staatsleitendes Organ übt er aber auch vielfältige Regierungsfunktionen aus.¹⁷ Dazu gehört insbesondere das Initiieren von Gesetzgebungsprozessen (Art. 181 BV). Kraft seines Initiativrechts kann der Bundesrat dem Parlament Entwürfe zu

E. 14

Das Bundesgericht bestätigte dies für die Kantonebene: Dem Parlament, «der aus demokratischen Wahlen hervorgegangenen Volksvertretung», dürfe nicht verwehrt werden, «in den Abstimmungserläuterungen die Annahme der Vorlage zu empfehlen und die Gründe klar darzulegen, die seine Mehrheit zu deren Befürwortung veranlasst haben.» Vgl. BGE vom 19.10.1983, Bernische Verwaltungsrechtsprechung (BVR) 1984, S. 106.

E. 15

Aus der neueren Literatur: Tschannen (Anm. 8) S. 648; Besson (Anm. 10), S. 249.

E. 16

Vgl. Kurt Eichenberger, in Kommentar BV von 1874, Art. 95, Rz. 23.

E. 17

Vgl. vorne, Ziff. 3.

Gutachten

VPB/JAAC/GAAC/PAAF 2007

7

Verfassungsänderungen und zu Bundesgesetzen unterbreiten. Er leitet – ausser bei parlamentarischen Initiativen – das Vorverfahren der Gesetzgebung (Art. 7 RVOG). Der Bundesrat verfügt zudem über ein Antragsrecht in den Verhandlungen der Bundesversammlung und in den parlamentarischen Kommissionen (Art. 160 Abs. 2 BV).

Der Bundesrat übt seine staatsleitenden Funktionen im Bereich der Gesetzgebung jedoch in der Regel zuhanden der Bundesversammlung aus. Er richtet seine Erlassentwürfe und Anträge nie direkt ans Volk, sondern nur mittelbar über das Parlament. Das Parlament seinerseits ist durch die Entwürfe des Bundesrates und seine Anträge nicht gebunden, sondern kann materielle Änderungen beschliessen.

Der Bundesrat ist damit zwar beim ganzen Gesetzgebungsverfahren mitbeteiligt und kann gestaltend Einfluss nehmen. Das letzte Wort hat jedoch, unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen, immer das Parlament. Dieses legt den für die Abstimmung massgeblichen Inhalt verbindlich fest. Formell ist es deshalb sein Beschluss, mit dem sich die Stimmberechtigten im Vorfeld der Abstimmung zu befassen haben. Der Bundesrat kann dem Volk keine eigenen Vorlagen unterbreiten und er kann, nachdem das Parlament über eine Vorlage beschlossen hat, sich diesbezüglich nur im Rahmen seiner Informationstätigkeit direkt ans Volk wenden. Er hat die Beschlüsse der Bundesversammlung zu respektieren und zu vollziehen.¹⁸ Er darf keine eigene Politik gegen die Mehrheit der Bundesversammlung betreiben.¹⁹ Nach der verfassungsrechtlichen Ordnung des Verhältnisses zwischen Exekutive und Legislative kann der Bundesrat das Volk (oder allenfalls das Volk und die Stände) somit nicht zum Schiedsrichter zwischen ihm und dem Parlament machen. Dies wäre systemfremd und mit der in den Art. 148 Abs. 1 und 174 BV angelegten Regelung nicht vereinbar. Es gibt denn auch in der Verfassungspraxis des Bundes kein einziges Beispiel für eine abweichende Abstimmungsempfehlung des Bundesrates.

Damit ist nach Meinung des Bundesamtes für Justiz aus verfassungsrechtlicher Sicht ausgeschlossen, dass der Bundesrat dem Volk eine anders lautende Abstimmungsempfehlung abgibt als das Parlament.²⁰

E. 18

Vgl. einen Beschwerdeentscheid des Bundesrates aus dem Jahre 2000, in VPB 64.104, E. 3.5.1, S. 1081: Der Bundesrat hat «nicht seine eigenen Wünsche, sondern als oberste exekutive Behörde (Art. 174 BV) die Beschlüsse der unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen obersten Gewalt des Bundes, des Parlamentes (Art. 148 Abs. 1 BV), zu vollziehen.»

E. 19

Vgl. auch Eichenberger. (Anm. 16), Art. 95, Rz. 23.

E. 20

Vgl. auch Alfred Kölz, Die Abgabe separater Abstimmungsempfehlungen an die Stimmberechtigten durch den Zürcher Kantonsrat, ZBl 9/1998, S. 407: «Dagegen kann eine Abstimmungsempfehlung an die Stimmberechtigten, die dem Ergebnis der Schlussabstimmung im Kantonsrat widerspricht, nicht zulässig sein.» Hingegen darf auf die Abstimmungsempfehlung verzichtet werden, vgl. ZBl 9/1998, S. 410 Besson (Anm. 10), S. 249 hält die Abgabe einer anders lautenden Stimmempfehlung durch die Regierung zumindest für fraglich; seiner Meinung nach müsste dies jedenfalls in den Erläuterungen sachlich begründet werden.

Gutachten

VPB/JAAC/GAAC/PAAF 2007

8

6. Schlussfolgerung – Der Bundesrat hat die verfassungsrechtliche Pflicht, die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger über die Abstimmungsvorlagen hinreichend zu informieren und den Standpunkt der Bundesversammlung darzulegen. – In den Abstimmungserläuterungen kann er auch darlegen, welche Haltung er ursprünglich

vertreten hat und welche Argumente dafür sprechen. Die Information über den gesamten Entscheidungsprozess bildet die Grundlage für die Meinungsbildung der Stimmberechtigten. – Aus Sicht der Verfassung spricht nichts dagegen, dass der Bundesrat zusammen mit der Bundesversammlung eine einheitliche Abstimmungsempfehlung abgibt. – Der Bundesrat kann jedoch keine Abstimmungsempfehlung abgeben, die von derjenigen des Parlaments abweicht.

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali JAAC 2007.1 - Die Informationspflicht des Bundesrates bei Abstimmungsvorlagen, Gutachten vom 4. Dezember 2006 In Verwaltungspraxis der Bundesbehörden Dans Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération In Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione Jahr 2007 Année Anno Band - Volume Volume Seite 1-8 Page Pagina Ref. No 150 000 032 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert. Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale. Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.

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