

04.463 Parlamentarische Initiative Burkhalter. Rolle des Bundesrates bei Volksabstimmungen.

Vorentwurf einer Änderung des Bundesgesetzes vom 17. Dezember
1976 über die politischen Rechte

Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Schweizerische Bundeskanzlei
im Auftrag der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates

Juli 2006

Inhaltsverzeichnis

Liste der Vernehmlassungsadressaten (mit Abkürzungen).....	3
1. Ausgangslage	5
2. Teilnahme am Vernehmlassungsverfahren	6
2.1 Einladungen zur Stellungnahme	6
2.2 Eingegangene Stellungnahmen.....	6
3. Ergebnisse.....	7
3.1 Gesamtbeurteilung des Gesetzesentwurfes.....	7
3.2 Stellungnahmen zu Art. 10a Abs. 1	9
3.3 Stellungnahme zur Art. 10a Abs. 2	10
3.4 Bundesnahe Unternehmen.....	10
3.5 Kostentransparenz.....	11
<i>Anhang:</i> Quantitative Zusammenstellung der Vernehmlassungsergebnisse.....	11

Liste der Vernehmlassungsadressaten (mit Abkürzungen)

Kantone

ZH	Kanton Zürich
BE	Kanton Bern
LU	Kanton Luzern
UR	Kanton Uri
SZ	Kanton Schwyz
OW	Kanton Obwalden
NW	Kanton Nidwalden
GL	Kanton Glarus
ZG	Kanton Zug
FR	Canton de Fribourg
SO	Kanton Solothurn
BS	Kanton Basel-Stadt
BL	Kanton Basel-Landschaft
SH	Kanton Schaffhausen
AR	Kanton Appenzell-Ausserrhoden
AI	Kanton Appenzell-Innerrhoden
SG	Kanton St. Gallen
GR	Kanton Graubünden
AG	Kanton Aargau
TG	Kanton Thurgau
TI	Cantone Ticino
VD	Canton de Vaud
VS	Kanton Wallis / Canton du Valais
NE	Canton de Neuchâtel
GE	Canton de Genève
JU	Canton du Jura
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen

Parteien

CVP	Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SVP	Schweizerische Volkspartei
AdG	Alliance de Gauche
CSP	Christlich-soziale Partei der Schweiz
EDU	Eidgenössisch-Demokratische Union
EVP	Evangelische Volkspartei der Schweiz
GPS	Grüne Partei der Schweiz / Grünes Bündnis
GL	Grünliberale Zürich
Lega	Lega dei Ticinesi
LPS	Liberale Partei der Schweiz
PST – POP	Parti Suisse du Travail – POP
SD	Schweizer Demokraten
Sol	Solidarités
SGA	Sozialistisch Grüne Alternative

Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete

SGemV	Schweizerischer Gemeindeverband
SSV	Schweizerischer Städteverband
SAB	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Berggebiete

Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft

ES	économie suisse Verband der Schweizer Unternehmen
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
SAGV	Schweizerischer Arbeitgeberverband
SBV	Schweizerischer Bauernverband
SBankV	Schweizerische Bankiervereinigung
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
KV	Kaufmännischer Verband Schweiz
TS	Travail.Suisse

Interessierte Kreise

VBB	Verein Bürger für Bürger
-----	--------------------------

Weitere Vernehmlassungsteilnehmer (Organisationen)

CP	Centre patronal
AGK	Aargauer Komitee für eine direkt-demokratische, souveräne und neutrale Schweiz

1. Ausgangslage

Am 31. März 2006 hat die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-N) die Bundeskanzlei beauftragt, bei den Kantonen, den politischen Parteien, den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Gemeinden, Städte und Berggebiete, den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Wirtschaft sowie den interessierten Kreisen ein Vernehmlassungsverfahren zu einer Änderung des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR) im Rahmen der Umsetzung der parlamentarischen Initiative Burkhalter (04.463) durchzuführen.

Die Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens wurde am 11. April 2006 im Bundesblatt (BBl 2006 3749) unter Angabe der Vernehmlassungsfrist und der Bezugsstelle für die Vernehmlassungsunterlagen publiziert. Die Vernehmlassungsfrist dauerte bis am 30. Juni 2006.

Für den vorliegenden Bericht wurden sämtliche Stellungnahmen berücksichtigt, welche bis Ende Juli 2006 eingegangen sind. Die im Interesse der Übersichtlichkeit verwendeten Abkürzungen der Vernehmlassungsadressaten sind vorne aufgeführt.

2. Teilnahme am Vernehmlassungsverfahren

2.1 Einladungen zur Stellungnahme

Mit Schreiben des Präsidenten der SPK-N vom 31. März 2006 wurden die folgenden 55 Adressaten zur Stellungnahme eingeladen:

- 26 Kantonsregierungen¹,
- die KdK,
- 16 in der Bundesversammlung vertretene politische Parteien²,
- 3 Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete³,
- 8 gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft⁴,
- 1 weiterer Verein⁵.

2.2 Eingegangene Stellungnahmen

Bis Ende Juli 2006 sind bei der Bundeskanzlei insgesamt 46 Stellungnahmen eingegangen. Von den 55 zur Stellungnahme eingeladenen Vernehmlassungsadressaten haben sich 39 schriftlich vernehmen lassen; 2 Vernehmlassungsadressaten⁶ haben ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet. 16 Eingeladene haben keine Stellungnahme eingereicht. Zusätzlich haben 2 Organisationen und 5 Privatpersonen von sich aus eine Stellungnahme eingereicht. Geäussert haben sich im Einzelnen:

- 25 Kantone⁷,
- 6 Parteien⁸,
- 2 gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete⁹,
- 5 gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft¹⁰,
- 1 zur Stellungnahme eingeladenen Verein¹¹,
- 2 weitere Organisationen¹²,
- 5 Privatpersonen.

¹ ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VD, VS, NE, GE, JU.

² FDP, CVP, SP, SVP, AdG, CSP, EDU, EVP, GPS, GL, Lega, LPS, PST-POP, SD, Sol, SGA.

³ SGemV, SSV, SAB.

⁴ ES, SGV, SAGV, SBV, SBankV, SGB, KV, TS.

⁵ VBB.

⁶ CSP; SAGV.

⁷ ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VS, NE, GE, JU.

⁸ CVP, FDP, SP, SVP, EDU, LPS.

⁹ SGemV, SSV.

¹⁰ ES, SGV, SBV, SGB, KV.

¹¹ VBB.

¹² CP, AGK.

3. Ergebnisse

3.1 Gesamtbeurteilung des Gesetzesentwurfes

Der Vorentwurf der Änderung des BPR, mit welcher die Informationstätigkeit des Bundesrates und der Bundesverwaltung im Vorfeld von Volksabstimmungen geregelt werden soll, wird von einer deutlichen Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer (24 von 46 Teilnehmern)¹³ insgesamt positiv beurteilt.

Die Vorlage wird als notwendige und zweckmässige Regelung am richtigen Ort erachtet. Die gesetzliche Verankerung der bisherigen Richtlinien zur Informationstätigkeit des Bundesrates vor Abstimmungen wird begrüsst. Die Teilnehmer sind überzeugt, dass die Information der Bevölkerung durch den Bundesrat vor einer Abstimmung von grosser Bedeutung ist und ein unverzichtbarer Beitrag zu einem umfassenden Prozess der Meinungsbildung darstellt. Es wird ausgeführt, dass die Stimmberechtigten über genügend Grundlagenwissen verfügen müssen, um ihre demokratischen Rechte sinnvoll ausüben zu können¹⁴. Der Bundesrat, welcher die wichtigsten Entscheide vorbereitet und entsprechend über hohe Sachkenntnisse verfügt, müsse im Vorfeld von Abstimmungen darüber informieren können¹⁵. Als eine demokratisch gewählte Behörde, die mit Führungsaufgaben betraut ist, sei der Bundesrat geradezu gehalten, durch sachliche Information zur freien Willensbildung der Stimmberechtigten beizutragen¹⁶. Mehrere Vernehmlassungsteilnehmer halten aber auch fest, dass ihre Zustimmung zum Vorentwurf der SPK-N nicht heisse, der Bundesrat und die Bundesverwaltung würden inskünftig einseitige Propaganda betreiben dürfen¹⁷. Es sei deshalb richtig, dass die behördliche Informationstätigkeit gewissen Kriterien genügen müsse, welche gesetzlich verankert werden sollten. ES schlägt vor, einen jährlichen Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen bzw. der Staatspolitischen Kommissionen über die Einhaltung der Informationsgrundsätze durch Bundesrat und Bundesversammlung vorzusehen. Einige Teilnehmer¹⁸, die der Vorlage zustimmen, weisen schliesslich daraufhin, dass es auch mit der gesetzlichen Regelung der Informationstätigkeit im Vorfeld von Abstimmungen zu Verzerrungen kommen werde und die Interpretation und konkrete Umsetzung der neuen Bestimmung im Einzelfall umstritten sein werde.

6 Vernehmlassungsteilnehmer¹⁹ stimmen der Vorlage nur teilweise zu:

4 Kantone²⁰ widersetzen sich zwar einer gesetzlichen Regelung nicht; sie stellen aber den praktischen Nutzen und die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung der Informationstätigkeit des Bundesrates vor Abstimmungen in Frage. Der Kanton GE vermisst zudem Präzisierungen über das Verhältnis zwischen Art. 10a des Vorentwurfes und Art. 11 BPR. Er schlägt vor, neben dem Abstimmungsbüchlein in Art. 11 BPR auch andere Informationsinstrumente des Bundesrates und der Bundesverwaltung explizit gesetzlich zu regeln. Der Kanton ZG begrüsst die gesetzliche Veranke-

¹³ ZH, BE, UR, NW, BS, SH, AR, SG, AG, TI, VS, NE, JU; CVP, FDP, SP, LPS; SGemV, SSV; ES, SGV, SBV, SGB, KV.

¹⁴ BE.

¹⁵ ZH, SP.

¹⁶ ZH, UR, NW, BS, SH, JU; FDP, SP; SSV; KV.

¹⁷ BE; SSV; SGB, SBV, KV.

¹⁸ NW; CVP; ES, SGV.

¹⁹ LU, OW, GL, ZG, GR, GE.

²⁰ LU, OW, GL, GE.

zung der Informationspflicht des Bundesrates sowie der Informationsgrundsätze; gleichzeitig legt er jedoch grossen Wert darauf, dass der Bundesrat mit der Vorlage in seinen Informationsmöglichkeiten nicht zu stark eingeschränkt werden darf. Demgegenüber stimmt der Kanton GR dem Vorentwurf nur unter dem Vorbehalt zu, dass die rechtlichen Voraussetzungen dafür geschaffen werden, damit die Einhaltung der statuierten Informationsgrundsätze durch den Bundesrat einer bundesgerichtlichen Überprüfung zugänglich ist.

16 Vernehmlassungsteilnehmer lehnen den Vorentwurf ab²¹:

Für 5 Kantone²² ist die vorgeschlagene Regelung überflüssig und engt den Handlungsspielraum des Bundesrates zu sehr ein; die bestehende Rechtsprechung und die bestehenden Grundsätze seien für eine objektive Information des Volkes ausreichend. Zudem lasse sich das Engagement des Bundesrates im Vorfeld von Abstimmungen nicht standardisieren²³.

Für den Kanton AI sind die in Art. 10a des Vorentwurfes festgelegten Kriterien derart weit gefasst, dass sie den Bundesbehörden einen allzu grossen Spielraum lassen. Auf die Unterbreitung der Vorlage als indirekten Gegenentwurf zur Volksinitiative "Volksouveränität statt Behördenpropaganda" soll daher verzichtet werden.

2 Parteien²⁴ bejahen zwar den Handlungsbedarf im Bereich der Information vor Abstimmungen. Sie erachten den vorliegenden Vorentwurf einer Änderung des BPR jedoch als ungenügend²⁵ bzw. kritisieren die falsche Stossrichtung²⁶. Die EDU verlangt, den Informationsauftrag im Gesetz präziser zu definieren und abzugrenzen. Zudem soll Bundesrat und Bundesverwaltung unter anderem untersagt werden, sich ausser mit den offiziellen Abstimmungsunterlagen und Internetplattformen in Abstimmungskampagnen mit Bundesmitteln zu engagieren. Ferner sei gesetzlich festzuhalten, dass die mit Konzessionsgebühren finanzierten elektronischen Medien - nebst eigener Berichterstattung über den Inhalt der Abstimmungsvorlagen und eigenen redaktionellen Kommentaren - als Plattform für die ausgewogene und sachliche Darstellung der verschiedenen Meinungen zu den Abstimmungsvorlagen zu dienen haben. Für die SVP hat sich der Bundesrat in den letzten Jahren immer mehr von der langjährigen Praxis einer zurückhaltenden Information und damit der Garantie einer freien Willensbildung nach Art. 34 Abs. 2 BV entfernt, weshalb sie eine Regelung grundsätzlich begrüsst. Der Vorentwurf geht jedoch für sie in die falsche Richtung. Daneben kritisiert die SVP auch, dass der Entwurf einige heikle und unklare Formulierungen enthalte. So sei die kontinuierliche Information eben gerade nicht Aufgabe des Bundesrates. Auch die Begriffe sachlich, transparent und verhältnismässig sind nach Ansicht der SVP rechtlich nicht genügend bestimmt. Sie vertritt zudem den Standpunkt, dass Abstimmungskämpfe von den politischen Parteien, Komitees und Verbänden geführt werden sollen und nicht von Bundesrat und Bundesverwaltung. Sollte der Vorentwurf vom Parlament unverändert verabschiedet werden, überlegt sich die SVP die Unterstützung der Volksinitiative "Volksouveränität statt Behördenpropaganda".

²¹ SZ, FR, SO, BL, AI, TG; SVP, EDU; VBB; CP, AGK, 5 private Vernehmlassungsteilnehmer.

²² SZ, FR, SO, BL, TG.

²³ SO, BL, TG.

²⁴ SVP, EDU.

²⁵ EDU.

²⁶ SVP.

Der VBB führt bei der Begründung der Ablehnung des Vorentwurfs aus, dieser habe das Gegenteil der Volksinitiative "Volkssouveränität statt Behördenpropaganda" zum Ziel und führe zu einer Neuverteilung der Kompetenzen zu Gunsten des Bundesrates und der Bundesverwaltung und zu Lasten der Bundesversammlung. Weil damit eine neue Staatsform angestrebt werde, habe die vorgesehene Ergänzung des BPR Verfassungsrang. Demzufolge müsse die Vorlage Volk und Ständen als Verfassungsänderung vorgelegt werden. Zudem bestehe mit Art. 11 Abs. 2 BPR bereits eine Kompetenz des Bundesrates, auf den Meinungsbildungsprozess der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger Einfluss zu nehmen. Der VBB kritisiert schliesslich, dass vorgesehen ist, die Gesetzesänderung nicht gleichzeitig mit der Volksinitiative "Volkssouveränität statt Behördenpropaganda" zur Abstimmung vorzulegen.

7 weitere Teilnehmer²⁷ verlangen eine Rückkehr zu einer restriktiven Informationstätigkeit des Bundesrates und der Bundesverwaltung im Vorfeld von Volksabstimmungen und lehnen deshalb die Vorlage ebenfalls vollumfänglich ab. Sie kritisieren im Wesentlichen, dass die Gesetzesänderung die Manipulation der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger durch den Bundesrat und die Bundesverwaltung gesetzlich legitimieren würde. Mit dem bestehenden Art. 11 Abs. 2 BPR über das Abstimmungsbüchlein sei die Information der Stimmberechtigten bereits ausreichend geregelt. Eine darüber hinaus gehende Information sei nicht angezeigt. Die vorgesehene Regelung würde eine Umverteilung der Kompetenzen zu Gunsten von Bundesrat und Bundesverwaltung und die Umwandlung der direkten Demokratie in eine gelenkte Demokratie bewirken. Die Macht des Bundesrates und der Bundesverwaltung würde damit noch grösser. Durch die Teilnahme an Abstimmungskämpfen werde der Bundesrat zudem Partei; er würde deshalb nicht mehr über den Abstimmungskampfteilnehmern stehen und könne nicht mehr dem ganzen Volk dienen. Ferner seien die Begriffe kontinuierlich, transparent, sachlich und verhältnismässig in Art. 10a Abs. 2 des Vorentwurfes zu unbestimmt. Auch müsste die vorgesehene Regelung der Informationstätigkeit des Bundesrates nicht auf Gesetzes- sondern vielmehr auf Verfassungsstufe geregelt werden. Weiter kritisieren ein privater Vernehmlassungsteilnehmer und der VBB, dass der Gegenvorschlag nicht gleichzeitig mit der Volksinitiative "Volkssouveränität statt Behördenpropaganda" zur Abstimmung gebracht werden soll.

3.2 Stellungnahmen zu Art. 10a Abs. 1

11 Vernehmlassungsteilnehmer²⁸ begrüssen ausdrücklich, dass in Art. 10a Abs. 1 des Vorentwurfes eine Informationspflicht des Bundesrates im Vorfeld von Abstimmungen statuiert wird.

Der Kanton ZH schlägt angesichts der grossen Bedeutung vor, in Art. 10a Abs. 1 erster Satz das Element der Richtigkeit aufzunehmen: "Der Bundesrat informiert korrekt und umfassend über eidgenössische Abstimmungsvorlagen. (...)". Der Kanton AG ist der Ansicht, dass der Bundesrat nicht nur umfassend, sondern auch ausgewogen informieren muss. Er schlägt daher eine entsprechende Ergänzung von Art. 10a Abs. 1 erster Satz vor. Der Kanton GE ist mit dem Begriff "umfassend" nicht glücklich. Er verlangt deshalb, Art. 10a Abs. 1 erster Satz noch einmal zu überprüfen. Für die LPS könnte der Begriff "umfassend" zu unterschiedlichen Interpretationen Anlass geben. Die LPS beantragt deshalb die Streichung des Begriffs.

²⁷ CP, AGK, 5 Privatpersonen.

²⁸ ZH, BE, UR, NW, BS, SH, JU; FDP, SP; SSV; KV.

Für den Kanton BE muss im zweiten Satz von Art. 10a Abs. 1 klarer zum Ausdruck kommen, dass der Bundesrat die Haltung der Bundesversammlung vertritt. Der Kanton TG schlägt demgegenüber vor, auf Art. 10a Abs. zweiter Satz zu verzichten. Sollte nicht darauf verzichtet werden, sind für den Kanton TG die Erläuterungen anzupassen: Der Bundesrat hat nicht nur die Beschlüsse der Bundesversammlung zu vollziehen, sondern als oberste leitende und vollziehende Behörde unter anderem auch eigene Beurteilungen vorzunehmen und Informationspflichten zu erfüllen. Der Kanton GE verlangt ebenfalls, Art. 10a Abs. 1 zweiter Satz dahingehend zu präzisieren, dass der Bundesrat im Falle einer Differenz sowohl die Haltung der Bundesversammlung wie auch die eigene Position darlegen darf.

Der Kanton VS schlägt vor, Art. 10a Abs.1 und Abs. 2 zusammenzufassen: "Der Bundesrat informiert umfassend, sachlich, transparent und verhältnismässig über eidgenössische Abstimmungsvorlagen. Er vertritt die Haltung der Bundesbehörden."

Die EDU verlangt, dass der Informationsauftrag des Bundesrates präziser definiert und abgegrenzt wird.

Die SVP, der VBB sowie 3 Privatpersonen lehnen Art. 10a Abs. 1 ausdrücklich ab.

3.3 Stellungnahme zur Art. 10a Abs. 2

5 Vernehmlassungsteilnehmer²⁹ sind ausdrücklich mit der Verankerung der Grundsätze zur Abstimmungsinformation des Bundesrates in Art. 10a Abs. 2 einverstanden.

Demgegenüber lehnen 5 Vernehmlassungsteilnehmer³⁰ die verankerten Kriterien als zu unbestimmt und deshalb als nicht justiziabel ab.

Um Missverständnissen vorzubeugen regt der Kanton BE an, in Art. 10a Abs. 2 den Grundsatz der Kontinuität nicht ausdrücklich zu nennen, da das behördliche Informationshandeln ausserhalb von Abstimmungen mit der Änderung des BPR nicht geregelt werden soll.

Der Kanton GE ist mit den verwendeten Begriffen in Art. 10a Abs. 2 unzufrieden. Auch die Erläuterungen würden nicht zu einer Bereinigung der Unklarheiten beitragen.

ES schlägt vor, in Absatz 2 zu ergänzen, dass der Bundesrat keine Propaganda betreibe.

3.4 Bundesnahe Unternehmen

5 Vernehmlassungsteilnehmer³¹ bedauern, dass im Vorentwurf eine Regelung der Informationstätigkeit der bundesnahen Unternehmen nicht vorgesehen ist. Der Kanton ZH führt aus, die Praxis zeige, dass gerade in diesem Bereich Rechtsunsicherheit bestehe, die trotz langjähriger Rechtsprechung zu dieser Frage nicht beseitigt werden konnte. Der Kanton LU erachtet es nicht als sinnvoll, nur die Informationstätigkeit des Bundesrates gesetzlich zu normieren, diejenige der bundesnahen Betriebe aber der bundesgerichtlichen Praxis zu überlassen. Der Kanton AG und der SBG bezwei-

²⁹ ZH, BE, AR, AG, JU; CVP, FDP; SGV, SBV, SGB, KV.

³⁰ SVP; CP, AGK, 2 Privatpersonen.

³¹ ZH, LU, AG; EDU; SGB.

fehl, ob die bundesgerichtliche Rechtsprechung für die Informationstätigkeit bundesnaher Unternehmen ausreicht.

3 Teilnehmer³² sind demgegenüber explizit gegen eine gesetzliche Regelung auch für bundesnahe Betriebe. Für die FDP ist ein Einbezug der bundesnahen Unternehmen angesichts der reichhaltigen Rechtsprechung und der neuen Rechtsmittel (bundesgerichtliche Kontrolle hinsichtlich der politischen Rechte des Bundes) nicht erforderlich.

Die übrigen Vernehmlassungsteilnehmer äussern sich nicht zur Frage des Einbezugs bundesnaher Unternehmen.

3.5 Kostentransparenz

Der SGB spricht sich für nach Vorlagen gesonderte Kostenbezifferung für die Informationsarbeit im Vorfeld von Volksabstimmungen aus.

Gegen eine gesetzliche Regelung der Kostentransparenz sprechen sich hingegen drei Vernehmlassungsteilnehmer³³ aus.

Die übrigen Teilnehmer nehmen zur Transparenz der Kosten für die Informationstätigkeit des Bundesrates und der Bundesverwaltung vor Abstimmungen nicht Stellung.

Anhang: Quantitative Zusammenstellung der Vernehmlassungsergebnisse

³² SH; FDP; ES.

³³ LU, SH; FDP.