

JAAC 64.104

Entscheid des Bundesrates vom 17. Mai 2000 i.S. E.
und Cons.

*Votation populaire fédérale du 21 mai 2000 sur les Accords bilatéraux.
Obligations constitutionnelles du Conseil fédéral en matière
d'information précédant les votations populaires fédérales.*

- *Dispositions constitutionnelles (consid. 3.5.1).*
- *Doctrine et pratique (consid. 3.5.2).*
- *Base légale (consid. 3.5.3).*
- *Moyens loyaux (consid. 3.5.4).*
- *Forme (consid. 3.5.5).*
- *Transparence s'agissant des auteurs (consid. 3.5.6).*
- *Proportionnalité (consid. 3.5.7).*

*Eidgenössische Volksabstimmung vom 21. Mai 2000 über die Bilateralen
Verträge. Verfassungsmässige Obliegenheiten des Bundesrates bei der
Information vor eidgenössischen Volksabstimmungen.*

- *Verfassungsmässige Ordnung (E. 3.5.1).*
- *Doktrin und Praxis (E. 3.5.2).*
- *Gesetzliche Grundlage (E. 3.5.3).*
- *Faire Mittel (E. 3.5.4).*
- *Form (E. 3.5.5).*
- *Transparenz der Autorschaft (E. 3.5.6).*
- *Verhältnismässigkeit (E. 3.5.7).*

Votazione popolare federale del 21 maggio 2000 sugli Accordi bilaterali. Obblighi costituzionali del Consiglio federale per quanto concerne l'informazione prima delle votazioni popolari federali.

- ***Ordinamento costituzionale (consid. 3.5.1).***
- ***Dottrina e prassi (consid. 3.5.2).***
- ***Base legale (consid. 3.5.3).***
- ***Impiego leale dei mezzi (consid. 3.5.4).***
- ***Forma (consid. 3.5.5).***
- ***Trasparenza in quanto autore (consid. 3.5.6).***
- ***Proporzionalità (consid. 3.5.7).***

3.5.1. Der Bundesrat als verfassungsmässig oberste leitende Bundesbehörde (Art. 174 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV], SR 101) und hauptverantwortliche Behörde für die Aussenpolitik (Art. 184 in Verbindung mit Art. 166 BV) hat zu führen. Dabei hat der Bundesrat 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 (Art. 182 Abs. 2 BV). Der Bundesbeschluss über die Genehmigung der Bilateralen Verträge wurde am 8. Oktober 1999 vom Nationalrat in namentlicher Schlussabstimmung mit 183 Ja gegen 11 Nein bei einer Enthaltung und vier Absenzen angenommen (AB 1999 N 2301 f), im Ständerat einstimmig mit 45 Ja- gegen keine einzige Nein-Stimme (AB 1999 S 991).

Der Bundesrat nimmt nicht für bestimmte Parteien und Wirtschaftsverbände Stellung, sondern vollzieht also den Auftrag der klaren und verfassungsmässigen (Art. 159 Abs. 1 und 2 BV) *Mehrheit beider Räte*. Nach der Volksabstimmung hat der Bundesrat das Ergebnis des Urnengangs zu vollziehen, weil die Verfassung die Rechte von Volk und Ständen gegenüber jenen des Parlamentes vorbehält (Art. 148 Abs. 1 BV). Der Bundesrat hat sich an *diese verfassungsmässige Ordnung* zu halten.

(...)

3.5.2. Im Einklang mit dieser Verfassungsordnung stehen auch Doktrin und Praxis dem behördlichen Engagement in Abstimmungskämpfen weit differenzierter gegenüber, als die Beschwerden unterstellen. «Die <informierende> Behörde einerseits muss nicht wertungsabstinente Überperson spielen, die <intervenierende> Behörde andererseits darf nicht zur polemisierenden Partei absinken.» (*Pierre Tschannen*, Stimmrecht und politische Verständigung. Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie, Basel/Frankfurt am Main 1995, S. 107 Rz. 178).

3.5.3. Interventionen, die über die reaktive Richtigstellung von Irreführungen *hinausgehen*, benötigen eine *gesetzliche Grundlage*, d. h. eine entsprechende *Kreditbewilligung* (BGE 114 Ia 445 E. 6b) des nach der Finanzordnung des

Gemeinwesens zuständigen Organs (*Andreas Auer*, L'intervention des collectivités publiques dans les campagnes référendaires, in: Revue de droit administratif et de droit fiscal 41 [1985] S. 209 f.; *Jeanne Ramseyer*, Zur Problematik der behördlichen Information im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen [Basler Studien zur Rechtswissenschaft. Reihe B: Öffentliches Recht, 36], Basel/Frankfurt am Main 1992, S. 70 f.; *Stephan Widmer*, Wahl- und Abstimmungsfreiheit [Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, 89], Zürich 1989, S. 218; *Pierre Tschannen*, Stimmrecht und politische Verständigung. Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie, Basel/Frankfurt am Main 1995, S. 107 f. Rz. 180). Nach der Bundesverfassung sind für die Kreditsprechung die *eidgenössischen Räte* zuständig (Art. 167 BV, vgl. auch BBl 1987 II 799 f).

Sie haben (...) im Dezember 1999 einen Kredit von Fr. 698 771.- gesprochen (vgl. BBl 2000 135; AB 1999 S 1035 und 1175 f., N 2515 und 2537). (...)

Der Kreditbeschluss ist indessen nicht die einzige Rechtsgrundlage für die bundesrätliche Intervention: Das *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz* vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010) gibt dem Bundesrat dazu in den Art. 10, 11, 34, 40 und 54 die nötigen Aufträge und Kompetenzen. Insbesondere ist der Bundesrat gehalten, für eine einheitliche, frühzeitige und kontinuierliche Information über seine Lagebeurteilungen, Planungen, Entscheide und Vorkehren zu sorgen (Art. 10 Abs. 2 RVOG) und die Beziehungen zur Öffentlichkeit zu pflegen (Art. 11 RVOG). (...)

3.5.4. Das Bundesgericht erzwang die Wiederholung der Laufentalabstimmung, weil beim ersten Plebiszit öffentliche Mittel *ohne* Rechtsgrundlage, im *Übermass* und *verdeckt* via eine private Organisation, also unter Ausschaltung demokratischer Kontrollen eingesetzt worden waren (BGE 114 Ia 432 ff). Das Bundesgericht beanstandet nicht die Intervention einer Behörde als solche, sondern den Einsatz *verwerflicher Mittel*. Dabei bindet es die Behörde ausdrücklich nicht an die gleich strengen Grundsätze, die sie bei der Abgabe von Abstimmungserläuterungen zu beachten hat: Die Behörde hat sich der Objektivität und Sachlichkeit zu befleissigen, aber sie braucht keine Minderheitenstandpunkte sichtbar zu machen (BGE 108 Ia 162 E. 5b, BGE 105 Ia 245 E. 5a; Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 83 [1982] S. 206 f. E. 2f; Tschannen, a. a. O., S. 109 Rz. 183).

3.5.5. In der *Form* lässt die Judikatur alle üblichen Ausdrucksmittel bis hin zu Plakaten, Inseraten und Ausstellungen zu (BGE 108 Ia 161 E. 5b, BGE 105 Ia 245 E. 5a; ZBl 83 [1982] S. 206 f. E. 2f, ZBl 66 [1965] S. 245 und 250 E. 4a; Bernische Verwaltungsrechtsprechung [BVR] 1983 S. 6 f. E. 6b; Tschannen, a.a.O., S. 110 Rz. 184). Es kann keinem Zweifel unterliegen, dass Medienerklärungen und Medienkonferenzen heute zu den üblichen Ausdrucksmitteln gehören, die zudem durch den gesetzlichen Auftrag gedeckt und überdies kostenfrei sind. Steuergelder werden dafür nicht benötigt.

3.5.6. Aus dem Verbot verwerflicher Mittel fliesst das Gebot, dass die Behörde zu ihrer *Urheberschaft* steht, gerade damit die demokratische Kontrolle über Mitteleinsatz und Sachlichkeit gewährleistet bleibt (vgl. BGE 114 Ia 443 f.

E. 6a, [BGE 105 Ia 246](#) E. 5b; ZBl 93 [1992] S. 317 E. 4d; Tschannen, a.a.O., S. 110 Rz. 185). Die Erklärung des Bundespräsidenten und die Medienkonferenz von vier Mitgliedern des Bundesrates haben dies mit jeder Deutlichkeit getan.

3.5.7. Schliesslich muss der *Aufwand der Intervention verhältnismässig* bleiben (vgl. [BGE 108 Ia 157](#) E. 3b; ZBl 66 [1965] 251 E. 4c; BVR 1983 S. 4 E. 3; Tschannen, a.a.O., S. 111 Rz. 187). Weder der gesprochene Kreditumfang noch die Medienerklärung des Bundespräsidenten noch die Medienkonferenz von vier Mitgliedern des Bundesrates sprengen indessen die von der bundesgerichtlichen Judikatur vorgegebenen Massstäbe ([BGE 108 Ia 162](#) E. 5c, [BGE 105 Ia 243](#) ff. E. 5c = ZBl 81 [1980] S. 23 f.; BVR 1984 S. 104 E. 4b): So sehr das Bundesgericht es 1988 beanstandete, für einen Urnengang unter weniger als 12 000 Stimmberechtigten behördlich einen Betrag von Fr. 150 000.- verdeckt einzusetzen, so wenig nahm es 1979 Anstoss an einem halb so hohen Betrag für einen kantonalen Urnengang. Unter Berücksichtigung der seither eingetretenen Teuerung und der Grössenunterschiede zwischen der Anzahl Stimmberechtigter im Bund einerseits und in den Kantonen anderseits entspricht dies dem parlamentarischen Kredit vom Dezember 1999.

JAAC 64.104 - Entscheid des Bundesrates vom 17. Mai 2000 i.S. E. und Cons.

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	2000
Année	
Anno	
Band	64
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 004 469

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.