



Bern, 26. Februar 2025

Gewährleistung der freien Meinungsbildung der Bürgerinnen und Bürger

**Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulates 21.4168 Dandrès vom
30. September 2021**

Zusammenfassung

Die Behörden informieren Bürgerinnen und Bürger im Vorfeld von Volksabstimmungen über die jeweiligen Abstimmungsvorlagen und tragen damit zur öffentlichen Meinungsbildung bei. Das wichtigste Informationsmittel sind die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates, die seit 1978 bei jeder eidgenössischen Volksabstimmung an die Haushalte versendet werden. Daneben nutzen die Bundesbehörden weitere Mittel und Kanäle, um ihren gesetzlichen Informationsauftrag zu erfüllen wie Medienkonferenzen, Webauftritte, Abstimmungsvideos usw.

Behördeninformationen vor Volksabstimmungen können grundsätzlich gerichtlich angefochten werden. Dies gilt aber nicht für die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates, weil die Bundesverfassung (Art. 189 Abs. 4) Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates von einer gerichtlichen Anfechtung ausschliesst, sofern im Gesetz keine Ausnahmen vorgesehen sind. Im Bereich der politischen Rechte gibt es absichtlich keine solche Ausnahmebestimmung. Nach geltendem Recht sind Informationen des Bundesrates daher einer gerichtlichen Überprüfung entzogen. Die Rechtslage soll gemäss Postulat überprüft werden.

Der Bundesrat kommt in seinem Bericht zum Schluss, dass die Argumente für eine Beibehaltung der bestehenden Regelung überwiegen. Die Abstimmungserläuterungen werden in einem aufwändigen Verfahren erstellt und mehrfach überprüft, um Fehler zu vermeiden. In den vergangenen Jahren wurde dieses Verfahren verfeinert und verbessert sowie ein angemessener Korrekturprozess eingeführt. Da sich die Abstimmungserläuterungen auf die Botschaft des Bundesrates und die parlamentarische Debatte stützen, wurden zudem die Qualitätssicherungsmassnahmen verstärkt, damit bereits in diesen Phasen optimale Grundlagendokumente bereitgestellt werden. Die GPK-N befasste sich in den Jahren 2023/2024 mit der Behördenkommunikation vor Volksabstimmungen und beurteilte die Abstimmungserläuterungen als zweckmässig für die Willensbildung. Sie sprach vier Empfehlungen aus, die aber nicht die vorliegende Frage betreffen und auch über die Abstimmungserläuterungen hinausgehen.

Mit der Anfechtbarkeit der Abstimmungserläuterungen würde der Rechtsschutz gestärkt. Die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Vorgaben an die Information des Bundesrates vor Volksabstimmungen würde durch das Bundesgericht geprüft und gewährleistet. Damit würde auch in diesem Bereich die in der Verfassung verankerte Rechtsweggarantie umgesetzt. Gleichzeitig droht die politische Debatte aber durch rechtliche Auseinandersetzungen überlagert zu werden. Eine einschlägige Rechtsänderung würde zudem Verschiebungen in der Gewaltenteilung sowie Verzögerungen und Unsicherheiten im demokratischen Prozess mit sich bringen. Nach Ansicht des Bundesrates bestehen bereits ausreichende Kontrollmechanismen, die die Öffentlichkeit wahrnimmt (namentlich die Medien), und die die freie Meinungsbildung der Bürgerinnen und Bürger gewährleisten. Ein Ausbau des Rechtsschutzes hinsichtlich Behördeninformationen erscheint deshalb insgesamt nicht angezeigt.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	2
1 Parlamentarischer Auftrag.....	4
2 Die Informationstätigkeit der Bundesbehörden.....	4
2.1 Generelle Informationspflicht.....	4
2.2 Information im Vorfeld von Volksabstimmungen	5
2.3 Abstimmungserläuterungen des Bundesrates	5
2.3.1 Produktionsprozess	5
2.3.2 Verbesserung der Datenqualität in den Entscheidgrundlagen	6
2.3.3 Qualitätssicherung bei den Abstimmungserläuterungen.....	7
2.3.4 Korrekturprozess	7
2.3.5 Weisungen zur Redaktion der Abstimmungserläuterungen.....	9
3 Evaluation der PVK im Auftrag der GPK-N: Behördenkommunikation vor Abstimmungen.....	9
3.1 Evaluation der PVK.....	9
3.2 Bericht der GPK-N	10
3.3 Stellungnahme des Bundesrates	10
4 Rechtspflege bei Behördeninformationen	10
4.1 Allgemeines	10
4.2 Ausgestaltung der Rechtspflege	10
4.3 Anfechtbarkeit von Behördeninformationen.....	11
4.4 Anfechtbarkeit einer mangelhaften Informationslage	12
4.5 Aussergerichtliche Kontrollmechanismen.....	13
4.5.1 Zivilgesellschaft	13
4.5.2 Parlament	13
4.6 Entwicklung des Rechtsschutzes	13
5 Beurteilung eines Ausbaus des Rechtsschutzes	14
5.1 Pro-Argumente.....	14
5.1.1 Gewährleistung der politischen Rechte durch die Justiz.....	14
5.1.2 Stärkung der Rechtsweggarantie	14
5.1.3 Abmilderung allfälliger Zielkonflikte.....	15
5.1.4 Vorwirkungen einer Anfechtbarkeit.....	15
5.2 Contra-Argumente	15
5.2.1 Verrechtlichung der politischen Debatte	15
5.2.2 Verschiebungen in der Gewaltenteilung	16
5.2.3 Verzögerungen im demokratischen Prozess	16
5.2.4 Unsicherheiten im demokratischen Prozess	16
5.2.5 Mehrbelastung des Bundesgerichts.....	17
5.2.6 Aussergerichtliche Kontrollmechanismen	17
5.2.7 Praktische Erwägungen.....	17
6 Schlussfolgerungen	17
Literaturverzeichnis	19

1 Parlamentarischer Auftrag

Am 30. September 2021 hat Nationalrat Christian Dandrès das Postulat «Gewährleistung der freien Meinungsbildung der Bürgerinnen und Bürger» (21.4168) mit folgendem Wortlaut eingereicht: «Der Bundesrat wird beauftragt, einen Bericht darüber vorzulegen, wie Fehlinformationen, die der Bundesrat im Rahmen von Abstimmungskampagnen verbreitet, am besten angefochten oder korrigiert werden können.»

Anlass für das Postulat war die Abstimmung vom 13. Juni 2021 über das Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT). Laut dem Postulanten begründete der Bundesrat in seinen Erläuterungen seine Haltung für eine Annahme des PMT-Gesetzes mit Fehlinformationen. Für den Bundesrat hingegen waren die Abstimmungserläuterungen zum PMT-Gesetz korrekt. Die Erläuterungen durchliefen wie immer einen mehrstufigen Redaktionsprozess und Inhalt und Formulierung wurden von mehreren Stellen der Bundesverwaltung überprüft. Insbesondere wurden auch die vom Postulanten beanstandeten Aussagen bei der Erarbeitung der Erläuterungen auf ihre Richtigkeit überprüft. Deshalb bestand für den Bundesrat kein Anlass für eine Korrektur. Verschiedene Beschwerdeführer – darunter auch der Postulant – verlangten jedoch in mehreren Abstimmungsbeschwerden die Ungültigerklärung der Volksabstimmung oder zumindest die Feststellung, wonach die Abstimmungserläuterungen nicht korrekt gewesen seien und die Abstimmungsfreiheit der Stimmberechtigten verletzt worden sei. Das Bundesgericht trat nicht auf diese Beschwerden ein und stützte sich dabei auf Artikel 189 Absatz 4 der Bundesverfassung (BV, SR 101).¹ Demnach können Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates beim Bundesgericht nicht angefochten werden. Der Postulant nimmt diese Situation als Anlass für die Frage, ob und wie Informationen des Bundesrates vor Abstimmungen künftig angefochten oder korrigiert werden könnten.

Der Bundesrat hatte die Ablehnung des Postulats beantragt. Der Nationalrat nahm das Postulat indessen am 7. Juni 2022 mit 117 zu 66 Stimmen ohne Enthaltungen an.

2 Die Informationstätigkeit der Bundesbehörden

2.1 Generelle Informationspflicht

Die Bundesverfassung verlangt vom Bundesrat, dass er die Öffentlichkeit rechtzeitig und umfassend über seine Tätigkeit informiert, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen (Art. 180 Abs. 2 BV). Gemäss Artikel 10 Absatz 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG; SR 172.010) muss der Bundesrat die Information der Bundesversammlung, der Kantone und der Öffentlichkeit gewährleisten. Dazu sorgt er nach Artikel 10 Absatz 2 RVOG für eine einheitliche, frühzeitige und kontinuierliche Information über seine Lagebeurteilungen, Planungen, Entscheide und Vorkehren. Die Bundeskanzlei ist, in Zusammenarbeit mit den Departementen, zuständig für die Information der Bundesversammlung, der Kantone und der Öffentlichkeit über Entscheide, Absichten und Vorkehren des Bundesrates.² Sie sorgt für die nötige Planung und erarbeitet die Grundsätze für die Kommunikationspolitik des Bundesrates. Die Departemente und die Bundeskanzlei tragen die Verantwortung für die interne und externe Information und Kommunikation über ihre Geschäfte.³ Das Leitbild der Konferenz der Informationsdienste (KID) aus dem Jahr 2015 präzisiert diese Grundsätze der Information und Kommunikation von Bundesrat und Bundesverwaltung, damit sie von den Kommunikationsspezialistinnen und -spezialisten der Bundesverwaltung richtig angewendet werden.⁴

¹ Urteile 1C_351/2021, 1C_331/2021 sowie 1C_308/2021 et al. des Bundesgerichts vom 24.8.2021.

² Art. 1 Abs. 3 Bst. c der Organisationsverordnung für die Bundeskanzlei (OV-BK, SR 172.210.10).

³ Art. 23 Abs. 1 und 2 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV, SR 172.010.1).

⁴ Leitbild der Konferenz der Informationsdienste (KID), verfügbar unter www.admin.ch > Bundesrat > Aufgaben > Information und Kommunikation.

2.2 Information im Vorfeld von Volksabstimmungen

Die Behördeninformationen spielen im Vorfeld von Volksabstimmungen eine wichtige Rolle. Bürgerinnen und Bürger sollen ihren Willen zuverlässig und unverfälscht bilden und zum Ausdruck bringen können (Art. 34 Abs. 2 BV). Sie sollen ihre Entscheidung dabei gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen können.⁵ Das Bundesgericht hat in einer reichen Rechtsprechung die Anforderungen von Artikel 34 BV an Abstimmungserläuterungen auf kantonaler Ebene konkretisiert. Diese verfassungsrechtlichen Vorgaben gelten für Bund und Kantone gleichermaßen.⁶

Welche Rolle dem Staat bei der Verwirklichung dieses Anspruchs zukommt, war lange Zeit umstritten.⁷ Seit Ende der 1970er Jahren verpflichtet das Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1) den Bundesrat, Abstimmungserläuterungen zu erstellen, die allen Stimmberechtigten zugestellt werden.⁸ Dabei müssen die Erläuterungen auch den Auffassungen wesentlicher Minderheiten Rechnung tragen (Art. 11 Abs. 1 BPR). Weitergehende Informationen der Behörden waren zunächst nur in beschränktem Ausmass möglich.

Seit den frühen 1990er-Jahren haben sich die Möglichkeiten für behördliche Informationen im Vorfeld von Volksabstimmungen zunehmend erweitert.⁹ Seit 2009 ist Artikel 10a BPR in Kraft, womit eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für zusätzliche Informationen geschaffen wurde. Demnach informiert der Bundesrat die Stimmberechtigten kontinuierlich über die eidgenössischen Abstimmungsvorlagen; dabei hat er die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit zu beachten (Art. 10a Abs. 2 BPR).¹⁰ Die Grundsätze betreffen sowohl den Inhalt der Informationen als auch den Mitteleinsatz. Im Weiteren dürfen die Informationen nicht einseitig sein, sondern müssen die wichtigsten im parlamentarischen Entscheidungsprozess vertretenen Positionen aufnehmen (Art. 10a Abs. 3 BPR). Die Bundesbehörden sind allerdings nicht zur Neutralität verpflichtet: Der Bundesrat darf respektive muss sogar eine Abstimmungsempfehlung vertreten. Nach Artikel 10a Absatz 4 BPR darf diese aber nicht von derjenigen der Bundesversammlung abweichen.

Im Vorfeld von Volksabstimmungen verbreiten die Bundesbehörden in der Praxis verschiedene Informationen auf verschiedenen Kanälen. Dazu zählen zunächst die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates. Sie entstehen in einem formalisierten Prozess, werden vom Bundesrat als Kollegium verabschiedet und den Stimmberechtigten als Broschüre verteilt (vgl. Ziff. 2.3). Sie gelten als Akt des Bundesrates und sind nicht anfechtbar (vgl. Ziff. 4.3). In dieser Hinsicht unterscheiden sich die Abstimmungserläuterungen von den weiteren Informationstätigkeiten der Bundesbehörden (z.B. der Departemente und Bundesämtern sowie ihrer Repräsentanten/-innen), die einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich sind, sofern sie nicht bloss die Inhalte der Abstimmungserläuterungen wiedergeben.¹¹

2.3 Abstimmungserläuterungen des Bundesrates

2.3.1 Produktionsprozess

Die Erläuterungen des Bundesrates zu jeder Volksabstimmung entstehen in einem mehrstufigen Prozess. Inhaltlich stützen sie sich auf die entsprechende Botschaft des Bundesrates und auf die Debatte in der Bundesversammlung. Inhalt und Formulierung werden von mehreren Stellen der Bundesverwaltung überprüft. Herausgeber und verantwortlich für die Produktion ist die Bundeskanzlei. Sie erarbeitet die Abstimmungserläuterungen zu den Vorlagen zusammen mit dem Departement, das für die jeweilige

⁵ BGE 145 I 282, E. 4.1

⁶ Vgl. statt vieler BIAGGINI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Auflage Zürich 2017, Rz. 19 zu Art. 34 BV.

⁷ CARONI, S. 64; MAHON, Rz. 62; HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, Rz. 2473; PIRKER, S. 10.

⁸ AS 1978 688. Abstimmungserläuterungen gab es vereinzelt bereits vorher, doch wurden sie erst mit Erlass des BPR zum Standard.

⁹ PIRKER, S. 4.

¹⁰ Die Grundsätze ergeben sich im Wesentlichen bereits aus Art. 34 Abs. 2 BV. Vgl. dazu BGE 140 I 338, E. 5.1.

¹¹ BGE 145 I 1, E. 5

Vorlage zuständig ist. Es gelten gesetzliche und produktionstechnische Fristen, die den zeitlichen Ablauf bestimmen.¹² Die Organisation beginnt etwa 6 Monate vor dem Abstimmungstermin. Zu diesem Zeitpunkt werden die Terminplanung gemacht und die Arbeitsgruppen unter der Leitung der Sektion Kommunikation der BK zusammengestellt. Vertreten sind bei jeder Vorlage das federführende Amt (normalerweise die zuständige Fachperson) und das Generalsekretariat des federführenden Departements (normalerweise Kommunikationsfachleute) sowie Vertreter der Sprachdienste der Bundeskanzlei (Deutsch, Französisch und Italienisch). In Absprache mit der Bundeskanzlei verfasst das für eine abstimmungsreife Vorlage zuständige Departement den ersten Entwurf der Abstimmungserläuterungen gemäss den diesbezüglichen Weisungen der Bundeskanzlei. In mehreren Redaktionssitzungen wird der Text geprüft, besprochen, überarbeitet und der Entwurf nachgeführt. Zwischen den Sitzungen werden mit den zuständigen Stellen Fragen geklärt und der Text weiterbearbeitet. Rund 3 bis 3 ½ Monate vor dem Abstimmungstermin verabschiedet der Bundesrat den Text der Erläuterungen zu allen Vorlagen. Danach wird der Text gelayoutet und gedruckt. Wegen der grossen Auflage von rund 6 Millionen Broschüren dauern Druck und Distribution mehrere Wochen.

Neben den Erläuterungen des Bundesrates enthält die Abstimmungsbroschüre auch die Argumente der Initiativ- oder Referendumskomitees (Art. 11 Abs. 2 BPR). Die Komitees verfassen diese Texte selbst und schicken diese der Bundeskanzlei, damit die verwaltungsinterne Arbeitsgruppe diese Texte an einer Redaktionssitzung prüfen kann. Die Texte dürfen keine ehrverletzenden, krass wahrheitswidrigen oder zu langen Äusserungen enthalten (Art. 11 Abs. 2 BPR). Stellt die verwaltungsinterne Arbeitsgruppe derartige Mängel fest, teilt sie diese dem Komitee mit, sodass dieses seinen Text anpassen kann. Falls das Komitee an den bemängelten Aussagen festhalten würde, müsste der Bundesrat entscheiden, ob der Text wie vom Komitee gewünscht übernommen oder angepasst wird.

2.3.2 Verbesserung der Datenqualität in den Entscheidgrundlagen

Die Bundeskanzlei setzte Ende 2018 eine Arbeitsgruppe ein mit dem Auftrag, die Verlässlichkeit von quantitativen Angaben und Informationen über die Ausgangslage und Auswirkungen einer Vorlage (Kosten, Anzahl von Betroffenen etc.) zu verbessern. Anlass waren Angaben in den Abstimmungserläuterungen zur steuerlichen Heiratsstrafe¹³ und zu den IV-Observationen¹⁴, die nicht korrekt waren. Da sich die Abstimmungserläuterungen inhaltlich an der entsprechenden Botschaft und an der parlamentarischen Debatte orientieren und nur das letzte Glied in einer langen Kette behördlicher Dokumente sind, bezog sich das Mandat der Arbeitsgruppe nicht nur auf die Erläuterungen, sondern auf die politischen Entscheidgrundlagen im ganzen Gesetzgebungs- bzw. Entscheidungsprozess. Dazu gehören auch die Vernehmlassungsberichte, die Botschaften des Bundesrates und die Unterlagen für die Parlamentsdebatte. Diese Dokumente bilden die Grundlage für die Abstimmungserläuterungen. Auf Basis der Vorschläge der Arbeitsgruppe hat der Bundesrat im Juni 2019 beschlossen, der Überprüfung quantitativer Angaben mehr Gewicht zu verleihen. Departemente und Ämter wurden verpflichtet, die relevanten Daten, deren Quelle, Schätzmethode, Aussagekraft und die möglichen Aktualisierungszeitpunkte gegenüber Bundesrat, Parlament und Öffentlichkeit transparent darzulegen.¹⁵ Die Vorgaben zur Darstellung quantitativer Angaben hat der Bundesrat später konkretisiert¹⁶ und insbesondere im Botschaftsleitfaden verankert.

¹² Zur Entstehung des Abstimmungsbüchleins siehe www.bk.admin.ch > Dokumentation > Abstimmungsbüchlein: Produktion.

¹³ Gut zwei Jahre nach der eidgenössischen Volksabstimmung vom 28. Februar 2016 über die Volksinitiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe» stellte sich heraus, dass von der steuerlichen Heiratsstrafe deutlich mehr Zweiverheirathete betroffen sind, als zuvor angegeben worden war (siehe die Medienmitteilung des EFD vom 15.06.2018, verfügbar unter: www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-71152.html). Danach wurden mehrere Abstimmungsbeschwerden eingereicht und im April 2019 stellte das Bundesgericht eine Verletzung der Abstimmungsfreiheit fest und hob die Abstimmung auf (BGE 145 I 207).

¹⁴ Die Abstimmungserläuterungen des Bundesrats zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 25. November 2018 enthielten Zahlen zu den Observations bei der Invalidenversicherung (IV), die nach einer Überprüfung korrigiert wurden. Auch gab es einen Fehler in einer Legende zu einer Tabelle. Dort war die Erwähnung des «gewalttätigen Extremismus» nicht korrekt und wurde gestrichen. Die Anpassungen konnten in den gedruckten Abstimmungserläuterungen nicht mehr vorgenommen werden; die elektronische Version der Erläuterungen wurde in allen vier Sprachen angepasst. (Medienmitteilungen der Bundeskanzlei vom 07.11.2018 und vom 21.11.2018: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-72841.html> und <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-73044.html>)

¹⁵ Medienmitteilungen des Bundesrates vom 21.06.2019: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-75521.html>

¹⁶ Medienmitteilungen des Bundesrates vom 15.01.2020: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-77780.html>

2.3.3 Qualitätssicherung bei den Abstimmungserläuterungen

Mit dem Entscheid des Bundesrates vom Juni 2019 zur Stärkung der Datenqualität in Entscheidgrundlagen wurden für die Abstimmungserläuterungen mehrere Massnahmen vorgeschlagen und seither umgesetzt.

2.3.3.1 Neue Checklisten

Von der Bundeskanzlei erstellte Checklisten führen auf, was das zuständige Departement bei der Erarbeitung des ersten Entwurfs beachten muss. Darin beschrieben sind das richtige Vorgehen und das korrekte Abfassen der Abstimmungserläuterungen. Zum richtigen Vorgehen gehört auch, die mit interessierten Departemente und die betroffenen Stellen aufzuführen und diese zu konsultieren.

2.3.3.2 Überprüfung aktualisierter Zahlen

Liegen zum Zeitpunkt der Erarbeitung der Abstimmungserläuterungen aktuellere Zahlen vor als für die Botschaft und die Beratung im Parlament verwendet wurden, so müssen diese Zahlen vor der Übernahme in die Erläuterungen durch die zuständigen Stellen geprüft und plausibilisiert werden. Zuständig dafür sind die federführenden Ämter/Departemente. Nach erfolgter Plausibilisierung müssen sie die Richtigkeit der Zahlen bestätigen oder diese korrigieren.

2.3.3.3 Einbezug von Ämtern mit Querschnittsfunktion

In die Erarbeitung der Abstimmungserläuterungen werden das Bundesamt für Statistik BFS, die Eidgenössische Finanzverwaltung EFV und das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO systematisch und das Bundesamt für Justiz punktuell miteinbezogen. Spätestens in der Ämterkonsultation überprüfen und plausibilisieren diese Ämter den Inhalt der Erläuterungen.

2.3.3.4 Einführung einer Ämterkonsultation

Vorgängig zum Mitberichtsverfahren durchläuft der Text der Erläuterungen eine Ämterkonsultation. Diese dient insbesondere der Fehlervermeidung. Eine Ämterkonsultation wurde erstmals für die Erläuterungen zur Abstimmung vom 9. Februar 2020 durchgeführt.

2.3.3.5 Redaktionelle Verbesserungen

Die Texte in den «Erläuterungen des Bundesrates» müssen einfach und verständlich sein. Die Trennung zwischen beschreibenden Erläuterungen und Argumentation muss beachtet werden. Die Struktur der Abstimmungserläuterungen sieht Texte «In Kürze» und «Im Detail» vor. Diese Texte erläutern die Vorlagen. Sie müssen sachlich verfasst sein und dürfen keine Argumente, Meinungen oder Wertungen enthalten. Im Teil «Argumente Bundesrat» hingegen sind Meinungen und politische Wertungen explizit erwünscht. Die Argumentation muss dem Bundesrat angemessen sein, also unaufgeregt, fair und weder polemisch noch werberisch.

2.3.4 Korrekturprozess

2.3.4.1 Regelung

Zur Regelung des Umgangs mit falschen Angaben in den Abstimmungserläuterungen, die nach der Verabschiedung des Textes durch den Bundesrat erkannt werden, hat die Bundeskanzlei einen Korrek-

turprozess definiert. Sie hat diesen zusammen mit den Massnahmen zur Qualitätssicherung dem Bundesrat zur Kenntnis gebracht.¹⁷ Wenn eine falsche Angabe vor Drucklegung oder vor der Distribution entdeckt wird, dann lässt sich die Druckversion korrigieren oder die Stimmberichtigen können noch mit einem Beiblatt zu den Abstimmungsunterlagen informiert werden (so wurde den Erläuterungen zur Abstimmung vom 8. März 2015 ein Erratum beigelegt und ein Satz zur Volksinitiative «Energie- statt Mehrwertsteuer» korrigiert). Reicht es vor Drucklegung oder vor der Distribution nicht mehr für diese Massnahmen, werden die elektronischen Versionen korrigiert (PDF auf admin.ch und App «VotInfo»). Über solche Korrekturen informiert die Bundeskanzlei per Medienmitteilung. Die Korrektur von fehlerhaften Angaben, bei denen es einen juristischen und politischen Ermessensspieldraum gibt, sowie eine Richtigstellung, die die grundsätzliche Stossrichtung tangiert oder erhebliche textliche Anpassungen erfordert, müssen zwingend vom Bundesrat beschlossen werden. Andere Änderungen können durch die Bundeskanzlei vorgenommen werden. Das ist beispielsweise bei der Richtigstellung offensichtlicher Falschangaben der Fall, bei der kein Ermessensspieldraum besteht und die die Stossrichtung nicht tangiert.

2.3.4.2 Anwendung

Seit Einführung des Korrekturprozesses Mitte 2019 wurde dieser bisher viermal angewendet. Betroffen waren die folgenden Abstimmungsvorlagen:

2.3.4.2.1 Abstimmung vom 13. Juni 2021 (Covid-19-Gesetz)

In den Erläuterungen des Bundesrates zur Änderung des Covid-19-Gesetzes wurde in der italienischen Fassung eine Fussnote angepasst. Fälschlicherweise stand in der Fussnote der gleiche Text wie in der Passage, auf die sich die Fussnote bezog. Diese Anpassung konnte in den bereits gedruckten Broschüren nicht mehr vorgenommen werden; das auf der Webseite des Bundesrates aufgeschaltete PDF der italienischen Fassung der Erläuterungen wurde angepasst und mit einem Hinweis versehen.¹⁸ Auch der Text auf der App «VotInfo» wurde korrigiert.

2.3.4.2.2 Abstimmung vom 28. November 2021 (Pflegeinitiative)

In den Erläuterungen des Bundesrates zur Pflegeinitiative wurde in der französischen und italienischen Fassung je eine Stelle präzisiert, um Missverständnisse zu vermeiden. Es wurde nachträglich der Hinweis eingefügt, dass es sich an der betreffenden Stelle um Beispiele handelt. Diese Präzisierungen konnten in den bereits gedruckten Broschüren nicht mehr korrigiert werden; der Text auf der App «VotInfo» und die auf der Webseite des Bundesrates zugänglichen PDF-Versionen der Erläuterungen wurden angepasst und mit einem entsprechenden Hinweis versehen.¹⁹

2.3.4.2.3 Abstimmung vom 13. Februar 2022 (Tabakwerbeverbot)

Die Erläuterungen des Bundesrates zur Volksinitiative «Ja zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Tabakwerbung (Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung)» wurden an zwei Stellen korrigiert. Fälschlicherweise stand darin, dass der indirekte Gegenvorschlag «erstmals» schweizweit gültige Werbeeinschränkungen enthalte, die den Jugendschutz verstärkten; der Begriff «erstmals» wurde gestrichen. Auch war eine Passage zu den kantonalen Verkaufsverboten von Tabakprodukten an Kinder und Jugendliche nicht auf dem neusten Stand und wurde aktualisiert. Die bereits gedruckten Abstimmungserläuterungen konnten nicht mehr angepasst werden. Der Text auf der App «VotInfo» und die auf der Webseite des Bundesrates zugänglichen PDF-Versionen der Erläuterungen wurden korrigiert und mit einem entsprechenden Hinweis versehen.²⁰

¹⁷ Medienmitteilungen des Bundesrates vom 21.06.2019: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-75521.html>.

¹⁸ Hinweis unter <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/votazioni/20210613.html>.

¹⁹ Medienmitteilung der Bundeskanzlei vom 10.11.2021: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-85815.html>.

²⁰ Medienmitteilung der Bundeskanzlei vom 22.12.2021: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-86621.html>.

2.3.4.2.4 Abstimmung vom 15. Mai 2022 (Filmgesetz)

In den Erläuterungen zur Änderung des Filmgesetzes gab eine vereinfachte Übersichtskarte Anlass zu Fragen. Die Bundeskanzlei hat deshalb entschieden, präzisierende Angaben zu veröffentlichen. Im Zuge der Präzisierung wurde zudem ein Fehler in der Karte entdeckt und korrigiert. Die Erläuterungen waren beim Entdecken des Fehlers bereits gedruckt. Die Bundeskanzlei informierte per Medienmitteilung über die Anpassung und korrigierte die elektronische Version der Erläuterungen auf der Webseite des Bundesrates.²¹

2.3.5 Weisungen zur Redaktion der Abstimmungserläuterungen

Die Massnahmen zur Qualitätssicherung wurden in den Produktionsprozess der Abstimmungserläuterungen eingebaut. Um die Umsetzung zu gewährleisten, erliess die Bundeskanzlei 2020 die Weisungen zur «Redaktion Abstimmungserläuterungen des Bundesrates». Die Redaktions- und Produktionsprozesse werden darin detailliert erklärt und die Instruktionen an die Departemente/Ämter aufgeführt. Es gibt Checklisten und der Umgang mit Zahlen wird genau beschrieben.

3 Evaluation der PVK im Auftrag der GPK-N: Behördenkommunikation vor Abstimmungen

3.1 Evaluation der PVK

Die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) von National- und Ständerat haben Anfang 2022 die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) damit beauftragt, die Behördenkommunikation vor Abstimmungen zu evaluieren. Auch nachdem die Bundeskanzlei die Prozesse rund um die Behördenkommunikation vor Volksabstimmungen in den Jahren ab 2018 überprüft und überarbeitet hatte, gab diese Kommunikation laut GPK immer wieder Anlass zu Kritik, was eine Evaluation rechtfertigte. Die zuständige Subkommission EJPD/BK der GPK des Nationalrates (GPK-N) beschloss im Mai 2022, dass mit der Evaluation die Weisungen und Prozesse für die Behördenkommunikation vor Volksabstimmungen und deren Anwendung analysiert werden. Ebenso sollten die Unterschiede bei der Intensität der Kommunikation und die Nutzung der Inhalte durch die Bürgerinnen und Bürger untersucht werden. Die Evaluation der PVK beleuchtete insbesondere wie die rechtlichen Grundsätze von der Exekutive konkretisiert und angewendet werden: Zum einen ging es um die Frage, ob in vier kritisierten Fällen die Weisungen, Strategien und Prozesse angewendet wurden und zum anderen, ob die kommunizierten Inhalte im Lichte der Rechtsvorgaben angemessen waren. Die PVK erteilte auch ein externes Mandat zur juristischen Begleitung. Dieses umfasste die Unterstützung der PVK bei der Erstellung eines Rasters zur Analyse der Angemessenheit der kommunizierten Inhalte im Lichte der Rechtsvorgaben (Vollständigkeit, Sachlichkeit, Transparenz und Verhältnismässigkeit). Dieses Raster bildete die Grundlage der Analyse von vier Abstimmungsvorlagen, bei denen die Kommunikation der Behörden aus unterschiedlichen Gründen kritisiert worden war. Die Eignung der Rechtsgrundlagen an sich sowie die juristischen Diskussionen um die Kommunikation vor Abstimmungen inkl. der Frage der Anfechtbarkeit von Behördenakten war hingegen nicht Gegenstand der Evaluation der PVK.²²

Die PVK stellt in ihrem Bericht fest²³, dass bei den vier näher untersuchten Vorlagen die rechtlichen Grundsätze der Behördenkommunikation vor Abstimmungen im Allgemeinen eingehalten worden seien, d.h. die Inhalte seien vollständig, sachlich, transparent und verhältnismässig gewesen. Allerdings wurden laut PVK zu jedem Grundsatz punktuelle Mängel festgestellt, die sich häufig mit der medialen Kritik an der Behördenkommunikation in diesen vier Fällen deckten: Die Abstimmungserläuterungen zum Referendum zum Filmgesetz waren unvollständig und nicht durchgehend transparent; die Detailausführungen in den Abstimmungserläuterungen zum Referendum zu den Kinderabzügen waren in einem

²¹ Medienmitteilung der Bundeskanzlei vom 13.04.2022: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-88016.html>.

²² Behördenkommunikation vor Abstimmungen. Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle vom 19. Juni 2023 zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, BBI 2024 65, S. 12.

²³ Behördenkommunikation vor Abstimmungen. Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle vom 19. Juni 2023 zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, BBI 2024 65

Punkt eher argumentativ als faktenbasiert; die öffentlichen Äusserungen und die Beiträge in den sozialen Medien im Zusammenhang mit der Pestizidinitiative entsprachen nur teilweise dem Grundsatz der Sachlichkeit, und bei der Initiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt» wurde die Transparenz und die Verhältnismässigkeit der Kommunikation – ausserhalb der bundesrätlichen Abstimmungserläuterungen – infrage gestellt.

3.2 Bericht der GPK-N

In ihrem Bericht²⁴ zur Behördenkommunikation vor Abstimmungen gelangt die GPK-N zum Schluss, dass die rechtlichen Vorgaben in Bezug auf die Inhalte der Kommunikation mehrheitlich eingehalten werden. Die GPK-N sprach vier Empfehlungen aus: Erstens hinsichtlich der Nutzung der verbindlichen Weisungen im Rahmen der Redaktionsarbeiten der Abstimmungserläuterungen, zweitens bei der Einhaltung einer angemessenen Vier-Augen-Kontrolle, drittens bei der Regelung der Kommunikation bei öffentlichen Äusserungen und Beiträgen in den sozialen Medien und viertens bei der Festlegung der Grenze der Kommunikationstätigkeit der Behörden vor Abstimmungen, die über die Informationen in der Abstimmungsbroschüre hinausgehen.

3.3 Stellungnahme des Bundesrates

In seiner Stellungnahme²⁵ zum Bericht der GPK-N teilt der Bundesrat die Einschätzung der GPK-N, wonach die rechtlichen Vorgaben in Bezug auf den Inhalt der Behördeninformationen vor Abstimmungen stets einzuhalten sind. Er teilt auch die Einschätzung der GPK-N, wonach ausreichende schriftliche Dokumente bestehen, die die Grundlage für die Behördenkommunikation vor Abstimmungen bilden. Die Empfehlungen der GPK-N gehen dahin, diesen Grundlagen in der Praxis mehr Achtung zu verschaffen oder sie in Bezug auf den eher neuen Kommunikationskanal der sozialen Medien zu präzisieren. Diese Anliegen teilt der Bundesrat und nahm die vier Empfehlungen der GPK-N ganz oder teilweise an.

4 Rechtspflege bei Behördeninformationen

4.1 Allgemeines

Die Bundesverfassung räumt den Stimmberchtigten in Artikel 34 Absatz 2 einen Anspruch darauf ein, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberchtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt.²⁶ Dieser grundrechtlich verbürgte Schutz gilt für Volksabstimmungen aller staatlichen Ebenen der Schweiz. Die Informationen der Behörden vor Volksabstimmungen spielen für die Gewährleistung dieses Anspruchs eine wichtige Rolle. Einerseits liefern die Behörden Informationen, die den Stimmberchtigten bei der Willensbildung dienen und die Abstimmungsfreiheit stärken. Andererseits dürfen Informationen der Behörden die Stimmberchtigten nicht unzulässig beeinflussen (zu den Informationsgrundsätzen siehe Ziff. 2.2).

4.2 Ausgestaltung der Rechtspflege

Die Rechtspflege bei eidgenössischen Volksabstimmungen ist im BPR sowie im Bundesgerichtsgesetz (BGG, SR 173.110) geregelt. Gemäss Artikel 77 Absatz 1 Buchstabe b BPR kann wegen Unregelmässigkeiten bei eidgenössischen Volksabstimmungen Beschwerde bei der Kantonsregierung erhoben

²⁴ Behördenkommunikation vor Abstimmungen. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 21. November 2023 (BBI 2024 64).

²⁵ Behördenkommunikation vor Abstimmungen. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 21. November 2023. Stellungnahme des Bundesrates vom 31. Januar 2024 (BBI 2024 378).

²⁶ Siehe etwa BGE 147 I 206, E. 3.6.

werden (Abstimmungsbeschwerde).²⁷ Als Gegenstand der Beschwerde kommen «Unregelmässigkeiten» im Zusammenhang mit Volksabstimmungen infrage, auch solche bezüglich behördlicher Realakte wie z. B. Abstimmungsinformationen.²⁸ Zur Beschwerde berechtigt sind alle in der betreffenden Angelegenheit Stimmberchtigten²⁹ und unter bestimmten Bedingungen auch weitere politische Akteure (z. B. ein Komitee oder eine politische Partei).³⁰

Aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit bei Volksabstimmungen gelten kurze Beschwerdefristen: Die Beschwerde ist innert drei Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrundes, spätestens jedoch am dritten Tag nach Veröffentlichung der Ergebnisse im kantonalen Amtsblatt, einzureichen.³¹ Die Kantonsregierungen müssen rasch über die eingereichten Beschwerden entscheiden, nämlich innert zehn Tagen.³² Gegen Entscheide der Kantonsregierung kann wiederum innert fünf Tagen Beschwerde beim Bundesgericht erhoben werden.³³ Das Bundesgericht ist für seine Entscheide über die Beschwerden an keine Frist gebunden.³⁴

Stellt das Bundesgericht einen Mangel – z.B. eine mangelhafte Behördeninformation – fest, so führt dies nicht zwangsläufig zu einer Verschiebung oder Ungültigkeit der Volksabstimmung. Diese Rechtsfolge tritt erst dann ein, wenn die gerügten Unregelmässigkeiten aus Sicht des Bundesgerichts erheblich sind, das Ergebnis beeinflusst haben könnten und die Abstimmung ohne die Unregelmässigkeiten hätte anders ausfallen können.³⁵ Die Aufhebung oder die Verschiebung einer Volksabstimmung ist selten und war auf Bundesebene erst einmal der Fall.³⁶ Das Verfahren der Abstimmungsbeschwerde ist jedoch stets in einen ausgeprägt politischen Kontext eingebettet, weshalb Beschwerden ungeachtet ihrer Erfolgsaussichten mitunter auch als Mittel genutzt werden, um öffentliche Aufmerksamkeit zu erhalten. Diesem Umstand ist bei der Beurteilung der Wünschbarkeit eines Ausbaus des Rechtsschutzes Rechnung zu tragen.

4.3 Anfechtbarkeit von Behördeninformationen

Behördeninformationen im Vorfeld von eidgenössischen Volksabstimmungen sind als Realakte grundsätzlich mit der Abstimmungsbeschwerde anfechtbar. So können beispielsweise Informationen der Departemente und der Bundeskanzlei (Webseiten, Abstimmungsvideos etc.) oder kantonalen Behörden (Kantonsregierungen, Direktorenkonferenzen etc.) gerügt werden.³⁷ Eine gerichtliche Prüfung der Abstimmungserläuterungen des Bundesrates ist hingegen ausgeschlossen, und dies gilt auch für Interventionen anderer Bundesbehörden, sofern sie den Inhalt der Abstimmungserläuterungen wiedergeben.³⁸ Der prozessuale Ausschluss ergibt sich aus Artikel 189 Absatz 4 BV, wonach Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates nicht beim Bundesgericht angefochten werden können, sofern das Gesetz keine Ausnahme bestimmt. Im Bereich der politischen Rechte besteht keine solche Ausnahme: Der Beschluss über die (Un-)Gültigkeit einer Volksinitiative durch die Bundesversammlung (Art. 139 Abs. 3 BV) ist ebenso wenig anfechtbar wie die Anordnung einer Volksabstimmung durch den Bundesrat (Art. 58, 59c und 75a BPR) oder die Erläuterung der Abstimmungsvorlagen (Art. 11 Abs. 2 BPR).

²⁷ Der Bundesrat eröffnete am 15.12.2023 eine Vernehmlassung, wonach das BPR dahingehend angepasst werden soll, dass eine Abstimmungsbeschwerde direkt beim Bundesgericht eingereicht werden kann, wenn sie sich gegen Unregelmässigkeiten richtet, die sich in mehreren Kantonen auswirken oder von einer Verwaltungsbehörde des Bundes verursacht wurden (siehe dazu Vernehmlassung 2023/15, verfügbar unter: www.fedlex.admin.ch > Vernehmlassungen).

²⁸ Vgl. dazu STEINMANN/MATTHE, BSK BGG, Art. 82 Rz. 88.

²⁹ Art. 89 Abs. 3 i.V.m. Art. 111 Abs. 1 BGG.

³⁰ BGE 134 I 172, E. 1.3.1.

³¹ Art. 77 Abs. 2 BPR.

³² Art. 79 Abs. 1 BPR.

³³ Art. 100 Abs. 3 Bst. b BGG.

³⁴ Kritisch zur Verfahrensdauer vor Bundesgericht AUER, ZBI 2/2023, S. 86ff.

³⁵ BGE 135 I 292, E. 4.4. HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, Rz. 2494.

³⁶ BGE 145 I 207.

³⁷ BGE 145 I 282, E. 2.2.2; BGE 145 I 175, E. 6; BGE 145 I 1, E. 5.

³⁸ BGE 145 I 1, E. 5.

Ein wichtiger Grund für den prozessualen Ausschluss von Akten der Bundesversammlung und des Bundesrates liegt in der Gewaltenteilung.³⁹ Sie rechtfertigt aus Sicht des Verfassungsgebers für eidgenössische Angelegenheiten eine Ausnahme von der Rechtsweggarantie nach Artikel 29a BV.⁴⁰ Die Problematik der Gewaltenteilung im vorliegenden Zusammenhang zeigt sich auch auf der kantonalen Ebene. Der Bund respektiert die kantonale Organisationsautonomie und damit auch die kantonale Gewaltenteilung, indem er die Kantone nicht dazu verpflichtet, gegen Akte des kantonalen Parlaments und der Regierung ein kantonales Rechtsmittel vorzusehen (Art. 88 Abs. 2 Satz 2 BGG).⁴¹

4.4 Anfechtbarkeit einer mangelhaften Informationslage

Das Bundesgericht liess es 2011 in einem Leitentscheid im Zusammenhang mit der Volksabstimmung vom 24. Februar 2008 über die Unternehmenssteuerreform II zu, dass Beschwerdeführende die «allgemeine Informationslage» im Vorfeld einer Volksabstimmung als mangelhaft rügen konnten. Dabei konnte das Bundesgericht prüfen, «ob die Stimmberchtigten mit Blick auf die ihnen von den verschiedensten Akteuren und Medien vorgelegten Informationen objektiv in der Lage sind, sich eine hinreichende und sachbezogene Meinung über den Abstimmungsgegenstand zu bilden»; im Rahmen der Prüfung dieser «allgemeinen Informationslage» bezog das Bundesgericht auch die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates mit ein.⁴² Als Folge dieser Rechtsprechung hatte sich das Bundesgericht wiederholt mit Beschwerden zu befassen, mit denen die «allgemeine Informationslage» gerügt wurde, die in den meisten Fällen aber die Abstimmungserläuterungen im Fokus hatten.⁴³ Im April 2019 hob das Bundesgericht die Volksabstimmung vom 28. Februar 2016 über die Volksinitiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe» auf. Es erachtete die «allgemeine Informationslage» als mangelhaft und somit die Abstimmungsfreiheit nach Artikel 34 Absatz 2 BV als verletzt.⁴⁴

Eine bedeutende Justierung seiner Rechtsprechung nahm das Bundesgericht 2021 – unter Berücksichtigung kritischer Stimmen aus der Lehre – vor. Demnach können Beschwerdeführende die «allgemeine Informationslage» im Vorfeld einer Volksabstimmung bloss im Ausnahmefall rügen, d.h. im Rahmen des nachträglichen Rechtsschutzes: Eine mangelhafte «allgemeine Informationslage» ist nur dann anfechtbar, wenn im Nachhinein, nach Ablauf aller Beschwerdefristen, gravierende Mängel zutage treten, welche die Abstimmung massiv und entscheidungswesentlich beeinflusst haben könnten.⁴⁵ Im August 2024 stützten sich Beschwerdeführende auf diese Rechtsprechung und erhoben nachträglich Beschwerde gegen die Volksabstimmung vom 25. September 2022 über die AHV 21. Sie machten eine mangelhafte Informationslage im Vorfeld der Abstimmung geltend, nachdem das Bundesamt für Sozialversicherungen seine Prognosen zur finanziellen Entwicklung der AHV angepasst hatte. Das Bundesgericht trat an seiner öffentlichen Beratung vom 12. Dezember 2024 auf die Beschwerden ein. Es befasste sich mit der damaligen Informationslage und entsprechend auch mit den Ausführungen des Bundesrates in den Abstimmungserläuterungen. Die Beschwerden wies es schliesslich aber einstimmig ab.⁴⁶

Mit der ordentlichen Abstimmungsbeschwerde nach Artikel 77 Absatz 1 Buchstabe b BPR lässt sich eine mangelhafte «allgemeine Informationslage» hingegen nicht rügen; vielmehr muss ein mangelhafter Behördenakt spezifisch und umgehend angefochten werden. Dabei gilt der prozessuale Ausschluss nach Artikel 189 Absatz 4 BV, womit die Abstimmungserläuterungen der gerichtlichen Überprüfung entzogen bleiben. Das Bundesgericht geht grundsätzlich davon aus, dass Informationen über angebliche Unregelmässigkeiten im Vorfeld einer Abstimmung – unabhängig von ihrer Schwere – in die öffentliche

³⁹ SAGESSER, S. 936.

⁴⁰ BBI 1997 1, hier: 524 und 531f. Vgl. zu Art. 189 Abs. 4 BV überdies SEFEROVIC, BSK BV, Art. 189 Rz. 59; CR Cst.-CHAIX, art. 189 N 34.

⁴¹ Vgl. dazu MARKIĆ, Rz. 82ff. und 213ff. In der Regel erläutern die Kantonsregierungen die kantonalen Abstimmungsvorlagen (siehe dazu: Parlamentarische Minderheitsmeinungen in den Abstimmungserläuterungen. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 17.3230 Tüna vom 17. März 2017, S. 6ff.).

⁴² BGE 138 I 61, E.7.4.

⁴³ Siehe dazu die Urteile des Bundesgerichts 1C_389/2018 vom 8. August 2019, E. 2.1 (nicht publiziert in BGE 145 I 282); 1C_276/2018 vom 10. Dezember 2018, E. 3; 1C_216/2018 vom 10. Dezember 2018, E. 3.2 (nicht publiziert in BGE 145 I 175); 1C_455/2016 vom 14. Dezember 2016, E. 2.4 (nicht publiziert in BGE 143 I 78).

⁴⁴ BGE 145 I 207, E. 3.4.

⁴⁵ BGE 147 I 194, E. 4.1.4.

⁴⁶ Medienmitteilung des Bundesgerichts zum Urteil vom 12. Dezember 2024 (1C_487/2024, 1C_491/2024, 1C_496/2024, 1C_497/2024, 1C_504/2024): [1c_0487_2024_vyyy_mm_dd_T_d_13_08_14.pdf](https://www.bundesgericht.ch/1c_0487_2024_vyyy_mm_dd_T_d_13_08_14.pdf)

Diskussion eingebracht werden können und die freie Meinungsbildung damit gewährleistet wird.⁴⁷ Hingegen sind solche Diskussionen nach einer durchgeführten Volksabstimmung selbstredend nicht mehr möglich, weshalb sich das Bundesgericht in diesen Fällen als ermächtigt betrachtet, die «allgemeine Informationslage» einer Überprüfung zu unterziehen.

4.5 Aussergerichtliche Kontrollmechanismen

4.5.1 Zivilgesellschaft

Als Ende der 1970er Jahre eine Rechtsgrundlage für die Abgabe von Abstimmungserläuterungen geschaffen wurde, hatte der Gesetzgeber bewusst kein Rechtsmittel gegen diese Erläuterungen vorgesehen. Dahinter stand die Überlegung, allfällige unsachliche oder gar falsche Aussagen des Bundesrates könnten in der Abstimmungsdebatte aufgedeckt und gegen den Bundesrat verwendet werden.⁴⁸ In diesem Sinn unterstehen die Abstimmungserläuterungen im Vorfeld einer Volksabstimmung einer politischen Kontrolle durch diverse politische Akteure (Medien, Parteien, Verbände etc.). So werden angeblich «falsche» Aussagen des Bundesrates regelmässig dazu benutzt, eine andere Interpretation oder Beurteilung in der Öffentlichkeit zu verbreiten.

4.5.2 Parlament

Der Bundesrat ist an das Recht und damit an die gesetzlichen Informationsgrundsätze für die Abstimmungserläuterungen gebunden. Er untersteht dabei der Oberaufsicht durch die Bundesversammlung (Art. 26 Parlamentsgesetz, ParlG, SR 171.10). So befasste sich die GPK-N 2022 und 2023 mit der Behördenkommunikation vor Abstimmungen (vgl. dazu Ziff. 3). Sie kam zum Schluss, dass die rechtlichen Vorgaben in Bezug auf die Inhalte der Kommunikation an sich eingehalten werden. In Bezug auf die Abstimmungserläuterungen ersuchte die GPK den Bundesrat, dafür zu sorgen, dass die Departemente und die ihnen unterstellten Verwaltungseinheiten die Weisungen für die Redaktion der Abstimmungserläuterungen konsequent umsetzen und eine angemessene Vier-Augen-Kontrolle einhalten. Die weiteren Empfehlungen bezogen sich auf die Kommunikation bei öffentlichen Äusserungen und Beiträgen in den sozialen Medien sowie auf die Festlegung der Grenzen der Kommunikationstätigkeit der Behörden vor Abstimmungen.

4.6 Entwicklung des Rechtsschutzes

Am 1. Januar 2007 trat der Bundesbeschluss vom 8. Oktober 1999 über die Reform der Justiz⁴⁹ sowie das neue Bundesgerichtsgesetz (BGG, SR 173.110) in Kraft. Die reformierte Bundesrechtspflege änderte auch den Rechtsschutz im Bereich der politischen Rechte. Nach Artikel 189 Absatz 1 Buchstabe f BV ist das Bundesgericht seither sowohl für die Beurteilung von Streitigkeiten wegen Verletzung von eidgenössischen wie auch von kantonalen Bestimmungen über die politischen Rechte zuständig. Die Zuständigkeit zur Beurteilung von Abstimmungsbeschwerden ging damit vom Bundesrat auf das Bundesgericht über.⁵⁰ Am 30. Oktober 2013 legte der Bundesrat seine Gesamtergebnisse der Evaluation der Rechtspflegereform vor, die sich auf verschiedene Studien abstützte.⁵¹ Eine dieser Studien befasste sich mit allfälligen Rechtsschutzlücken und erkannte beim Rechtsschutz im Bereich eidgenössischer Wahlen und Volksabstimmungen Klärungsbedarf, namentlich bezüglich der Kompetenzen von Bundesgericht, Bundesrat und Kantonsregierungen sowie beim Rechtsmittelweg.⁵² Im Bericht über die Gesamtergebnisse der Evaluation nahm der Bundesrat diese Elemente auf und kündigte an, Gesetzesänderungen vorzuschlagen, um bestehende Rechtsschutzlücken in Bezug auf eidgenössische Wahlen und

⁴⁷ BGE 147 I 194. E. 4.1.4.

⁴⁸ AB 1976 S 518.

⁴⁹ AS 2002 3148, 2006 1059.

⁵⁰ BBI 2001 4202, hier: 4320 und 4327. Das Bundesgericht ist seither auch für Wahlbeschwerden letztinstanzlich zuständig.

⁵¹ BBI 2013 9077.

⁵² Empfehlung 5 gemäss UHLMANN/BIAGGINI, S. 69.

Abstimmungen zu schliessen.⁵³ Nach einer näheren Auseinandersetzung mit der Thematik verzichtete der Bundesrat 2015 darauf, Änderungen beim Rechtsschutz im Bereich der politischen Rechte vorzuschlagen, da sich die Rechtslage durch die Praxis des Bundesgerichts ausreichend geklärt habe.⁵⁴ In Bezug auf die Ausgestaltung des Rechtsmittelwegs zeichnet sich eine gesetzliche Neuausrichtung ab, nachdem National- und Ständerat am 12. Juni 2023 auf Antrag des Bundesrates die Motion 22.3933 Stöckli angenommen haben. Die geforderte Neuausrichtung zielt darauf ab, die Kantonsregierungen von Beschwerden zu entlasten, die sie aufgrund des Territorialitätsprinzips nicht beurteilen können. Der Bundesrat eröffnete am 15. Dezember 2023 die Vernehmlassung zu einer Gesetzesänderung, mit der das Anliegen umgesetzt werden soll.⁵⁵

5 Beurteilung eines Ausbaus des Rechtsschutzes

5.1 Pro-Argumente

5.1.1 Gewährleistung der politischen Rechte durch die Justiz

Die Bundesverfassung gewährleistet in Artikel 34 die politischen Rechte und schützt das Grundrecht der Wahl- und Abstimmungsfreiheit. Auch die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates müssen den Anforderungen von Artikel 34 BV genügen. Die behördliche Information muss zurückhaltend erfolgen und zur offenen Willensbildung beitragen. Abstimmungserläuterungen müssen den Anforderungen an Sachlichkeit, Transparenz und Verhältnismässigkeit genügen. Das Bundesgericht hat dazu eine reiche und differenzierte Praxis zu Abstimmungserläuterungen auf kantonaler Ebene entwickelt, an der sich auch der Bundesrat orientiert.

Die Bürgerinnen und Bürger, aber auch die politischen Parteien, könnten ihre Grundrechtsansprüche gerichtlich durchsetzen. Allfällige unsachliche oder nicht ausgewogene Abstimmungserläuterungen des Bundesrates könnten überprüft, Volksabstimmungen bei schweren Verstössen grundsätzlich verschoben oder gar aufgehoben werden. Falls die gerichtliche Kontrolle die Verfassungskonformität der Abstimmungserläuterungen feststellt, was in aller Regel der Fall sein dürfte, könnte das Vertrauen der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in die Fairness der politischen Verfahren gestärkt werden.

5.1.2 Stärkung der Rechtsweggarantie

Nach Artikel 29a BV hat jede Person bei Rechtsstreitigkeiten grundsätzlich Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde. Bei Streitigkeiten bezüglich Akten der Bundesversammlung und des Bundesrates ist die Rechtsweggarantie wegen Artikel 189 Absatz 4 BV eingeschränkt, sofern das Gesetz es nicht anders vorsieht. Die Abstimmungserläuterungen sind einer gerichtlichen Überprüfung deshalb entzogen (vgl. Ziff. 4.3). Das Bundesgericht, der Bundesrat und teilweise auch die Lehre haben darin eine «Rechtsschutzlücke» erkannt.⁵⁶ Eine Zulassung der Überprüfbarkeit von Akten des Bundesrates würde diese Lücke schliessen und der Rechtsweggarantie nach Artikel 29a BV dadurch Nachahzung verschaffen.

⁵³ BBI 2013 9077, hier: 9079, 9107; Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Bundesgerichtsgesetzes vom 15. Juni 2018, BBI 2018, 4605; hier 4609.

⁵⁴ BBI 2018 4605, hier: 4624. Vgl. auch Bericht zur Vernehmlassung 2014/133 Revision des Bundesgerichtsgesetzes, S. 14f. Verfügbar unter: www.fedlex.admin.ch > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2015 > EJPD.

⁵⁵ Siehe dazu Vernehmlassung 2023/15, Änderungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) und der Verordnung über die politischen Rechte (VPR), verfügbar unter: www.fedlex.admin.ch > Vernehmlassungen

⁵⁶ Siehe Urteil 1C_225/2022 des Bundesgerichts vom 14. Juli 2022, E. 3.3; BBI 2013 9077, hier: 9079, 9107; Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Bundesgerichtsgesetzes vom 15. Juni 2018, BBI 2018, 4605; hier 4609; ANDREAS KLEY, St. Galler Kommentar zu Art. 29a BV, Rz. 33; GEROLD STEINMANN / MICHEL BESSON, St. Galler Kommentar zu Art. 34 BV, Rz. 34; BSK BGG-STEINMANN/MATTE, Art. 82, Rz. 77 und 95; ANDREA TÖNDURY, S. 353. Skeptisch dazu GLASER, S. 434ff.

5.1.3 Abmilderung allfälliger Zielkonflikte

Der Bundesrat muss einerseits sachlich, transparent, verhältnismässig und vollständig informieren und damit die freie Willensbildung und -äusserung stärken. Gleichzeitig stehen oftmals Vorlagen zur Abstimmung, die der Bundesrat selbst initiiert und zuhanden der Bundesversammlung gestaltet hat. Bundesrat und Parlament nehmen gegenüber den Stimmberchtigten zu den Vorlagen Stellung und empfehlen diese zur Annahme oder Ablehnung. Insofern hat der Bundesrat (und die Bundesversammlung) ein Interesse am empfehlungsgemässen Ausgang der Volksabstimmung. Dies könnte zu Zielkonflikten führen und die Ausgewogenheit der Informationen allenfalls beeinträchtigen. Eine gerichtliche Überprüfung würde die Risiken, die durch diese Zielkonflikte entstehen können, allenfalls minimieren.

5.1.4 Vorwirkungen einer Anfechtbarkeit

Für Befürworterinnen und Befürworter einer Anfechtbarkeit der Abstimmungserläuterungen dürfte auch die Überlegung eine Rolle spielen, dass die blosse Möglichkeit einer Anfechtbarkeit dazu führen könnte, dass der Bundesrat bei den Abstimmungsinformationen noch sorgfältiger vorgehe und den gesetzlichen Informationsgrundsätzen nachlebe. In dieser Logik würde das Einschalten einer Kontrollbehörde die Qualität der Abstimmungserläuterungen zusätzlich erhöhen.

5.2 Contra-Argumente

5.2.1 Verrechtlichung der politischen Debatte

Bei einem Ausbau des Rechtsschutzes müsste das Bundesgericht im Falle einer Beschwerde die Ausführungen des Bundesrates zu einer Abstimmungsvorlage überprüfen. Die Erläuterungen enthalten neben belegbaren Sachinformationen auch politische Argumente sowie Prognosen und Bewertungen, die für den Bundesrat und die Bundesversammlung meinungsbildend sind.⁵⁷ Solche Aussagen entziehen sich aufgrund ihrer Natur einer Überprüfung des Wahrheitsgehaltes; allenfalls kann ihre Plausibilität beurteilt werden.

Ausserdem würde die gerichtliche Überprüfungsbefugnis auch die Texte der Komitees einschliessen. Der Bundesrat übernimmt diese Texte nach Artikel 11 Absatz 2 BPR in seine Erläuterungen, sofern sie nicht ehrverletzend, krass wahrheitswidrig oder zu lang sind. Im Gegensatz zu den Ausführungen des Bundesrates gelten zwar andere gesetzliche Anforderungen, doch müsste sich das Bundesgericht bei entsprechenden Beschwerden gegebenenfalls auch mit der Argumentation der Komitees befassen.

Insgesamt eröffnet sich dem Bundesgericht im Falle der Überprüfbarkeit der Abstimmungserläuterungen ein nicht unerheblicher Ermessensspielraum, und dies in einem ausgeprägt politischen Umfeld. Dabei könnte es die Auswirkungen seines Urteils auf den politischen Prozess kaum vollständig ausblenden, was die Glaubwürdigkeit des Bundesgerichtes beeinträchtigen könnte.⁵⁸ Im Vorfeld einer Volksabstimmung kann sich das Urteil z.B. auf die Willensbildung der Stimmberchtigten und damit auf das Ergebnis der Volksabstimmung auswirken. Die politischen Akteure könnten deshalb versucht sein, das Rechtsschutzsystem für primär politische Zwecke zu instrumentalisieren. Verschiedene Stimmen warnen im Falle eines Ausbaus des Rechtsschutzes denn auch vor einer «Justizialisierung eidgenössischer Abstimmungskämpfe».⁵⁹

⁵⁷ GLASER, S. 435f.; MAHON, Rz. 75.

⁵⁸ Detailliert hierzu KRAUSE, S. 116ff.

⁵⁹ BIAGGINI, S. 441; siehe auch GLASER, S. 435; SEFEROVIC, ZBI 4/2023, S. 227.

5.2.2 Verschiebungen in der Gewaltenteilung

Der prozedurale Ausschluss von Akten der Bundesversammlung und des Bundesrates erfolgt aus Gründen der Gewaltenteilung.⁶⁰ Während das Bundesgericht bei Beschwerden zu kantonalen und kommunalen Volksabstimmungen als übergeordnete Instanz urteilt, steht es bei eidgenössischen Angelegenheiten auf der gleichen Stufe wie die anderen Bundesbehörden Bundesversammlung und Bundesrat. Die Bedeutung des Bundesgerichtes im politischen System würde mit einem Ausbau des Rechtsschutzes erhöht und das Gewaltenverhältnis zu seinen Gunsten verschoben.⁶¹ Da die Erläuterungen neben der Auffassung des Bundesrates auch diejenige der Bundesversammlung widerspiegeln,⁶² ist zuweilen auch das Verhältnis zwischen Bundesgericht und Bundesversammlung betroffen, insbesondere wenn die Abstimmungserläuterungen rechtliche Wertungen wie z.B. die Vereinbarkeit mit Völkerrecht oder Norminterpretationen enthalten, die auf die parlamentarische Beratung zurückgehen.⁶³

5.2.3 Verzögerungen im demokratischen Prozess

Nach Artikel 15 Absatz 1 BPR erwahrt der Bundesrat die Abstimmungsergebnisse erst dann, wenn beim Bundesgericht keine Beschwerden mehr hängig sind. Abstimmungsbeschwerden können die Erwähnung von Volksabstimmungen und damit einhergehend die Wirkung von Volksentscheiden deshalb verzögern⁶⁴, zumal ein justizförmiges Verfahren Zeit benötigt, z.B. aufgrund der Möglichkeit ausgedehnter Schriftenwechsel der Parteien.⁶⁵ Nach Artikel 15 Absatz 4 BPR hat der Bundesrat zwar die Möglichkeit, einen Erlass provisorisch in Kraft zu belassen, in Kraft zu setzen oder ausser Kraft zu setzen. Dies gilt aber nur in Fällen, in denen eine Rechtsänderung keinen Aufschub erträgt und das Abstimmungsergebnis unzweifelhaft deutlich ist. Mit einem Ausbau des Rechtsschutzes drohen zusätzliche Verzögerungen im demokratischen Prozess. Heikle Konstellationen sind dabei insbesondere bei knappen Stimmentscheiden über dringliche Bundesgesetze, bestimmte internationale Verträge oder damit zusammenhängende Umsetzungserlasse (z.B. im Steuerbereich oder den Bilateralen II) zu erwarten, wo zeitliche Spielräume für den demokratischen Prozess ohnehin schon rechtlich oder faktisch begrenzt sind.⁶⁶ Im schlimmsten Fall könnte sich sogar das rein taktische Ergreifen von aussichtslosen Abstimmungsbeschwerden auszahlen, weil die Umsetzung demokratisch gefällter Entscheide damit hinausgezögert werden könnte.

5.2.4 Unsicherheiten im demokratischen Prozess

Mit dem Ausbau des Rechtsschutzes würde die Anzahl Abstimmungsbeschwerden mutmasslich zunehmen.⁶⁷ Damit stiegen auch die Unsicherheiten bezüglich des demokratischen Prozesses. Diese Unsicherheiten betreffen die Ansetzung, die Durchführung und die Gültigkeit von Volksabstimmungen. Die Gesetzesvorgaben an Behördeninformationen (Sachlichkeit, Transparenz, Verhältnismässigkeit, Vollständigkeit) räumen dem Bundesgericht einen weiten Beurteilungsspielraum ein, weshalb der Ausgang der Beschwerdeverfahren zuweilen schwer einzuschätzen wäre. Insbesondere bei knappen Ergebnissen könnte über mehrere Monate unklar sein, ob eine Vorlage rechtlich gültig angenommen oder abgelehnt wurde. Dies kann insbesondere in internationalen oder dringlichen Kontexten zu heiklen Konstellationen führen (vgl. Ziff. 5.2.3).⁶⁸ Ausserdem könnte sich bei einem Ausbau des Rechtsschutzes die

⁶⁰ SÄGESSER, S. 396.

⁶¹ Kritisch zum Argument der Gewaltenteilung KRAUSE, S. 136ff.

⁶² Nach Art. 10a Abs. 3 BPR hat der Bundesrat die «wichtigsten im parlamentarischen Entscheidungsprozess vertretenen Positionen» darzulegen und darf nach Art. 10a Abs. 4 BPR «keine von der Haltung der Bundesversammlung abweichenden Abstimmungsempfehlung» vertreten.

⁶³ Ausführlich zur Problematik rechtlicher Wertungen in den Abstimmungserläuterungen und mit verschiedenen Beispielen auch zur Bundesebene siehe GLASER, ZBI 7/2022, S. 372ff.

⁶⁴ Bereits in der aktuellen Praxis können Beschwerdeverfahren dazu führen, dass die Ergebnisse erst 2–3 Monate nach der Volkabstimmung erwahnt werden können. In Einzelfällen hat sich die Erwähnung allerdings auch schon um bis zu neun Monate verzögert.

⁶⁵ Nach Art. 102 Abs. 3 BGG ist zwar nur ein einfacher Schriftenwechsel vorgesehen, doch räumt das Bundesgericht Beschwerdeführenden aufgrund von Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK ein weitergehendes Replikrecht ein (vgl. dazu BSK BGG-DORMANN, Art. 102 Rz. 19ff, insb. 24ff.). Beispiele für Fälle, in denen das Bundesgericht rasch entscheiden konnte, siehe KRAUSE, Rz. 301.

⁶⁶ Vgl. dazu BBI 2001 6401, hier: 6411.

⁶⁷ MAHON, Rz. 75ff.

⁶⁸ BBI 2001 6401, hier: 6411.

Gefahr ergeben, dass der Abstimmungskampf nicht nur in der politischen Arena, sondern standardmäßig auch vor den Gerichten stattfindet.⁶⁹

5.2.5 Mehrbelastung des Bundesgerichts

Die Reform der Bundesrechtspflege Mitte der 2000er Jahre und ebenso die nach deren Evaluation geplante, jedoch gescheiterte Revision des Bundesgerichtsgesetzes⁷⁰ sollte das Bundesgericht entlasten. Der Ausbau des Rechtsschutzes im Bereich der Abstimmungskommunikation würde die Anzahl Beschwerden wahrscheinlich erhöhen. Angesichts der bisherigen Erfahrungen mit Abstimmungsbeschwerden ist davon auszugehen, dass insbesondere auch Bagatellbeschwerden zunehmen und die Beschwerden bewusst als Kampagneninstrument eingesetzt werden. Die Anfechtbarkeit der Erläuterungen würde deshalb mutmasslich sowohl zu einer weiteren Mehr-, als auch zu einer Fehlbelastung des Bundesgerichts führen.

5.2.6 Aussergerichtliche Kontrollmechanismen

Ausserdem bestehen auch aussergerichtliche Kontrollmechanismen durch die Öffentlichkeit. Gibt es in der Abstimmungsdebatte ungenaue oder gar falsche Informationen, können diese aufgegriffen und thematisiert werden. Die Bundeskanzlei nimmt Hinweise auf Fehler an und behandelt sie umgehend gemäss dem definierten Korrekturprozess (vgl. Ziff. 2.3.4). In der Praxis besteht somit ein schneller, öffentlicher und damit der politischen Dimension entsprechender Weg der Beanstandung und der Korrektur der Erläuterungen. Die Möglichkeit, die Abstimmungserläuterungen öffentlich und oft medienwirksam zu kritisieren, wird oft genutzt. Um die Gefahr ungenauer oder gar falschen Informationen möglichst zu vermeiden oder klein zu halten, werden die Abstimmungserläuterungen nach dem Grundsatz grösster Sorgfalt erstellt. In den vergangenen Jahren wurden überdies mehrere Massnahmen zur Qualitätssicherung umgesetzt. Aus diesen Gründen sind die oben erwähnten allfälligen Vorwirkungen einer Anfechtbarkeit (Ziff. 5.1.3) eher als gering einzuschätzen. In den Kantonen sind die medialen Verhältnisse anders und die Medienvielfalt nicht so gross. Die Anfechtbarkeit von kantonalen Erläuterungen ist deshalb anders zu beurteilen.

5.2.7 Praktische Erwägungen

Der Prozess der Erstellung und Verteilung der Abstimmungserläuterungen ist komplex und benötigt viel Zeit. Im Vorfeld von Abstimmungen wird es bereits aus praktischen Gründen nicht möglich sein, mittels Beschwerde die Abstimmungserläuterungen rechtzeitig korrigieren zu können. Die Erläuterungen werden zweieinhalb Monate vor einer Abstimmung gedruckt. Danach ist es nicht mehr möglich, die Papierexemplare der Erläuterungen zu ändern. Deshalb ist es wenig sinnvoll, Beschwerden zuzulassen, mit denen eine förmliche Anpassung der Abstimmungserläuterungen verlangt werden kann. Für die politischen Akteure ist es wohl zielführender, angeblich falsche Aussagen des Bundesrates in den Abstimmungserläuterungen rechtzeitig im Vorfeld von Abstimmungen im öffentlichen Diskurs vorzubringen, anstatt den Rechtsweg zu beschreiten (vgl. Ziff. 4.5.1).

6 Schlussfolgerungen

Nach Auffassung des Bundesrates überwiegen die Argumente gegen einen Ausbau des Rechtsschutzes. Ein solcher Ausbau mag aus rechtsstaatlicher Perspektive begrüssenswert erscheinen, die Verrechtlichung der politischen Debatte rechtfertigt dies jedoch nicht. Es wäre mit zusätzlichen Gerichtsverfahren zu rechnen, die mutmasslich dazu führen, dass noch Wochen und Monate nach einer Ab-

⁶⁹ Siehe zu dieser Gefahr SEFEROVIC, ZBI 4/2023, S. 227. Er stützt sich diesbezüglich auf eine Beobachtung der politischen Praxis in den US-Gliedstaaten im Zusammenhang mit dem Initiativrecht, die aber nicht den Bereich der Abstimmungskommunikation betrifft, vgl. SEFEROVIC, Volksinitiative, S. 269ff.

⁷⁰ BBI 2018 4605. Der Ständerat ist am 17.12.2019 nicht auf die Vorlage eingetreten (AB 2019 S 1207), worauf der Nationalrat am 5.3.2020 ebenfalls Nichteintreten beschloss (AB 2020 N 157).

stimmung Unsicherheiten über die Gültigkeit der Ergebnisse bestünden. Dies wäre dem demokratischen Prozess nicht zuträglich. Eine disziplinierende Vorwirkung durch die Möglichkeit einer Anfechtung der Erläuterungen ist theoretisch zwar denkbar, in der Praxis aber eher unwahrscheinlich, weil die Gefahr einer Anfechtung in Form einer öffentlichen Debatte schon heute möglich und im redaktionellen Prozess stets mitbedacht wird. Aus Sicht des Bundesrats sollten Verzögerungen bei der Erwahrung von Abstimmungsresultaten und damit einhergehend dem Inkrafttreten von Erlassen möglichst vermieden werden. Die Einführung der Anfechtbarkeit der Abstimmungserläuterungen würde das Bundesgericht zusätzlich belasten und es als Akteur in den politischen Entscheidungsprozess hineinziehen.

Falls sich nach einer Volksabstimmung erweist, dass die allgemeine Informationslage vor dem Volksentscheid erheblich verzerrt war, so hat das Bundesgericht unter strengen Voraussetzungen die Möglichkeit, die Gültigkeit der Volksabstimmung nachträglich zu überprüfen. Bei dieser Prüfung kann es auch die Abstimmungserläuterungen einbeziehen.⁷¹ Im direkten Umfeld der Volksabstimmung, d.h. im Rahmen der ordentlichen Abstimmungsbeschwerde, soll hingegen weiterhin der Grundsatz gelten, wonach die Erläuterungen des Bundesrates nicht anfechtbar sind. Dies im Gegensatz zu Informationen weiterer Behörden (z. B. Departemente, interkantonale Konferenzen etc.), die anfechtbar sind und es auch sein sollen.

Die Ausarbeitung der Abstimmungserläuterungen wurde in den letzten Jahren mit zusätzlichen Massnahmen verbessert. Gezielte Vorkehrungen sorgen dafür, dass die Risiken für inhaltliche Fehler reduziert wurden. Wenn trotz dieser Massnahmen Fehler auftreten, werden diese in der Öffentlichkeit thematisiert und gemäss definierten Prozessen korrigiert. Ein Handlungsbedarf betreffend die Anfechtbarkeit der Erläuterungen besteht daher nicht.

⁷¹ BGE 147 I 194, E. 4.

Literaturverzeichnis

AUER CHRISTOPH, Besprechung des Urteils 1C_430/2021 des Bundesgerichts vom 26. April 2022, ZBI 2/2023.

BIAGGINI GIOVANNI, Eine verzwickte Angelegenheit: die nachtägliche Überprüfung der Regularität einer eidgenössischen Volksabstimmung, ZBI 8/2012, S. 429–441.

BUSER WALTER, Rechtliche Aspekte der amtlichen Abstimmungserläuterung, in: Festschrift 500 Jahre Solothurn im Bund, Solothurn 1981, S. 103–114.

CARONI MARTINA, Geld und Politik. Die Finanzierung politischer Kampagnen im Spannungsfeld von Verfassung, Demokratie und politischem Willen, Bern 2009

CHAIX FRANÇOIS, Commentaire sur l'art. 189 Cst., in : Martenet / Dubey (éd.), Constitution fédérale, Commentaire Romand, Basel 2021.

DORMANN JOHANNA, Kommentar zu Art. 102 BGG, in: Niggli / Übersax / Wiprächtiger / Kneubühler (Hrsg.), Bundesgerichtsgesetz, Basler Kommentar (BSK), 3. Auflage, Basel 2018.

GLASER ANDREAS, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu den politischen Rechten auf Bundesebene, ZBI 8/2017, S. 415–436.

GLASER ANDREAS, Besprechung des Urteils 1C_130/2020 des Bundesgerichts (= BGE 147 I 297) vom 9. April 2021, ZBI 7/2022, S. 369–376.

HANGARTNER YVO / KLEY ANDREAS / BRAUN BINDER NADJA / GLASER ANDREAS, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Auflage, Zürich 2023.

KRAUSE JOSÉ, Die Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) im Bereich der politischen Rechte, Zürich 2017.

MAHON PASCAL, Les droits politiques, in: Diggelmann / Hertig Randall / Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Bd. II, V/14, Zürich 2020.

MARKIĆ LUKA, Das kantonale Rechtsschutzverfahren im Bereich der politischen Rechte, Zürich 2022.

PIRKER BENEDIKT, Behördliche Interventionen in Abstimmungskämpfe, AJP 11/2017, S. 1366–1381.

SÄGESSETHOMAS, Amtliche Abstimmungserläuterungen: Grundlagen, Grundsätze und Rechtsfragen, AJP 7/2014, S. 924–940.

SEFEROVIC GORAN, Buchbesprechung: Luka Markić, Das kantonale Rechtsschutzverfahren im Bereich der politischen Rechte, ZBI 4/2023, S. 226–228.

SEFEROVIC GORAN, Volksinitiative zwischen Recht und Politik, Bern 2018 (zit. SEFEROVIC, Volksinitiative).

SEFEROVIC GORAN, Kommentar zu Art. 189 BV, in: Waldmann / Belser / Epiney (Hrsg.), Bundesverfassung, Basler Kommentar (BSK), Basel 2015.

STEINMANN GEROLD / MATTLE ADRIAN, Kommentar zu Art. 82 BGG, in: Niggli / Übersax / Wiprächtiger / Kneubühler (Hrsg.), Bundesgerichtsgesetz, Basler Kommentar (BSK), 3. Auflage, Basel 2018.

STEINMANN GEROLD, Besprechung des Urteils 1C_105/2021 des Bundesgerichts vom 15. Februar 2022, ZBI 7/2023, S. 387–392.

TÖNDURY ANDREA, Intervention oder Teilnahme? Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Kommunikation im Vorfeld von Volksabstimmungen, ZBI 7/2011, S. 341–374.

UHLMANN FELIX / BIAGGINI GIOVANNI, Evaluation der Wirksamkeit der neuen Bundesrechtspflege: Teilprojekt Rechtsschutzlücken, Schlussbericht, Zürich 2013.