



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 235-2020
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2020.RRGR.306

Eingereicht am: 09.09.2020

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Müller (Orvin, SVP) (Sprecher/in)
Rappa (Burgdorf, BDP)
von Arx (Schliern b. Köniz, glp)
Kullmann (Thun, EDU)
Schneider (Biel/Bienne, SVP)
Feuz (Bern, SVP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 108/2021 vom 03. Februar 2021
Direktion: Staatskanzlei
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**

Unparteiische Exekutiven

Der Regierungsrat wird wie folgt beauftragt:

1. Er hat die rechtlichen Rahmenbedingungen zu schaffen, dass Behörden von untergeordneten Ebenen zu Abstimmungs- und Wahlvorlagen übergeordneter oder untergeordneter Ebenen nur dann öffentliche Stellungnahmen abgeben können, wenn eine «besondere Betroffenheit» gemäss Definition bundesgerichtlicher Rechtsprechung (siehe Beispiel unten) vorliegt.
2. Vertreter von kantonalen und kommunalen Exekutiven dürfen keinen Einfluss auf die Wahl von unter- oder übergeordneten Behördenmitgliedern nehmen.
3. Er hat zu prüfen, mit welchen ergänzenden Beschlüssen und formellen Schritten die in Punkt 1 und 2 geforderten rechtlichen Rahmenbedingungen möglichst umgehend in die Praxis umgesetzt werden können.

Begründung:

Zu Punkt 1:

In letzter Zeit nehmen die Abstimmungsempfehlungen von Gemeindeexekutiven zu Vorlagen des Kantons und des Bundes zu. Auch der Regierungsrat selber reiht sich neuerdings immer öfter in diesen Reigen ein, indem auch er Abstimmungsempfehlungen zu nationalen Abstimmungsvorlagen abgibt.

Basierend auf Artikel 34 der Bundesverfassung kann die bundesgerichtliche Rechtsprechungspraxis etwa wie folgt zusammengefasst werden: Für die behördliche Information an die Stimmbürger im Vorfeld von

Abstimmungen gilt der Grundsatz, dass das Gemeinwesen in verschiedener Hinsicht grosse Zurückhaltung üben soll. Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit garantiert, dass jede Stimmbürgerin, jeder Stimmbürger den Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen kann. Diese Freiheit wird grundsätzlich als gefährdet betrachtet, wenn das Gemeinwesen mit Informationen in den Abstimmungskampf eingreift. Die Freiheit der Meinungsbildung schliesst an sich jede direkte Einflussnahme der Behörden aus, die geeignet wäre, die freie Willensbildung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger im Vorfeld von Abstimmungen und Wahlen zu verfälschen. Die Behörden haben sich somit grundsätzlich aus dem Abstimmungskampf herauszuhalten, es sei denn, sie nehme bei Abstimmungen im eigenen Zuständigkeitsbereich eigentliche Informationspflichten wahr.

Interventionen bei übergeordneten Abstimmungen sind gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechungspraxis dann zulässig, wenn eine besondere Betroffenheit vorliegt. Beispiel: Eine Vorlage für den Bau einer Umfahrungsstrasse wird durch den Kanton zur Abstimmung gebracht. Die direkt betroffene Gemeinde konnte in einem solchen Fall eine Abstimmungsempfehlung abgeben, weil sie direkt und anders als die restlichen Gemeinden des Kantons von dieser Vorlage betroffen war. In jüngster Zeit hat das Bundesgericht seine Praxis weiter gelockert, was zu der beschriebenen Häufung von Einflussnahmeversuchen sowohl von Gemeindeexekutiven wie auch des Regierungsrates führte.

Mit diesem Vorstoss wird die Auffassung vertreten, dass der ausufernden Entwicklung Halt zu gebieten ist und entsprechend kantonale Bestimmungen vorzusehen sind, welche die bis vor kurzem geltende Bundesgerichtsrechtsprechungspraxis bezüglich Stellungnahmen durch untergeordnete Behörden zu Abstimmungen und Wahlen auf übergeordneter Ebene auf Fälle der besonderen Betroffenheit beschränken. Persönliche Abstimmungsempfehlungen von einzelnen Exekutivmitgliedern sind davon nicht betroffen.

Zu Punkt 2:

Ähnlich sieht die Sachlage bezüglich direkter Wahlempfehlungen aus. Zwar sind bislang keine Fälle bekannt, in denen kommunale oder kantonale Exekutiven direkt Empfehlungen für übergeordnete oder untergeordnete Ebenen abgegeben haben. Aber zunehmend sind Vertreter der erwähnten Gremien in Wahlkomitees vertreten und nehmen damit oder auch durch die Abgabe von sogenannten «Testimonials» Einfluss auf die Wahl von Personen, mit welchen sie nach erfolgter Wahl als gewählte Exekutivmitglieder wiederum offiziell zusammenarbeiten werden. Im positiven Fall der Wahl der unterstützten Person kann dadurch ein Beziehungsverhältnis entstehen, das auf der stillen Erwartung von Gegenleistungen beruht. Im negativen Fall der Wahl von Konkurrenten der unterstützten Person kann daraus ein durch Ressentiments belastetes Arbeitsverhältnis entstehen. In beiden Fällen werden dadurch Konstellationen geschaffen, die im Lichte der möglichst grossen Unabhängigkeit der verschiedenen Staatsebenen als nicht wünschenswert zu bezeichnen sind. Deshalb ist auch für solche Konstellationen eine Regelung anzustreben, die einer Vermischung von Interessen vorbeugt.

Die unter Punkt 1 und 2 beschriebenen Veränderungen in der Praxis führen im Resultat zu einem Vertrauensverlust in der Bevölkerung. Diese wählt zwar Parteien und Köpfe, hat aber nach wie vor den Anspruch, dass die gewählten Exekutiven die Interessen der Bevölkerung insgesamt wahrnehmen und vertreten. Mit der zunehmenden und oft parteipolitisch motivierten Aufgabe der bis vor kurzem praktizierten Zurückhaltung wird ein wichtiges Vertrauenskapital vergeben, was nicht wünschenswert ist.

Zu Punkt 3:

Die geforderte Umsetzung von Punkt 1 und 2 kann insbesondere im Falle, dass entsprechende Gesetze angepasst werden müssen, längere Zeit dauern. Um zu verhindern, dass bis zum Inkrafttreten derselben die politischen Sitten hüben und drüben weiter verfallen, ist es deshalb wichtig zu prüfen, welche weiteren Möglichkeiten bis zum ordentlichen Inkrafttreten von allfälligen Gesetzesanpassungen ergriffen werden können, um eine möglichst umgehende Rückkehr zur bis vor kurzem herrschenden Zurückhaltung zu ermöglichen.

Antwort des Regierungsrates

Die in der Bundesverfassung verankerte Garantie der politischen Rechte (Art. 34 Abs. 2 BV) schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. Die Stimmberechtigten dürfen weder bei der Bildung noch bei der Äusserung ihres politischen Willens unter Druck gesetzt oder in unzulässiger Weise beeinflusst werden. Sie sollen ihre politische Entscheidung gestützt auf einen gesetzeskonformen sowie möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen können. Damit gewährleistet die Abstimmungsfreiheit die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung.

Zu Ziffer 1

Aus Artikel 34 Absatz 2 BV leitet das Bundesgericht eine Verpflichtung der Behörden auf korrekte und zurückhaltende Information im Vorfeld von Abstimmungen ab. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Informationen bzw. Interventionen der Behörden bei Abstimmungen im eigenen Gemeinwesen, wo die Behörden einen gewissen Informationsauftrag haben, und solchen in einem anderen Gemeinwesen. Interventionen bei einer Abstimmung eines anderen Gemeinwesens – z. B. eines Kantons bei einer Bundesabstimmung oder einer Gemeinde bei einer kantonalen Abstimmung – sind gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung dann zulässig, wenn das Gemeinwesen am Ausgang der Abstimmung «ein unmittelbares und besonderes Interesse» hat, d.h. wenn es besonders, mithin stärker als andere Kantone oder Gemeinden betroffen ist. In einem jüngeren Urteil hat das Bundesgericht seine Rechtsprechung dahingehend präzisiert, dass sich die Kantone zu einer Bundesabstimmung auch dann äussern dürfen, wenn der Ausgang einer eidgenössischen Abstimmung mehrere oder alle Kantone namhaft betrifft. Ist die Intervention zulässig, so ist das Gemeinwesen in der Art und Weise der Intervention freier als eine Behörde, die im Hinblick auf eine Sachabstimmung im eigenen Gemeinwesen einen erläuternden Bericht verfasst, es ist aber stets gehalten seine Interessen «in objektiver und sachlicher Weise» zu vertreten. Diese Rechtsprechung wird in der Lehre mehrheitlich unterstützt, auch wenn in letzter Zeit einzelne Autoren postulierten, Kantone und Gemeinden sollten sich bei Stellungnahmen zu Abstimmungen in anderen Gemeinwesen auch ohne besondere Betroffenheit äussern können.

Der Berner Regierungsrat hat sich in den vergangenen Jahren mehrfach bei eidgenössischen Abstimmungen aktiv geäussert, wenn die betreffende Vorlage nach seiner Auffassung den Kanton Bern besonders betraf. Gemäss einer Zusammenstellung der Staatskanzlei hat der Regierungsrat in der Zeit von Juni 2014 bis November 2020 zu 15 von 53 eidgenössischen Vorlagen mit einer Medienmitteilung Stellung bezogen. Der Regierungsrat hat sich in seinen Stellungnahmen an die bundesgerichtlichen Vorgaben gehalten. Es dürfte auch zutreffen, dass sich einige Gemeinden in den letzten Jahren vermehrt zu kantonalen oder eidgenössischen Vorlagen geäussert haben. Der Regierungsrat hat jedoch keine Kenntnis davon, dass dies in Fällen geschehen wäre, in denen die sich äussernden Gemeinden nicht eine besondere bzw. namhafte Betroffenheit hätten geltend machen können. Zu den allermeisten eidgenössischen und kantonalen Abstimmungsvorlagen äussern sich die Gemeinden nicht. Nach Auffassung des Regierungsrats besteht hier kein Bedarf an gesetzlicher Regulierung.

Zu Ziffer 2

Anders als bei Sachabstimmungen fehlt den Behörden bei Wahlen jeder Informationsauftrag zu inhaltlichen Fragen. Die Behörden müssen parteipolitisch neutral bleiben, es gilt ein Interventionsverbot. Diese Regel wird von den Kantons- und Gemeindebehörden beachtet. Wie die Motionäre und die Motionärin selber ausführen, sind bisher im Kanton Bern keine Fälle bekannt, in denen kommunale oder kantonale Exekutiven direkt Empfehlungen zu Wahlen auf übergeordneter oder untergeordneter Ebene abgegeben haben.

Anders verhält es sich bezüglich privater Stellungnahmen einzelner Behördenmitglieder in einem Wahlkampf. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung dürfen Mitglieder einer Behörde gestützt auf die verfassungsrechtliche Meinungsäusserungsfreiheit als Privatpersonen eine Wahlempfehlung zugunsten von kandidierenden Personen auf anderen Staatsebenen abgeben. Sie dürfen aber solchen Interventionen keinen unzutreffenden amtlichen Anstrich geben. In der Schweiz ist es denn auch durchaus üblich, dass sich Politikerinnen und Politiker – beispielsweise mit kurzen Statements auf Wahlflyern – für Parteikolleginnen und -kollegen oder weitere ihnen nahestehende Kandidierende einsetzen. Der Regierungsrat teilt die in der Motion geäusserte Auffassung nicht, wonach mit einem solchen Vorgehen ein Beziehungsverhältnis geschaffen werde, das auf der stillen Erwartung auf Gegenleistung beruhe. Ebenso wenig kann er die Befürchtung nachvollziehen, wonach aufgrund solcher Wahlaufufe im Fall der Wahl von Konkurrenten der unterstützten Personen ein durch Ressentiment belastetes Arbeitsverhältnis entstehen könnte. Es gehört zu unserem politischen System, dass nach einer Wahl auch Personen in einem Exekutivgremium wieder miteinander zusammenarbeiten, die gegeneinander Wahlkampf geführt haben. Der Regierungsrat sieht auch in diesem zweiten Punkt keinen Regulierungsbedarf.

Aus den dargelegten Gründen beantragt der Regierungsrat die Ablehnung der Motion, weshalb sich Ausführungen zu Ziffer 3 des Vorstosses erübrigen.

Verteiler

– Grosser Rat