

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 276-2014
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2014.RRGR.1216

Eingereicht am: 25.11.2014

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Freudiger (Langenthal, SVP) (Sprecher/in)
Bühler (Cortébert, SVP)
Klopfenstein (Zweisimmen, FDP)
Grädel (Huttwil/Schwarzenbach, EDU)

Weitere Unterschriften: 43

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt: Nein

RRB-Nr.: 546/2015 vom 06. Mai 2015
Direktion: Staatskanzlei
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**



Keine Einmischung amtierender Regierungsratsmitglieder in kommunale und regionale Abstimmungen

Der Regierungsrat wird beauftragt, zuhanden des Grossen Rates die gesetzlichen Grundlagen zu entwerfen,

1. dass amtierende Regierungsratsmitglieder sich grundsätzlich nicht durch Abstimmungsempfehlungen oder Parteinahme in kommunale oder regionale Abstimmungen einmischen; ausgenommen hiervon sind kommunale oder regionale Abstimmungen über den ganzen Kanton betreffende Gebietsveränderungen; stets möglich bleibt zudem eine neutrale Information.
2. Ausgeschlossen ist namentlich eine entsprechende Abstimmungsempfehlung bzw. Parteinahme gemäss Ziffer 1
 - a. mittels Teilnahme und Äusserungen an Pressekonferenzen
 - b. in Interviews mit Medien
 - c. mittels schriftlichen oder elektronischen Rundschreiben
 - d. in allfälligen kantonalen Abstimmungsbotschaften

Begründung:

Gegenstand dieser Motion ist einzig die Einmischung amtierender Regierungsratsmitglieder in kommunale oder regionale Abstimmungen. Hier fehlen konkrete regulatorische Beschränkungen. Nicht von der Motion betroffen ist dagegen eine Parteinahme von Regierungsratsmitgliedern in kantonalen oder eidgenössischen Abstimmungen.

Regierungsratsmitglieder sind gewählt, um auf kantonaler (und allenfalls interkantonal) Ebene die Politik zu gestalten. Für eine Abstimmungsempfehlung bzw. Parteinahme bei kommunalen oder regionalen Abstimmungen besteht demgegenüber keine entsprechende demokratische Legitimation. Eine solche Einflussnahme ist denn auch nicht stufengerecht: Die Gemeindeautonomie ist im Kanton Bern ein verfassungsmässiger Grundsatz (Art. 109 Abs. 1 KV). Dieser Grundsatz wird – konsequent zu Ende gedacht – zumindest geritzt, wenn Regierungsratsmitglieder kommunale Abstimmungen einseitig zu beeinflussen beginnen. Gemeinden sollen selbst und ohne regierungsrätliche Einmischung über ihre Angelegenheiten bestimmen können. Gleiches gilt grundsätzlich auch für regionale Abstimmungen, zumal hier regelmässig regionale gemeinderechtliche Körperschaften (Gemeindeverbände; Regionalkonferenzen) oder zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben vorgesehene privatrechtliche Institutionen (z. B. Planungsregionen) bestehen. Es ist – soweit eine behördliche Einflussnahme überhaupt zulässig ist – Sache der demokratisch legitimierten Vertreter der Gemeinden (bzw. bei regionalen Abstimmungen allenfalls der Vertreter der regionalen Institutionen), eine Abstimmungsempfehlung zu vertreten, nicht aber der kantonalen Regierung. Eine berechtigte Ausnahme hiervon stellen kommunale bzw. regionale Abstimmungen über den ganzen Kanton betreffende Gebietsveränderungen dar.

Wie weit und wie einseitig eine solche Einflussnahme amtierender Regierungsratsmitglieder heute gehen kann, zeigt etwa der Newsletter 8/2014 der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektorin, mit welchem sie dem Projekt «Tram Region Bern» zum Durchbruch zu verhelfen versuchte. Folgende Passagen seien erwähnt:

- *«Sicher haben Sie auch schon gehört, was einige Tramgegner verbreiten: mit einem Nein zum Tram Region Bern am 28. September 2014 könne man den Weg bahnen für ein neues Projekt – natürlich ein besseres, breiter akzeptiertes und gleichzeitig billigeres. Das ist eine Illusion.»*
- Ein Bild, das einen überfüllten Bus zeigt, kommentierte die BVE-Direktorin wie folgt: *«So erlebe ich das regelmässig, meine Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion liegt auch an der 10-er-Strecke. Das Foto ist kein Selfie, das überlasse ich andern, eher ein Sardellfie. Wie auch immer: Es spricht für sich. So geht das nicht weiter!»*
- *«Sagen wir «Ja» zum Tram Region Bern.»*

Unabhängig von der Frage, wie man in der Sache selbst zur jeweiligen Abstimmungsvorlage steht, erscheint eine solche einseitige Parteinahme demokratiepolitisch fragwürdig und schadet letztlich auch einer sachlichen Auseinandersetzung.

Gegen eine neutrale Information ohne Parteinahme bzw. Abstimmungsempfehlung durch Regierungsratsmitglieder in kommunalen bzw. regionalen Abstimmungen ist grundsätzlich nichts einzuwenden. Dann aber ist es Sache der Stimmbürger auf Ebene der Gemeinden und Regionen, sich selbst eine Meinung zu bilden – unabhängig von einseitiger Beeinflussung durch amtierende Regierungsratsmitglieder.

Antwort des Regierungsrates

Die in der Bundesverfassung verankerte Garantie der politischen Rechte (Art. 34 BV) schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. Geschützt wird gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts insbesondere das Recht der Stimmberechtigten, weder bei der Bildung noch bei der Äusserung des politischen Willens unter Druck gesetzt oder in unzulässiger Weise beeinflusst zu werden. Die Stimmberechtigten sollen ihre politische Entscheidung gestützt auf einen gesetzeskonformen sowie möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen können. Die Abstimmungsfreiheit gewährleistet die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung.

Aus Artikel 34 Absatz 2 BV leitet das Bundesgericht eine Verpflichtung der Behörden auf korrekte und zurückhaltende Information im Vorfeld von Abstimmungen ab. Behördliche Informationen unterliegen den Geboten der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit. Sie müssen geeignet sein, zur offenen Meinungsbildung beizutragen und dürfen nicht in dominanter und unverhältnismässiger Art im Sinne eigentlicher Propaganda eine freie Willensbildung der Stimmberechtigten erschweren oder geradezu verunmöglichen.

Erhöhte Anforderungen sind zu beachten, wenn sich Behörden zu Abstimmungsvorlagen einer anderen Staatsebene äussern. Insbesondere gelten «Interventionen nach unten» gemäss der Rechtslehre als grundsätzlich unzulässig. So stellen Einmischungen der Kantone in Gemeindeabstimmungen im Grundsatz einen Verstoss gegen die Gemeindeautonomie dar. Vorbehalten bleiben Fälle, in denen die übergeordnete Körperschaft vom Abstimmungsgegenstand auf unterer Ebene besonders betroffen ist bzw. ähnlich berührt ist wie bei einer eigenen Vorlage. Hier ist eine amtliche Intervention des übergeordneten Gemeinwesens ausnahmsweise erlaubt, wie das Bundesgericht beispielsweise im Fall der Abstimmung zur Abtrennung des Laufentals vom Kanton Bern entschieden hat.¹ Die Behörde hat sich aber auch hier an die Gebote der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit zu halten und darf nicht «eigentliche Propaganda» betreiben.

Die Motionäre verweisen in der Begründung ihres Vorstosses auf die Gemeindeabstimmungen zum Projekt «Tram Region Bern». In diesem Fall war vor dem Hintergrund des soeben Ausführten eine behördliche Information des Kantons gerechtfertigt: Die Vorlage betraf ein kantonales Verkehrsinfrastrukturprojekt von überregionaler Bedeutung, das zum überwiegenden Teil von Bund und Kanton finanziert worden wäre. Der Grosse Rat hatte dem Vorhaben mit seinen Beschlüssen über das Angebot im öffentlichen Verkehr und zum entsprechenden Investitionsrahmenkredit zugestimmt.

Die Motion verlangt die Schaffung von Rechtsgrundlagen, die «amtierenden Regierungsratsmitgliedern» grundsätzlich verbieten soll, sich durch «Abstimmungsempfehlungen» und «Partei-nahme» in kommunale oder regionale Abstimmungen «einzumischen».

Der Regierungsrat sieht in dieser Sache keinen Regelungsbedarf. Wie oben ausgeführt wurde, haben sich die Kantone aus kommunalen Abstimmungskämpfen grundsätzlich herauszuhalten. Der Regierungsrat hält sich an diesen Grundsatz. Detaillierte gesetzliche Regeln zu erlassen für

¹ 114 Ia 427, siehe auch: PIERRE TSCHANNEN: Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 2011, S. 669, und MICHEL BESSON: Behördliche Information vor Volksabstimmungen, Bern 2003, S. 345 f.

die ganz wenigen Ausnahmefälle, in denen eine kantonale Stellungnahme zu kommunalen Urnengängen zulässig ist, rechtfertigt sich nicht. Die in der Motion angeregte Unterscheidung, wonach eine «neutrale Information» zulässig sein soll, nicht aber eine «Abstimmungsempfehlung bzw. Parteinahme», erscheint im Übrigen nicht als sachgerecht. In den wenigen Ausnahmefällen, in denen der Kanton wegen seiner besonderen Betroffenheit zu einer kommunalen Abstimmungssache Stellung nehmen darf, rechtfertigt diese besondere Betroffenheit eben auch, dass er inhaltlich (für oder gegen die Vorlage) Stellung nimmt.

Gesetzlich nicht verboten werden können Äusserungen, die Mitglieder des Regierungsrats als Privatpersonen machen. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung ist in diesem Punkt seit Jahren konstant und schliesst aus, dass einzelnen Mitgliedern einer Behörde die freie Meinungsäusserung zu einer Gesetzes- oder Sachvorlage untersagt wird. Als politische Akteure dürfen auch Behördenmitglieder – als Privatpersonen – gestützt auf die verfassungsrechtliche Meinungsäusserungsfreiheit an Abstimmungskampagnen teilnehmen und zur Annahme oder Ablehnung einer Vorlage aufrufen. Die Exekutivmitglieder haben dabei allerdings alles zu unterlassen, was ihren Interventionen einen amtlichen Anstrich geben könnte. In der Lehre wird diese Rechtsprechung eher kritisch beurteilt, da die Unterscheidung zwischen privatem und amtlichem Auftreten eines Behördenmitglieds in der Praxis nicht immer einfach ist.² Die Mitglieder des Berner Regierungsrats halten sich deshalb mit privaten Stellungnahmen in Abstimmungskämpfen zurück.

An den Grossen Rat

² HANGARTNER/KLEY: Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000; S. 1039 f.; TSCHANNEN: Staatsrecht S. 672.