

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 103-2017
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2017.RRGR.284

Eingereicht am: 10.05.2017

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Machado Rebmann (Bern, GPB-DA) (Sprecher/in)
Streit-Stettler (Bern, EVP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:



RRB-Nr.: 1326/2017 vom 06. Dezember 2017
Direktion: Staatskanzlei
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Punktweise beschlossen**
Ziffer 1: Annahme und gleichzeitige Abschreibung
Ziffer 2: Ablehnung

Transparente, objektive und ausgewogene Information durch die Mitglieder des Regierungsrates vor kantonalen, kommunalen und eidgenössischen Abstimmungen

Der Regierungsrat wird beauftragt,

1. sicherzustellen, dass die amtierenden Mitglieder des Regierungsrates vor kantonalen, kommunalen und eidgenössischen Abstimmungen transparent, objektiv und ausgewogen informieren
2. dem Grossen Rat eine Revision der Organisations- und Informationsgesetzgebung vorzulegen, um eine transparente, objektive und ausgewogene Information durch den Regierungsrat vor Abstimmungen gesetzlich zu verankern

Begründung:

Am 21. Mai 2017 stimmen die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger des Kantons Bern über die Umfahrung von Aarwangen ab bzw. über den Kredit für den Bau der Umfahrungsstrasse, da das Referendum ergriffen worden war. Im Vorfeld der Abstimmungen sind sechs von sieben Regie-

rungsratsmitgliedern dem Komitee «Ja zur Verkehrsumfahrung Aarwangen»¹ beigetreten. Die sechs Regierungsratsmitglieder erscheinen auf der Webseite des Komitees zum Teil mit ihren Parolen als «Gesundheitsdirektor Kanton Bern», «Finanzdirektorin Kanton Bern», «Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektor Kanton Bern», «Volkswirtschaftsdirektor Kanton Bern» und «Polizei- und Militärdirektor Kanton Bern».² «Ja zu mehr Sicherheit für die Schulkinder», sagt Barbara Egger-Jenzer als «Verkehrsdirektorin des Kantons Bern», lässt sich gar in ihrem regierungsamtlichen Büro filmen und lässt im Video verlauten: «Die Verkehrssanierung Aarwangen ist wichtig für die Region Oberaargau, ist aber wichtig für den ganzen Kanton Bern». Der Film ist auf der Webseite www.umfahrung-aarwangen.ch aufgeschaltet, wo er die Überschrift trägt «Verkehrsdirektorin Barbara Egger-Jenzer ist für die Verkehrssanierung» und «Verkehrsdirektorin Barbara Egger-Jenzer engagiert sich mit Herzblut für die Verkehrssanierung Aarwangen».

Artikel 34 Absatz 2 der Bundesverfassung garantiert die politischen Rechte und schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. Im Hinblick auf Abstimmungen wird den Behörden nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung Zurückhaltung auferlegt, weil die Willensbildung grundsätzlich den gesellschaftlichen und politischen Kräften vorbehalten sein soll. Ein eigentliches Eingreifen in den Abstimmungskampf ist nur ausnahmsweise und unter Beachtung der Objektivität, Verhältnismässigkeit und Transparenz erlaubt, soweit triftige Gründe dies rechtfertigen oder die Richtigstellung offensichtlich falscher Informationen von privater Seite dies erfordert. Gleiches gilt auch für das Auftreten von Behördenmitgliedern.³ In der neueren Rechtsprechung zählt mehr die Art und Weise der amtlichen Intervention. Zu prüfen ist, ob die Intervention in dominanter und unverhältnismässiger Art im Sinne eigentlicher Propaganda eine freie Willensbildung der Stimmberechtigten erschwert oder geradezu verunmöglicht. Die blosser Absicht der Behörden, die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zur Annahme einer Abstimmung zu bewegen, stiftet für sich allein keinen hinreichenden Interventionsgrund und ist damit nicht zulässig.⁴

Man wird nun anführen, dass die Regierungsräte nicht als Magistratspersonen, sondern als Bürgerinnen und Bürger im Abstimmungskomitee vertreten seien, ihr Engagement im Abstimmungskampf privater Natur sei und sie sich damit auf ihre Meinungsäusserungsfreiheit berufen könnten. Trotzdem bleibt die Einsitznahme von Regierungsratsmitgliedern in Komitees problematisch, da sie in vielen Fällen faktisch als Stellungnahme der Regierung selbst verstanden wird, ohne dass dabei die Zulässigkeit solcher Interventionen oder ihre Vereinbarkeit mit dem Kollegialitätsprinzip zur Sprache kämen. Die Abgrenzung zu einer offiziellen Stellungnahme wird insbesondere dann schwierig, wenn sich mehrere oder gar alle Regierungsratsmitglieder einem Komitee anschliessen.⁵ Aus diesem Grund drängt sich eine Regelung auf.

Denkbar wäre eine Änderung des Organisationsgesetzes des Kantons Bern (OrG)⁶, das u. a. die Organisation des Regierungsrates regelt. Artikel 2 Absatz 2 besagt, dass die Regierungsobliegenheiten Vorrang vor allen anderen Funktionen des Mitglieds des Regierungsrates haben. Hier müsste eine Ergänzung dahingehend erfolgen, dass die Mitglieder des Regierungsrates vor kantonalen, kommunalen und nationalen Abstimmungen als Privatpersonen *öffentlich* keine Stellung

¹ <http://www.verkehrssanierung-ja.ch/de/home-3.html>

² <http://www.verkehrssanierung-ja.ch/de/komitee-6.html>

³ Gerold Steinmann, Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen 2014, N 24 zu Art. 34 mit Verweis auf BGE 119 Ia 271 E. 3d, 275 und BGE 1C_412/2007 [18.07.2008], E. 6.5, ZBI 2010, 507

⁴ Pierre Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Auflage, Bern 2016, N 11 ff., S. 687 f.

⁵ Lorenz Lager, Kantonale Interventionen bei eidgenössischen Abstimmungen, ZBI 118/2017, S. 195 f.

⁶ BSG 152.01

zu den Vorlagen beziehen und nicht in Abstimmungskomitees vertreten sind. Damit soll ein dominantes, privates Engagement der Magistratsperson verhindert werden, das von der Stimmbürgerin kaum mehr von einem amtlichen Engagement unterschieden werden kann. Nach dem OrG informiert der Regierungsrat in seiner amtlichen Funktion nach der Informationsgesetzgebung (IG⁷). Nach Artikel 16 Absatz 2 IG muss die amtliche Information unter anderem sachgerecht und klar erfolgen. Hier wäre zu ergänzen, dass vor kantonalen, kommunalen und nationalen Abstimmungen transparent, sachlich und ausgewogen informiert werden muss. Dies bedeutet, dass Argumente für und gegen eine Vorlage ausgewogen erörtert werden müssen und dass eine einseitige Argumentation oder Stellungnahmen nicht zulässig sind.

Der Abstimmungskampf für die Umfahrung Aarwangen macht exemplarisch eine Problematik deutlich, die bei jeder Abstimmung wieder auftreten kann. Unter anderem durch den Einsatz von neueren Medien wird eine angeblich «private» Äusserung eines Regierungsratsmitgliedes schnell «öffentlich». Tritt die Person mit dem amtlichen Magistratstitel auf oder ist sie als Magistratsperson bekannt, kann die Äusserung von der Stimmbürgerschaft nicht mehr von einer amtlichen bzw. offiziellen Stellungnahme unterschieden werden. Dies erlaubt der Magistratsperson, sich im Abstimmungskampf öffentlich in dominanter Weise zu äussern, ohne sich an die Vorgaben für die Abgaben von behördlichen Stellungnahmen halten zu müssen. Dies ist mit der Garantie der politischen Rechte, dem Schutz der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe der Stimmbürgerschaft nicht vereinbar.

Antwort des Regierungsrates:

Ausgangslage

Die in der Bundesverfassung verankerte Garantie der politischen Rechte (Art. 34 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.⁸

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 und solchen in einem anderen Gemeinwesen. Bei Sachabstimmungen *im eigenen Gemeinwesen* kommt den Behörden eine gewisse Beratungsfunktion zu. Die Informationen der Behörden sollen den Stimmberechtigten helfen, die Abstimmungsvorlage zu verstehen und einzuordnen. Diese unterstützende Funktion nehmen die Behörden mit den Abstimmungserläuterungen, aber auch in anderer Form wahr. Die jeweilige Behörde ist dabei nicht zur Neutralität verpflichtet – sie darf eine Abstimmungsempfehlung abgeben. Behördliche Informationen unterliegen aber den Geboten der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit. Sie müssen geeignet sein, zur offenen Meinungsbildung beizutragen und dürfen nicht in dominanter

⁷ Gesetz über die Information der Bevölkerung, BSG 107.1

⁸ BGE 143 I 78 E. 4.3.

und unverhältnismässiger Art im Sinne eigentlicher Propaganda eine freie Willensbildung der Stimmberechtigten erschweren oder geradezu verunmöglichen.⁹ – Behördliche Teilnahmen an einem Abstimmungskampf *ausserhalb des eigenen Zuständigkeitsbereichs* sind dagegen nur unter einschränkenden Bedingungen zulässig. Demnach ist die Intervention etwa eines Kantons in einer kommunalen Angelegenheit ausnahmsweise dann möglich, wenn der Kanton vom fraglichen Geschäft ähnlich wie im Fall einer eigenen Vorlage tangiert ist.¹⁰

Im Rahmen dieser Vorgaben der Bundesverfassung und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung enthält die bernische Gesetzgebung über die politischen Rechte weitere Regeln zur Behördeninformation im Vorfeld von Urnengängen. Danach obliegt die Erstellung der Abstimmungserläuterungen der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen des Grossen Rates (Art. 54 Abs. 1 PRG¹¹ i.V.m. Art. 39 Abs. 5 GO¹²). Der Regierungsrat hat die Stimmberechtigten über die kantonalen Abstimmungsvorlagen zu informieren (Art. 44 Abs. 1 PRG). Dabei beachtet er die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit (Art. 44 Abs. 2 PRG). Er hat die wichtigsten im parlamentarischen Entscheidungsprozess vertretenen Positionen darzulegen (Art. 44 Abs. 3 PRG) und darf keine von der Haltung des Grossen Rates abweichende Abstimmungsempfehlung vertreten (Art. 44 Abs. 4 PRG).

Von den *behördlichen Stellungnahmen* des Regierungsrats zu unterscheiden sind Äusserungen einzelner Regierungsmitglieder, die diese *als Privatpersonen* machen. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung 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. Laut Bundesgericht, *«ist es üblich, dass Behördenmitglieder etwa bei der Unterzeichnung von Aufrufen als Mitglieder von Abstimmungskomitees oder bei persönlichen Interventionen (namentlich in den Medien) ihren Namen auch mit ihrer amtlichen Funktion in Verbindung bringen, um ihre besondere Sachkunde und das politische Engagement für öffentliche Interessen hervorzuheben. Hingegen ist es nicht zulässig, wenn einzelne Behördemitglieder ihren individuellen (privaten) Interventionen und Meinungsäusserungen einen unzutreffenden amtlichen Anstrich geben und den Anschein erwecken, es handle sich dabei um eine offizielle Verlautbarung namentlich einer Kollegialbehörde.»* Ob eine Stellungnahme geeignet ist, einen derartigen falschen Anschein zu erwecken, *«entscheidet sich nach Massgabe der Wirkung, die sie auf den Adressaten, nämlich den durchschnittlich aufmerksamen und politisch interessierten Stimmbürger, ausübt.»*¹³

Ziffer 1

Die Motion verlangt in Ziff. 1 vom Regierungsrat sicherzustellen, dass seine Mitglieder vor kantonalen, kommunalen und eidgenössischen Abstimmungen transparent, objektiv und ausgewogen informieren. Diese Forderung ist nach Auffassung des Regierungsrates bereits heute erfüllt. Wie soeben dargelegt wurde, unterliegt die Informationstätigkeit des Regierungsrats *bei kantonalen*

⁹ Vgl. BGE 143 I 78 E. 4.4, 140 I 338 E. 5.1.

¹⁰ Vgl. BGE 114 Ia 427 E. 4c, 5b i.S. Intervention des Kantons Bern im Zusammenhang mit der Laufental-Abstimmung von 1983.

¹¹ Gesetz vom 5. Juni 2012 über die politischen Rechte (PRG; BSG 141.1).

¹² Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 4. Juni 2013 (GO; BSG 151.211).

¹³ BGE 130 I 290 E. 3.3.

Vorlagen einer eingehenden rechtlichen Regelung. Die darin verankerten Grundsätze der Vollständigkeit, Sachlichkeit, Transparenz und Verhältnismässigkeit decken sich mit den von den Motionärinnen geforderten Kriterien der Transparenz, Objektivität und Ausgewogenheit (vgl. Art. 44 PRG).

Von denselben Prinzipien lässt sich der Regierungsrat auch bei seiner Informationstätigkeit im Vorfeld von Urnengängen *ausserhalb seines Zuständigkeitsbereichs* leiten. Dementsprechend nimmt er zu eidgenössischen Vorlagen nur in ausgewählten Fällen und mit der nötigen Zurückhaltung Stellung. Zu kommunalen Vorlagen äussert er sich nur in absoluten Ausnahmefällen. Als Beispiele dafür seien die Abstimmungen über die Kantonszugehörigkeit dreier bernjurassischer Gemeinden erwähnt. Die dazu ergangenen Stellungnahmen des Regierungsrats standen im Einklang mit der bereits erwähnten Rechtsprechung des Bundesgerichts, die bei Interventionen in fremde Abstimmungen eine besondere Betroffenheit voraussetzt.¹⁴

Bei der von den Motionärinnen erwähnten Stellungnahme von Verkehrsdirektorin Barbara Egger-Jenzer zur Umfahrungsstrasse Aarwangen auf der Webseite eines Befürworterkomitees handelte es sich um eine Information im Vorfeld einer kantonalen Abstimmung, die den vorstehend wiedergegebenen Vorgaben des PRG – und damit letztlich auch den von den Motionärinnen geforderten Kriterien – entsprach. Sie beinhaltete auch nichts Neues, denn Frau Regierungsrätin Egger-Jenzer hatte sich bereits in der öffentlichen Debatte im Grossen Rat „mit Herzblut“ für den Kreditantrag eingesetzt. Im Weiteren wurde damit die Haltung der klaren Mehrheit des Grossen Rates wiedergegeben.

Auch die von den Motionärinnen kritisierte Einsitznahme von Regierungsmitgliedern im privaten Abstimmungskomitee «Ja zur Verkehrsumfahrung Aarwangen» war nach der zitierten Rechtsprechung des Bundesgerichts rechtlich zulässig und ist nicht zu beanstanden.

Dies gilt erst recht bei eidgenössischen Abstimmungen, wo die Mitgliedschaft eines kantonalen Regierungsmitglieds in einem Abstimmungskomitee in keinem Spannungsfeld zur behördlichen Informationspflicht steht, und mitunter, etwa bei einem Kantonsreferendum, sogar angezeigt sein kann. So kann ein Regierungsmitglied im Interesse des Kantons bei seiner Intervention im Abstimmungskampf auf nationaler Ebene freier agieren als bei einer Vorlage im eigenen Gemeinwesen. An der bisherigen Praxis, wonach Regierungsmitglieder des Kantons Bern – nicht anders als ihre Kolleginnen und Kollegen aus anderen Kantonen – zuweilen in privaten Abstimmungskomitees von Bundesvorlagen mitwirken, drängt sich daher keine Änderung auf. Dass schliesslich ein Regierungsmitglied als Privatperson einem Abstimmungskomitee bei einer *kommunalen* Abstimmung beitrifft, ist aus rechtlichen Gründen mit Hinblick auf das vorher Ausgeführte nicht ausgeschlossen.

Aus den dargelegten Gründen ist der Regierungsrat der Auffassung, dass die Forderungen gemäss Ziffer 1 der Motion bereits erfüllt sind. Er beantragt daher, die Motion in diesem Punkt anzunehmen und gleichzeitig abzuschreiben.

Ziffer 2

Die Art und Weise, wie der Regierungsrat im Vorfeld einer kantonalen Abstimmung informiert, ist bereits umfassend in Artikel 44 PRG geregelt. Eine Ergänzung dieser erst vor relativ kurzer Zeit

¹⁴ Vgl. BGE 143 I 78 E. 4.7.

erlassener Regelung ist nicht angezeigt. Die Forderung der Motionärinnen, öffentliche Äusserungen einzelner Regierungsmitglieder auch zu eidgenössischen oder kommunalen Vorlagen gesetzlich zu verbieten, stünde zudem im Widerspruch zur in der Bundesverfassung garantierten Meinungsäusserungsfreiheit. Der Regierungsrat beantragt daher, Ziffer 2 der Motion abzulehnen.

Verteiler

- Grosser Rat