

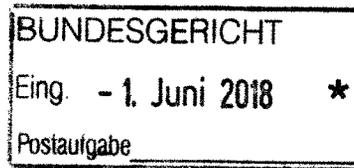


Doppel  
BUNDESGERICHT  
TRIBUNAL FEDERAL  
TRIBUNALE FEDERALE

1C\_239 - ACT. 11

CH-3003 Bern  
BK, TWA

EINSCHREIBEN  
Schweizerisches Bundesgericht  
Erste öffentlich-rechtliche Abteilung  
CH-1000 Lausanne 14



Unser Zeichen: TWA  
Bern, 31. Mai 2018

**Vernehmlassung der Bundeskanzlei zur Beschwerde 1C\_239/2018 betreffend die Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 über das Bundesgesetz über Geldspiele (Geldspielgesetz)**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Herren

Die Bundeskanzlei dankt für die Gelegenheit, sich zu der Beschwerde 1C\_239/2018 betreffend die Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 über das Bundesgesetz über Geldspiele (Geldspielgesetz) zu äussern, und nimmt wie folgt Stellung.

**Formelle Erwägungen**

1. Die Beschwerdeführer machen geltend, die Bundeskanzlei (BK) respektive das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) verletzen die Abstimmungsfreiheit gemäss Artikel 34 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV, SR 101), indem sie ein Video zur Volksabstimmung über das Geldspielgesetz veröffentlichen bzw. dieses verbreiten.

2. Seit der Volksabstimmung vom 5. Juni 2016 ergänzen solche Videos die amtlichen Abstimmungserläuterungen und informieren die Stimmberechtigten über die zur Abstimmung stehenden Vorlagen. Die Abstimmungsvideos werden formell nicht vom Bundesrat verabschiedet, basieren hinsichtlich Struktur und Text aber auf den Abstimmungserläuterungen, welche den Stimmberechtigten als Heft direkt zugestellt werden. In der Lehre wurden die Videos denn auch als „Visualisierung der Abstimmungserläuterungen“ bezeichnet (BIAGGINI, BV-Kommentar, 2. Auflage, Zürich 2017, Art. 34, Rz. 19). Es stellt sich daher zunächst die Frage, ob die Abstimmungsvideos dem Bundesrat zuzurechnen sind und folglich wegen Artikel 189 Absatz 4 BV überhaupt als taugliches Anfechtungsobjekt für eine Beschwerde an das Bundesgericht in Betracht kommen (STEINMANN, BSK Bundesgerichtsgesetz, Art. 82, Rz. 95).



3. Nach Auffassung der Bundeskanzlei darf die Bestimmung in Artikel 189 Absatz 4 BV nicht zu eng ausgelegt und einzig auf Akte angewendet werden, die der Bundesrat bzw. die Bundesversammlung formell verabschiedet. Diese Ansicht scheint auch das Bundesgericht zu vertreten, wenn es feststellt, die Unanfechtbarkeit der Erläuterungen gelte nicht nur für das Informationshandeln des Gesamtbundesrates, sondern erstrecke sich auch auf Äusserungen einzelner Bundesräte, wenn diese im Vorfeld von Abstimmungen im Wesentlichen den Inhalt der Erläuterungen wiedergeben (BGE 138 I 61, E. 7.2). Diese Praxis ist sachlich richtig, weil sie der Informationspflicht des Bundesrates und dem in Artikel 189 Absatz 4 BV zum Ausdruck gebrachten Gewaltenteilungsverständnis Rechnung trägt (siehe dazu AB 1998 S 258; AB 1998 S 1017f.; AB 1998 N 1465; AB 1999 N 1011). Der Bundesrat hat gemäss Artikel 180 Absatz 2 BV und Artikel 10 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG, SR 172.010) einen allgemeinen Informationsauftrag, der für den Bereich der politischen Rechte in Artikel 10a und 11 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1) konkretisiert wird.

4. In Bezug auf die Zuordnung behördlicher Informationshandlungen kommt es entscheidend darauf an, ob der jeweilige Akt aus Sicht der Öffentlichkeit vom Gesamtbundesrat oder einer hierarchisch untergeordneten Stelle ausgeht (BESSON, Der Schutz der politischen Rechte auf Bundesebene, in: Schindler (Hrsg.), Aus der Werkstatt des Rechts: Festschrift zum 65. Geburtstag von Heinrich Koller, Basel 2006, S. 232).

5. Die Abstimmungsvideos werden auf dem YouTube-Kanal des Bundesrates publiziert und auf dem Webportal des Bundesrates ([www.admin.ch](http://www.admin.ch)) eingebunden. Gemäss Impressum des YouTube-Kanals publiziert die Schweizerische Bundeskanzlei auf dieser Plattform Videos über die Tätigkeiten und Entscheide des Bundesrates. Als Rechtsgrundlage werden Artikel 10 und 11 RVOG, d.h. die allgemeinen Informationsaufgaben und -pflichten des Bundesrates, angegeben. Die Abstimmungsvideos sind mit dem Logo der Schweizerischen Eidgenossenschaft ausgestattet und folgen hinsichtlich Struktur und Text den schriftlichen Abstimmungserläuterungen: Neben der objektiven Erklärung der Vorlage werden die Pro- und Contra-Argumente sowie die Abstimmungsempfehlung von Bundesrat und Parlament wiedergegeben. Ferner sind die Abstimmungsvideos auch in Gebärdensprache publiziert. Alle diese Elemente machen die primäre Funktion der Abstimmungsvideos deutlich, den gesetzlichen Informationsauftrag des Bundesrates umzusetzen. Nach Ansicht der Bundeskanzlei werden die Abstimmungsvideos in der Öffentlichkeit auch in diesem Sinne wahrgenommen.

6. Das Abstimmungsvideo stellt damit kein taugliches Anfechtungsobjekt für eine Beschwerde an das Bundesgericht dar. Auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten sowie die subsidiäre Verfassungsbeschwerde ist deshalb nicht einzutreten. Sollte das Bundesgericht entgegen der Ansicht der Bundeskanzlei auf eine der Beschwerden eintreten, so sind diese aus den nachfolgenden Gründen als unbegründet abzuweisen.

### **Materielle Erwägungen**

1. Die Beschwerdeführer machen geltend, die Abstimmungsvideos des Bundes seien an sich ein unzulässiges Medium und würden den Informationsauftrag gemäss Artikel 10a Absatz 1 und 2 BPR überschreiten. Die Videos seien unverhältnismässige Informationsmittel, weil die Gegner von Behördenvorlagen nicht über die notwendigen (finanziellen) Mittel verfügen würden, solche Videos zu produzieren und zu verbreiten.

2. Die Abstimmungsfreiheit gemäss Artikel 34 Absatz 2 BV soll es jedem Stimmberechtigten ermöglichen, gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung eine Entscheidung treffen zu können. Dazu müssen möglichst alle Argumente mit gleicher Chance geäussert,



verbreitet, diskutiert sowie nach Vor- und Nachteilen abgewogen werden können, bevor entschieden wird (BGE 113 Ia 295 E. 3a). Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bedingt gerade diese Zielsetzung, dass die Behörden über ihre Stellungnahme informieren und ihre Auffassung der öffentlichen Interessen darlegen, namentlich indem sie die Abstimmungsvorlagen erläutern (vgl. BGE 114 Ia 427, E. 5c). Aus diesem Grund können die Abstimmungserläuterungen auch direkt gestützt auf Artikel 34 Absatz 2 BV herausgegeben werden (PIRKER, Behördliche Interventionen in Abstimmungskämpfe, AJP 2017, S. 1373).

3. Die Abstimmungsvideos dienen dieser Zielsetzung. Sie gehören seit der Abstimmung vom 5. Juni 2016 zur Informationspraxis, sind damit etabliert und tragen den veränderten Informationsbedürfnissen der Stimmberechtigten Rechnung. Die Nutzungszahlen bestätigen das Interesse am Informationsangebot, zeigen gleichzeitig aber auch die im Vergleich zu den schriftlichen Abstimmungserläuterungen geringere Bedeutung für die Meinungsbildung. Der Nationalrat hat sich im Rahmen der *Parlamentarischen Initiative 16.441 Rutz – Verhältnismässigkeit bei der Information der Stimmberechtigten* mit der Zulässigkeit von Abstimmungsvideos befasst. Die Initiative beabsichtigte Artikel 10a BPR zu ergänzen und dem Bundesrat zu untersagen, Abstimmungsvideos zu produzieren und zu verbreiten. Der Nationalrat gab der Parlamentarischen Initiative am 13. Juni 2017 auf Antrag der Staatspolitischen Kommission mit 65 gegen 111 Stimmen keine Folge. Im Rahmen der Debatte wiesen die Kommissionssprecherinnen daraufhin, das BPR mache dem Bundesrat keine Vorgaben in Bezug auf die nutzbaren Kommunikationskanäle und beschränke diese nicht. Vielmehr begnüge sich das Gesetz darauf, die Grundsätze des Informationshandelns wie namentlich die Vollständigkeit, die Sachlichkeit, die Transparenz und die Verhältnismässigkeit der Informationen vorzugeben (AB 2017 N 1075).

4. Die Abstimmungsvideos können daher nicht an sich als unverhältnismässige Informationsmittel angesehen werden und sind nicht *a priori* unzulässig. Sie müssen jedoch den in Artikel 10a BPR niedergelegten Informationsgrundsätzen genügen.

5. Die Beschwerdeführer bestreiten die Vollständigkeit der Information, weil nicht alle das Referendum unterstützenden Organisationen erwähnt werden, sondern allgemein von verschiedenen Kreisen die Rede sei. Im Gegensatz dazu seien die – in den Augen der Beschwerdeführer – wichtigsten Akteure der Befürworter, Bundesrat und Parlament, namentlich genannt. Die Argumente würden überdies unsachlich dargelegt, da die befürwortenden Argumente als Fakten in direkter Rede und die gegnerischen Argumente als Behauptungen in indirekter Rede vorgetragen werden.

6. Die Rügen sind haltlos und zeigen, dass die Beschwerdeführer Sinn und Zweck der behördlichen Abstimmungsinformationen verkennen. Es ist nicht die Aufgabe des Bundesrates, die Öffentlichkeit darüber zu informieren, welche zivilgesellschaftlichen Akteure sich für oder gegen eine Vorlage aussprechen. Das gilt insbesondere im Bereich des Referendumsrechts, das formal kein Referendumskomitee voraussetzt (Art. 59 ff. BPR), sondern das Sammeln und Einreichen von Unterschriften jedenfalls juristisch durch eine unbegrenzte Anzahl Akteure zulässt. Die Grundsätze der Vollständigkeit und der Sachlichkeit gebieten es in dieser Konstellation geradezu, auf eine Aufzählung der Akteure zu verzichten und sich damit nicht dem Vorwurf der Unvollständigkeit auszusetzen. Der Begriff verschiedene Kreise deutet demgegenüber an, dass die Gegnerschaft eine gewisse politische Breite hat. Dass sich Bundesrat und Parlament in direkter Rede an die Stimmberechtigten wenden, ist dem Umstand geschuldet, dass es um ihre Erläuterungen an die Stimmberechtigten geht und sie diesen eine Abstimmungsempfehlung abgeben. Die Argumente der Referendumsführer sind nicht die Argumente der Behörden und müssen zitiert werden. Dazu bedient man sich gemeinhin der indirekten Rede.



7. Die Beschwerdeführer machen ferner geltend, es werde im Abstimmungsvideo nur ein Referendumskomitee erwähnt und ausserdem nicht klargestellt, dass das zweite – unerwähnte – Komitee keine ausländischen Zahlungen erhalten habe. Gemäss Artikel 11 Absatz 2 Satz 3 BPR teilen die Urheberkomitees von Initiativen und Referenden dem Bundesrat ihre Argumente mit. Der Bundesrat ist von Gesetzes wegen verpflichtet, diese in seinen Abstimmungserläuterungen zu berücksichtigen. Gemäss Praxis erhalten die Komitees gegenwärtig jeweils eine A4-Seite zur Darlegung ihrer Argumente. Haben mehrere Komitees das Referendum ergriffen, so müssen sie sich zur Formulierung ihrer Ausführungen absprechen. Diese Praxis kam auch im vorliegenden Fall zum Tragen. Auf der entsprechenden Seite in den Abstimmungserläuterungen für die Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 ist nur von einem Komitee die Rede und für weiterführende Informationen wird nur auf die Webseite [www.gsg-nein.ch](http://www.gsg-nein.ch) verwiesen. Da die Abstimmungsvideos auf den schriftlichen Abstimmungserläuterungen basieren, ist die alleinige Erwähnung des entsprechenden Komitees im Abstimmungsvideo nicht zu beanstanden. Eine Differenzierung nach Komitee war nicht geboten. Im Übrigen entspricht die auf das erwähnte Komitee bezogene Aussage zu den ausländischen Zuwendungen den Tatsachen.

8. Sollte das Bundesgericht entgegen der Ansicht der Bundeskanzlei auf die Rügen gegen die Abstimmungsvideos eintreten, so erweisen sich diese wie dargelegt als unbegründet.

9. Falls das Bundesgericht das Abstimmungsvideo wegen Verletzung der Abstimmungsfreiheit gemäss Artikel 34 Absatz 2 BV gleichwohl beanstandet, so beantragt die Bundeskanzlei, die Volksabstimmung nicht abzusetzen bzw. das Ergebnis der Volksabstimmung nicht aufzuheben. Gemäss Rechtsprechung hebt das Bundesgericht einen Urengang oder eine Abstimmung nur auf, wenn die gerügten Unregelmässigkeiten erheblich sind und das Ergebnis beeinflussen haben könnten (BGE 135 I 292, E. 4.4). Zehn Tage vor der Volksabstimmung wurde das vorliegende Abstimmungsvideo von rund 14 500 Personen angeklickt. Im Vergleich mit früheren Volksabstimmungen verzeichnet es damit zum gleichen Zeitpunkt unterdurchschnittliche Zugriffszahlen (vgl. etwa Abstimmung vom 21.5.2017 über das Energiegesetz: rund 29 500 Aufrufe; Abstimmung vom 24.9.2017 über die Altersvorsorge 2020: rund 43 700 Aufrufe; Abstimmung vom 24.9.2017 über den Bundesbeschluss über die Ernährungssicherheit: rund 24 300 Aufrufe). Sollte das Bundesgericht wider Erwarten eine Unregelmässigkeit feststellen, so wäre diese als gering einzustufen. Angesichts der überdies bescheidenen Nutzung des vorliegenden Abstimmungsvidéos kann selbst im Falle eines sehr knappen Ergebnisses nicht von einer massgeblichen Beeinflussung des Abstimmungsergebnisses ausgegangen werden.

10. Schliesslich monieren die Beschwerdeführer eine angeblich dominante Rolle der Behörden und ihnen zuzuordnender Organisationen. Die Vorbringen sind sehr allgemein gehalten und werden nicht belegt. Nach Auffassung der Bundeskanzlei sind sie daher nicht hinreichend begründet und damit abzuweisen.

Freundliche Grüsse

Walter Thurnherr  
Bundeskanzler