

5971

Bericht

des

**Bundesrates an die Bundesversammlung
über die Beigabe einer amtlichen Erläuterung zu den
Abstimmungsvorlagen (Postulat Häberlin)**

(Vom 1. Dezember 1950)

Herr Präsident!

Hochgeachtete Herren!

In der Sitzung des Nationalrates vom 19. März 1946 begründete Herr Nationalrat Häberlin ein Postulat vom 10. Dezember 1945, das folgenden Wortlaut hatte:

«Bei kantonalen Abstimmungen ist es üblich, dass alle Stimmberechtigten zum Text der Abstimmungsvorlage hinzu noch eine von amtlicher Seite verfasste Erläuterung (Weisung) erhalten. Da dies im Interesse einer sachlichen Aufklärung der Stimmberechtigten liegt, laden wir den Bundesrat ein, die Frage zu prüfen, ob bei eidgenössischen Abstimmungen nicht das gleiche Verfahren eingeschlagen werden sollte.»

In Beantwortung dieses Postulates stellte der Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements fest, dass schon am 1. Juli 1875, also knapp ein Jahr nach Annahme der Bundesverfassung von 1874, die eidgenössischen Räte den Bundesrat eingeladen hatten, zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten, ob nicht vor den eidgenössischen Abstimmungen die Bundesversammlung oder der Bundesrat eine Botschaft oder einen Bericht zur Abstimmungsvorlage an die Stimmberechtigten herausgeben sollten, wie dies in verschiedenen Kantonen geschieht. Der Vertreter des Bundesrates fugte bei, dass die nämliche Frage seither noch Gegenstand von fünf weiteren Postulaten bildete, zuletzt eines vom Nationalrat angenommenen Postulats Reichling vom 27. März 1934.

Auch das Postulat Häberlin wurde im Nationalrat ohne Widerspruch erheblich erklärt, nachdem der Bundesrat erklärt hatte, es zur Prüfung entgegenzunehmen. Bevor noch der Bericht darüber erstattet werden konnte,

äusserten die Kommissionen der eidgenössischen Räte für die Behandlung der Finanzordnung 1951–1954, über die am 2./3. Dezember d. J. abgestimmt wird, dem Bundesrat gegenüber den Wunsch, es möchte dieser Vorlage ein solcher erläuternder Bericht mitgegeben werden. In Anbetracht der Tatsache, dass dieser Bundesbeschluss sich zum grossen Teil auf die Aufhebung früherer Massnahmen beschränkt und der Stimmbürger sich nur schwer ein klares Bild von der Tragweite dieses für die Zukunft des Landes so wichtigen Beschlusses machen kann, beschloss der Bundesrat, dem Wunsch der Kommissionen nachzukommen, obwohl die eidgenössischen Räte selbst sich zur Frage erläuternder Berichte weder dem Grundsatz nach noch in Einzelheiten ausgesprochen haben. Die besondern Umstände nötigten zu raschem Handeln. Und da für die Finanzvorlage ein Kommentar als geboten erachtet wurde, ergab sich von selbst die Beifügung eines solchen auch für die dem Volke gleichzeitig zur Abstimmung vorgelegte Änderung der Wahlgrundlage des Nationalrates.

Die dem Volk zur Abstimmung unterbreiteten Vorlagen gehen aus den Beratungen der gesetzgebenden Räte hervor. Insofern hätte die Erläuterung für die Abstimmung vom 3. Dezember von diesen Räten ausgehen sollen. Da es nicht mehr möglich war, ihnen einen Text dafür zu unterbreiten, verfassten und unterzeichneten wir selbst einen solchen, ersuchten aber die Präsidenten der beiden Räte, ihre Unterschrift ebenfalls beizusetzen; damit sollte hervorgehoben werden, dass der Inhalt der Vorlage dem (in diesem Falle fast einstimmigen) Willen der eidgenössischen Räte und nicht nur den Absichten des Bundesrates entspricht. Die beiden Ratspräsidenten schlossen sich dieser Auffassung an.

Der Bundesbeschluss über den Transport von Personen und Sachen mit Motorfahrzeugen auf öffentlichen Strassen (Autotransportordnung), gegen den das Referendum ergriffen worden ist, sollte möglichst bald zur Abstimmung gelangen, damit der noch zu fassende dringliche Beschluss zur Überbrückung des Zeitraums zwischen dem Ablauf der bisherigen Ordnung am 31. Dezember dieses Jahres und dem neuen Beschluss nicht länger als unbedingt nötig in Kraft bleiben muss. Wir haben diese Abstimmung auf den 25. Februar 1951 festgesetzt. Der Augenblick scheint uns deshalb gekommen, den Räten unsern Bericht über das Postulat Häberlin ungesäumt zu unterbreiten, um womöglich schon auf jene Abstimmung hin Ihre grundsätzliche Auffassung hinsichtlich der Erläuterung von Abstimmungsvorlagen zu kennen. Drei Fragen sind es, über welche wir den Entscheid der eidgenössischen Räte erbitten:

1. Sind überhaupt dem Bürger amtliche Erläuterungen zu den Abstimmungsvorlagen mitzugeben?
2. Soll es bei allen oder nur bei bestimmten Abstimmungen geschehen?
3. Soll die Erläuterung von der Bundesversammlung oder vom Bundesrat oder von beiden Behörden zusammen ausgehen?

In der ersten, grundsätzlichen Frage neigen wir zur Ansicht, dass die Erklärung einer Abstimmungsvorlage sich als nützlich, wo nicht sogar notwendig

erweisen kann, obwohl wir uns bewusst sind, dass keine Gewissheit darüber besteht, ein wie grosser Teil der Bürger einen solchen Bericht aufmerksam lesen wird. Immerhin scheint die Annahme uns begründet, dass viele Stimmberechtigte dankbar sein werden für eine Erläuterung, die sachlich gehalten ist und die in Drucksachen zu Abstimmungsvorlagen häufigen Schlagwörter vermeidet. Andererseits ist zuzugeben, dass die Zustellung eines amtlichen Kommentars, die in vielen Kantonen unbekannt ist, mit der ziemlich verbreiteten Empfindung nicht übereinstimmt, die Behörden sollten es vermeiden, sich in dieser Weise zu ihren eigenen Vorlagen zu äussern. Bei dieser Sachlage möchten wir den Entscheid den eidgenössischen Räten überlassen, würden es aber jedenfalls für angezeigt halten, während einiger Jahre einen Versuch mit der Neuerung zu machen.

Erklärt man sich im Prinzip mit erläuternden Berichten einverstanden, so ist in zweiter Linie zu entscheiden, ob sie allgemein oder nur bei bestimmten Vorlagen eingeführt werden sollen. Was einmal die auf dem Wege der Gesetzgebung dem Volk und den Ständen vorgeschlagenen, dem obligatorischen Referendum unterliegenden Verfassungsbestimmungen betrifft, sind jedenfalls keine rechtlichen Gründe gegen die Beigabe einer amtlichen Erläuterung ersichtlich.

Wie verhält es sich bei Gesetzen und Bundesbeschlüssen, die zufolge eines Referendumsbegehrens der Volksabstimmung unterworfen werden? In Beantwortung einer Kleinen Anfrage Gut hatten wir im Jahre 1941 gewisse Befürchtungen wegen des polemischen Charakters geäussert, den die Erläuterung eines Entwurfes, der Gegenstand eines Referendumsbegehrens gebildet hat, also umstritten ist, annehmen könnte. Nach erneuter Prüfung sind wir zum Schluss gekommen, dass es möglich sein sollte, eine Vorlage zu erläutern und zu vertreten, ohne Grund zu dem Vorwurf zu geben, man lasse den Bericht zu einer polemischen Streitschrift zur eigenen Verteidigung werden. Dies um so mehr, als heutzutage manche Gesetze sich so sehr mit fachtechnischen Fragen zu befassen haben, dass es am Platz ist, dem Bürger in dem Bemühen behilflich zu sein, die Aufgaben und den Zusammenhang der vorgeschlagenen Bestimmungen wenigstens in allgemeiner Weise zu erfassen. Zudem empfiehlt es sich, bei den Gesetzen gleich zu verfahren wie bei Verfassungsbestimmungen; es würde den Stimmberechtigten nicht einleuchten, weshalb sie im einen Falle einen Kommentar erhalten, im andern nicht.

Bei Verfassungssinitiativen kann es sich nicht um eine Erläuterung handeln, da die Behörden eine durch Volksbegehren vorgeschlagene Verfassungsbestimmung weder zu erklären noch zu kommentieren haben. Anders verhält es sich mit einer Darlegung der Gründe, aus welchen die Bundesversammlung dem Volk und den Ständen die Annahme oder die Verwerfung einer Initiative empfiehlt; es ist nicht einzusehen, wie man dem Bundesrat (oder den eidgenössischen Räten) das Recht bestreiten wollte, die im Beschluss der Bundesversammlung enthaltene Empfehlung der Annahme oder Verwerfung

zu begründen. Ein allfälliger Gegenentwurf der Bundesversammlung hinwiederum könnte ebensogut wie eine andere von den gesetzgebenden Räten ausgehende Vorlage Gegenstand eines erläuternden Berichts sein.

In dritter Linie ist zu entscheiden, von wem die Erläuterungen ausgehen sollen. Das Postulat Häberlin spricht sich hierüber nicht aus. Die zur Abstimmung gelangenden Entwürfe bilden das Ergebnis der Beratungen der eidgenössischen Räte. Es ist möglich, dass sie nicht mehr ganz den Absichten des Bundesrates entsprechen. Vom Standpunkt des öffentlichen Rechts und selbst der Logik läge es daher am nächsten, wenn die gesetzgebende Behörde selbst die Erläuterung verfasste, was die Verwaltung nicht hindern würde, bei der Ausarbeitung des Textes mitzuwirken. Dieses Verfahren wird z. B. in den Kantonen Bern und St. Gallen eingeschlagen. In der Eidgenossenschaft könnte es etwelche praktische Schwierigkeiten mit sich bringen, sofern wenigstens die beiden Räte nicht ihre Präsidenten ermächtigen würden, in ihrem Namen den Text zu unterzeichnen. Wir denken namentlich an den Fall, dass ein erläuternder Bericht in einem Zeitpunkt verfasst und versendet werden muss, in welchem die eidgenössischen Räte nicht versammelt sind. Wenn diese eine Delegation an ihre Präsidenten nicht für angängig erachten sollten, könnten wir uns aus praktischen Erwägungen der Auffassung anschliessen, dass die Erläuterung vom Bundesrat und nur von ihm ausgehen soll. Für diesen Fall möchten wir freilich um einen ausdrücklichen Auftrag in diesem Sinne ersuchen. Damit würde für den Bund das in einigen Kantonen, insbesondere in Zürich, beobachtete Verfahren übernommen.

Abschliessend ersuchen wir Sie, vom vorliegenden Bericht Kenntnis zu nehmen, über die aufgeworfenen Fragen Beschluss zu fassen und das Postulat Häberlin abzuschreiben.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 1. Dezember 1950.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Max Petitpierre

Der Bundeskanzler:

Leimgruber

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Beigabe einer amtlichen Erläuterung zu den Abstimmungsvorlagen (Postulat Häberlin) (Vorn 1. Dezember 1950)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1950
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	49
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	5971
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.12.1950
Date	
Data	
Seite	611-614
Page	
Pagina	
Ref. No	10 037 258

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.