

## Urteilkopf

145 I 175

10. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. Derrer gegen Schweizerische Nationalbank, Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren sowie Regierungsrat des Kantons Aargau (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten)  
1C\_216/2018 vom 10. Dezember 2018

## Regeste (de):

Art. 34 Abs. 2 BV; Zulässigkeit behördlicher Interventionen im Vorfeld einer eidgenössischen Volksabstimmung: Interventionen der Schweizerischen Nationalbank sowie von kantonalen Fachdirektorenkonferenzen. Die Schweizerische Nationalbank (SNB) war befugt, sich im Vorfeld einer eidgenössischen Volksabstimmung, welche ihren Aufgabenbereich betraf, öffentlich zur Sache zu äussern. Sie hatte dabei die für behördliche Interventionen im Abstimmungskampf geltenden Grundsätze zu beachten (E. 5.1 und 5.2). Die beanstandeten Ausführungen der SNB waren nachvollziehbar und trotz gewisser Vereinfachungen ausreichend sachlich und objektiv (E. 5.3). Interventionen von kantonalen Fachdirektorenkonferenzen in den Abstimmungskampf im Vorfeld einer eidgenössischen Volksabstimmung sind mit Blick auf Art. 34 Abs. 2 BV unzulässig (E. 6).

## Regeste (fr):

Art. 34 al. 2 Cst.; admissibilité des interventions des autorités dans le contexte d'une votation populaire fédérale: interventions de la Banque nationale suisse et des conférences spécialisées des directeurs cantonaux. La Banque nationale suisse (BNS) était autorisée à s'exprimer publiquement dans une campagne précédant une votation populaire fédérale qui concerne son domaine de compétence. Elle devait respecter les principes applicables aux interventions des autorités dans la campagne précédant une votation (consid. 5.1 et 5.2). La publication critiquée de la BNS était compréhensible et suffisamment objective sur le fond, malgré certaines simplifications (consid. 5.3). Les interventions des conférences spécialisées des directeurs cantonaux dans la campagne précédant une votation populaire fédérale ne sont pas admissibles en vertu de l'art. 34 al. 2 Cst. (consid. 6).

## Regesto (it):

Art. 34 cpv. 2 Cost.; ammissibilità di interventi di autorità nella campagna precedente una votazione popolare federale: interventi della Banca nazionale svizzera e di Conferenze dei direttori cantonali competenti. La Banca nazionale svizzera (BNS) era autorizzata a esprimersi pubblicamente durante la campagna che ha preceduto una votazione federale che concerneva le sue incombenze. Al riguardo, doveva rispettare i principi applicabili agli interventi di autorità nell'ambito delle campagne precedenti una votazione (consid. 5.1 e 5.2). Le criticate presentazioni della BNS erano comprensibili e nonostante alcune semplificazioni sufficientemente oggettive (consid. 5.3). Interventi di Conferenze dei direttori cantonali competenti nella campagna che precede una votazione federale sono inammissibili sotto il profilo dell'art. 34 cpv. 2 Cost. (consid. 6).

Sachverhalt ab Seite 176

BGE 145 I 175 S. 176

Im Vorfeld der eidgenössischen Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 über die Volksinitiative "Für krisensicheres Geld; Geldschöpfung allein durch die Nationalbank (Vollgeld-Initiative)" erhob Michael Derrer eine Abstimmungsbeschwerde an den Regierungsrat des Kantons Aargau. Michael Derrer beantragte die Absetzung bzw. Verschiebung der Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 über die Vollgeld-Initiative, eventualiter die Aufhebung des Ergebnisses der Volksabstimmung und subeventualiter, es sei förmlich festzustellen, dass durch die wahrheitswidrige und falsche Informationslage im

Vorfeld der Volksabstimmung die Abstimmungsfreiheit gemäss Art. 34 Abs. 2 BV verletzt worden sei. Er machte unter anderem geltend, die Schweizerische Nationalbank (SNB) sowie die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) hätten die Stimmberechtigten wahrheitswidrig und falsch über die Vollgeld-Initiative informiert.

Mit Beschluss vom 2. Mai 2018 trat der Regierungsrat auf die Abstimmungsbeschwerde nicht ein,

weil sich die gerügten Akte nicht auf das Gebiet des Kantons Aargau beschränkten. Gegen den Beschluss des Regierungsrats vom 2. Mai 2018 hat Michael Derrer Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht erhoben und seine Anträge erneuert.

Das Bundesgericht weist in den Erwägungen darauf hin, bei der beanstandeten Medienmitteilung der FDK handle es sich um eine unzulässige behördliche Intervention. Unter Hinweis auf die begrenzte Bedeutung und Publizität der Medienmitteilung sowie das sehr deutliche Abstimmungsresultat weist es die Beschwerde dennoch ab, soweit es darauf eintritt.

(Zusammenfassung)

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

5. Der Beschwerdeführer erblickt in der Publikation "Die Argumente der SNB gegen die Vollgeldinitiative", welche die SNB am 5. März

BGE 145 I 175 S. 177

2018 auf ihrer Website veröffentlichte, eine unzulässige Intervention in den eidgenössischen Abstimmungskampf.

5.1 Bei Sachabstimmungen im eigenen Gemeinwesen kommt den Behörden eine gewisse Beratungsfunktion zu. Diese nehmen sie mit der Redaktion der Abstimmungserläuterungen, aber auch in anderer Form wahr. Die Behörden sind dabei nicht zur Neutralität verpflichtet und dürfen eine Abstimmungsempfehlung abgeben. In Einzelfällen ergibt sich aus Art. 34 Abs. 2 BV sogar eine Pflicht der Behörden zur Information (BGE 143 I 78 E. 4.4 S. 82 f. mit Hinweisen; BGE 145 I 1 E. 5.2.1 S. 9). Informationen im Vorfeld einer Abstimmung unterliegen den Geboten der Sachlichkeit, der Transparenz und der

Verhältnismässigkeit. Behördliche Informationen zu eigenen Vorlagen 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 (BGE 140 I 338 E. 5.1 S. 342 mit Hinweisen; BGE 145 I 1 E. 5.2.1 S. 9). Für Abstimmungen auf Bundesebene sieht Art. 10a des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1) vor, dass der Bundesrat die Stimmberechtigten kontinuierlich über die eidgenössischen Abstimmungsvorlagen informiert (Abs. 1), wobei er die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit beachtet (Abs. 2), die wichtigsten im parlamentarischen Entscheidungsprozess vertretenen Positionen darlegt (Abs. 3) und keine von der Haltung der Bundesversammlung abweichende Abstimmungsempfehlung vertritt (Abs. 4). Die neuere bundesgerichtliche Rechtsprechung nimmt vor diesem Hintergrund an, dass es nicht so sehr um die Frage der Zulässigkeit einer behördlichen Intervention als vielmehr um deren Art und Wirkung geht (vgl. BGE 143 I 78 E. 4.4 S. 83 mit Hinweisen; BGE 145 I 1 E. 5.2.1 S. 9).

5.2 Gemäss Art. 1 des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 2003 über die Schweizerische Nationalbank (NBG; SR 951.11) ist die SNB eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft. Sie führt als unabhängige Zentralbank eine Geld- und Währungspolitik, die dem Gesamtinteresse des Landes dient (Art. 99 Abs. 2 BV). In der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ist die SNB an die Grundrechte gebunden (Art. 35 Abs. 2 BV). Damit untersteht sie auch den Grundsätzen für behördliche Interventionen im Abstimmungskampf. Die Befugnis der SNB,

BGE 145 I 175 S. 178

sich im Vorfeld der Abstimmung zur Vollgeld-Initiative öffentlich zu äussern, ergab sich aus ihrem gesetzlichen Auftrag zur regelmässigen Orientierung der Öffentlichkeit über die Geld- und Währungspolitik und Bekanntmachung ihrer geldpolitischen Absichten (Art. 7 Abs. 3 NBG). Dazu gehört, dass die SNB zu in Aussicht stehenden Änderungen ihrer Befugnisse und der ihr zur Verfügung stehenden geldpolitischen Instrumente informiert und diese aus fachlicher Sicht würdigt. Ausserdem bestand mit Blick auf das Recht auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe aufgrund der besonderen Sachkunde der SNB im von der Vollgeld-Initiative betroffenen Sachgebiet ein besonderes Interesse der Stimmberechtigten an einer Stellungnahme der SNB. Diese hatte dabei die in Art. 34 Abs. 2 BV verankerte Abstimmungsfreiheit zu beachten und sich insbesondere an den in Art. 10a BPR für den Bundesrat explizit festgehaltenen Informationsgrundsätzen zu orientieren.

5.3 Im beanstandeten Positionspapier der SNB wurde zunächst der Inhalt der Vollgeld-Initiative kurz zusammengefasst. Unter den Titeln "Vorteile des bestehenden Geldsystems", "Nachteile des Vollgeldsystems" sowie "Unrealistische Erwartungen der Initianten" präsentierte die SNB in der Folge ihre Argumente gegen eine Annahme der Initiative. Das Positionspapier endet mit einem kurzen Fazit. Der Beschwerdeführer erachtet die Ausführungen der SNB in mehrerlei Hinsicht als unsachlich bzw. falsch und irreführend.

5.3.1 Das Gebot der Sachlichkeit verbietet, über den Zweck und die Tragweite einer Abstimmungsvorlage falsch zu orientieren, für die Meinungsbildung bedeutende Gegebenheiten zu verschweigen oder Argumente von gegnerischen Referendums- oder Initiativkomitees falsch wiederzugeben (BGE 138 I 61 E. 6.2 S. 83 mit Hinweisen). Bei negativen Bewertungen (z.B. von Argumenten des Initiativkomitees) müssen hierfür gute Gründe bestehen (BGE 140 I 338 E. 7.3 S. 348).

5.3.2 Der Beschwerdeführer bemängelt, die SNB erwähne im beanstandeten Positionspapier nur, dass die Nationalbank gemäss der Vollgeld-Initiative neu geschaffenes Geld schuldfrei in Umlauf bringe, und unterschlage, dass sie nach dem Wortlaut der Vollgeld-Initiative Geld auch durch das Gewähren befristeter Darlehen an Banken in Umlauf bringen könne. Zudem schliesse die Vollgeld-Initiative nicht aus, dass die SNB wie bisher Devisen, Wertpapiere und andere Anlagegüter erwerbe.

BGE 145 I 175 S. 179

Der mit der Vollgeld-Initiative vorgeschlagene Artikel 99a Abs. 3 BV sieht vor, dass die SNB neu geschaffenes Geld schuldfrei in Umlauf bringt (Satz 1) und dass sie den Banken befristete Darlehen gewähren kann (Satz 2). Ob diese beiden Varianten, Geld in Umlauf zu bringen, - wovon die SNB ausgeht - als abschliessende Festlegung der geldpolitischen Instrumente verstanden werden müsste oder ob die SNB - wie der Beschwerdeführer einwendet - im Falle der Annahme und Umsetzung der Initiative wie bisher Devisen, Wertpapiere und andere Anlagegüter kaufen könnte, wäre eine Frage der vom Gesetzgeber im Rahmen der Umsetzung des Verfassungstextes vorzunehmenden Auslegung und kann an dieser Stelle offenbleiben. Jedenfalls ist nicht zu beanstanden, dass die SNB nicht explizit erklärt hat, sie könne im Falle der Annahme der Initiative wie bisher Devisen, Wertpapiere und andere Anlagegüter erwerben.

Es ist nachvollziehbar, dass die SNB sich im beanstandeten Positionspapier zu der ihrer Ansicht nach problematischen, mit der Initiative neu eingeführten Variante, Geld schuldfrei in Umlauf zu bringen, relativ ausführlich geäussert hat. Zwar wäre es grundsätzlich wünschenswert gewesen, die SNB hätte auch die zweite im Initiativtext ausdrücklich vorgesehene Variante, Geld in Umlauf zu bringen, zumindest erwähnt, nämlich dass die SNB den Banken befristete Darlehen gewähren kann. Allerdings kann der beanstandeten Formulierung der SNB in ihrem Positionspapier nicht entnommen werden, sie sei nach dem Wortlaut der Initiative nicht mehr berechtigt, den Banken befristete Darlehen zu gewähren, zumal eine einschränkende Präzisierung wie "nur", "einzig" oder "ausschliesslich" fehlt. Die Formulierung der SNB erweckt beim Leser nicht den Eindruck, die Vollgeld-Initiative verbiete andere, vormals zulässige und eingesetzte Instrumente der Geldpolitik.

5.3.3 Der Beschwerdeführer erachtet sodann die Aussage im Positionspapier der SNB als irreführend, wonach die gemäss der Vollgeld-Initiative vorgesehene schuldfreie Ausgabe von Zentralbankgeld die Nationalbank politischen Begehrlichkeiten aussetze. Richtig sei, dass die Vollgeld-Initiative die Unabhängigkeit der SNB sogar stärke, da sie gemäss vorgeschlagenem Verfassungstext in der Erfüllung ihrer Aufgaben nur dem Gesetz verpflichtet wäre, was die SNB verschweige.

Es trifft zu, dass die SNB gemäss dem vorgeschlagenen Initiativtext von Verfassungs wegen nur dem Gesetz verpflichtet wäre. Dass die Möglichkeit direkter Verteilung von Geld an Staat und Bürger

BGE 145 I 175 S. 180

- wie die SNB befürchtet - zu politischem Druck auf die SNB führen könnte, scheint jedoch zumindest nicht ausgeschlossen, womit sich die Erwähnung dieser Befürchtung nicht als unsachlich erweist.

5.3.4 Weiter macht der Beschwerdeführer geltend, verschiedene Aussagen im Positionspapier der SNB zum bestehenden Geldsystem und zum Vollgeldsystem führten den Stimmbürger in die Irre. Die Prozesse der Geldschöpfung und der Kreditgewährung würden falsch und irreführend dargestellt, die

befürchteten Effizienzverluste bei einer Zentralisierung der Geldschöpfung hätten nichts mit dem Initiativtext zu tun, das Eigenkapital der SNB bei der Ausgabe von Vollgeld sinke nur bei unweckmässiger Bilanzierung von Vollgeld und zudem sei der Hinweis falsch und irreführend, dass eine Rückkehr von der Zinssteuerung zur Geldmengensteuerung einen unnötigen Rückschritt darstelle.

Die Vollgeld-Initiative betraf einen für die meisten Stimmberechtigten ausserordentlich komplexen Regelungsgegenstand. Dies machte es für die Behörden des Bundes und die SNB schwierig, den Stimmberechtigten den Inhalt der Initiative sowie ihre Vor- und Nachteile darzulegen. Behördliche Erläuterungen, die von den Stimmberechtigten ohne einschlägige Vorkenntnisse nicht verstanden werden, können nicht in sinnvoller Weise zur Willensbildung beitragen. Aufgrund der hohen Komplexität des Regelungsbereichs rechtfertigte sich eine gewisse Vereinfachung in der behördlichen Kommunikation im Vorfeld der Volksabstimmung über die Vollgeld-Initiative. Die beanstandete Publikation der SNB ist vor diesem Hintergrund zu würdigen. Ihr ist nicht vorzuwerfen, dass sie ihre Haltung zur Initiative relativ kurz und für die Stimmberechtigten verständlich dargelegt hat und dass ihre Ausführungen nicht die gesamte Komplexität der Geldschöpfung und Kreditgewährung zu beleuchten vermögen.

5.3.5 Die Ausführungen und Argumente der SNB sind nachvollziehbar und erscheinen trotz gewisser Vereinfachungen ausreichend sachlich und objektiv. Damit waren sie geeignet, zur offenen Meinungsbildung beizutragen. Dass die SNB mit der beanstandeten Publikation das Recht der Stimmberechtigten auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV) verletzt hätte, ist nicht ersichtlich. Hinzu kommt, dass, selbst wenn man einzelne Passagen des beanstandeten Positionspapiers als unsachlich qualifizieren würde, dies für den Ausgang des Verfahrens keine Folgen hätte.

BGE 145 I 175 S. 181

6. Der Beschwerdeführer macht weiter geltend, die FDK habe mit einem von ihr veröffentlichten Positionsbezug unrechtmässig in den Abstimmungskampf zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 über die Vollgeld-Initiative eingegriffen. Die beanstandete Medienmitteilung wurde von der FDK am 17. April 2018 auf ihrer Website veröffentlicht. Die Mitteilung trug den Titel "Die FDK empfiehlt die Vollgeld-Initiative zur Ablehnung". Neben einem die Initiative beschreibenden Teil legte die FDK in der Medienmitteilung dar, weshalb sie die Initiative zur Ablehnung empfiehlt.

6.1 Behördliche Interventionen in den Abstimmungskampf übergeordneter Gemeinwesen beurteilen sich nach einem anderen Massstab als Interventionen in den Abstimmungskampf von Behörden im eigenen Gemeinwesen und setzen eine besondere Betroffenheit voraus. Dies gilt nicht nur für Interventionen von Gemeinden in den Abstimmungskampf übergeordneter Gemeinwesen, sondern auch von Kantonen im Rahmen von Abstimmungen auf Bundesebene (BGE 145 I 1 E. 6.2 S. 13).

Ein Kanton darf sich gemäss jüngster bundesgerichtlicher Rechtsprechung in den Abstimmungskampf auf Bundesebene einbringen, wenn ihn der Ausgang der Abstimmung namhaft betrifft, etwa wenn die Auswirkungen einer Vorlage für die kantonalen Kompetenzen oder für die Infrastruktur von Kantonen bedeutend sind oder wenn das Resultat der Abstimmung mit erheblichen finanziellen Auswirkungen für die Kantone verbunden ist; allerdings müssen sich die kantonalen Interventionen diesfalls an den Kriterien der Sachlichkeit, der Verhältnismässigkeit sowie der Transparenz messen lassen,

wie sie auch für den Bundesrat gelten (BGE 145 I 1 E. 6.5 S. 17).

Wenn nicht eine Mehrheit der Kantone im erforderlichen Ausmass betroffen ist, liegt es in der alleinigen Kompetenz der Kantonsregierungen als die Kantone repräsentierende Behörden, sich im Namen ihres Kantons in einen eidgenössischen Abstimmungskampf einzuschalten. Bei durchgehend oder mehrheitlich starker Betroffenheit der Kantone erachtet die neue bundesgerichtliche Rechtsprechung auch als zulässig, dass die Konferenz der Kantonsregierungen, die im Namen der Gesamtheit oder Mehrheit der Kantone auftreten kann, sich im Vorfeld einer Abstimmung auf Bundesebene öffentlich

äussern und eine Abstimmungsempfehlung abgeben kann. Interventionen von Fachdirektorenkonferenzen, deren Legitimität, Meinungsbildung und Vertretung nach Aussen nicht evident und transparent sind, müssen

BGE 145 I 175 S. 182

aber von einer solchen Öffnung ausgeschlossen bleiben (BGE 145 I 1 E. 6.5.2 S. 19).

6.2 Mit der am 17. April 2018 veröffentlichten Medienmitteilung richtete sich nicht eine Kantonsregierung oder die Konferenz der Kantonsregierungen an die Stimmberechtigten, sondern die FDK als Fachdirektorenkonferenz. Nach dem Ausgeführten erweist sich die beanstandete Intervention damit von vornherein als nicht statthaft. Bei der beanstandeten Medienmitteilung der FDK handelt es sich um eine mit Blick auf Art. 34 Abs. 2 BV unzulässige behördliche Intervention. Damit kann offenbleiben, ob die Kantone als Aktionäre und Empfänger der Gewinnausschüttungen der SNB vom Ausgang der Abstimmung so stark betroffen waren, dass sie sich selber mit der geforderten Zurückhaltung öffentlich hätten äussern dürfen.