

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 26. August 2009

1351. Eidgenössische Volksabstimmung vom 27. September 2009 (Schreiben an die Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates)

Am 13. Juni 2008 stimmte die Bundesversammlung dem Bundesbeschluss über eine befristete Zusatzfinanzierung der Invalidenversicherung durch Anhebung der Mehrwertsteuersätze zu und unterstellte diesen Beschluss der Abstimmung durch Volk und Stände (BBl 2008, 5241). Mit diesem Beschluss soll Art. 196 Ziff. 14 der Übergangsbestimmungen zur Bundesverfassung (SR 101) in dem Sinne abgeändert werden, dass der Bundesrat die Mehrwertsteuersätze ab 1. Januar 2010 bis 31. Dezember 2016 in dort genanntem Masse anhebt, um so die Finanzierung der Invalidenversicherung zu sichern. Mit Beschluss vom 22. Mai 2009 ordnete der Bundesrat an, die Volksabstimmung über den genannten Bundesbeschluss am 27. September 2009 durchzuführen (BBl 2009, 3611).

Einen knappen Monat später, am 12. Juni 2009, beschloss die Bundesversammlung, ihren ursprünglichen Beschluss vom 13. Juni 2008 in dem Sinne zu ändern, dass die Anhebung der Mehrwertsteuersätze um ein Jahr hinausgeschoben wird: Sie soll neu vom 1. Januar 2011 bis 31. Dezember 2017 (statt vom 1. Januar 2010 bis 31. Dezember 2016) gelten. Dieser Beschluss wurde am 23. Juni 2009 im Bundesblatt veröffentlicht (BBl 2009, 4375). In seiner Stellungnahme vom 11. Juni 2009 zu diesem Beschluss hielt der Bundesrat fest, dass «die Volksabstimmung über diesen Gegenstand [das ist der geänderte Bundesbeschluss] (...) am 27. September 2009» stattfinden werde (BBl 2009, 4378). Dementsprechend wies die Bundeskanzlerin die Kantone mit Kreisschreiben vom 17. Juni 2009 an, in der Volksabstimmung vom 27. September 2009 den «Bundesbeschluss vom 13. Juni 2008 über eine befristete Zusatzfinanzierung der Invalidenversicherung durch Anhebung der Mehrwertsteuersätze, geändert durch den Bundesbeschluss vom 12. Juni 2009 über die Änderung dieses Beschlusses», zur Abstimmung zu bringen.

Gegen dieses Vorgehen erhoben zahlreiche Stimmberechtigte Stimmrechtsbeschwerde beim Regierungsrat (vgl. RRB Nrn. 1038/2009 und 1164/2009). Im Wesentlichen rügten sie eine Verletzung von Art. 10 Abs. 1^{bis} des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1), wonach der Bundesrat die Vorlagen, die zur Volksabstimmung gelangen, wenigstens vier Monate vor dem Abstimmungstermin zu bezeichnen hat. Vorliegend wurde diese Frist in der Tat verletzt: Die Stellungnahme des Bundesrates vom 11. Juni 2009, in der er die Volksabstimmung über den geänderten Bundesbeschluss auf den 27. September 2009 festsetzte, wurde in der Ausgabe des Bundesblatts vom 23. Juni 2009 veröffentlicht, mithin nur rund drei Monate vor dem Abstimmungstermin.

Mit Schreiben vom 2. Juli 2009 gelangte in dieser Sache auch die Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates an den Regierungsrat.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Schreiben an die Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates:

In Ihrem Schreiben vom 2. Juli 2009 nehmen Sie Bezug auf den Gegenstand der eidgenössischen Volksabstimmung vom 27. September 2009. Am 13. Juni 2008 hätten die eidgenössischen Räte den Bundesbeschluss über eine befristete Zusatzfinanzierung der Invalidenversicherung durch Anhebung der Mehrwertsteuersätze beschlossen. In der Folge habe der Bundesrat die Volksabstimmung über diesen Beschluss auf den 27. September 2009 festgelegt. Darauf hätten die eidgenössischen Räte den genannten Bundesbeschluss am 12. Juni 2009 abgeändert; diese Änderung sei am 23. Juni 2009 im Bundesblatt veröffentlicht worden. Die Volksabstimmung finde nun über den geänderten Bundesbeschluss statt. Gemäss dem Bundesgesetz über die politischen Rechte habe der Bundesrat wenigstens vier Monate vor dem Abstimmungstermin festzulegen, welche Vorlagen zur Abstimmung gelangen. Diese Fristvorgabe sei vorliegend nicht eingehalten worden. Sie äussern sich besorgt darüber, dass im Kanton Zürich auf Anordnung des Bundesrates eine Volksabstimmung durchgeführt werden muss, in deren Vorfeld es zu Unregelmässigkeiten gekommen ist. Sie fragen uns, welche Mittel dem Regierungsrat gegen ein solches Vorgehen zur Verfügung stünden und ob wir auf Bundesebene diesbezüglich bereits interveniert hätten. Auch regen Sie an, die hier dargelegten Vorkommnisse in einem interkantonalen Gremium, etwa der Konferenz der Kantonsregierungen, zu besprechen.

Wie Sie zu Recht festgestellt haben, ist es Sache des Bundesrates, die Termine der eidgenössischen Volksabstimmungen festzulegen. Er hat sich dabei an die Fristvorgabe von Art. 10 Abs. 1^{bis} des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1) zu halten. Danach muss er wenigstens vier Monate vor einem Abstimmungstermin festlegen, welche Vorlagen zur Abstimmung gelangen. Im vorliegenden Fall liegen nur rund drei Monate zwischen der Veröffentlichung des Beschlusses des Bundesrates, wonach am 27. September 2009 über die geänderte Fassung des fraglichen Bundesbeschlusses abzustimmen ist, und dem Datum dieser Volksabstimmung.

Weder der Regierungsrat noch andere Behörden oder Stimmberechtigte haben die Möglichkeit, sich auf rechtlichem Weg gegen die Festlegung eines Abstimmungstermins durch den Bundesrat zur Wehr zu setzen. Von einem gerichtlichen Rechtsschutz in diesem Bereich sah der Bundesgesetzgeber bewusst ab (vgl. Art. 77 und 80 BPR).

Der Regierungsrat handelt bei eidgenössischen Abstimmungen lediglich als Vollzugsorgan des Bundes. Dies entspricht der bundesrechtlichen Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der politischen Rechte. Auch wenn der Regierungsrat nicht verpflichtet ist, jede Anordnung des Bundesrates unbesehen ihres Inhaltes sklavisch umzusetzen, so wäre es jedenfalls im vorliegenden Fall nicht angemessen, wenn sich der Regierungsrat weigern würde, die Volksabstimmung vom 27. September 2009 durchzuführen. Jedenfalls in Fällen wie dem vorliegenden, bei dem keine wichtigen Interessen des Kantons betroffen sind, fühlt sich der Regierungsrat dem föderalistischem System verpflichtet und führt getreulich aus, wozu er von den Bundesbehörden angehalten wird.

Es darf davon ausgegangen werden, dass der Bundesrat im Einvernehmen mit den eidgenössischen Räten gehandelt hat: Es entsprach dem Willen der Bundesversammlung, dass an der kommenden Volksabstimmung über die geänderte Fassung des Bundesbeschlusses entschieden wird. Die Frage, ob dies insbesondere vor dem Hintergrund der Fristvorgabe von Art. 10 Abs. 1^{bis} BPR zulässig ist, hätte auf Bundesebene beantwortet werden müssen. Es ist nicht Aufgabe des Regierungsrates, sich darüber auszulassen. Die Verantwortung für die rechtmässige Festlegung von Abstimmungsterminen bzw. die ordentliche Ansetzung von eidgenössischen Volksabstimmungen lag und liegt beim Bundesrat.

Wir gehen davon aus, dass dem Bundesrat wie auch den eidgenössischen Räten die gesetzlichen Fristbestimmungen zur Ansetzung eidgenössischer Volksabstimmungen bestens bekannt sind. Allgemein stellen wir fest, dass das Recht auch von staatstragenden Organen immer wieder äusserst pragmatisch verstanden und angewendet wird. Was auf den ersten Blick als erwünschte Abkehr von überspitztem Formalismus und versteifter «Paragrafenreiterei» erscheinen mag, erweist sich bei näherer Betrachtung als fragwürdige Tendenz, das Recht in die freie Disposition der politischen Opportunität zu stellen. Wir beabsichtigen, dieses Thema in naher Zukunft im Leitenden Ausschuss der Konferenz der Kantonsregierungen behandeln zu lassen.

II. Mitteilung an die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi