

**EINSCHREIBEN**

An das  
Schweizerische Bundesgericht  
Öffentlich-rechtliche Abteilung  
Avenue du Tribunal Fédéral, 29  
1000 Lausanne 14

Zürich, 7. Juni 2021  
PK | AG | DB

**Eilige ABSTIMMUNGSBESCHWERDE**  
**Betr. Eidgenössischen Volksabstimmung vom 13. Juni 2021**

Sehr geehrte Damen und Herren Bundesrichter

In Sachen

**Philipp Kruse**, Fürsprecher, LL.M., xxxxxxxxx, yyyy xxxxxxxxx

Beschwerdeführer

gegen

**Regierungsrat des Kantons Zürich**, Neumühlequai 10, Postfach, 8090 Zürich

Beschwerdegegner, Vorinstanz

betr. **Eidgenössische Volksabstimmung vom 13. Juni 2021**  
**über das Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen**  
**für die Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung**  
**der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz; SR 818.102)**

**gegen den Entscheid vom 27. Mai 2021, Protokoll Nr. 27. V. 578** (Eidg. Volksabstimmung vom 13. Juni 2021; Stimmrechts- und Abstimmungsbeschwerde) **des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Reiche ich hiermit form- und fristgerecht

### **Abstimmungsbeschwerde**

i.S.v. Art. 80 Abs. 1 BPR i.V.m. Art. 82 lit. c,  
Art. 88 Abs. 1 lit. b und Art. 100 Abs. 3 lit. b BGG

ein und stelle dazu folgende

#### **Anträge**

1. Unter Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids sei die Abstimmungsbeschwerde gutzuheissen.
2. Die eidgenössische Volksabstimmung vom 13. Juni 2021 betreffend das **Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für die Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz; SR 818.102)** sei zu verschieben bzw. das Abstimmungsdatum neu anzuordnen.
3. Es seien die Abstimmungsunterlagen betreffend Volksabstimmung vom 13. Juni 2021 betreffend das Covid-19-Gesetz zu berichtigen resp. ergänzen.
4. Evtl. zu Antrag Nr. 2: Das Abstimmungsergebnis vom 13. Juni 2021 betreffend **Covid-19-Gesetz sei zu annullieren, soweit zu vermuten ist, dass die in der Beschwerde geschilderte wahrheitswidrige und irreführende Informationslage die Annahme des Gesetzes wesentlich begünstigt hat.**
5. Es sei förmlich festzustellen, dass durch die wahrheitswidrige und irreführende Informationslage im Vorfeld der Volksabstimmung vom 13. Juni 2021 betreffend das Covid-19-Gesetz die Abstimmungsfreiheit des Beschwerdeführers und der Stimmbürger im allgemeinen im Sinne von Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) verletzt wurde.

- Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Staates -

\* \* \* \* \*

<b>I. FORMELLES.....</b>	<b>4</b>
<b>1. LEGITIMATION.....</b>	<b>4</b>
1.1. ZUSTÄNDIGKEIT.....	4
1.2. FRIST .....	5
1.3. INSTITUT DER ABSTIMMUNGSBESCHWERDE.....	5
<b>II. MATERIELLES.....</b>	<b>5</b>
<b>1. VORGESCHICHTE.....</b>	<b>5</b>
<b>2. ZUR ABSTIMMUNG VORGELEGTER GESETZESTEXT.....</b>	<b>6</b>
2.1. REGELUNGSINHALT DES COVID-19 GESETZES PER 25.09.2020 (ZUSAMMENFASSUNG).....	6
2.2. SEIT 25. SEPTEMBER 2020 EINGEFÜHRTE NEUERUNGEN .....	7
<b>3. PRÜFUNGSTHEMA ABSTIMMUNGSBESCHWERDE .....</b>	<b>8</b>
3.1. MASSGEBENDE RECHTSGRUNDLAGEN .....	8
3.2. RECHTSPRECHUNG UND PRAXIS ZU ART. 34 BV .....	10
3.3. RECHTSPRECHUNG / PRAXIS ZU ART. 189 ABS. 4 BV .....	12
3.4. VÖLKERRECHT: EMRK.....	13
3.5. VÖLKERRECHT: INTERNATIONALE GESUNDHEITSVORSCHRIFTEN UND UNO MENSCHENRECHTE.....	14
<b>4. FÜR DIE KORREKTE MEINUNGSBILDUNG NOTWENDIGE INFORMATIONEN .....</b>	<b>15</b>
4.1. THEMA 1: UNZUTREFFENDE INFORMATION BETR. „ALTERNATIVLOSIGKEIT“ DES GESETZES FÜR RASCHE GEWÄHRUNG VON FINANZHILFEN.....	15
4.2. THEMA 2: NICHTERWÄHNUNG WESENTLICHER NEUER BESTIMMUNGEN MIT STARKER EINGRIFFSWIRKUNG.....	18
4.3. WARUM SIND DIE NEUEN BESTIMMUNGEN VON SO GROSSER BEDEUTUNG?.....	19
4.4. AUSWERTUNG BERICHTERSTATTUNG IN DEN MEDIEN.....	25
4.5. AUSWERTUNG DER INFORMATIONEN SEITENS BUNDESRAT .....	29
4.6. AUSWERTUNG DER HANDLUNGEN POLITISCHER AKTEURE.....	32
<b>5. ZUSAMMENFASSUNG.....</b>	<b>33</b>

## I. Formelles

### 1. Legitimation

1. Der Beschwerdeführer, selbständiger Rechtsanwalt mit eigener Kanzlei in Zürich, hat seinen Wohnsitz in der Gemeinde xxxxxx/ZH, ist daselbst stimmberechtigt und damit zur Einreichung der vorliegenden Abstimmungsbeschwerde *legitimiert*. Dies wurde von der Vorinstanz Entscheid des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 27. Mai 2021, Protokoll Nr. 27. V. 578 bereits überprüft und festgestellt.

**BO:** Entscheid des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 27. Mai 2021, Protokoll Nr. 27. V. 578 (Eidg. Volksabstimmung vom 13. Juni 2021; Stimmrechts- und Abstimmungsbeschwerde)

**Beilage 1**

#### 1.1. Zuständigkeit

2. Gemäss Art. 77 Abs. 1 BPR (Bundesgesetz über die politischen Rechte; SR 161.1) ist die Kantonsregierung, mithin der Regierungsrat des Kantons Zürich, erste Beschwerdeinstanz und war damit auch für die Abstimmungsbeschwerde des Beschwerdeführers i.S.v. Art. 77 Abs. 1 lit. b BPR zuständig.
3. Nach konstanter Rechtsprechung des Bundesgerichts gilt die kantonale Regierung gestützt auf Art. 77 Abs. 1 BPR auch dann als erste Beschwerdeinstanz (und nicht das Bundesgericht), wenn die gerügten Mängel der Abstimmung sich nicht auf das Hoheitsgebiet des betreffenden Kantons beschränkt (vgl. BGE 137 II 177 E.1.3; BGE 138 I 61 E. 4.6; BGE 136 II 132 E. 2.5.1 ff. S. 140 ff.; sowie zum Ganzen: GLASER ANDREAS, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu den politischen Rechten auf Bundesebene, in: ZBI 118/2017, S. 417 ff). Der Beschwerdeführer musste deshalb in der vorliegenden Situation zuerst an die Kantonsregierung gelangen.
4. Der Entscheid des Regierungsrates Zürich vom 27. Mai 2021 bestätigt unter Lit. B., Ziff 3. (S. 3), dass die vorinstanzliche Beschwerde (wie auch 34 weitere ähnlich lautende Beschwerden) im Sinne von Art. 77 Abs. 2 BPR *richtigerweise* an den Regierungsrat des Kantons Zürich eingereicht wurde.
5. Aus diesem Grund wurde die Abstimmungsbeschwerde mit Datum vom 26. Mai 2021 gleichentags der Post zum Versand an die Vorinstanz übergeben und damit der gesetzliche Instanzenzug korrekt eingehalten.

**BO:** Kantonale Abstimmungsbeschwerde des Beschwerdeführers vom 26. Mai 2021

**Beilage 2**

6. Das Bundesgericht bzw. dessen öffentlich-rechtliche Abteilung ist somit gestützt auf Art. 80 Abs. 1 BPR i.V.m. Art. 82 lit. c und Art. 88 Abs. 1 lit. b BGG sachlich und funk-

tional zuständig.

## 1.2. Frist

7. Bei Entscheiden der Kantonsregierungen über Beschwerden gegen eidgenössische Abstimmungen beträgt die Beschwerdefrist gemäss Art. 100 Abs. 3 lit. b BGG fünf Tage. Der Nichteintretens-Entscheid der Kantonsregierung datiert vom 27. Mai 2021. Er wurde mittels eingeschriebener Post und mit Poststempel vom 28. Mai 2021 der Post übergeben. Gemäss Rückverfolgungsprotokoll der Schweizerischen Post wurde das Einschreiben am 31. Mai 2021 um 10:30 dem Beschwerdeführer zugestellt.

**BO:** Kopie Couvert Einschreiben des Regierungsrates Kanton Zürich an den Beschwerdeführer, Poststempel 28. Mai 2021; Sendungsnummer: 98.42.115762.03365718. **Beilage 3**

**BO** Kopie Post Rückverfolgungsprotokoll Sendungsnummer: 98.42.115762.03365718 Brief Einschreiben Inland. **Beilage 4**

8. Die 5-tägige Frist begann somit am 1. Juni 2021 zu laufen und endet unter Berücksichtigung des 5. Juni 2021 (Samstag) mit dem heutigen Montag, 7. Juni 2021. Mit Posteinwurf am heutigen Tag ist die fünftägige Frist daher eingehalten.

## 1.3. Institut der Abstimmungsbeschwerde

9. Gemäss Art. 77 Abs. 1 Bst. b BPR kann wegen Unregelmässigkeiten bei Abstimmungen Abstimmungsbeschwerde geführt werden. Dabei kann u.a. eingewendet werden, dass die Informationslage im Vorfeld einer Volksabstimmung in allgemeiner Weise dazu beiträgt, die Abstimmungsfreiheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu verletzen (BGE 138 I 61 E. 7.4 S. 86 sowie BGer, Urteil vom 16. Februar 2016, 1C\_60/2016, E.7.2). Die von verschiedenen im Abstimmungskampf auftretenden Akteuren und den Medien verbreiteten Informationen einschliesslich der Bezugnahme auf die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates können Beschwerdegegenstand im Rahmen einer Abstimmungsbeschwerde sein (vgl. BGE 138 I 61 E. 7.4 S. 87; sowie GLASER, a.a.O., S. 420).

## II. Materielles

### 1. Vorgeschichte

10. Mit Schlussabstimmung vom 25. September 2020<sup>1</sup> nahmen National- und Ständerat das für dringlich erklärte *Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie* (Covid-19-Gesetz;

<sup>1</sup> <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20200058>

SR 818.102)<sup>2</sup> an.

11. Das Gesetz wurde gestützt auf Art. 165 Abs. 1 BV<sup>3</sup> für dringlich erklärt (Art. 21 Covid-19-Gesetz), dem fakultativen Referendum (Art. 141 Abs. 1 Bst. b BV) unterstellt und auf den Folgetag per 26. September 2020 in Kraft gesetzt.
12. Das Gesetz wurde bis 31. Dezember 2021 befristet und soll mit Ausnahme gewisser Bestimmungen<sup>4</sup> auf dieses Datum hin wieder ausser Kraft treten.
13. Im Rahmen einer ersten Gesetzesänderung vom 18. Dezember 2020<sup>5</sup> wurde die Geltungsdauer des **Einführungs- und Zweckartikels Art. 1 Covid-19 G bis 31. Dezember 2031 verlängert**<sup>6</sup>.
14. Nachdem im Februar 2020 das Referendum gegen das Gesetz vom 25. September 2020 zustande gekommen war, wurde der eidgenössische Abstimmungstermin auf den 13. Juni 2021 festgesetzt.

## 2. Zur Abstimmung vorgelegter Gesetzestext

15. Der den Stimmbürgern zur Abstimmung vorgelegte Gesetzestext<sup>7</sup> entspricht der Version gemäss Schlussabstimmung vom 25. September 2020. Seither hat das Parlament diverse Ergänzungen gegenüber der Erstfassung beschlossen und diese jeweils bereits umgehend in Kraft gesetzt<sup>8</sup>. Gegen einzelne dieser Bestimmungen laufen aktuell erneut Unterschriftensammlungen für ein weiteres Referendum.

### 2.1. Regelungsinhalt des Covid-19 Gesetzes per 25.09.2020 (Zusammenfassung)

16. Das Covid-19 Gesetz räumt dem Bundesrat diverse Befugnisse ein, um notwendige Massnahmen zur Bewältigung der Pandemie und der Wirtschaftskrise zu ergreifen, welche gemäss Abstimmungsbüchlein ohne dieses Gesetz nicht rasch genug angeordnet werden könnten.

<sup>2</sup> <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2020/711/de>

<sup>3</sup> [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/de#art\\_165](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/de#art_165)

<sup>4</sup> S. Art. 21 Abs. 2; Art. 1 (Einführungsartikel) und Art. 17 lit. a-c Covid-19 G (Massnahmen im Bereich der Arbeitslosenversicherung)

<sup>5</sup> Art. 21 Abs. 6 Covid-19 Gesetz.

<sup>6</sup> S. Art. 21 Abs.6 Covid-19 G: [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2020/711/de#art\\_21](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2020/711/de#art_21)

<sup>7</sup> Covid-19-Gesetz (SR 818.102), <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2020/711/de>; Stand 25. Sept. 2020 : <https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2020/711/20200926/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-2020-711-20200926-de-pdf-a.pdf>

<sup>8</sup> Covid-19-Gesetz (SR 818.102), Stand 1. April 2021:

<https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2020/711/20210401/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-2020-711-20210401-de-pdf-a-1.pdf>

17. Das Gesetz soll den Handlungsspielraum des Bundesrats erweitern für rasche Finanzhilfen zugunsten von natürlichen Personen und für Unternehmen, insbesondere Kurzarbeitsentschädigung, Entschädigung für Erwerbsausfall, Härtefallhilfen sowie Unterstützungszahlungen für Medien, Kultur und Sport. Darüber hinaus beinhaltet das Gesetz in seiner ursprünglichen Form auch Massnahmen zur Gesundheitsversorgung (Art. 3), Massnahmen im Ausländer und Asylbereich (Art. 5), bei Grenzschliessung (Art. 6) und für diverse weitere Bereiche.
18. Auf diese Massnahmen gemäss Fassung vom 25. September 2020 beziehen sich sämtliche Abstimmungsinformationen des Bundesrates und der Medien.

## **2.2. Seit 25. September 2020 eingeführte Neuerungen**

19. Seit dem Datum der erstmaligen Einführung und Inkraftsetzung des Covid-19 Gesetzes erfuhr dieses in den zwei nachfolgenden Sessionen umfassende Erweiterungen, welche nachfolgend zunächst in der Übersicht und sodann nach Massgabe ihrer Bedeutung genauer dargestellt werden.
20. Vorab ist zu bemerken, dass trotz des bereits quantitativ eindrücklichen Ausmasses der Änderungen und trotz der inhaltlich besonderen Tragweite einzelner Bestimmungen, diese Änderungen weder in den Abstimmungsinformationen der Medien noch in jenen des Bundesrates eine ihrer Bedeutung und Auswirkung auf die betroffenen Personen entsprechende Erwähnung fanden.
21. Folgende Änderungen wurden seit erstmaliger Annahme des Gesetzes vom 25. September in Kraft gesetzt und werden - vorbehaltlich eines Referendums und einer gegebenenfalls weiteren durchzuführenden Abstimmung - bis Ende 2021 anwendbar bleiben, sofern die vorliegend umstrittene Vorlage bei der jetzt bevorstehenden Abstimmung nicht abgelehnt wird.

### **2.2.1. Nachträgliche Änderungen vom 18. Dezember 2020**

22. In der Wintersession hat das Parlament mit Datum vom 18. Dezember eine erste Serie von Änderungen beschlossen und diese umgehend in Kraft gesetzt. Diese Änderungen wurden in der Amtlichen Sammlung unter AS 2020 5821 am 18. Dezember 2020 publiziert. Sie umfassen rund 6,5 Seiten neuen Gesetzestext.

**BO:** Änderungen am Covid-19 Gesetz vom 18.12.2020 gemäss Amtlicher Sammlung AS 2020 5821.

**Beilage 5**

23. Zu den wichtigsten Bestimmungen, welche per 18. Dezember 2020 gehören die folgenden<sup>9</sup>:

*Art. 12b Massnahmen im Sportbereich: A-Fonds-perdu-Beiträge für Klubs des professionellen und semiprofessionellen Mannschaftssports;*

*Art. 13 Massnahmen im Sportbereich: Darlehen für Klubs des professionellen und semiprofessionellen Mannschaftssports;*

*Art. 17a Bemessung der Kurzarbeitsentschädigung bei tiefen Einkommen*

**Art. 21 Abs. 6 Die Geltungsdauer von Artikel 1 wird bis zum 31. Dezember 2031 verlängert.**

### 2.2.2. Nachträgliche Änderungen vom 19. März 2021

24. In der Frühjahrssession hat das Parlament sodann mit Datum vom 19. März eine zweite Serie von Änderungen beschlossen und diese ebenfalls umgehend in Kraft gesetzt. Diese Änderungen wurden in der Amtlichen Sammlung unter AS 2021 153 am 19. März 2021 publiziert. Sie umfassen rund 8,5 Seiten neuen Gesetzestext.

**BO:** Änderungen am Covid-19 Gesetz vom 19.03.2021 gemäss Amtlicher Sammlung AS 2021 153.

**Beilage 6**

25. Zu den wichtigsten Bestimmungen, welche per 19. März 2021 eingeführt wurden, gehören die folgenden<sup>10</sup>, welche unten noch genauer erörtert werden:

*Art. 1a Kriterien und Richtwerte*

*Art. 3a Geimpfte Personen*

*Art. 3b Test- und Contact-Tracing-System*

*Art. 6a Impf-, Test- und Genesungsnachweise*

## 3. Prüfungsthema Abstimmungsbeschwerde

### 3.1. Massgebende Rechtsgrundlagen

26. *Die politischen Rechte sind gewährleistet; die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 1 und 2 BV; Politische Rechte).*

27. *Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates können beim Bundesgericht nicht angefochten werden; Ausnahmen bestimmt das Gesetz (Art. 189 Abs. 4 BV; Zuständigkeiten des Bundesgerichts).*

28. *Der Bundesrat informiert die Stimmberechtigten kontinuierlich über die eidgenössischen Abstimmungen.*

<sup>9</sup> Vollständiger Text BBl 2020, S 5821: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/oc/2020/980/de>

<sup>10</sup> Vollständiger Text BBl AS 2021 153: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/oc/2021/153/de>

- schen Abstimmungsvorlagen. Er beachtet dabei die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit. Er legt die wichtigsten im parlamentarischen Entscheidungsprozess vertretenen Positionen dar. Er vertritt keine von der Haltung der Bundesversammlung abweichende Abstimmungsempfehlung (Art. 10a Abs. 1-4 Bundesgesetz über die politischen Rechte, BPR<sup>11</sup>; Information der Stimmberechtigten).
29. *Der Bund stellt den Kantonen die Abstimmungsvorlagen und Stimmzettel zur Verfügung. Der Abstimmungsvorlage wird eine kurze, sachliche Erläuterung des Bundesrates beigegeben, die auch den Auffassungen wesentlicher Minderheiten Rechnung trägt* (Art. 11 BPR; Abstimmungsvorlage, Stimmzettel und Erläuterungen).
30. *Für Volksinitiativen und Referenden teilen die Urheberkomitees ihre Argumente dem Bundesrat mit; dieser berücksichtigt sie in seinen Abstimmungserläuterungen.* (Art. 11 Abs. 1 und 2 BPR, Abstimmungserläuterungen).
31. *Bei der Kantonsregierung kann Beschwerde geführt werden wegen Unregelmässigkeiten bei Abstimmungen* (Art. 77 Abs. 1 lit. b BPR, Abstimmungsbeschwerde).
32. **In einem weiteren Zusammenhang sind bei Abstimmungsbeschwerden auch folgende Verfassungsbestimmungen relevant:**
33. *Staatliche Organe und Private handeln [und informieren] nach Treu und Glauben* (Art. 5 Abs. 3 BV; Grundsatz rechtsstaatlichen Handelns).
34. *Jede Person hat Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden* (Art. 9 BV; Schutz vor Willkür und Wahrung von Treu und Glauben).
35. *Jede Person hat das Recht, Informationen frei zu empfangen, aus allgemein zugänglichen Quellen zu beschaffen und zu verbreiten* (Art. 16 Abs. 3 BV; Informationsfreiheit).
36. *Jede Person hat bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde. Bund und Kantone können durch Gesetz die richterliche Beurteilung in Ausnahmefällen ausschliessen* (Art. 29a BV; Rechtsweggarantie).
37. *Die Bundesversammlung erlässt rechtsetzende Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes oder der Verordnung* (Art. 163 Abs. 1 BV, Form der Erlasse der Bun-

---

<sup>11</sup> Bundesgesetz über die politischen Rechte, BPR, SR 161.1: s. [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1978/688\\_688\\_688/de](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1978/688_688_688/de)

desversammlung). *Die übrigen Erlasse ergehen in der Form des Bundesbeschlusses* [...] (Art. 163 Abs. 2 BV, Gesetzgebung).

38. *Alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen sind in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen. Dazu gehören insbesondere die grundlegenden Bestimmungen über* (Art. 164 Abs. 1 BV, Gesetzgebung.)

(lit. b) *die Einschränkungen verfassungsmässiger Rechte;*

(lit. c.) *die Rechte und Pflichten von Personen.*

### **3.2. Rechtsprechung und Praxis zu Art. 34 BV**

39. Die Garantie der politischen Rechte schützt gemäss Art. 34 Abs. 2 BV die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. Es soll kein Abstimmungs- oder Wahlergebnis anerkannt werden, das nicht den freien und unverfälschten Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt (BGE 138 I 82, E. 6.2; BGE 121 I 138, E. 3 S. 141f. mit Hinweisen). Es soll garantiert werden, dass jeder Stimmbürger seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen kann (BGE 138 I 82 f., E. 6.2).
40. Die Abstimmungsfreiheit gewährleistet die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung (BGE 138 I 83, E. 6.2; BGE 135 I 293 mit zahlreichen Hinweisen). Das Ergebnis eines Urnengangs kann u.a. durch eine unzulässige behördliche Beeinflussung der Willensbildung der Stimmberechtigten im Vorfeld von Urnengängen verfälscht werden. Eine solche fällt namentlich in Bezug auf amtliche Abstimmungserläuterungen in Betracht (BGE 138 I 83, E. 6.2; BGE 135 I 292, E. 2 und 4.2, S. 294 und 297; BGE 130 I 294, E. 3.2; BGE 119 Ia 272, E. 3a; BGer 1C\_412/2007 v. 18.07.2008, E. 4; in: ZBI 111/2010, S. 507; je mit Hinweisen).
41. Die Behörde ist bei Abstimmungserläuterungen oder Abstimmungsbotschaften zwar nicht zur Neutralität verpflichtet – und darf eine Abstimmungsempfehlung abgeben –, wohl aber zur Sachlichkeit. Sie verletzt ihre Pflicht zu objektiver Information, wenn sie über den Zweck und die Tragweite der Vorlage falsch orientiert (BGE 138 I 83, E. 6.2; BGE 119 Ia 271, E. 3-4, S. 273 ff.; ZBI 99/1998, S. 91, E. 4a).
42. Dem Erfordernis der Sachlichkeit und Objektivität genügen Abstimmungserläuterungen, wenn die Aussagen klar und verständlich, inhaltlich korrekt, wohl abgewogen sind und beachtliche Gründe dafür sprechen, wenn sie ein umfassendes Bild der Vor-

- lage mit Vor- und Nachteilen abgeben und dem Stimmbürger eine Beurteilung ermöglichen oder wenn sie trotz einer gewissen Überspitzung nicht unwahr und unsachlich bzw. lediglich ungenau und unvollständig sind (BGE 138 I 83, E. 6.2; Michel Besson, Behördliche Information vor Volksabstimmungen, Bern 2003, S. 182ff.; Gerold Steinmann, Interventionen des Gemeinwesens im Wahl- und Abstimmungskampf, AJP 1996 S. 260f.).
43. Im Sinne einer gewissen Vollständigkeit verbietet das Gebot der Sachlichkeit indes- sen, in den Abstimmungserläuterungen für den Entscheid des Stimmbürgers wichtige Elemente zu unterdrücken, für die Meinungsbildung bedeutende Gegebenheiten zu verschweigen oder Argumente von gegnerischen Referendums- oder Initiativkomitees falsch wiederzugeben (BGE 138 I 83, E. 6.2; BGE 135 I 297, E. 4.2; BGE 130 I 294, E. 3.2; ZBI 111/2010 S. 507; Pra 2000 Nr. 23; u.a).
44. Eine Beeinträchtigung der freien Willensbildung ist anzunehmen, wenn dem Stimmbürger ausschlaggebende Entscheidungsgrundlagen vorenthalten werden, für die er in der Vorlage selbst keine Anhaltspunkte finden kann und er so ein falsches Bild über Zweck und Tragweite der Vorlage erhält, so dass ihm die Möglichkeit genommen wird, sich über deren eigentlichen Inhalt auszusprechen. Die zuständige Behörde hat demnach eine sachliche Gewichtung und Auswahl der Entscheidungsgrundlagen und Argumente zu treffen (Pra 2000 Nr. 23, E. 2a; ZBI 99/1998, S. 92 E. 4b).
45. Diese Grundsätze sind verfassungsrechtlicher Natur (Art. 34 Abs. 2 BV). Sie gelten für jegliche Abstimmungsbotschaften, unabhängig von der Stufe des Gemeinwesens. Sie sind daher auch für die Erläuterungen des Bundesrates vor eidgenössischen Volksabstimmungen (sog. Bundes- oder Abstimmungsbüchlein) massgebend (BGE 138 I 84, E. 6.3; vgl. Müller/Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., S. 612 und 633).
46. Nach Art. 11 Abs. 2 BPR wird den Abstimmungsvorlagen eine kurze, sachliche Erläuterung des Bundesrates beigegeben, die auch den Auffassungen wesentlicher Minderheiten Rechnung trägt; der Bundesrat berücksichtigt die Argumente der Initiativ- und Referendumskomitees. Darüber hinaus orientiert der Bundesrat die Stimmberechtigten in allgemeiner Weise nach den Grundsätzen von Art. 10a BPR, die im Sinne der genannten verfassungsrechtlichen Grundsätze auszulegen und umzusetzen sind (BGE 138 I 84, E. 6.3).

### 3.3. Rechtsprechung / Praxis zu Art. 189 Abs. 4 BV

47. Nach Art. 11 Abs. 2 BPR wird den Abstimmungsvorlagen eine kurze, sachliche Erläuterung des Bundesrates beigegeben. Gemäss den Materialien handelt es sich bei den Abstimmungserläuterungen um einen Regierungsakt. Ein Rechtsmittel sollte dagegen nicht erhoben werden können, «*da [gemäss Auffassung des Bundesrates in seiner Botschaft zum BPR<sup>12</sup>] der Bundesrat sich hüten wird, unsachliche Erläuterungen abzugeben, die man ihm im Abstimmungskampf ohnehin nachweisen könnte*» (s. auch: BGE 138 I 61 E. 7.2 Abs. 1).
48. Nach der Rechtsprechung des Bundesrates kann der Text der Abstimmungserläuterungen wohl Gegenstand politischer Kritik, indes nicht Objekt einer Abstimmungsbeschwerde sein (vgl. Entscheide des Bundesrates vom 9. Mai 1979, in: VPB 44/1980 Nr. 2; vom 17. Mai 2000, in: VPB 64/2000 Nr. 101). Die Rechtsprechung und die Lehre sind dieser Sicht gefolgt (BGer 1P.48/1992 vom 3. Februar 1992, in: ZBl 93/1992 S. 308, mit Hinweisen; siehe die zahlreichen Literaturhinweise im Entscheid des Bundesrates vom 17. Mai 2000, E. 3.4.1<sup>13</sup>, in: VPB 64/2000 Nr. 101; vgl. BGE 138 I 61, E. 7.2 Abs. 1).
49. Die neuere Lehre geht nunmehr im Lichte der Justizreform vor dem Hintergrund von Art. 189 Abs. 4 BV davon aus – und kritisiert im gleichen Zug –, dass die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates nicht gerichtlich überprüft und zum Gegenstand eines Stimmrechtsverfahrens gemacht werden könnten. Die Unanfechtbarkeit der Erläuterungen gilt im Grundsatz nicht nur für den Gesamtbundesrat, sondern erstreckt sich auch auf Äusserungen einzelner Bundesräte, soweit sie im Vorfeld von Volksabstimmungen in der politischen Diskussion im Wesentlichen deren Inhalt wiedergeben.
50. Vor diesem Hintergrund fällt eine direkte Anfechtung der bundesrätlichen Erläuterungen grundsätzlich ausser Betracht. Ausgeschlossen ist namentlich, die Erläuterungen beim Bundesgericht mit dem Ziel anzufechten, diese förmlich aufheben oder abändern zu lassen (vgl. BGE 138 I 61, E. 7.2 Abs. 3 und 4 mit Hinweisen; vgl. Urteil des BGer 1C 163/2018, 1C 239/2018 vom 29. Oktober 2018, E. 5.1.1).
51. Ungeachtet dieses prozessualen Ausschlusses kann indes die Informationslage im Vorfeld einer Volksabstimmung in allgemeiner Weise zum Gegenstand eines Verfah-

<sup>12</sup> Botschaft Bundesrat zur Gesetzesvorlage BG über die politischen Rechte (BPR) vom 9. April 1975: [https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1975/1\\_1317\\_/de](https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1975/1_1317_/de)

<sup>13</sup> <https://entscheide.weblaw.ch/cache.php?link=VPB-2000-IV-2000-05-17-64.101>

rens gemacht werden. Vor dem Hintergrund der konkreten Umstände steht letztlich die Abstimmungsfreiheit in Frage. **Unter diesem Gesichtswinkel ist die Gesamtsituation der Berichterstattung von Bedeutung, in der sich die Stimmbürgerchaft vor einer Abstimmung befindet. Insoweit kann geprüft werden, ob die Stimmberechtigten mit Blick auf die ihnen von den verschiedensten Akteuren und Medien vorgelegten Informationen objektiv in der Lage sind, sich eine hinreichende und sachbezogene Meinung über den Abstimmungsgegenstand zu bilden. Hierfür sind das gesamte Umfeld und sämtliche Berichterstattungen einzubeziehen.**

52. Dabei ist prozessual nicht von Belang, dass solche Informationen zum Teil auf die Erläuterungen des Bundesrates im Abstimmungsbüchlein oder auf Presseauftritte von Bundesräten zurückgehen und sich Medien implizit oder explizit daran ausrichten. In diesem Rahmen sind die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates in die Frage einzubeziehen, ob die Stimmberechtigten ihre Meinung frei und sachbezogen haben bilden und äussern können und die Abstimmungsfreiheit gewahrt ist (vgl. BGE 138 I 61, E. 7.4).
53. Ungeachtet dieses formalrechtlichen Ausschlusses kann indes die Informationslage im Vorfeld einer Volksabstimmung in allgemeiner Weise zum Gegenstand eines Verfahrens gemacht werden. Insoweit kann geprüft werden, ob die Stimmberechtigten angesichts der ihnen von den verschiedenen politischen Akteuren und den Medien vorgelegten Informationen objektiv in der Lage waren, sich eine hinreichend sachbezogene Meinung über den Abstimmungsgegenstand zu bilden.
54. Hierfür ist die Gesamtheit der den Stimmberechtigten zur Verfügung stehenden Informationen zu berücksichtigen. Es ist somit nicht ausgeschlossen, dass Informationen, die vom Bundesrat oder einzelnen Bundesräten stammen, die allgemeine Informationslage im Vorfeld der Abstimmung beeinflussen. Dies ist insbesondere der Fall, wenn der Bundesrat im Vorfeld der Abstimmung wesentliche Informationen, über welche ausschliesslich die Verwaltung verfügt, zurückhält (BGer 1C\_315/2018 vom 10. April 2019, E. 2.5; BGE 138 I 61 E. 7 ff. S. 84 ff., insb. E 7.4 S. 86 f.; BGer 1C\_455/2016 vom 14. Dezember 2016, E. 2.4, nicht publ. in BGE 143 I 78; je mit Hinweisen).

### 3.4. Völkerrecht: EMRK

55. Im vorliegenden Zusammenhang werden aus der Europäischen Menschenrechtskon-

vention (Konvention zum Schutz der Menschenrechte; SR 0.101) primär folgende Bestimmungen angerufen:

56. **Art. 10 Abs. 1 EMRK** (Freiheit der Meinungsäusserung)

*Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäusserung. Dieses Recht schliesst die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben.*

57. **Art. 13 Abs. 1 EMRK** (Recht auf wirksame Beschwerde)

*Jede Person, die in ihren in dieser Konvention anerkannten Rechten oder Freiheiten verletzt worden ist, hat das Recht, bei einer innerstaatlichen Instanz eine wirksame Beschwerde zu erheben, auch wenn die Verletzung von Personen begangen worden ist, die in amtlicher Eigenschaft gehandelt haben.*

**3.5. Völkerrecht: Internationale Gesundheitsvorschriften und UNO Menschenrechte**

58. Über die oben genannten EMRK-Bestimmungen hinaus sind auch folgende völkerrechtliche Bestimmungen zu beachten:

59. **Internationale Gesundheitsvorschriften (IGV; SR 0.818.103)**

Die internationalen Gesundheitsvorschriften wurden auf Initiative der WHO im Rahmen der Weltgesundheitsversammlung vom 23. Mai 2005 als internationale Konvention verabschiedet. Sie dienen als grundlegendes globales Instrument zum Schutz vor internationaler Ausbreitung von Krankheiten und bildeten auch eine der Grundlagen für die Schaffung des Epidemiengesetzes.

60. Mit Bezug auf die Wahrung von Menschenrechten statuieren die IGV für die Mitgliedsstaaten folgende Grundsätze:

**Art. 3 Grundsätze**

(1) *Die Durchführung dieser Vorschriften erfolgt unter uneingeschränkter Achtung der Würde des Menschen, der Menschenrechte und der Grundfreiheiten.*

(2) *Die Durchführung dieser Vorschriften richtet sich nach der Charta der Vereinten Nationen und der Satzung der Weltgesundheitsorganisation.*

(3); (4) [...];

61. **UNO Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (SR 0.103.2)**

Insbesondere Art. 7

*Niemand darf der Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden. Inbesondere darf niemand ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden.*

62. **UNO Resolution A/RES/53/144<sup>14</sup>**

**Inbesondere**

**Art. 6** Recht auf ungehinderten Zugang zu grundrechtsrelevanten Informationen

**Art. 8** Recht auf wirksame und diskriminierungsfreie Mitwirkung an der Regierung an an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten

**Art. 9** Anspruch auf wirksamen Rechtsbehelf

**4. Für die korrekte Meinungsbildung notwendige Informationen**

**4.1. Thema 1:**

**Unzutreffende Information betr. „Alternativlosigkeit“ des Gesetzes für rasche Gewährung von Finanzhilfen**

63. Aufgrund einschneidender und langandauernder Massnahmen zur Bekämpfung der Pandemie (Lockdown März/April 2020; Schliessung ganzer Branchen über mehrere Monate etc.) sind heute zahlreiche Wirtschafts- und Berufszweige auf finanzielle Hilfe angewiesen.

64. Deshalb ist es für eine potenziell grosse und für den Ausgang der Abstimmung durchaus entscheidende Gruppe von Wählern relevant, ob die vorgesehenen Hilfemassnahmen (u.a. Art. 11-17 Covid-19 Gesetz) ausschliesslich auf der Basis dieses Gesetzes sichergestellt werden können – und ob somit in der Konsequenz allfällige unliebsame Gesetzesbestimmungen mangels besserer Alternativen geschluckt werden müssen. Oder ob dem Gesetzgeber für die Zielsetzung einer raschen Finanzhilfe auch andere Regelungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen – ohne die unten (Ziff. 4.2) beschriebenen unliebsamen Einschränkungen im selben Erlass legiferieren zu müssen.

65. In diesem Zusammenhang ist vorab Art. 165 Abs. 4 BV zu beachten:

*Ein dringlich erklärtes Bundesgesetz, das in der Abstimmung nicht angenommen*

<sup>14</sup> Gemäss Aussenpolitischen Bericht 2018 vom 13. Januar 2019 (AS 19.009)  
[https://www.bundespublikationen.admin.ch/cshop\\_mimes\\_bbl/48/48DF3714B1101ED98EC6F492EC90C654.PDF](https://www.bundespublikationen.admin.ch/cshop_mimes_bbl/48/48DF3714B1101ED98EC6F492EC90C654.PDF)

wurde, kann nicht erneuert werden.

66. Dieses sog. Erneuerungsverbot gilt ausschliesslich dort, wo dieselbe Materie wiederum in derselben Erlassform im Sinne von Art. 165 Abs. 1-3 BV geregelt wird (vgl. dazu Biaggini, OFK BV Kommentar zu Art. 165; so auch Aubert, Comm., Art. 165).<sup>15</sup>
67. Vorliegend richtet sich der Widerstand der Vorlagegegner aber in keiner Weise gegen die Wirtschaftshilfe als solche, war doch in der öffentlichen Berichterstattung nicht eine einzige Stimme vernehmbar, welche sich gegen die Notwendigkeit einer fortlaufend sichergestellten Finanzhilfe stark gemacht hätte.
68. Die Vorbehalte der Massnahmengegner rührt vielmehr daher, dass (i.) die - an und für sich notwendigen und sinnvollen - wirtschaftlichen Hilfsmassnahmen mit sinnlosen oder als verfassungswidrig empfundenen Massnahmen (s. unten Ziff. 4.2) verknüpft werden und teilweise auch daher, dass (ii.) dem Bundesrat bei der Verteilung der Mittel allenfalls ein zu grosses Ermessen zugestanden wird.
69. Dementsprechend ist es das Anliegen vieler Vorlagegegner, einschliesslich des Beschwerdeführers, die für die notleidenden Wirtschaftszweige und Berufsgattungen erforderlichen Wirtschaftshilfen (i.) in einem separaten Gesetz zu sehen (d.h. ohne Verknüpfung mit den übrigen Massnahmen) und die Wirtschaftshilfen nach Möglichkeit (ii.) der möglichst maximalen Entscheidungskompetenz des Parlamentes zu überlassen.
70. Würde ein solches Gesetzgebungsprojekt erneut in die Rechtsform eines dringlichen Bundesgesetzes gebracht, hätte dieses – mangels Verknüpfung mit allen anderen Themengebieten des heutigen Covid-19 Gesetzes - einen völlig anderen Regelungsgehalt. Daher würde der Vorwurf nicht verfangen, es handle sich im Sinne von Art. 165 Abs. 4 BV um dieselbe Vorlage wie die vorliegend zur Abstimmung gebrachte. Ein entsprechendes dringliches Bundesgesetz wäre aufgrund mangelnder Übereinstimmung mit der bisherigen Vorlage vom Erneuerungsverbot nicht betroffen.
71. Neben dem Gesetzgebungsinstrument des dringlichen Bundesgesetzes steht dem Parlament aber auch die Möglichkeit offen, dringende Geschäfte in die Rechtsform eines *einfachen Bundesbeschlusses* zu fassen (Art. 164 Abs. 2 BV; Art. 29 Parlamentsgesetz). Dieser steht selbst für Einzelakte von grosser politischer, faktischer oder finanziellen Bedeutung zur Verfügung (RZ 1836, Häfelin/Haller/Keller/Turnherr, 10. Auflage, 2020).

---

<sup>15</sup> GELBER TEIL von Primin Schwander für gut befunden.

72. Insbesondere wenn ausserordentliche Umstände wie aktuell in gewissen Bereichen der Wirtschaft es erfordern, kann die Bundesversammlung bis zur Bereitstellung von Mitteln im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Verordnungen oder einfache Bundesbeschlüsse erlassen (Art. 173 Abs. 1 lit.b und c BV ). Art. 173 Abs. 1 Bst. c BV erlaubt der Bundesversammlung bei ausserordentlichen Umständen ausdrücklich den Erlass von *Notverordnungen* und *einfachen Bundesbeschlüssen* zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz sowie der inneren Sicherheit.
73. Sollten in diesem Zusammenhang in der Haushaltsplanung unvorhergesehene finanzielle Mittel aufgrund einer dringlichen Lage benötigt werden, müssen dazu die notwendigen Kredite gesprochen werden. Dies wäre dem Bundesrat bzw. dem Parlament möglich mittels *einfacher Bundesbeschlüsse* betreffend Finanzen (sog. Finanzbeschlüsse; Art. 167 BV; Art. 25 Abs. 2 Parlamentsgesetz in Verbindung mit Art. 163 Abs. 2 BV).
74. Für sämtliche hier betroffenen Bereiche hält die Bundesverfassung entsprechende Kompetenznormen bereit<sup>16</sup>.
75. Für dringliche Finanzbeschlüsse besteht keine vorgeschriebene Höchstbetragsgrenze. Für die Rekapitalisierung der UBS AG, deren Finanzierung ebenfalls gestützt auf Art. 28/34 Finanzhaushaltgesetz (FHG, 611.0)<sup>17</sup> beschlossen wurde, wurden Fr. 6 Mrd. Unterstützungsleistung vom Parlament festgesetzt. Das Parlament könnte also auf diese Weise auch in individuell-konkreten Konstellationen Soforthilfe leisten.
76. Des Weiteren bestehen weitere parlamentarische Handlungsinstrumente der Verfahrensbeschleunigung zur dringlichen Gesetzgebung und könnten bei Bedarf eingesetzt werden: Die Verkürzung des Vernehmlassungsverfahrens, die rückwirkende Inkraftsetzung oder die dringliche Publikation eines Erlasses, die ausserordentliche Einberufung eines Organs oder die raschere Durchführung des Verfahrens, z.B. mittels des parlamentarischen Sonderverfahrens.
77. **Zwischenfazit Thema 1**
78. **Nach dem Gesagten ist es sachlich falsch zu behaupten, die Fortzahlung von Finanzhilfen seien für die Wirtschaft nur dann auf die Schnelle und in ausrei-**

---

<sup>16</sup> Basierend auf den verfassungsrechtlichen Bundeskompetenzen: insbesondere Art. 68 Abs. 1, Art. 69 Absatz 2; 100, 101 Absatz 2; Art. 102, insbesondere Art. 103 BV (Strukturpolitik), sowie Art. 113, 114 Abs. 1, Art. 116; 117 Absatz 1.

<sup>17</sup> Finanzhaushaltgesetz, FHG, 611.0: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2006/227/de>

**chendem Ausmass gesichert, wenn die aktuelle Abstimmungsvorlage angenommen würde.** Wahr ist vielmehr, dass es verfassungskonforme alternative Gesetzgebungsinstrumente gibt, um die beabsichtigten Finanzhilfen – ohne Unterbruch - ab 26. September 2021 sicherzustellen, und dass das wichtige Anliegen der Finanzhilfe für sich alleine kein zwingender Grund ist, das Covid-19 Gesetz anzunehmen.

79. Angesichts der grossen Bedeutung der Finanzhilfe in der öffentlichen Debatte und für die reale Wirtschaft, stellt es eine starke Beeinflussung des Wählerwillens dar, wenn suggeriert wird: *Bei Ablehnung des Gesetzes müssen die Betroffenen auf rasche Finanzhilfe verzichten.* **Soweit es sich bei den Wählern um von Finanzhilfe abhängige Unternehmer oder Arbeitnehmer handelt, hätte eine solche unzutreffende Information sogar Nötigungscharakter.**

#### 4.2. Thema 2:

##### **Nichterwähnung wesentlicher neuer Bestimmungen mit starker Eingriffswirkung**

80. Der den Stimmbürgern zur Abstimmung vorgelegte Gesetzestext<sup>18</sup> entspricht der Version gemäss Schlussabstimmung vom 25. September 2020. Seither hat das Parlament wie bereits erwähnt zahlreiche Ergänzungen gegenüber der Erstfassung beschlossen und diese jeweils umgehend in Kraft gesetzt<sup>19</sup>.
81. In diesem Zusammenhang wird vorliegend dargelegt, dass der Stimmbürger weder aus den offiziellen Abstimmungsinformationen der Regierung noch aus den grossen Medien der Schweiz erfahren konnte, dass (i.) wesentliche Rechte und vor allem wesentliche Pflichten der Bürger trotz Inkraftsetzung in die Abstimmungsvorlage nicht enthalten sind; dass (ii.) das geltende Gesetz die Rechtsposition aller Bürger der Schweiz gegenüber dem Staat erheblich schwächt: Einerseits weil die Kompetenzen der Exekutive mittels Generalklausel Art. 1a Covid-19 Gesetz massiv ausgebaut werden, andererseits weil die Grundrechtspositionen der Bürger erheblich geschwächt werden und dass (iii.) diese neuen Bestimmungen bei einem NEIN des Stimmvolks ab 25. September 2021 ihre Gültigkeit verlieren würden (andernfalls nur durch ein neues Referendum und durch eine erneute Abstimmung beseitigt werden könnten).

<sup>18</sup> Covid-19-Gesetz (SR 818.102), <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2020/711/de>; Stand 25. Sept. 2020 : <https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2020/711/20200926/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-2020-711-20200926-de-pdf-a.pdf>

<sup>19</sup> Covid-19-Gesetz (SR 818.102), Stand 1. April 2021: <https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2020/711/20210401/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-2020-711-20210401-de-pdf-a-1.pdf>

82. Oder mit anderen Worten: Den meisten Bürgern ist nicht klar, dass
- a) eine Ablehnung der vorgelegten Gesetzesfassung eo ipso auch zu einer Ablehnung aller später in Kraft gesetzten neuen Bestimmungen führen würde.
  - b) bei einer Annahme des Gesetzes die neuen Bestimmungen nur noch isoliert angefochten werden könnten, was selbstredend mit dem erhöhten Aufwand und der Unsicherheit von Referendumsaktionen und einer anschliessenden erneuten Abstimmung verbunden wäre.

83. **Nachträglich aufgenommene Bestimmungen mit besonderer Eingriffswirkung**

*Art. 1a Kriterien und Richtwerte*

*Der Bundesrat legt die Kriterien und Richtwerte für Einschränkungen und Erleichterungen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens fest. Er berücksichtigt nebst der epidemiologischen Lage auch die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Konsequenzen.*

*Art. 3a Geimpfte Personen*

*1 Personen, die mit einem Covid-19-Impfstoff geimpft sind, der zugelassen ist und erwiesenermassen gegen die Übertragung schützt, wird keine Quarantäne auferlegt.*

*Art. 3b Test- und Contact-Tracing-System*

*Der Bund stellt in Zusammenarbeit mit den Kantonen ein schweizweit funktionierendes Test- und Contact-Tracing-System (TTIQ-System) sicher. Er kann zu diesem Zweck insbesondere:*

- a. die Kantone verpflichten, im Contact-Tracing die Datenlage bezüglich vermuteter Cluster und Infektionsquellen zu verbessern (Rückverfolgung) und die Kantone für die entsprechenden Aufwände entschädigen;*
- b. subsidiäre Mittel des Bundes zur Verfügung stellen, die jederzeit abgerufen werden können, falls in einem Kanton das TTIQ-System nicht mehr funktionsfähig ist.*

*Art. 6a Impf-, Test- und Genesungsnachweise*

*1 Der Bundesrat legt die Anforderungen an den Nachweis einer Covid-19-Impfung, einer Covid-19-Genesung oder eines Covid-19-Testergebnisses fest.*

2-4 [...]

**4.3. Warum sind die neuen Bestimmungen von so grosser Bedeutung?**

84. **Potentiell grosse Kompetenzerweiterung des Bundesrates (Art. 1a Covid-19 Gesetz)**

- Würde der Bundesrat die Absicht verfolgen, sich inskünftig bei der Bekämpfung von epidemiologischen Herausforderungen ausschliesslich im Rahmen seiner bisherigen Kompetenzen gem. Art. 6 Epidemiengesetz (Besondere Lage) zu bewegen, würde **Art. 1a Covid-19 Gesetz** keinen Sinn ergeben. Die Tatsache, dass diese Bestimmung im März 2021 in das Covid-19 Gesetz aufgenommen wurde, beweist aber, dass die Befugnisse gemäss geltendem Recht dem Bundesrat nicht ausreichen.
85. Daher ist davon auszugehen, dass der Bundesrat inskünftig bei der Bestimmung der *Kriterien und Richtwerte für Einschränkungen und Erleichterungen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens*, über seine bisherigen Kompetenzen hinauszugehen will, respektive das Parlament ihm diesen zusätzlichen Freiraum verschaffen wollte. Damit schafft diese Bestimmung dem Bundesrat Befugnisse, die über die Möglichkeiten der besonderen Lage (Art. 6 EpG) hinausgehen und vom Status der ausserordentlichen Lage (Art. 7 EpG) nicht mehr unterschieden werden können.
86. So würde es Art. 1a des Covid-19 Gesetzes dem Bundesrat durchaus gestatten, trotz eindeutig tiefer Spitalbelegung, trotz eindeutig tiefer Auslastung von Intensivpflegestationen und trotz eindeutig tiefer Sterbezahlen die besondere Lage mitsamt verschärften Massnahmen gegenüber der Wirtschaft und der Gesellschaft einzig deshalb fortzuführen, weil aufgrund willkürlich intensivierter Testaktivitäten in Schulen, am Arbeitsplatz oder an den Grenzübergängen erhöhte Fallzahlen generiert werden, ohne dass diese eine erkennbare Auswirkung auf die öffentliche Gesundheit hätten.
87. Ein so weitreichendes Ermessen des Bundesrates, d.h. bereits die Möglichkeit, die Kriterien für die Aufrechterhaltung der Besondere Lage gem. Art. 6 EpG frei bestimmen zu können, kann mit dem Sinn und Zweck des Epidemiengesetzes in Konflikt geraten. Dieses will keineswegs die Beseitigung bestimmter Viren um jeden Preis verhindern, sondern es gebietet einen jederzeit verhältnismässigen Einsatz abgestuft nach der tatsächlichen Bedrohungslage für die öffentliche Gesundheit und unter Berücksichtigung des Wohls von Gesellschaft und der Wirtschaft (s. Wortlaut Art. 6 Abs. 1 lit a Ziff. 2 und 3 EpG).
88. Daher sollte dem Stimmbürger – insbesondere den Angehörigen besonders betroffener Wirtschaftszweige – vor der Abstimmung bewusst sein, was es für das gesellschaftliche und wirtschaftliche Leben der Schweiz bedeuten kann, wenn Art. 1a Covid-19 Gesetz weiterhin in Kraft bleibt.
89. **Potenziell starke Grundrechtsbeschränkungen (Art. 3a; 3b; 6a Covid-19 Gesetz)**

Mit Bezug auf diese Bestimmungen ist folgendes relevant:

90. Gemäss diversen Ankündigungen des Bundesrates soll die Rückkehr zur Normalität an die Bedingung geknüpft werden, dass eine Person geimpft ist, resp. einen Impf-, einen negativen Test- oder einen Genesungsnachweis erbringen kann (Art. 6a Covid-19 Gesetz).
91. Wie häufig Tests und Impfungen zu absolvieren sein werden, zeichnet sich langsam auf Basis der erst am 4. Juni 2021 publizierten Verordnung des Bundesrates über Impfbzertifikate<sup>20</sup> ab.
92. Bereits der aktuelle Status in vielen Schulen (w.z.B. Volksschulen des Kantons Zug, ab 4. Primarklasse) zeigt, dass schon heute sämtliche Schüler der betreffenden Altersgruppe bis zu 2 Mal pro Woche einen Gesundheitsnachweis in Form eines Spucktests zu erbringen haben.
93. Damit ist eine Welt in Reichweite, in welcher grundlegende Rechte und Notwendigkeiten des Alltags und des gewöhnlichen Lebens (Einkaufen; Reisen; Besuch von Freizeit- und Bildungseinrichtungen etc.) wie auch der Besuch von Angehörigen in Heimen und Spitälern vom Nachweis dieser Voraussetzungen – „geimpft – genesen oder negativ getestet“ – im Sinne von Art. 6a Covid-19 Gesetz abhängig sind.
94. Diese Entwicklung ist auch deshalb besonders stossend, weil das Schweizerische Epidemiegesezt in seiner bisher gültigen Form absolut keine rechtliche Basis bietet, um der gesunden Mehrheit der Bewohner der Schweiz dauerhaft Eingriffe in die körperliche Unversehrtheit mittels Tests oder mittels Impfungen zuzumuten (Art. 40 EpG).
95. Damit sind potentiell folgende Grundrechte bei einem grossen Teil der Bevölkerung der Schweiz betroffen, sollten sie sich weigern, an den vorgeschriebenen Impf-, resp. Nachweisverfahren gem. Art. 3a; 3b und 6a wie vorgeschrieben teilzunehmen:
  - Art. 8 BV: Rechtsgleichheit / Diskriminierungsverbot
  - Art. 9 BV: Schutz vor Willkür und Wahrung von Treu und Glauben
  - Art. 10 Abs. 2 BV: Recht auf persönliche Unversehrtheit
  - Art. 11 Abs. 1 BV: Schutz der Kinder und Jugendlichen
  - Art. 13 BV: Schutz der Privatsphäre

---

<sup>20</sup> S. Medienmitteilung des Bundesrates vom 4. Juni 2021:  
<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-83837.html>

Art. 15 Abs. 3 BV: Glaubens- und Gewissensfreiheit (Besuch von Gottesdiensten)

Art. 19 BV: Anspruch auf Grundschulunterricht

Etc.

96. All jene Menschen, welche das jeweils massgebende Test-, Impf- und das Nachverfolgungs- und Nachweissystem aus durchaus ehrenwerten Gründen nicht befolgen können oder wollen, werden je nach Situation allenfalls sogar erhebliche Einschränkungen in einem oder mehreren der vorgenannten Grundrechte hinnehmen müssen.
97. Jeder Stimmbürger, der diese Tragweite nicht verstanden hat, kann zur Gesetzesvorlage gar keine wirksame Zustimmung erteilen. **Eine wirksame Einwilligung** in aktuelle oder zukünftige, tatsächliche oder nur mögliche Grundrechtsverletzungen setzt ein vollumfassendes Verständnis bzgl. Tragweite des eigenen Entscheides voraus.

#### 4.3.1. Keine wirksame Einwilligung in diese Konsequenzen vorhanden

98. Die hiervor aufgezählten Einschränkungen können bei einer unbestimmten Vielzahl von Bürgern zu gravierenden Einschränkungen ihrer Grundrechte führen. Dadurch wird sich in absehbarer Zeit mit zunehmendem Leidensdruck eine zunehmende Zahl von Bürgern gezwungen sehen, sich einem Test- und/oder Impfreime zu unterwerfen, dessen Folgen sie für ihre Gesundheit weder abschätzen noch selber bestimmen können. Dadurch wird die Grundvoraussetzung für Eingriffe in die körperliche Unversehrtheit, das Prinzip der informierten Einwilligung, verletzt. Insbesondere wenn es um die noch nicht ausreichend erforschte und noch nicht ausreichend getestete Covid-19 Impfung geht.
99. Die Grenze für medizinische Eingriffe in die körperliche und psychische Integrität bildet das **Selbstbestimmungsrecht des Menschen**. Dessen Kern ist das Recht jedes Einzelnen, nach freiem, autonom gebildeten Willen über Eingriffe zu entscheiden (Büchler/Michel, Medizin-Mensch-Recht, 2.Aufl., 2020, S. 62 ff.).
100. **In Anbetracht der potenziell weitreichenden Konsequenzen bei dauerhafter Gültigkeit der hier besprochenen Bestimmungen des Covid-19 Gesetzes ist es deshalb zwingend, dass der Stimmbürger bereits vor der Abstimmung über die Konsequenzen einer Annahme des Gesetzes ausreichend im Bild ist.**
101. **Auch wenn mit der Annahme des Gesetzes keine direkten Eingriffe in die körperliche Unversehrtheit der Menschen verbunden sind, sind die Eingriffe für das tägliche Leben jedoch stark genug, und mögliche indirekte Eingriffe via**

**Testen und Impfen nicht von der Hand zu weisen, sodass das Prinzip eines Informed Consent bereits im Zusammenhang mit der Abstimmung zu beachten ist.**

102. Historisch entwickelte sich das **Prinzip des Informed Consent** mit dem Nürnberger Kodex 1947. Vor dem Hintergrund der Geschehnisse im Dritten Reich wurde statuiert, dass medizinische Versuche am Menschen dessen informierter und freiwilliger Zustimmung bedürfen. Der Schutz der Selbstbestimmung wird hierbei rechtlich durch das Prinzip des "informed consent" garantiert- der informierten Einwilligung. Diese Grundlage für medizinische Eingriffe ist danach fester Bestandteil des internationalen Rechts geworden. U.a. hat es so in Art. 8 Abs. 1 EMRK und Art. 5 Biomedizin-Konvention Eingang gefunden und wurde für die Schweiz in Art. 118b Abs. 2 lit. a BV sogar in die Bundesverfassung aufgenommen. In der schweizerischen Rechtsprechung ist dieses Prinzip lange anerkannt (siehe dazu BGE 105 II 284, 99 IV 208).
103. **Informed Consent-Prinzip**
- Nach herrschender Lehre (so zum Beispiel Arzt, Aufklärungspflicht, 52; Bucher, Persönlichkeitsschutz, 44; Donatsch, Strafrecht III, 47; Fellmann, Arzt und das Rechtsverhältnis zum Patienten, 172, 174, 207; Guillod, Consentement éclairé, 31; Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Bundesstaatsrecht, N351; Manaï, Droits du patient, 34; Peter, Wünsche der Patienten, Rz. 6 ff.; Roggo, Roadmap Aufklärung, 94; anderer Ansicht Tag, Strafrecht im Arztalltag, 680 ff.: eine lege artis durchgeführte und von wirksamer Einwilligung des Patienten gedeckte ärztliche Behandlung erfüllt den Tatbestand der Körperverletzung nicht; Honsell, Einleitung, 15) und andauernder bundesgerichtlicher Rechtsprechung (BGE 99 IV 208; 127 I 6, 17; 126 I 112, 115; 124 IV 258, 260, 117 1b 197, 200) stellt jeder medizinischer Eingriff, selbst dann, wenn er zu Heilzwecken erfolgt, im öffentlichen Recht, im Zivilrecht wie auch im Strafrecht einen grundsätzlichen rechtswidrigen Eingriff in die physische und möglicherweise psychische Integrität dar, welcher der Rechtfertigung durch die Einwilligung des betroffenen Patienten bedarf.
104. Verfassungsrechtlich ist der Mensch geschützt durch das Recht auf Leben und persönliche Freiheit (BV 10), zivilrechtlich durch den Schutz der Persönlichkeit (ZGB 28) und strafrechtlich durch die Körperverletzungstatbestände (StGB 111 ff.). Daraus folgt entsprechend dem Grundsatz *volenti non fit iniuria* – dem Einwilligenden geschieht kein Unrecht – , dass grundsätzlich einzig die Einwilligung des Patienten, bei Einwilligungsunfähigkeit diejenige seines gesetzlichen Vertreters, die Rechtswidrigkeit der

Verletzung der körperlichen Integrität aufzuheben vermag. **Das Bundesgericht ist der Auffassung, dass das Erfordernis der Einwilligung sowohl das Selbstbestimmungsrecht wie auch die körperliche Integrität des Patienten schützt, die beiden Rechtsgüter sind untrennbar miteinander verbunden:**

105. "[Es] ist darauf hingewiesen worden, dass das Erfordernis der Einwilligung des Patienten und der damit verbundene Aufklärungsanspruch in dessen allgemeinen Persönlichkeitsrechten gründet und dem Schutz sowohl der Willensfreiheit, dem Selbstbestimmungsrecht, wie auch der körperlichen Integrität des Patienten dient. " (siehe BGE 117 Ib 197, 200; vgl. auch BGE 115 Ib 175, 180 f.; 114 Ia 350, 358; 112 II 118, 128; 108 II 59, 61 ff.; BGer, Urteil vom 26. August 2003, 4P.110/2003 E. 3.1.1.)
106. **Zwischenfazit Thema 2:**
- Vor dem hiervor geschilderten Hintergrund ist anzunehmen, dass bei Kenntnis dieser nachträglich eingeführten Artikel mit stark grundrechtseinschränkender Wirkung ein signifikanter Teil der Abstimmenden sich anders (nämlich gegen das Gesetz) entscheiden würde, als ohne Kenntnis von diesen insgesamt sehr starken Einschränkungen des täglichen Lebens, welche dieses Gesetz für die Zukunft erwarten lässt.
107. Werden dem Bürger massgebende Entscheidungsgrundlagen für seinen Entscheid vorenthalten, kann sich der Staat nicht auf die Wirksamkeit der Zustimmung berufen (Art. 9 BV: Schutz von Treu und Glauben).
108. Aus diesem Grund stellen die oben genannten nachträglich eingeführten Normen und die Kenntnis ihrer Auswirkungen wesentliche Tatsachen dar, welche im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung auf den Abstimmungsentscheid einen erheblichen Einfluss auf die Meinungs- und Willensbildung der Stimmbürger haben können.
109. **Darüber hinaus muss der Bürger auch verstanden haben, dass er eine Wahl hat zwischen zwei Optionen der Ablehnung: (A.) Ablehnung jetzt mittels Abstimmung und (B.) Ablehnung später auf dem Weg eines erneuten Referendums und anschliessender Abstimmung.**
110. Gelangt ein Bürger auf der Basis einer vollumfänglichen Information zum Schluss, die hier zusammengefassten neuen Bestimmungen ablehnen zu wollen, **dann steht er nach seiner (uninformierten) Zustimmung zum Gesetz am 13. Juni 2021 vor einer sehr viel schwierigeren Aufgabe wenn er diese Bestimmungen nach der Abstimmung beseitigen will, als wenn er (auf der Basis einer vollumfänglichen Information) bereits bei der Abstimmung vom 13. Juni 2021 ein Nein in die Urne**

**gelegt hätte.**

111. Aus diesem Grund muss jeder Stimmbürger bereits vor seiner Entscheidung für die anstehende Abstimmung vom 13. Juni 2021 genau verstanden haben, welche Konsequenzen eine Annahme des Gesetzes letztlich genau haben wird. Würde er die umstrittenen Bestimmungen erst nach der Abstimmung vom 13. Juni anfechten wollen, könnte sich dieser demokratische Prozess realistisch bis Ende 2021 hinziehen, sodass eine allfällige erfolgreiche Ablehnung (der nachträglich zur Abstimmung gebrachten Normen Art. 1a; 3a; 3b; 6a Covid-19 G) die gewünschte zeitliche Wirkung letztlich gar nicht mehr entfalten könnte.

#### **4.4. Auswertung Berichterstattung in den Medien**

112. Die Erklärung im Journalistenkodex des Schweizer Presserates statuiert in der Präambel: *Das Recht auf Information, auf freie Meinungsäusserung und auf Kritik ist ein grundlegendes Menschenrecht; Journalisten sichern den gesellschaftlich notwendigen Diskurs.* Gemäss den Richtlinien im Journalistenkodex verpflichten sich die Journalisten zur Wahrheitssuche, beachten und verteidigen die Informationsfreiheit, tragen zum Meinungspluralismus bei und achten auf strikte Trennung von Fakten und Kommentaren.
113. Als sog. vierte Staatsmacht bzw. als «Wächter der Demokratie» sind die Medien nicht nur berechtigt, sondern haben die ausdrückliche Aufgabe und Verpflichtung, über die Tätigkeit der anderen drei staatstragenden Säulen – Regierung, Parlament und Justiz – komplett unabhängig und so kritisch als möglich zu berichten und dabei die oben genannten Richtlinien zu befolgen.
114. Mit Blick auf die Berichterstattung der Leitmedien im Kontext mit der eidgenössischen Referendums-Abstimmung zum COVID-GESETZ vom 13. Juni 2021 kann von der Befolgung dieser Obliegenheiten keine Rede sein:

##### **4.4.1. Betr. Thema 1: Alternativlosigkeit des Gesetzes für Finanzhilfen**

115. Wie erwähnt, ist ein beträchtlicher Teil der Wähler auf Finanzhilfen direkt oder mittelbar angewiesen. Dementsprechend spielt es für sie eine sehr grosse Rolle, ob gemäss Medien das Covid-19 Gesetz als die einzige Möglichkeit präsentiert wird, rasch ausreichende Finanzhilfen zu erhalten.
116. Gemäss der in der Beilage zusammengefassten Medienauswertung wird die Finanzhilfe denn auch von den Medienschaffenden regelmässig aufgegriffen und intensiv

- thematisiert. Das Bild wird indes einseitig gezeichnet: Die Finanzhilfen stehen und fallen mit dem Covid-19-Gesetz, Alternativen bleiben im Dunkeln verborgen. Das Covid-19-Gesetz wird zum einzigen Rettungsanker stilisiert.
117. Alternative Lösungsmodelle für die Überbrückung der finanziellen Engpässe werden von den Medien grösstenteils verschleiert oder verworfen. So wird, wenn überhaupt Alternativen aufgezeigt werden, von den Medien stets betont, dass ein neues Gesetz frühestens im Jahr 2022 in Kraft treten könne, dadurch unweigerlich Auszahlungslücken entstehen würden oder erneut Notverordnungen erlassen werden müssten. Zudem wird vehement suggeriert, dass durch den Wegfall des Covid-19-Gesetzes viele Arbeitsplätze gefährdet seien und eine grosse Unsicherheit bestehen würde. Die Alternativen erscheinen so zwar denkbar, aber zu einem erhöhten Preis. Die Hürden für alternative Regelungsformen werden allzu hoch angesetzt.
118. Ziemlich unverhohlen werden die Stimmbürger in der Medienlandschaft zudem vielerorts eingeschüchtert und bedroht. So warnt denn nicht nur der Bundesrat vor den gravierenden Folgen eines Neins zum Covid-19-Gesetz, sondern ebenso werden Gesetzesgegner bezichtigt, ihren Mitbürgern zu schaden (SRF, Echo der Zeit: *Covid-19-Gesetz: Die Pro- und Kontra-Argumente: Erhält der Bundesrat durch das Covid-19 Gesetz zu viel Macht? Die Argumente der Befürworter und Gegner des Gesetzes*, vom 12.04.2021; Tagesanzeiger, *Bundesrat warnt vor Nein zum Covid-Gesetz*, vom 12.04.2021; linth24.ch: *Bundesrat wirbt für Covid-19-Gesetz: Der Bundesrat warnt vor den negativen Folgen bei einer Ablehnung des Covid-19-Gesetzes: Ein Nein würde grosse Unsicherheiten auslösen, Arbeitsplätze gefährden und Firmen in den Konkurs treiben*, vom 12.04.2021; SRF, Bundesrat Ueli Maurer spricht zum „Covid-19-Gesetz“, vom 09.05.2021). *Der Druck auf die Wählerschaft wird dadurch massiv erhöht*. So fragt denn auch die NZZ plakativ: „*Wer wird da Nein stimmen?*“ (NZZ vom 17.03.2012, *Viel Lärm um viel – der schrille Streit der Staatsgewalten um das Covid-19-Gesetz geht zu Ende. Was bleibt?*).
119. Wichtig wäre es dagegen, die Leser- und Wählerschaft wissen zu lassen, dass valable Alternativen zur Verfügung stehen. Auch hätte Erwähnung finden müssen, dass sich auch Parlamentarier gegen das Covid-19-Gesetz stellen und sich um Alternativlösungen bemühen. Die am 19. März 2021 eingereichte Motion von Nationalrat Pirmin Schwander bezüglich einer Überführung der finanziellen Unterstützungsmassnahmen aus dem Covid-19-Gesetz in ein separates Covid-19-Finanzhilfengesetz<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Motion 21.3402: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20213402>

wurde indes von keinem Medium aufgegriffen. Die Medienlandschaft berichtet somit einseitig zugunsten der Finanzhilfen gemäss Covid-19- Gesetz und der Bürger sieht sich dieser Variante alternativlos ausgeliefert. Dadurch wird ein unzulässiger Druck auf die Wähler ausgeübt, welcher die verfassungsmässig garantierte freie Meinungsbildung erheblich beeinflusst.

Die hiervor nur beispielhaft erwähnten Medienstimmen geben die Essenz der Berichterstattung wieder, welche der Beschwerdeführer und sein Team in den Tagen seit Erhalt des bundesrätlichen Abstimmungsbüchleins aus öffentlich verfügbaren Quellen zusammengetragen und in beiliegender Übersicht für das Bundesgericht nachvollziehbar zusammengestellt hat.

Medienspiegel betreffend abstimmungsrelevante Themen 1 und 2 gemäss Ausführungen in der Rechtschrift

**Beilage 7**

#### **4.4.2. Betreffend Thema 2: Verheimlichen des gesamten Regelungsumfangs**

Auch inhaltlich sieht sich der Stimmbürger aktuell einer Vielzahl von Regelungsgegenständen gegenübergestellt: Regelt das Gesetz einerseits Finanzhilfen und Hilfspakete, bietet es andererseits auch Grundlage einer umfassenden Kompetenzdelegation an den Bundesrat, Quarantäneanordnungen, das Contact-Tracing-System sowie das Impfzertifikat. Aufgrund der Ungewöhnlichkeit der Abstimmung müssen die Medienschaffenden ihren Informationsauftrag als „vierte Gewalt“ besonders umfassend wahrnehmen. Dies ist bislang jedoch in keiner Weise geschehen.

120. Gerade im Vorfeld einer so brisanten Abstimmung, in welcher die Gewaltenteilung verletzt und Grundrechte massiv tangiert werden, ist eine vielseitige Berichterstattung zwingend erforderlich. Eine freie Willensbildung im Sinne von Art. 34 BV kann ansonsten nicht sichergestellt werden.
121. In der Medienlandschaft wird das Covid-19-Gesetz jedoch regelmässig auf den Bereich der Finanzhilfen reduziert, was denn auch Hauptargumentation der Befürworter darstellt. Dass indes diverse Bestimmungen längst Eingang ins Gesetz gefunden haben, welche die Grundrechte der Stimmbürger massivst beschränken, wird von den Medien nur selten offengelegt. Der Diskurs über die Grundrechtseingriffe erfolgt zudem viel zu einseitig.
122. Die Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots nach Art. 8 BV durch Einführung von Impfprivilegien gemäss Art. 3a Covid-19-Gesetz wird mit wenigen Sätzen abgehandelt.

123. Es scheint: Die Pandemie heiligt die Mittel umfassend, ohne dass eine vertiefte Diskussion und umfassende Auseinandersetzung mit sämtlichen massgebenden Konsequenzen des Gesetzes stattfindet:

#### 4.4.3. Beispiele aus der Medienauswertung (s. auch beiliegende Übersicht Medienauswertung; Beilage 7)

##### NZZ:

*Viel Lärm um viel – der schrille Streit der Staatsgewalten um das Covid-19-Gesetz geht zu Ende. Was bleibt?*, vom 17.03.21;

Tagesanzeiger, Covid-19-Gesetz: *Das Dossier zur Vorlage: Es geht um den künftigen Kompetenzbereich des Bundesrates während der Coronakrise: Die besten Erklärtexte, Interviews und Meinungen zur Vorlage*, vom 10.05.2021;

##### SRF Sendung Deville:

Michelle Kalt – *Covid-19-Gesetz, Verlieren wir unsere Rechte? Geht die Schweiz vor die Hunde?* TV-Anwältin Michelle Kalt beschwichtigt, vom 16.05.2021;

SRF Tagesschau, Abstimmung Covid-19-Gesetz: *Die Pro-Argumente, Eine breite Allianz von links bis rechts, von Grünen bis FDP, hat sich für das Covid-19-Gesetz ausgesprochen. Bei einem Nein würde das Gesetz im Herbst auslaufen*, vom 03.05.2021;

SRF Sendung Echo der Zeit, Covid-19-Gesetz: *Die Pro- und Kontra-Argumente: Erhält der Bundesrat durch das Covid-19 Gesetz zu viel Macht? Die Argumente der Befürworter und Gegner des Gesetzes*, vom 12.04.2021.

124. **FAZIT MEDIEN:** Aufgrund der hiervor geschilderten Beobachtung der Medienlandschaft, welche umfassender in der beiliegenden Medienauswertung zusammengetragen und aufbereitet wurde (Beilage 7), waren und sind die Stimmberechtigten im Vorfeld der Abstimmung nicht in der Lage, sich eine sachbezogene und hinreichende Meinung über das wahre Ausmass des Abstimmungsgegenstandes zu bilden.
125. Unter diesem Aspekt sind auch die irreführenden und teilweise falschen Abstimmungserläuterungen des Bundesrates einzubeziehen, auf die sich die Medienberichterstattung weitgehend unkritisch abstützte und weiterhin abstützt.

#### 4.5. Auswertung der Informationen seitens Bundesrat

126. Im Kontext von Abstimmungen ist den Erläuterungen des Bundesrates ein besonders hohes Gewicht beizumessen. Abstimmungserläuterungen dürfen deshalb nicht "leichtthin zu einem Informationsmittel unter vielen herabgestuft werden" (BGer, Urteil 1C\_632/2017 vom 5. März 2018 E. 7.4, in: ZBl 119/2018, S. 554). So ergeben denn auch zahlreiche Untersuchungen, dass die Abstimmungsunterlagen für den Ausgang einer Volksabstimmung entscheidend sind und von den Stimmberechtigten grosse Beachtung finden (Sägesser Thomas, Amtliche Abstimmungserläuterungen: Grundlagen, Grundsätze und Rechtsfragen, AJP 2014 S. 925).
127. Abstimmungsunterlagen haben deshalb namentlich dem Erfordernis der Objektivität zu genügen. Dieses Kriterium ist erfüllt, wenn „die Aussagen wohlabgewogen sind und beachtliche Gründe dafür sprechen, wenn sie ein umfassendes Bild der Vorlage mit ihren Vor- und Nachteilen abgeben und den Stimmberechtigten eine Beurteilung ermöglichen oder wenn sie trotz einer gewissen Überspitzung nicht unwahr und unsachlich bzw. lediglich ungenau und unvollständig sind“ (Urteil BGer 1C\_385/2012 vom 17.12.2012 E. 2.1; BGE 138 I 61 E. 6.2 S. 82, 135 I 292 E. 4.2 S. 297, je mit Hinweisen).
128. Eine der wesentlichen Grundsäulen in einer funktionierenden Demokratie stellt zweifellos der unverfälschte Willensbildungsprozess dar. Die Stimmberechtigten sind insofern darauf angewiesen, dass die zuständigen Behörden das entscheidnotwendige Wissen korrekt kommunizieren und Transparenz über den Abstimmungsgegenstand herstellen. Nur durch Aufzeichnung eines umfassenden Bildes einer Vorlage sind die Stimmbürger in der Lage, die Vor- und Nachteile abzuschätzen und nur so kann ein freier Meinungsbildungsprozess garantiert werden.
129. Im Zusammenhang mit vorliegender Abstimmung ist diesen Grundsätzen besonderes Gewicht beizumessen, zeigt sich doch, dass nicht nur der Sachverhalt höchst komplex, sondern ebenso die Umstände (dringende Gesetzgebung mit zahlreichen Erweiterungen) ungewöhnlich sind.

##### 4.5.1. Betr. Thema 1: Alternativlosigkeit des Gesetzes für Finanzhilfen

130. Auf der Hauptinformations-Seite des Bundesrates zur Abstimmung betreffend des Covid-19 Gesetzes heisst es betreffend Finanzhilfen:

*[...] In Kürze*

*[...]*

*„Würde das Gesetz abgelehnt, würde es am 25. September 2021 ausser Kraft treten, also ein Jahr nachdem es beschlossen wurde. Ab diesem Datum gäbe es keine gesetzliche Grundlage mehr für die wirtschaftlichen Unterstützungsleistungen zur Bewältigung der Krise, und es könnte eine Situation grosser Ungewissheit darüber entstehen, wie es weitergeht“.*<sup>22</sup>

[...]

131. Auch die Abstimmungsbotschaft des Bundesrates vermittelt den Eindruck, das Covid-19-Gesetz sei die einzige Lösung, um die Finanzhilfen sicherzustellen.
132. Auf S. 44 der Abstimmungsbotschaft hält der Bundesrat fest: *«Würde das Gesetz abgelehnt, so würde ab Ende September 2021 die gesetzliche Grundlage für viele Unterstützungsmassnahmen fehlen, auch wenn diese weiterhin nötig sein sollten. Die vorzeitige Beendigung der Finanzhilfen könnte bei vielen Menschen und Unternehmen grosse Unsicherheit auslösen. Betroffen davon wären je nach Lage der Pandemie und der Wirtschaft zum Beispiel Unternehmen, die massive Umsatzeinbrüche erleiden, oder Arbeitnehmende, die in Kurzarbeit geschickt werden. Ein Nein zum Gesetz könnte Arbeitsplätze gefährden und Firmen in den Konkurs treiben, die nach der Krise wieder florieren könnten. --Argumente Bundesrat und Parlament Dringend nötige Hilfe für Menschen und Unternehmen ».*
133. Im Randtitel zu diesem Text heisst es:

***„Ein Nein würde Unterstützung in Frage stellen“***

134. Die Stimmberechtigten erhalten somit auch gestützt auf die Informationen des Bundesrates den Eindruck, das Gesetz sei für die Zwecke der Finanzhilfen de facto die einzige sichere Lösung. Die Stimmbürger können sich somit zu diesem wichtigen Thema nicht zutreffend orientieren und ihren Willen bezüglich Annahme oder Ablehnung nicht frei bilden.

#### **4.5.2. Betr. Thema 2: Verheimlichen des wahren Regelungsumfangs bzgl. grundrechtsbeschränkender Regelungen**

135. Die Abstimmungsbotschaft des Bundesrates vermittelt den Eindruck, das Covid-19-Gesetz sei primär dem Ziel der Wirtschaftshilfe gewidmet. Die oben unter Ziff. 4.2 und 4.3 aufgelisteten Nachteile und schwerwiegender Einschränkungen im Bereich der

---

<sup>22</sup> <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/abstimmungen/20210613/covid-19-gesetz.html> (abgerufen am 25.05.2021)

- Grundrechte und des täglichen Lebens sowie die Ausweitung bundesrätlicher Kompetenzen werden von der Botschaft dagegen vollständig ausgeklammert.
136. Auf S. 38 der Abstimmungsbotschaft postuliert der Bundesrat: «Das Gesetz ist befristet; praktisch alle Regelungen gelten bis Ende 2021». Ein Blick in Art. 21 Abs. 6 Covid-19-Gesetz zeigt jedoch, dass gerade der Zweckartikel (Art. 1) bis ins Jahr 2031 Geltung hat. Die Stimmbürger werden somit bereits über die zeitlich beabsichtigte Dauer des Gesetzes völlig im Dunkeln gelassen.
137. Auf Seite 41 findet sich eine auffällig platzierte Botschaft in einem blauem Schaukasten betitelt mit „**Es geht nicht um das Impfen**“. Im Text wird vorgebracht, dass die Impfung nicht Gegenstand des Covid-19-Gesetzes sei. Diese Aussage ist irreführend und schlichtweg falsch. Gemäss Art. 3a Covid-19-Gesetz wird geimpften Personen keine Quarantäne auferlegt. Durch das Inaussichtstellen von Vorteilen bei erfolgreicher Impfung wird massiv in die Impfbereitschaft der Bevölkerung eingegriffen. Zudem wird gemäss Art. 6a ein Impfzertifikat ausgestellt (s. oben RZ 90ff.). Somit ist das Impfen sehr wohl Gegenstand der Abstimmung vom 13. Juni 2021. Die Bevölkerung muss zwingend über diesen Umstand informiert werden. Wird an gut ersichtlicher und einprägsamer Stelle in den Abstimmungsunterlagen etwas Gegenteiliges behauptet, ist dies krass irreführend und muss zwingend berichtigt werden.
138. Die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates sind zudem unvollständig und der aktuelle Gesetzestext wird nicht abgedruckt. In Fussnote 6 auf S. 41 findet sich lediglich der Hinweis:
139. *"Dieser Text bildet den Stand bei Redaktionsschluss der 'Erläuterungen des Bundesrates' ab. Zu diesem Zeitpunkt zeichneten sich weitere Änderungen des Gesetzes ab."*
140. Dieser Hinweis ist nicht ausreichend, respektive gerade irreführend. Was diese Änderungen umfassen und wo diese allenfalls eingesehen werden können, wird nicht thematisiert. Vielmehr ist die Darstellung des gesamten Abstimmungstextes, oder zumindest ein Hinweis auf dessen Auffindbarkeit, gerade dann zwingend notwendig, wenn der Abstimmungsgegenstand, wie vorliegend, komplex und politisch heikel ist (BGE 132 I 104 E. 3.2 S. 109 f.). Da die Stimmbürger in den Abstimmungsunterlagen indes keine Hinweise auf die grundrechtssensiblen Bestimmungen (Art. 3a, 3b und 6a Covid-19 G) entnehmen können, werden ihnen entscheidungswesentliche Grundlagen vorenthalten. Den Stimmbürgern wird die Möglichkeit verwehrt, sich über die Tragweite des Urnengangs vom 13. Juni 2021 ins Bild zu setzen. Dies ist unzulässig (in die-

sem Sinne auch LGVE 2004 III Nr. 10 vom 27.01.2004 E. 5.1). Es darf zumindest vorausgesetzt werden, dass die Stimmbürger im Vorfeld einer Abstimmung über die geänderte Rechtslage informiert werden.

141. Das vorliegende Informationsdefizit durch Verheimlichung des Regelungsumfanges erscheint somit als erheblich.

#### 4.5.3. FAZIT Information des Bundesrates

Damit ist schlüssig dargelegt, dass die Abstimmungsbotschaft in Bezug auf die hier massgebenden Schlüsselthemen eindeutige **unwahre und irreführende Informationen** aufweist und der Bundesrat seine Pflicht zur sachlichen, objektiven, widerspruchsfreien und korrekten Information verletzt hat, indem er eine sachliche Gewichtung und Auswahl der Entscheidungsgrundlagen und Argumente ausser Acht gelassen und ausschlaggebende Entscheidungsgrundlagen dem Stimmbürger, für die dieser in der Vorlage selbst keine Anhaltspunkte finden kann, vorenthalten hat.

142. Diese Falschinformation und Irreführung der Stimmberechtigten können sich zweifellos ganz entscheidend auf das Abstimmungsresultat auswirken. Mit anderen Worten: Die gerügten Unregelmässigkeiten sind nach ihrer Art und nach ihrem Umfang dazu geeignet, das Hauptresultat der Abstimmung wesentlich zu beeinflussen (Art. 79 Abs. 2 BPR e contrario).

#### 4.6. Auswertung der Handlungen politischer Akteure

143. Generell ist festzustellen: Demonstrationen sind seit Wochen schweizweit unterbunden.
144. Die Kantonsregierungen bzw. Gemeinden/Städte haben seit und inklusive der Kundgebung in Altdorf UR vom 10. April 2021 fast alle Demonstrationen von Vereinigungen wie Stiller Protest, Aktionsbündnis Urkantone Schweiz, Freunde der Verfassung etc. in verfassungswidriger vollständig verboten – mit Ausnahme der bewilligten Kundgebung in Neuchâtel NE vom 22. Mai 2021. Damit wurde ein wesentlicher Teil des Meinungsbildungsprozesses der Vorlagengegner vor der Abstimmung zum Covid-19 Gesetz in massiver Weise stillgelegt.
145. Auch die erstinstanzlich angerufene Regierung des Kantons Zürich hat im Vorfeld der Abstimmung vom 13. Juni 2021 eine für Samstag, 15. Mai 2021 beantragte Kundge-

bung untersagt<sup>23</sup>.

146. Die wichtigsten untersagten Kundgebungen hier in der Übersicht:
- Altdorf: beantragte Kundgebung vom 10.04.2021
  - Bern: beantragtes Podiumsgespräch vom 17.04.2021
  - Rapperswil: beantragte Kundgebung vom 24.04.2021
  - Aarau: beantragte Kundgebung vom 08.05.2021
  - Zürich: beantragtes Podiumsgespräch vom 15.05.2021
  - Solothurn: beantragte Kundgebung vom 29.05.2021
147. Damit wurde den Vorlagegegnern die Möglichkeit sehr stark eingeschränkt, sich in der Öffentlichkeit mit friedlichen Kundgebungen Gehör und Aufmerksamkeit für ihre Gegenposition zu verschaffen

## 5. Zusammenfassung

148. Zusammengefasst zeigt die gesamte Informationslage vor der Referendums- Abstimmung vom 13. Juni 2021, dass den Stimmberechtigten wesentliche ausschlaggebende Elemente für die Meinungsbildung und -äusserung fehlten. Die Medien und die bundesrätlichen Abstimmungserläuterungen vermitteln ihnen die unerlässliche Transparenz und Entscheidungsgrundlagen nicht.
149. Diese sind nicht bloss unvollständig, sondern erweisen sich wegen Unterdrückung essentieller Elemente und massgebender Gegebenheiten als unsachlich, offensichtlich unrichtig im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und geradezu irreführend.
150. Den Gegnern der Vorlage wurden die verfassungsrechtlich garantierten Möglichkeiten der Meinungsbildung und der Beeinflussung der öffentlichen Meinung mittels friedlicher Kundgebungen genommen.
151. Aus diesem Grund besteht eine sehr grosse Gefahr, dass das Abstimmungsergebnis zulasten der Vorlagegegner auf der Basis der dargelegten Falschinformation verfälscht wurde und es zu einer Annahme des Covid-19 Gesetzes kommt, welche bei korrekter Informationslage nicht zustande gekommen wäre.

---

<sup>23</sup> Verbot der von Patrick Jetzer für Sa, 15. Mai 2021 beantragten Podiumsdiskussion in Zürich.

Damit ersuche ich das Bundesgericht um Beurteilung der Angelegenheit im Sinne der gestellten Anträge samt Begründung und verbleibe

Mit vorzüglicher Hochachtung



Philipp Kruse,  
Fürsprecher, LL.M.

### **In dreifacher Ausfertigung**

#### **Beilagen:**

Entscheid des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 27. Mai 2021, Protokoll Nr. 27. V. 578 (Eidg. Volksabstimmung vom 13. Juni 2021; Stimmsrechts- und Abstimmungsbeschwerde).	<b>Beilage 1</b>
Kantonale Abstimmungsbeschwerde des Beschwerdeführers vom 26. Mai 2021 samt Beilagen.	<b>Beilage 2</b>
Kopie <u>Couvert Einschreiben</u> des Regierungsrates Kanton Zürich an den Beschwerdeführer, Poststempel 28. Mai 2021; Sendungsnummer: 98.42.115762.03365718.	<b>Beilage 3</b>
Kopie <u>Post Rückverfolgungsprotokoll</u> Sendungsnummer: 98.42.115762.03365718 Brief Einschreiben Inland.	<b>Beilage 4</b>
Änderungen am Covid-19 Gesetz vom 18.12.2020 gemäss Amtlicher Sammlung AS 2020 5821.	<b>Beilage 5</b>
Änderungen am Covid-19 Gesetz vom 19.03.2021 gemäss Amtlicher Sammlung AS 2021 153.	<b>Beilage 6</b>
Medienspiegel betreffend abstimmungsrelevante Themen 1 und 2 gemäss Ausführungen in der Rechtsschrift.	<b>Beilage 7</b>