

Behördeninformation seitens der KdK bei eidgenössischen Abstimmungsvorlagen

Fassung vom 19. September 2019

Es handelt sich hierbei um eine gekürzte Fassung des Konzepts vom 28. Juni 2019. So wurde das Kapitel 5, das interne Abläufe zwischen KdK, Direktorenkonferenzen und Kantonen beschreibt, gekürzt. Zudem wurde ein Anhang weggelassen.

1. Einleitung

Das Kommunikationskonzept der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) vom 27. September 2013 behandelt unter Ziffer 8.1.3 die Thematik von Behördeninformationen im Vorfeld von eidgenössischen Volksabstimmungen und hält fest, dass die KdK spezifische Behördeninformationen vorsehen kann, wenn Abstimmungsvorlagen eine hohe Bedeutung für die Kantone aufweisen.

Seit 2013 verfügt die KdK über ein Konzept für Behördeninformationen, in dem grundsätzliche Kriterien festgehalten sind und verschiedene Intensitätsgrade von Behördeninformationen unterschieden werden. Das Konzept der KdK äussert sich nur zu Behördeninformationen der interkantonalen Ebene vor eidgenössischen Abstimmungen. Es betrifft somit weder die Behördeninformation einzelner Kantone und ihrer Behördenmitglieder vor eidgenössischen Abstimmungen, noch diejenige vor kantonalen Abstimmungen.

Aufgrund der Erfahrungen im Rahmen der Behördeninformation zur Unternehmenssteuerreform III wurde das Konzept 2017 weiterentwickelt. Die aktuelle Fassung berücksichtigt die jüngsten Bundesgerichtsentscheide in Sachen Abstimmungsbeschwerden zum Geldspielgesetz und zur Vollgeld-Initiative vom 29. Oktober 2018 resp. 10. Dezember 2018 (vgl. Anhang I – wörtlicher Auszug aus dem Urteil vom 10.12.2018).

2. Stellung der Kantone im Bundesstaat

Die Entstehungsgeschichte der Eidgenossenschaft geht auf einen Zusammenschluss der Kantone zurück. Dem wird in Art. 1 der Bundesverfassung Rechnung getragen, indem festgehalten wird, dass die Schweiz von den Kantonen und dem Schweizer Volk gebildet wird. Den Kantonen kommt somit – anders als den Gemeinden – eine konstitutive Stellung in der Staatsstruktur zu.

In Art. 3 der Bundesverfassung wird festgehalten, dass alle Staatsaufgaben grundsätzlich von den Kantonen ausgeübt werden. Der Bund nimmt nur diejenigen Aufgaben wahr, die ihm von der Bundesverfassung explizit zugewiesen werden (Einzelmächtigung). Dieses Subsidiaritätsprinzip zeigt, dass den Kantonen im Staat eine gewichtige Rolle zukommt, indem die Staatsaufgaben von ihnen an den Bund abgegeben werden und nicht umgekehrt (bottom-up-Prinzip).

Die Kantone sind durch Art. 45 der Bundesverfassung dazu verpflichtet, an der Willensbildung des Bundes mitzuwirken. Damit ist besonders die Mitwirkung in der Rechtsetzung des Bundes gemeint, weshalb der Bund gleichzeitig ebenfalls zum Einbezug der Kantone im Rechtssetzungsverfahren verpflichtet ist. Bereits während des Rechtssetzungsverfahrens sind somit die Kantone berechtigt, ihre Meinung zu den Vorlagen zu äussern. Folgerichtig müssen die Kantone auch berechtigt sein, ihre bereits im Rahmen des Rechtssetzungsverfahrens geäusserte Meinung auch nach Abschluss der parlamentarischen Rechtssetzungsphase – je nachdem ob ihren Anliegen in der Vorlage gefolgt worden ist oder nicht – unterstützend oder ablehnend öffentlich zu machen.

In Art. 47 der Bundesverfassung ist die Kantonsautonomie verankert. Sie garantiert den Kantonen eine substantielle Eigenständigkeit. Dieser Eigenständigkeit kommt auch bei der Umsetzung von Bundesrecht eine nicht unbe-

deutende Rolle zu. Die Umsetzung von Bundesrecht ist ein wichtiges Element der politischen Gestaltung, dem bereits der Gesetzgeber jeweils Rechnung tragen muss. Er muss dabei aufgrund der Kantonsautonomie bei Gesetzen von denen die Kantone betroffen sind, diesen möglichst grosse Freiräume sowie ausreichende Finanzquellen belassen. Aus der Kantonsautonomie leitet sich daher ein Recht der Kantone ab, bei eidgenössischen Abstimmungsvorlagen deren Folgen für die Kantone darzulegen. Die Kantonsregierungen tragen sogar eine Informationspflicht, die Auswirkungen einer Abstimmungsvorlage auf die Kantone aufzuzeigen. Diese Informationspflicht wird als eine Regierungsaufgabe aufgefasst.

Basierend auf den genannten Verfassungsgrundsätzen muss deshalb festgehalten werden, dass den Kantonen eine besondere Stellung in der Staatsstruktur der Schweiz zukommt, die sich wesentlich von derjenigen der Gemeinden unterscheidet. Demzufolge darf die Rolle der Kantone vor eidgenössischen Abstimmungen nicht mit derjenigen der Gemeinden vor kantonalen Abstimmungen gleichgesetzt werden. Es ist die Aufgabe jedes Kantons seine Stellung im Staat zu repräsentieren und einzubringen, weshalb die Kantone bei eidgenössischen Abstimmungen die Bevölkerung aktiv über die Inhalte und Konsequenzen einer Vorlage für die Kantone informieren müssen, von denen sie betroffen sind. Damit wird ein Beitrag zur Information der Öffentlichkeit geleistet und die freie Willensbildung und -äusserung der Stimmberechtigten gestärkt.

3. Grundsätze für die Behördeninformation bei eidgenössischen Abstimmungsvorlagen

Die in Art. 34 Abs. 1 BV verankerte Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. Um diese zu gewährleisten, wird daraus für Behörden die Verpflichtung zu korrekter und zurückhaltender Information im Vorfeld zu Abstimmungen abgeleitet. Die Kriterien für Behördeninformationen (Verhältnismässigkeit, Sachlichkeit, Transparenz) gelten für die Kantone und die KdK ähnlich wie für den Bund (vgl. auch Ziffer 3.2).

3.1. Erfordernis der Behördeninformation ("das Ob"):

Bei Behördeninformationen der Kantone bzw. der KdK zu eidgenössischen Abstimmungsvorlagen muss immer zuerst die Frage der Erforderlichkeit gestellt werden. Eine Behördeninformation der KdK ist nur dann erforderlich, wenn die Kantone von der eidgenössischen Vorlage durchgehend oder mehrheitlich stark betroffen sind. Aus dieser Erkenntnis folgt, dass aus jeder behördlichen Information der KdK ersichtlich sein muss, inwiefern die Kantone von der eidgenössischen Vorlage betroffen sind. Diese Information zur Betroffenheit ist in den Positionsbezug aufzunehmen.

Folgende Kriterien führen einzeln oder in ihrer Gesamtheit aus Sicht der KdK zu einer Betroffenheit der Kantone:

- *Verschiebung der Zuständigkeiten:* Wird eine kantonale Kompetenz durch die Abstimmungsvorlage beschränkt oder zieht sich der Bund von einem Aufgabengebiet zurück und überlässt es damit den Kantonen, sind die Kantone von der Vorlage betroffen.
- *Eingriff in den Gestaltungsspielraum:* Werden im Bereich der Bundeskompetenzen durch die Abstimmungsvorlage neue qualitative oder quantitative Vorgaben eingeführt, insbesondere für den Vollzug, wird damit der Gestaltungsspielraum der Kantone beschränkt. Gemäss Art. 46 Abs. 3 der Bundesverfassung ist der Bund gehalten, den Kantonen möglichst grossen Gestaltungsfreiraum zu belassen und den kantonalen Besonderheiten Rechnung zu tragen. Wird durch eine Vorlage in den Gestaltungsspielraum der Kantone eingegriffen, sind diese davon betroffen.
- *Personelle, organisatorische und finanzielle Auswirkungen:* Werden mit der Abstimmungsvorlage den Kantonen zusätzliche Ausgaben auferlegt oder Einnahmequellen gestrichen oder neu geschaffen, sind die Kantone von der Vorlage betroffen. Unter zusätzlichen Ausgaben ist allgemein das Aufbringen von zusätzlichen Ressourcen zu verstehen. Dabei kann es sich sowohl um Ressourcen finanzieller, personeller als auch organisatorischer Natur (z.B. zusätzliches Personal, zusätzliche Infrastruktur, etc.) handeln. Ebenfalls immer betroffen sind die Kantone, wenn durch eine Vorlage Lastenverschiebungen zu oder weg von den Kantonen vorgenommen werden oder der interkantonale Finanzausgleich beeinflusst wird.
- *Vollzug:* Werden die Kantone mit der Abstimmungsvorlage mit umfangreichen Umsetzungsarbeiten und dem Vollzug betraut, sind die Kantone von der Vorlage betroffen. Besonders zu erwähnen sind Fälle, bei

denen die Kantone verpflichtet werden neue Strukturen bzw. Behördenorganisationen aufzubauen oder wenn sie Anpassungen im kantonalen Recht vornehmen müssen. Damit eng in Zusammenhang stehen die Einführung von neuen Vollzugsvorgaben (Eingriff in den Gestaltungsspielraum) und die für den Vollzug zusätzlich notwendigen finanziellen, organisatorischen und personellen Ressourcen (Lastenverschiebung).

- *Innerer Zusammenhalt:* Die Förderung des inneren Zusammenhalts gehört zu den Aufgaben der Schweizerischen Eidgenossenschaft und damit explizit auch zu den Aufgaben der Kantone (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 BV). Betrifft die Abstimmungsvorlage bestimmte Regionen, Gebiete oder Minderheiten (z.B. Grenzregionen, Berggebiete oder sprachliche Minderheiten) und steht mit ihr auch die Frage des inneren Zusammenhalts des Landes (Kohäsion) auf dem Spiel, sind die Kantone davon betroffen.

3.2. Ausarbeitung der Behördeninformation ("das Wie"):

Sind die Kantone von einer eidgenössischen Abstimmungsvorlage durchgehend oder mehrheitlich stark betroffen und ist damit eine Behördeninformation der Kantone bzw. der KdK als solche erforderlich, muss zudem darauf geachtet werden, wie diese ausgestaltet wird und wirkt. Aufgrund des offiziellen Charakters der Informationen der Kantone bzw. der KdK haben, sind bezüglich der Ausgestaltung nachfolgende Anforderungen zu berücksichtigen:

- Die KdK informiert verhältnismässig. Die kommunizierte Information muss immer im Verhältnis zu der Bedeutung der Vorlage für die Kantone stehen. Verhältnismässig ist eine Behördeninformation immer dann, wenn die gewählten Kommunikationsmittel und die Häufigkeit der Auftritte die mildeste Form darstellen, die noch geeignet ist, das anvisierte Ziel zu erreichen. Im Fall einer Behördeninformation möchte die KdK die Haltung der Kantone an die Öffentlichkeit bringen, damit diese in den Meinungsbildungsprozess der Stimmberechtigten einfließt. Je stärker die Kantone von einer eidgenössischen Abstimmungsvorlage betroffen sind, desto stärker und präsenter darf die Haltung der Kantone in der Öffentlichkeit platziert werden. Die Verhältnismässigkeit hängt deshalb von der Stärke der Betroffenheit der Kantone ab, weshalb vier Intensitätsgrade für die Behördeninformation vorgesehen sind (vgl. Ziff. 4).
- Die KdK informiert sachlich. Das bedeutet, dass der vermittelte Inhalt faktenbasiert und sprachlich zurückhaltend sein muss. Der Verfasser ist dabei zwar nicht zur Neutralität verpflichtet und darf aktiv die eigenen Interessen vertreten. Die Behördeninformation soll aber argumentativ einleuchtend, logisch und wenn möglich überprüfbar sein. Dabei muss immer der Sachzusammenhang mit der Vorlage gewahrt bleiben. Der Form nach sind weder emotive Ausdrücke noch plakative und marktschreierische Aussagen zu verwenden.
- Die KdK hält sich an das Transparenzgebot. Dieses besagt, dass die behördliche Information als solche erkennbar sein muss. Entscheidend dabei ist, was für ein Eindruck die Information auf den Empfänger macht bzw. wie sie auf ihn wirkt. Der vermittelte Eindruck muss mit dem tatsächlichen Herausgeber übereinstimmen. Damit wird sichergestellt, dass die Stimmberechtigten eine klare Trennlinie zwischen Behördeninformationen und Abstimmungskampagnen privater Komitees erkennen können.

Gleichzeitig müssen auch kantonale Behördenmitglieder, die sich zu KdK-Geschäften äussern, das Transparenzgebot beachten und eine Trennlinie zwischen Behördeninformationen im Namen der KdK, Behördeninformationen im Namen ihres Kantons und der Teilnahme in privaten Komitees ziehen. Private Äusserungen (z.B. in Inseraten, Interviews, Testimonials etc.) müssen als solche erkennbar sein und dürfen nicht den Eindruck einer Behördeninformation erwecken, indem beispielsweise Hoheitszeichen verwendet werden.

- Die KdK erfüllt die Arbeiten für Behördeninformationen weitestgehend mit Eigenleistung. Dies bedeutet, dass sie Kommunikationsmassnahmen mit den bereits bestehenden Ressourcen bewältigt werden und sich auf die herkömmlichen Informationskanäle beschränkt. Auf die Verwendung zusätzlicher finanzieller Mittel, insbesondere für bezahlte Inserate, Werbeproschüren, die Unterstützung privater Komitees oder den Zuzug von Kampagnenagenturen etc. ist grundsätzlich zu verzichten. Eine Ausnahme ist eine Behördenkampagne im Falle eines Kantonsreferendums (vgl. Ziff. 4.4).

3.3. Voraussetzungen für eine Behördeninformation der KdK

Nachfolgende Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit sich die KdK im Namen der Kantone vor einer eidgenössischen Abstimmung mit Informationen an die Öffentlichkeit wendet. Es muss ein Beschluss der Plenarversammlung mit mindestens 18 Stimmen vorliegen:

- zum Inhalt einer Abstimmungsvorlage (Positionsbezug). Darin kommt die Betroffenheit der Kantone gemäss Ziff. 3.1 zum Ausdruck;
- zur Ausgestaltung der Kommunikation (Intensitätsgrad der Behördeninformation, vgl. Ziff. 4).

4. Intensitätsgrade der Behördeninformation

Die KdK sieht vier Intensitätsgrade für die Behördeninformationen vor, je nachdem wie stark die Kantone von der Vorlage betroffen sind. Damit wird die Verhältnismässigkeit zwischen den Informationsmassnahmen und der Wahrnehmung der Haltung der Kantone in der Öffentlichkeit gewährleistet .

Für Behördeninformationen ab dem dritten Intensitätsgrad sind spezifische Kommunikationskonzepte zu erstellen. Darin werden die inhaltliche Stossrichtung, die konkreten Kommunikationsmassnahmen, der Zeitplan sowie die Koordinationsarbeiten definiert.

4.1. Positionsbezug

Bei durchgehend oder mehrheitlich starker Betroffenheit der Kantone von einer Abstimmungsvorlage verabschiedet die KdK einen Positionsbezug und kommuniziert diesen im Newsletter und/oder mittels einer Medienmitteilung.

4.2. Positionsbezug mit einfacher Behördeninformation

Bei durchgehend hoher Betroffenheit der Kantone von einer Abstimmungsvorlage, mit weitreichenden Konsequenzen, werden über den blossen Positionsbezug hinaus weitere informative Aktivitäten wie Interviews mit Medienschaffenden, Diskussionsrunden, etc. durchgeführt.

4.3. Positionsbezug mit umfassender Behördeninformation

Bei durchgehend sehr hoher Betroffenheit der Kantone von einer Abstimmungsvorlage, mit weitreichenden Konsequenzen, werden die gleichen Massnahmen gemäss Ziff. 4.2 getroffen, jedoch in intensiverem Ausmass durchgeführt. Zusätzlich stellt die KdK interessierten Kreisen Informationsmaterial und Argumentarien zur Verfügung.

4.4. Kantonsreferendum

Geht es um eine Abstimmungsvorlage, die von den Kantonen selbst initiiert worden ist, sind diese von der Vorlage nicht nur betroffen, sondern sind selbst in der Rolle eine "Partei". Dies stellt daher den höchsten Grad der Betroffenheit dar und erlaubt eine aktive Kampagnenführung durch ein Behördenkomitee der Referendumskantone, da für die Bevölkerung bezüglich der Transparenz ohnehin Klarheit herrscht. Die KdK kann im Auftrag des Behördenkomitees konzeptionelle und materielle Grundlagenarbeit sowie organisatorische Unterstützung leisten.

5. Koordination KdK - Direktorenkonferenzen

Gemäss jüngster Rechtsprechung hat das Bundesgericht die Praxis bestätigt, dass eine Kantonsregierung eine Abstimmungsempfehlung zu einer eidgenössischen Abstimmungsvorlage abgeben darf, wenn der jeweilige Kanton namhaft betroffen ist. Auf der interkantonalen Ebene kann die KdK, die im Namen der Gesamtheit der Kantonsregierungen auftreten kann, eine Abstimmungsempfehlung abgeben, wenn eine durchgehende oder mehrheitlich starke Betroffenheit der Kantone vorliegt. Interventionen von Direktorenkonferenzen schliesst das Bundesgericht hingegen aus mit der Begründung, dass die Legitimität, Meinungsbildung und Vertretung nach Aussen bei Direktorenkonferenzen nicht transparent seien (vgl. Anhang I – wörtlicher Auszug aus dem Bundesgerichtsurteil vom 10. Dezember 2018).

Gemäss dieser Rechtsprechung müssen interkantonale Positionsbezüge zu eidgenössischen Abstimmungsvorlagen durch die Gesamtheit der Kantonsregierungen getragen sein. Bei Geschäften in Federführung der KdK ist dies von vornherein gewährleistet. Liegt die Federführung für ein Geschäft bei einer Direktorenkonferenz, ist dies in der Regel nicht der Fall.

Daraus ergeben sich für Direktorenkonferenzen zwei Handlungsoptionen:

1. Die Direktorenkonferenzen stellen in geeigneter Weise sicher, dass ihre Positionsbezüge zu eidgenössischen Abstimmungsvorlagen durch die Gesamtregierungen abgestützt sind;
2. Die federführende Direktorenkonferenz lädt die KdK ein, via KdK-Plenarversammlung einen Positionsbezug der Gesamtregierungen zu erwirken.

Sinnvoll ist es, wenn sich die federführenden Direktorenkonferenzen während der parlamentarischen Beratung und während einer allfälligen Referendumsphase, bis zur Festlegung des Abstimmungstermins, weiterhin selber zu einer Vorlage äussern und positionieren. Dies ermöglicht es Parteien und Medien, in der späteren Abstimmungsphase darauf Bezug zu nehmen. Auch können die Direktorenkonferenzen vermehrt die Kantonsregierungen einladen, sich in der Abstimmungsphase zu positionieren und einzubringen. Sobald die Plenarversammlung der KdK einen Positionsbezug verabschiedet hat, kann sich die federführende Direktorenkonferenz ebenfalls darauf stützen und auch ihrerseits die Haltung der Kantone kommunizieren.

Anhang

- Auszug aus dem Bundesgerichtsurteil vom 10. Dezember 2018 (Urteil 1C_216/2018)

Anhang: Auszug aus dem Bundesgerichtsurteil vom 10. Dezember 2018

Urteil 1C_216/2018, Ziffer 6.1

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 (Urteil 1C_163/2018 sowie 1C_239/2018 vom 29. Oktober 2018 E. 6.2, zur Publikation vorgesehen).

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 (Urteil 1C_163/2018 sowie 1C_239/2018 vom 29. Oktober 2018 E. 6.5, zur Publikation vorgesehen).

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 aber von einer solchen Öffnung ausgeschlossen bleiben (Urteil 1C_163/2018 sowie 1C_239/2018 vom 29. Oktober 2018 E. 6.5.2, zur Publikation vorgesehen).