



BUNDESGERICHT
TRIBUNAL FEDERAL
TRIBUNALE FEDERALE

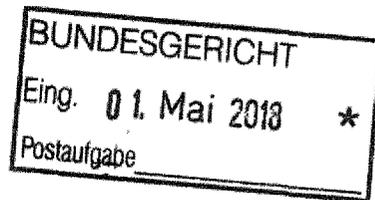
CH-3003 Bern
BK, TWA

1C - 163 - ACT. 16

EINSCHREIBEN

Schweizerisches Bundesgericht
Erste öffentlich-rechtliche Abteilung
CH-1000 Lausanne 14

Unser Zeichen: TWA
Bern, 30. April 2018



Vernehmlassung der Bundeskanzlei zur Beschwerde 1C_163/2018 betreffend die Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 über das Bundesgesetz über Geldspiele (Geldspielgesetz)

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Herren

Die Bundeskanzlei bedankt sich für die Gelegenheit, sich zu der Beschwerde 1C_163/2018 betreffend die Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 über das Bundesgesetz über Geldspiele (Geldspielgesetz) zu äussern, und nimmt wie folgt Stellung.

Formelle Erwägungen

1. Gegen den Entscheid einer Kantonsregierung im Bereich der politischen Rechte ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig. Der Beschwerdeführer 3 ist in eidgenössischen Angelegenheiten stimmberechtigt und damit nach Artikel 89 Absatz 3 des Bundesgerichtsgesetzes (BGG; SR 173.110) zur Beschwerde legitimiert.
2. Die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 sind politische Parteien auf kantonaler und eidgenössischer Ebene und als juristische Personen konstituiert. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung erfüllen sie damit die Voraussetzungen, um als beschwerdelegitimiert anerkannt zu werden (BGE 134 I 172, E. 1.3; 130 I 290, E. 1.3).
3. Im Übrigen ist die Frist gemäss Artikel 100 Absatz 3 BGG eingehalten. Nach Ansicht der Bundeskanzlei kann auf die Beschwerde 1C_163/2018 daher eingetreten werden.



4. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Artikel 82 ff. BGG ist damit zulässig. Es besteht kein Raum für eine subsidiäre Verfassungsbeschwerde nach Artikel 113 ff. des Bundesgerichtsgesetzes (BGG, SR 173.110; vgl. dazu STEINMANN, in: Niggli/Uebersax/Wiprächtiger [Hrsg.], Bundesgerichtsgesetz, Art. 82 Rz. 81). Auf diese Beschwerde ist deshalb nicht einzutreten.

Materielle Erwägungen

1. Die Beschwerdeführer machen zunächst geltend, die Voraussetzungen für eine kantonale Intervention in einen eidgenössischen Abstimmungskampf seien nicht gegeben. Sie verweisen dazu auf das Urteil des Bundesgerichts vom 14. Dezember 2016 (1C_455/2016). Das Bundesgericht beurteilte damals zum ersten Mal die Zulässigkeit von Interventionen kantonaler bzw. interkantonomer Behörden, obschon solche Äusserungen eidgenössische Volksabstimmungen seit längerem und sehr häufig begleiten (siehe dazu LANGER, Kantonale Interventionen bei eidgenössischen Abstimmungskämpfen, ZBI 2017, S. 193 ff.). Das Bundesgericht wendete auf diese Konstellation seine Rechtsprechung zu den Interventionen von Gemeinden in kantonale Abstimmungskämpfe an (vgl. Urteil 1C_455/2016 vom 14. Dezember 2016, E. 4.6). Es vertrat die Auffassung, die Kantone könnten sich nur dann zu einer eidgenössischen Abstimmungsvorlage äussern, wenn sie von dieser unmittelbar und besonders betroffen seien. Die Beschwerdeführer bestreiten diese unmittelbare und besondere Betroffenheit im vorliegenden Fall. Die Kantone seien nicht stärker betroffen als bei andern Abstimmungsvorlagen, und auch im Verhältnis zueinander seien einzelne Kantone nicht anders betroffen als andere.

2. Im Grundsatz teilt die Bundeskanzlei die Auffassung des Bundesgerichts, wonach kantonale und interkantonale Interventionen in eidgenössische Abstimmungskämpfe an bestimmte Bedingungen gebunden sind. Solche Interventionen können nicht nur mit Blick auf die Abstimmungsfreiheit der Stimmberechtigten, sondern unter Umständen auch in Bezug auf das gute Einvernehmen zwischen Bund und Kantonen zu Problemen führen (siehe dazu HANGARTNER, Interventionen eines Gemeinwesens im Abstimmungskampf eines anderen Gemeinwesens, AJP 1996, S. 270).

3. Nach Ansicht der Bundeskanzlei könnte allerdings in Betracht gezogen werden, kantonale und interkantonale Interventionen differenziert zu beurteilen und dabei zu erwägen, die Bedeutung des Kriteriums der unmittelbaren und besonderen Betroffenheit bei niederschweligen kantonalen Verlautbarungen gegebenenfalls als entbehrlich zu betrachten. Medienmitteilungen über Positionsbezüge gehören heute zum Basisinstrumentarium kommunikativer Massnahmen. Ihnen kommt in der Regel eine beschränkte Reichweite und Wirkung zu, und zwar namentlich in den Fällen, in denen der Positionsbezug der Kantone nicht von demjenigen von Bundesrat und Parlament abweicht. In diesem Sinne stellt sich die Frage, ob auf das Kriterium der unmittelbaren und besonderen Betroffenheit für Medienmitteilungen und ähnliches zu verzichten sei oder dieses zumindest als absolutes und nicht wie bisher als relatives – d.h. das Verhältnis zu andern Kantonen betreffendes – Kriterium verstanden werden sollte (vgl. LANGER, Kantonale Interventionen bei eidgenössischen Abstimmungskämpfen, ZBI 2017, S. 212; AUER, Kommentar zum Urteil des Bundesgerichts vom 14. Dezember 2016, 1C_455/2016, ZBI 2017, S. 228). Eine *besondere Betroffenheit* ist nach Auffassung der Bundeskanzlei nur, aber immerhin dann zu verlangen, wenn ein Kanton wie eine Partei auftritt und kampagnenähnliche Tätigkeiten entwickelt. Solche Interventionen sind nur ausnahmsweise im Sinne der besonderen Betroffenheit zulässig, wobei auch hier die allgemeinen behördlichen Grundsätze der Sachlichkeit, Transparenz und Verhältnismässigkeit zu beachten sind. „Geringfügige“ Kommunikationsmassnahmen der Kantone und interkantonomer Organisationen sollten nach der hier vertretenen Auffassung hingegen grundsätzlich zulässig sein, jedenfalls dann, wenn die Kantone von einer Abstimmungsvorlage generell betroffen sind.



4. Im Bereich kantonaler und interkantonalen Interventionen in eidgenössische Abstimmungskämpfe klaffen Rechtslage und Rechtswirklichkeit gegenwärtig auseinander (so AUER, Ist das Interventionsverbot noch zeitgemäss?, ZBl 2017, S. 181). Dies ist insbesondere bezüglich der häufigen Medienmitteilungen interkantonalen Konferenzen der Fall, da eine besondere Betroffenheit hier naturgemäss kaum je vorliegen wird. Diese Situation ist aus rechtsstaatlicher Sicht problematisch. Das Kriterium der Betroffenheit ist schwer fassbar. Das zeigt die in Lehre und Rechtsprechung vertretene Auffassung, wonach sich die Betroffenheit bei individuell-konkreten Vorhaben einfacher beurteilen lässt, bei generell-abstrakten Vorlagen aber stets eine Einzelfallbetrachtung erforderlich ist. Für die Kantone ist es entsprechend schwierig abzuschätzen, ob ihnen eine Intervention erlaubt ist oder nicht. Dies macht gerade das Urteil vom 14. Dezember 2016 deutlich, gemäss dem der Kanton Zürich auf der einen Seite und die Ostschweizer Kantone auf der anderen nicht gleichermassen vom Nachrichtendienstgesetz betroffen seien. Das Kriterium der (besonderen) Betroffenheit als Voraussetzung für jedwede Verlautbarung kantonaler und interkantonalen Behörden schafft damit im Ergebnis Unsicherheiten.

5. Der entscheidende Gesichtspunkt zugunsten einer grosszügigeren Praxis bezüglich der Zulässigkeit von Medienmitteilungen, Medienkonferenzen und dergleichen ist aus Sicht der Bundeskanzlei aber, wie in Ziffer 3 skizziert, die letztlich begrenzte Bedeutung solcher Kommunikationstätigkeiten für die öffentliche Meinungsbildung im Vorfeld von Volksabstimmungen. Es ist nicht erkennbar, inwiefern dadurch die Offenheit der politischen Auseinandersetzung gefährdet und die Abstimmungsfreiheit der Stimmberechtigten verletzt sein könnte. Im Gegenteil dürfte das Wissen um die Haltung der kantonalen und interkantonalen Behörden einen Beitrag zur Information der Öffentlichkeit leisten und die freie Willensbildung und -äusserung der Stimmberechtigten damit eher stärken, zumal die Kantone in der Regel für den Vollzug der bundesrechtlichen Vorschriften zuständig sind. Die Kantone verfügen gemäss Bundesverfassung über eine weitreichende Autonomie und eine substantielle Eigenständigkeit. Die Praxis bezüglich kantonaler und interkantonalen Interventionen hat diesem Umstand nach Ansicht der Bundeskanzlei stärker Rechnung zu tragen.

6. Sollte das Bundesgericht entgegen der Auffassung der Bundeskanzlei am Kriterium der besonderen Betroffenheit als Grundvoraussetzung für kantonale bzw. interkantonale Verlautbarungen festhalten, so wären die vorliegend zu beurteilenden Medienmitteilungen und Positionsbezüge dennoch als zulässig zu betrachten. Dies ergibt sich mit Blick auf die konkrete Vorlage, welche am 10. Juni 2018 zur Abstimmung steht. Die Swisslos Interkantonale Landeslotterie (Swisslos) und die Loterie Romande (LoRo) sind kantonale Monopolbetriebe, welche für die Kantone Grossspiele veranstalten und vom Geldspielgesetz unmittelbar betroffen sind. Damit betrifft das Geldspielgesetz *alle* Kantone direkter als andere eidgenössische Vorlagen. Aufgrund dieser Ausgangslage erscheint es *in concreto* nicht sinnvoll, die besondere Betroffenheit am Verhältnis der Kantone untereinander zu messen. Die drei Beschwerdegegnerinnen sind allesamt von der Abstimmungsvorlage betroffen und damit zur Stellungnahme befugt.

7. Eventualiter ist zumindest bei der Beschwerdegegnerin 3 von einer besonderen Betroffenheit auszugehen. Die Swisslos ist eine Genossenschaft, deren Genossenschafter die Deutschschweizer Kantone und der Kanton Tessin sind. Es handelt sich damit um ein von Gemeinwesen beherrschtes Unternehmen, das an die Grundsätze für behördliche Interventionen im Vorfeld von Abstimmungen gebunden ist. Das Geldspielgesetz betrifft die Swisslos in qualifizierter Weise, indem es diese in der Umsetzung ihres Auftrags und in ihren wirtschaftlichen Interessen berührt. Daher kann sich Swisslos grundsätzlich auch der üblicherweise im Abstimmungskampf verwendeten Informationsmittel bedienen, hat dabei aber eine gewisse Zurückhaltung zu üben. Sie muss ihre Interessen in objektiver und sachlicher Weise vertreten und darf keine verpönten oder verwerflichen Mittel benutzen. Namentlich darf Swisslos nicht mit unverhältnismässigem Einsatz öffentlicher (z.B. durch die Ausnützung von rechtlichen oder faktischen Monopolen erwirtschafteter) Mittel in den Abstimmungskampf eingreifen (vgl. zum Ganzen BGE 140 I 338, E. 5.2).



8. Im Sinne dieser Erwägungen sind die vorliegenden Medienmitteilungen bzw. Positionsbezüge der Beschwerdegegnerinnen im Grundsatz nicht zu beanstanden.

9. Die Beschwerdeführerinnen bzw. der Beschwerdeführer machen weiter geltend, die Interventionen der Beschwerdegegnerinnen seien inhaltlich unzulässig, namentlich mangels Sachlichkeit und Objektivität der Äusserungen. Sinngemäss werden überdies wohl auch die Verhältnismässigkeit und die Transparenz der Interventionen gerügt.

10. Soweit die Rügen die zu beurteilenden Medienmitteilungen der KdK und der FDKL einerseits und der Swisslos, der LoRo sowie des Schweizer Casino Verbandes andererseits zum Gegenstand haben, sind sie nach Ansicht der Bundeskanzlei unbegründet. Die Mitteilungen haben je einen Umfang von rund einer A4-Seite und geben die jeweilige Haltung inklusive Begründung wieder. Sie stellen offensichtlich keine unverhältnismässige Intervention dar. Sie erfüllen auch das Kriterium der Sachlichkeit und der Objektivität. Selbst wenn einzelne Stellen mitunter wenig förmlich wirken, enthalten die beanstandeten Dokumente soweit ersichtlich keine falschen Aussagen. Im Gegenteil werden die wesentlichen Aspekte der Vorlage sowie die Gründe für die befürwortende Haltung der jeweiligen Organisationen mit sachlichen Argumenten dargelegt. Es ist daher nicht erkennbar, inwiefern die Medienmitteilungen bzw. der Positionsbezug die Abstimmungsfreiheit gemäss Artikel 34 Absatz 2 BV verletzen könnten.

11. Soweit die Beschwerdeführerinnen bzw. der Beschwerdeführer eine Verletzung der Abstimmungsfreiheit gemäss Artikel 34 Absatz 2 BV durch die Sport-Toto-Gesellschaft geltend macht, nimmt die Bundeskanzlei vorderhand nicht Stellung, da der Sachverhalt in dieser Hinsicht unzureichend etabliert ist. Sollten im Verfahren vor Bundesgericht zusätzlich rechtserhebliche Tatsachen festgestellt werden, bittet die Bundeskanzlei darum, im Rahmen eines zweiten Schriftenwechsels erneut gehört zu werden.

12. Die Beschwerde 1C__163/2018 erweist sich damit im Sinne der Erwägungen als unbegründet und ist deshalb abzuweisen.

Freundliche Grüsse

Walter Thurnherr
Bundeskanzler