

Regierungsratsbeschluss

vom 25. April 2017

Nr. 2017/735

KR.Nr. I 0012/2017 (FD)

Interpellation Daniel Urech (Grüne, Dornach): Behördenpropaganda für die USR III – Regierungsintervention im rechtlichen Graubereich? Stellungnahme des Regierungsrates

1. Interpellationstext

Auf Inseraten, Flyern und Online-Medien werben Fotos der solothurnischen Regierungsratsmitglieder Esther Gassler und Roland Heim für eine Annahme der eidgenössischen Abstimmungsvorlage zur Unternehmenssteuerreform III (USR III). Besonders prominent treten sie in einem Grossinserat des Solothurner Komitees "Ja zur Steuerreform" auf. Dort sind unter dem Titel "Steuerreform: Wir packen die Chance" ein Werbetext für die USR III mit Faksimile Unterschriften der zwei Regierungsratsmitglieder sowie ihre Portraits und Funktionsbezeichnungen aufgeführt - im rechten Bereich des Inserats befinden sich weitere kleinere Testimonials von Politikerinnen und Politikern. Ein weiteres Inserat, das ebenfalls eine relativ grossflächige Verbreitung erfährt, steht unter dem Titel "Kantone empfehlen ein JA zur Steuerreform" und enthält die Portraitaufnahmen diverser Schweizer Volkswirtschafts- und Finanzdirektorinnen und -direktoren.

Ein Engagement der Kantonsregierungen in einem eidgenössischen Abstimmungskampf hat sich gemäss den von der Konferenz der Kantonsregierungen (KDK) angewandten Grundsätzen an den generellen Regeln für die Behördeninformation zu orientieren. Insbesondere gilt ein Missbrauchs- und Propagandaverbot, "auf Werbung ist zu verzichten" und "Zwischen Behördeninformation und der eigentlichen Führung des Abstimmungskampfs durch die privaten Komitees muss eine klar erkennbare Trennlinie bestehen." (Quelle: Konzept Behördeninformation zur Weiterführung des Personenfreizügigkeitsabkommens und dessen Ausdehnung auf Rumänien und Bulgarien vom 26. September 2008, http://www.kdk.ch/fileadmin/files/Aktuell/Medienmitteilungen/2008/MM_Konzept-Behoerdeninformation_Weiterfuehrung_Ausdehnung-FZA_20080926.pdf).

Ausserdem hat das Bundesgericht mit Urteil vom 14. Dezember 2016 betreffend NDG-Abstimmung festgehalten, dass behördliche Interventionen von Kantonsregierungen in eidgenössischen Abstimmungskämpfen nur zulässig sind, wenn eine besondere Betroffenheit des entsprechenden Kantons besteht.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um Antworten zu den folgenden Fragen:

1. Welche Richtlinien und Grundsätze wendet der Regierungsrat im Hinblick auf Interventionen in Abstimmungskämpfen an?
2. Haben die zwei Regierungsratsmitglieder ihre Zustimmung zur Verwendung ihrer Portraits, ihrer Aussagen und ihrer Faksimile-Unterschriften im laufenden Abstimmungskampf zur USR III gegeben?
3. Wer bezahlt die Inserate für die USR III mit den Abbildungen von Regierungsratsmitgliedern und wie hoch sind die entsprechenden Kosten?
4. Wie waren die Departementssekretariate und allenfalls weitere Kantonsangestellte bei der Erarbeitung der Aussage der zwei Regierungsratsmitglieder im erstgenannten Inserat und bei den weiteren mit diesem Inserat zusammenhängenden organisatorischen Aspekten beteiligt?

5. War der Regierungsrat im Vorfeld informiert über die vorgesehenen Propaganda-Aktivitäten der Regierungsratsmitglieder Gassler und Heim?
6. Wie beurteilt der Regierungsrat den Auftritt der Regierungsratsmitglieder Gassler und Heim im erstgenannten Inserat?
7. Wie beurteilt der Regierungsrat die beschriebenen Abstimmungsinterventionen insbesondere unter dem Gesichtspunkt der klaren Trennung von Behördeninformation und privaten Komitees?
8. Wie verträgt sich der grossflächige Abdruck von Dutzenden von Regierungsratsportraits in Inseraten mit den von der KDK genannten Grundsätzen zur Behördenintervention in Abstimmungskämpfen?

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Zu den Fragen

3.1.1 Zu Frage 1:

Welche Richtlinien und Grundsätze wendet der Regierungsrat im Hinblick auf Interventionen in Abstimmungskämpfen an?

Grundsätzlich legen wir uns Zurückhaltung auf, an Bundesabstimmungen politisch aktiv teilzunehmen. Wird ausnahmsweise wie vorliegend bei der Abstimmung zur USR III davon abgewichen, müssen selbstverständlich die in der Bundesgerichtspraxis entwickelten Grundsätze eingehalten werden. Die Zulässigkeit der Informationstätigkeit bemisst sich danach am Kriterium der besonderen Betroffenheit. Im Übrigen ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, Sachlichkeit und Transparenz einzuhalten, damit die politische Willensbildung fair und korrekt erfolgen kann.

3.1.2 Zu Frage 2:

Haben die zwei Regierungsratsmitglieder ihre Zustimmung zur Verwendung ihrer Portraits, ihrer Aussagen und ihrer Faksimile-Unterschriften im laufenden Abstimmungskampf zur USR III gegeben?

Ja.

3.1.3 Zu Frage 3:

Wer bezahlt die Inserate für die USR III mit den Abbildungen von Regierungsratsmitgliedern und wie hoch sind die entsprechenden Kosten?

Das federführende Komitee „Steuerreform JA“ hat die Inserate in Auftrag gegeben. Wer wiederum das Komitee finanziell unterstützte und wie hoch die Kosten für die Inserate waren, wissen wir nicht. In jedem Fall hat sich der Kanton Solothurn wie auch die andern Kantone an den Kosten finanziell nicht beteiligt.

3.1.4 Zu Frage 4:

Wie waren die Departementssekretariate und allenfalls weitere Kantonsangestellte bei der Erarbeitung der Aussage der zwei Regierungsratsmitglieder im erstgenannten Inserat und bei den weiteren mit diesem Inserat zusammenhängenden organisatorischen Aspekten beteiligt?

Mitarbeitende von Dienststellen haben im Rahmen ihrer üblichen Tätigkeiten Hintergrundinformationen erarbeitet.

3.1.5 Zu Frage 5:

War der Regierungsrat im Vorfeld informiert über die vorgesehenen Propaganda-Aktivitäten der Regierungsratsmitglieder Gassler und Heim?

Ja. Der Regierungsrat hat sein Einverständnis erteilt, im Sinne einer aktiven Behördeninformation für die Vorlage einzutreten.

3.1.6 Zu Frage 6:

Wie beurteilt der Regierungsrat den Auftritt der Regierungsratsmitglieder Gassler und Heim im erstgenannten Inserat?

Die Vorlage hatte eine sehr grosse Bedeutung für die Kantone, was allein schon die Tatsache unterstreicht, dass im Vorfeld der Erarbeitung zur USR der Bund eine paritätische Projektorganisation einsetzte, deren Auftrag es war, Vorschläge zur Reform der Unternehmensbesteuerung zu erarbeiten (Botschaft zur USR III; BBl 2015, 5092). Sowohl die Finanzdirektoren- wie auch die Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz und die Konferenz der Kantonsregierungen haben an einer gemeinsamen Medienkonferenz vom 13. Januar 2017 auf die Bedeutung der Vorlage hingewiesen und ausgeführt, dass sich die Kantonsregierungen für ein JA zur USR III ausgesprochen haben. Auch dieser Umstand zeigt die hohe Wichtigkeit der Steuervorlage für die Kantone. Dieser Umstand rechtfertigte es, dass sich auch zwei Mitglieder des Regierungsrates in der Abstimmung engagierten. Es wäre wohl auch kaum verstanden worden, wenn die Kantonsregierungen sowie ihre betroffenen Fachkonferenzen sich in einem für die Kantone zentralen und wichtigen Geschäft einbringen und sich dazu auch öffentlich äussern, der Vorsteher oder die Vorsteherin der betroffenen Fachdepartemente des Kantons Solothurn dann aber keine öffentliche Stellung dazu beziehen könnten. Wir erachten den Auftritt im Rahmen eines Vorwortes weiter als angemessen und richtig.

3.1.7 Zu Frage 7:

Wie beurteilt der Regierungsrat die beschriebenen Abstimmungsinterventionen insbesondere unter dem Gesichtspunkt der klaren Trennung von Behördeninformation und privaten Komitees?

Wir verweisen auf die Ausführungen in der Antwort zu Frage 6. Die Vorlage USR III war zwar formell eine Bundesvorlage, materiell aber, bedingt durch deren Umsetzungsmechanismen, eng mit der kantonalen Steuergesetzgebung verknüpft. Aus diesem Grund haben wir uns bereits im zweiten Halbjahr 2016 intensiv mit deren Umsetzung im kantonalen Recht befasst und am 31. Oktober 2016 eine entsprechende Strategie beschlossen. Es ist deshalb richtig und im Interesse einer umfassenden Information der Abstimmenden auch notwendig, die kantonale Umsetzungsstrategie offenzulegen. In diesem Sinn bestand bei dieser Abstimmung ein höherer Bedarf an kantonalen Behördeninformationen als dies in anderen Bundesangelegenheiten üblicherweise der Fall ist.

3.1.8 Zu Frage 8:

Wie verträgt sich der grossflächige Abdruck von Dutzenden von Regierungsratsportraits in Inseraten mit den von der KDK genannten Grundsätzen zur Behördenintervention in Abstimmungskämpfen?

Das von der KdK 2008 erarbeitete Konzept zur Behördeninformation bezog sich auf die Abstimmung zur Weiterführung des Personenfreizügigkeitsabkommens (FZA) und dessen Ausdehnung auf Rumänien und Bulgarien. Hintergrund dafür war - ähnlich wie bei der USR III - dass es sich beim Abkommen um eine Bundesvorlage handelte, zu einem grossen Teil jedoch die Kantone das Abkommen und seine flankierenden Massnahmen umsetzen mussten. Das Konzept ging davon aus, dass sich die Regierungen durchaus in die politische Diskussion einbringen und politische Aktivitäten unterstützen können. Bei diesem Engagement sollten sich die Kantonsregierungen jedoch an den Grundsätzen der Behördeninformation orientieren. „Dabei stehen Sachlichkeit, Transparenz und äusserste Zurückhaltung bei der Verwendung öffentlicher Mittel für die Informationstätigkeit der behördlichen Information im Vordergrund“ (zit. Konzept KdK, S. 2). Weiter wird auch ausgeführt, dass behördliche Information als solche erkennbar sein soll und zwischen Behördeninformation und der eigentlichen Führung des Abstimmungskampfes durch die privaten Komitees eine klar erkennbare Trennlinie bestehen soll.

Das Konzept der KdK aus dem Jahr 2008 bezog sich auf einen ganz konkreten Abstimmungskampf - nämlich die FZA - und hatte nie den Anspruch einer generellen Empfehlung zu Behördeninformation bei Abstimmungen. Zudem hatte das Konzept auch nicht den Anspruch, das Kommunikationsverhalten der Kantonsregierungen verbindlich regeln zu wollen. Die KdK bezweckt nämlich, die Zusammenarbeit unter den Kantonen in ihrem Zuständigkeitsbereich zu fördern und in kantonsrelevanten Angelegenheiten des Bundes die erforderliche Koordination und Information der Kantone sicherzustellen (Artikel 1 der Vereinbarung über die Konferenz der Kantonsregierungen vom 8. Oktober 1993), jedoch nicht, zwingende Vorgaben und Regelungen für die Kantone zu erlassen. Das Konzept stellte somit nicht den rechtlich verbindlichen Standard für die Behördeninformation der Kantone dar, fasste jedoch die anerkannten staatspolitischen und rechtlichen Regelungen gut zusammen. Wir vertreten die Auffassung, dass sich das Engagement der Regierungsratsmitglieder Esther Gassler und Roland Heim bei der Abstimmung zur USR III durchaus nach den Grundsätzen des damaligen Konzeptes 2008 der KDK richtete, auch wenn dies wie oben dargelegt aus rein formaler Sicht gar nicht erforderlich gewesen wäre.



Andreas Eng
Staatschreiber

Verteiler

Departemente (5)
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat