

Urteilskopf

145 I 1

1. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. Piratenpartei Schweiz, Piratenpartei Zentralschweiz und Thöni gegen Konferenz der Kantonsregierungen, Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesetz und Swisslos Interkantonale Landeslotterie (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten) 1C_163/2018 / 1C_239/2018 vom 29. Oktober 2018

Regeste (de):

Art. 34 Abs. 2 und Art. 189 Abs. 4 BV; Art. 82 lit. c BGG; Zulässigkeit behördlicher Interventionen im Vorfeld einer eidgenössischen Volksabstimmung; Abstimmungsvideo der Bundeskanzlei; Interventionen von kantonalen Behörden sowie von Unternehmen, die von den Kantonen beherrscht werden.

Mit der Beschwerde in Stimmrechtssachen (Art. 82 lit. c BGG) kann geltend gemacht werden, ein im Vorfeld einer eidgenössischen Volksabstimmung von der Bundeskanzlei veröffentlichtes Abstimmungsvideo verletze den Anspruch der Stimmberechtigten auf eine freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe gemäss Art. 34 Abs. 2 BV. Mit Blick auf Art. 189 Abs. 4 BV kann das Bundesgericht ein Abstimmungsvideo allerdings nicht überprüfen, soweit ein Beschwerdeführer ganz bestimmte Passagen wegen des Textes kritisiert, der den vom Bundesrat verabschiedeten Abstimmungserläuterungen entspricht (E. 5).

Betrifft der Ausgang einer eidgenössischen Volksabstimmung mehrere oder alle Kantone namhaft, dürfen sich die Kantonsregierungen im Vorfeld der Abstimmung dazu öffentlich äussern und eine Abstimmungsempfehlung abgeben. 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. Das Gleiche gilt für die Konferenz der Kantonsregierungen, wenn eine Mehrheit der Kantone namhaft betroffen ist. Interventionen von Fachdirektorenkonferenzen im Vorfeld einer eidgenössischen Volksabstimmung bleiben ausgeschlossen (E. 6).

Ein öffentliches Unternehmen, das von den Kantonen beherrscht wird, darf sich im Vorfeld einer eidgenössischen Volksabstimmung mit der gebotenen Zurückhaltung am Abstimmungskampf beteiligen, wenn es durch die Abstimmung besonders betroffen und ähnlich einem Privaten in seinen wirtschaftlichen Interessen berührt wird (E. 7 und 8).

Regeste (fr):

Art. 34 al. 2 et art. 189 al. 4 Cst.; art. 82 let. c LTF; admissibilité des interventions d'autorités avant une votation fédérale; vidéo explicative de la Chancellerie fédérale; interventions d'autorités cantonales et d'entreprises contrôlées par les cantons.

Le recours en matière de droits politiques (art. 82 let. c LTF) permet de faire valoir que la vidéo explicative diffusée par la Chancellerie fédérale avant une votation fédérale viole le droit à la libre formation de l'opinion des citoyens et à un résultat exact du scrutin au sens de l'art. 34 al. 2 Cst. Toutefois, au regard de l'art. 189 al. 4 Cst., le Tribunal fédéral ne peut pas examiner la vidéo explicative dans la mesure où la critique du recourant porte sur un passage particulier dont le texte correspond à la brochure explicative du Conseil fédéral (consid. 5).

Lorsque le résultat du scrutin fédéral concerne notablement tous les cantons ou plusieurs d'entre eux, les gouvernements cantonaux peuvent s'exprimer publiquement avant la votation et émettre une recommandation de vote. Ils doivent respecter dans ce cadre les principes d'objectivité, de proportionnalité et de transparence tels qu'ils s'appliquent aussi au Conseil fédéral. Cela vaut également pour la Conférence des gouvernements cantonaux, lorsqu'une majorité de cantons se trouve particulièrement concernée. Les interventions des Conférences des directeurs cantonaux restent exclues avant la votation (consid. 6).

Lorsqu'elle est particulièrement concernée par le scrutin et touchée dans ses intérêts économiques de la même manière qu'un particulier, une entreprise publique contrôlée par les cantons peut, avec la retenue qui s'impose, participer au débat précédant la votation (consid. 7 et 8).

Regesto (it):

Art. 34 cpv. 2 e art. 189 cpv. 4 Cost.; art. 82 lett. c LTF; ammissibilità di interventi di autorità nella campagna precedente una votazione federale; video della Cancelleria federale sulla votazione; interventi di autorità cantonali e di imprese dominate dai Cantoni.

Con il ricorso nelle cause concernenti il diritto di voto (art. 82 lett. c LTF), si può far valere che nella campagna precedente una votazione federale un video sulla stessa pubblicato dalla Cancelleria federale viola il diritto degli aventi diritto di voto alla libera formazione della volontà e all'espressione fedele del voto secondo l'art. 34 cpv. 2 Cost. Con riferimento all'art. 189 cpv. 4 Cost., il Tribunale federale non può tuttavia esaminare questo video, nella misura in cui il ricorrente ne critica determinati passaggi, il cui testo corrisponde alle spiegazioni adottate dal Consiglio federale (consid. 5).

Qualora l'esito di una votazione federale tocchi in maniera considerevole molti o tutti i Cantoni, i governi cantonali possono esprimersi pubblicamente nella campagna che la precede e formulare una raccomandazione di voto. In questo caso, gli interventi cantonali devono rispettare i principi d'oggettività, di proporzionalità e di trasparenza, applicabili al Consiglio federale. Ciò vale anche per la Conferenza dei governi cantonali, quando una maggioranza dei Cantoni è particolarmente toccata. Interventi di Conferenze dei direttori cantonali competenti prima di una votazione sono esclusi (consid. 6).

Un'impresa pubblica, dominata dai Cantoni, può partecipare con il necessario riserbo alla campagna che precede una votazione federale, qualora sia particolarmente toccata dalla stessa e colpita nei suoi interessi economici analogamente a un privato (consid. 7 e 8).

Sachverhalt ab Seite 3

BGE 145 I 1 S. 3

A. Am 29. September 2017 beschloss die Bundesversammlung das neue Bundesgesetz über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS; BBl 2017 6245). Gegen dieses wurde das Referendum ergriffen. Die eidgenössische Volksabstimmung über das Bundesgesetz über Geldspiele fand am 10. Juni 2018 statt. Gemäss vorläufigem amtlichem Endergebnis wurde das Geldspielgesetz von den Stimmberechtigten bei einer Stimmbeteiligung von 33,7 % mit 1'325'982 Ja-Stimmen (72,9 %) zu 492'247 Nein-Stimmen (27,1 %) angenommen.

B. Die Piratenpartei Schweiz, die Piratenpartei Zentralschweiz sowie Stefan Thöni reichten am 3. April 2018 gemeinsam eine Abstimmungsbeschwerde beim Regierungsrat des Kantons Zug ein mit dem Antrag, die eidgenössische Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 über das Bundesgesetz über Geldspiele sei abubrechen bzw. das Ergebnis aufzuheben. Sie machten geltend, verschiedene Interventionen der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), der Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesezt (Fachdirektorenkonferenz), der Swisslos Interkantonale Landeslotterie (Swisslos) sowie der Sport-Toto-Gesellschaft in den Abstimmungskampf seien
BGE 145 I 1 S. 4

mit der Abstimmungsfreiheit gemäss Art. 34 Abs. 2 BV nicht vereinbar. Mit Beschluss vom 10. April 2018 (versandt am 12. April 2018) trat der Regierungsrat auf die Abstimmungsbeschwerde vom 3. April 2018 nicht ein, weil die mit der Beschwerde verbundenen Fragen einen kantonsübergreifenden Inhalt hätten. Die Piratenpartei Schweiz, die Piratenpartei Zentralschweiz sowie Stefan Thöni reichten am 14. Mai 2018 gemeinsam eine weitere Abstimmungsbeschwerde beim Regierungsrat des Kantons Zug ein. Sie beantragten wiederum, die eidgenössische Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 über das Bundesgesetz über Geldspiele sei abubrechen bzw. das Ergebnis aufzuheben. Sie machten geltend, die Bundeskanzlei bzw. das Eidgenössische Departement für Justiz und Polizei (EJPD) hätten ein Video veröffentlicht bzw. verbreitet, welches als unzulässige Intervention in den

Abstimmungskampf einzustufen sei. Mit Beschluss vom 16. Mai 2018 (versandt am gleichen Tag) trat der Regierungsrat auf die Abstimmungsbeschwerde vom 14. Mai 2018 nicht ein, weil die mit der Beschwerde verbundenen Fragen einen kantonsübergreifenden Inhalt hätten.

C. Gegen den Beschluss des Regierungsrats vom 10. April 2018 haben die Piratenpartei Schweiz, die Piratenpartei Zentralschweiz sowie Stefan Thöni am 15. April 2018 gemeinsam Beschwerde (...) an das Bundesgericht erhoben (Verfahren 1C_163/2018). Gegen den Beschluss des Regierungsrats vom 16. Mai 2018 haben die gleichen Beschwerdeführer am 18. Mai 2018 ebenfalls gemeinsam Beschwerde (...) beim Bundesgericht eingereicht (Verfahren 1C_239/2018). Die Beschwerdeführer beantragen in beiden Verfahren erneut, es sei die Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 über das Bundesgesetz über Geldspiele abzubrechen bzw. das Ergebnis aufzuheben. (...) Das Bundesgericht weist die Beschwerden ab, soweit es darauf eintritt. (Auszug)

Aus den Erwägungen:

Erwägungen

4. Die Beschwerdeführer rügen, verschiedene behördliche Interventionen im Vorfeld der Eidgenössischen Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 über das Bundesgesetz über Geldspiele stünden im Widerspruch zur in Art. 34 Abs. 2 BV verankerten Abstimmungsfreiheit.

BGE 145 I 1 S. 5

4.1 Die in der Bundesverfassung verankerte Garantie der politischen Rechte (Art. 34 Abs. 1 BV) schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV). Geschützt wird namentlich das Recht der Stimmberechtigten, weder bei der Bildung noch bei der Äusserung des politischen Willens unter Druck gesetzt oder in unzulässiger Weise beeinflusst zu werden. Die Stimmberechtigten sollen ihre politische Entscheidung gestützt auf einen gesetzeskonformen sowie möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen können. Die Abstimmungsfreiheit gewährleistet die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung (BGE 143 I 78 E. 4.3 S. 82; BGE 140 I 338 E. 5 S. 341 f. mit Hinweisen). Aus Art. 34 Abs. 2 BV wird namentlich eine Verpflichtung der Behörden auf korrekte und zurückhaltende Information im Vorfeld von Abstimmungen abgeleitet. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Informationen bzw. Interventionen der Behörden bei Abstimmungen im eigenen Gemeinwesen (Gemeinde, Kanton, Bund) sowie bei Abstimmungen in einem anderen (untergeordneten, gleichgeordneten oder übergeordneten) Gemeinwesen (BGE 143 I 78 E. 4.4 S. 82 mit Hinweisen). Aus Art. 34 Abs. 2 BV ergeben sich im Vorfeld von Abstimmungen auch Einschränkungen für Unternehmen, die direkt oder indirekt unter dem bestimmenden Einfluss eines Gemeinwesens stehen (vgl. BGE 140 I 338 E. 5.2 S. 342 f.).

4.2 Selbst wenn Mängel vor einer Abstimmung oder bei deren Durchführung festzustellen sind, ist die Abstimmung nach der Rechtsprechung nur dann aufzuheben, wenn die gerügten Unregelmässigkeiten erheblich sind und das Ergebnis beeinflusst haben können. Die Beschwerdeführer müssen in einem solchen Fall zwar nicht nachweisen, dass sich der Mangel auf das Ergebnis der Abstimmung entscheidend ausgewirkt hat. Es genügt, dass nach dem festgestellten Sachverhalt eine derartige Auswirkung im Bereich des Möglichen liegt. Erscheint allerdings die Möglichkeit, dass die Abstimmung ohne den Mangel anders ausgefallen wäre, nach den gesamten Umständen als derart gering, dass sie nicht mehr ernsthaft in Betracht fällt, so kann von der Aufhebung der Abstimmung abgesehen werden (BGE 141 I 221 E. 3.3 S. 225; BGE 138 I 61 E. 4.7.2 S. 78; BGE 135 I 292 E. 4.4 S. 301; Urteil des Bundesgerichts 1C_641/2013 vom 24. März 2014 E. 4.3, in: ZBI 115/2014 S. 612; je mit Hinweisen).

BGE 145 I 1 S. 6

4.3 Die Beschwerdeführer kritisieren im Verfahren 1C_239/2018 eine Intervention der Bundeskanzlei und damit einer Bundesbehörde. Darauf ist nachfolgend in Erwägung 5 einzugehen. Im Verfahren 1C_163/2018 beanstanden die Beschwerdeführer Interventionen der KdK sowie der Fachdirektorenkonferenz und damit von kantonalen Behörden. Darauf ist in Erwägung 6 zurückzukommen. Ebenfalls im Verfahren 1C_163/2018 rügen die Beschwerdeführer Interventionen der Swisslos sowie der Sport-Toto-Gesellschaft und damit von Unternehmen, die von Kantonen beherrscht werden. Diese Rügen sind in den Erwägungen 7-8 zu behandeln.

5. Die Beschwerdeführer machen im Verfahren 1C_239/2018 geltend, die Veröffentlichung bzw. Verbreitung des Abstimmungsvideos zur Eidgenössischen Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 über das Geldspielgesetz durch die Bundeskanzlei sowie das EJPD stehe im Widerspruch zur Abstimmungsfreiheit nach Art. 34 Abs. 2 BV. Dass sich die Behörden für die Information der Stimmberechtigten des Mediums Video bedienen würden, sei für sich alleine unverhältnismässig, weil ein Video eine weit höhere Propagandawirkung erziele als andere Instrumente der Information und

weil es den Gegnern einer Behördenvorlage nicht ohne grossen finanziellen Aufwand möglich sei, ein professionelles Video zu produzieren und zu verbreiten. Unsachlich sei sodann, dass im Abstimmungsvideo die Argumente der Befürworter in direkter und die Argumente der Gegner in indirekter Rede vorgebracht würden.

5.1 Die Bundeskanzlei bringt vor, die Veröffentlichung des von den Beschwerdeführern beanstandeten Abstimmungsvideos stelle einen Akt des Bundesrats im Sinne von Art. 189 Abs. 4 BV dar, welcher beim Bundesgericht nicht angefochten werden könne. Seit der Volksabstimmung vom 5. Juni 2016 würden solche Videos die amtlichen Abstimmungserläuterungen ergänzen. Zwar würden die Abstimmungsvideos formell nicht vom Bundesrat verabschiedet, sie basierten aber hinsichtlich Struktur und Text auf den vom Bundesrat verabschiedeten Abstimmungserläuterungen. Die Abstimmungsvideos seien mit dem Logo der Schweizerischen Eidgenossenschaft ausgestattet und würden auf dem bundesrätlichen Online-Account einer privaten Video-Plattform publiziert sowie in das Webportal des Bundes eingebunden. Diese Elemente machten die primäre Funktion der Abstimmungsvideos deutlich, den gesetzlichen Informationsauftrag des Bundesrats umzusetzen.

BGE 145 I 1 S. 7

5.1.1 Gemäss Art. 189 Abs. 4 BV können Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates beim Bundesgericht nur angefochten werden, wenn ein Bundesgesetz dies vorsieht. Mit der Totalrevision der Bundesrechtspflege wurde unter anderem das Ziel verfolgt, die Vorgaben der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) - mit Einschränkungen - auch für die politischen Rechte umzusetzen (vgl. Botschaft vom 28. Februar 2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, BBl 2001 4202, 4215 f. Ziff. 1.1.3 und 4327 zu Art. 82). Wesentlich erweitert wurde der gerichtliche Rechtsschutz namentlich in eidgenössischen Angelegenheiten. Indessen hat der Bundesgesetzgeber davon abgesehen, im Zusammenhang mit eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen ein Rechtsmittel gegen Akte der Bundesversammlung und des Bundesrats vorzusehen. Nicht direkt anfechtbar sind namentlich die bundesrätlichen Abstimmungserläuterungen; 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 (BGE 138 I 61 E. 7.2 S. 85 f.; Urteil des Bundesgerichts 1C_455/2016 E. 2.4, nicht publ. in: BGE 143 I 78, aber in: ZBl 118/2017 S. 216).

5.1.2 Gestützt auf Art. 10 und 11 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010) und namentlich Art. 10a des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1) wäre der Bundesrat zwar grundsätzlich berechtigt, als Ergänzung zu den Abstimmungserläuterungen Abstimmungsvideos zu publizieren (vgl. auch den Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 19. Januar 2017 zur parlamentarischen Initiative Nr. 16.441 von Nationalrat Gregor Rutz). Herausgeber des vorliegend umstrittenen Abstimmungsvideos war indessen nicht der Bundesrat, sondern die Bundeskanzlei offenbar zusammen mit dem EJPD. Daran ändern auch die Umstände nichts, dass das Video auf einem Online-Account publiziert wurde, welcher auf der privaten Video-Plattform als dem Bundesrat zugehörig ausgewiesen wird, und dass es in das Webportal des Bundes eingebunden wurde. Die Bundeskanzlei macht nicht geltend, dass der Bundesrat die Veröffentlichung der Abstimmungsvideos jeweils genehmige oder dass er dies beim Abstimmungsvideo zur Abstimmung über das Geldspielgesetz getan hätte. Es kann nicht gesagt werden, der Beschluss des Bundesrates zu den

BGE 145 I 1 S. 8

Abstimmungserläuterungen (vgl. Art. 11 Abs. 2 BPR i.V.m. Art. 3 Abs. 2 der Verordnung vom 24. Mai 1978 über die politischen Rechte [VPR; SR 161.11]) umfasse eine pauschale Genehmigung der die Abstimmungserläuterungen ergänzenden Abstimmungsvideos. Hingegen ist nicht zu verkennen, dass das vorliegend umstrittene Abstimmungsvideo hinsichtlich Struktur und Inhalt stark auf den vom Bundesrat verabschiedeten Abstimmungserläuterungen beruht. Das Video folgt dem Aufbau der Erläuterungen, indem zunächst die tatsächliche und rechtliche Ausgangslage vermittelt und die Vorlage vorgestellt, anschliessend die Argumente der das Referendum unterstützenden Akteure dargelegt und schliesslich die Haltung des Bundesrats sowie der Bundesversammlung mit einer entsprechenden Abstimmungsempfehlung wiedergegeben werden. Der im Video von einem Sprecher wiedergegebene Text stellt eine Zusammenfassung der Abstimmungserläuterungen dar.

5.1.3 Bezüglich der Anfechtbarkeit von Abstimmungsvideos, welche von der Bundeskanzlei - allenfalls in Zusammenarbeit mit den Departementen - als Ergänzung der bundesrätlichen Abstimmungserläuterungen veröffentlicht werden, ist mit Blick auf Art. 189 Abs. 4 BV zu differenzieren. Soweit die Beschwerdeführer ganz bestimmte Passagen eines Videos wegen des Textes kritisieren, der den vom Bundesrat verabschiedeten Abstimmungserläuterungen entspricht, liefe eine Überprüfung durch das Bundesgericht auf eine unzulässige Überprüfung der Abstimmungserläuterungen selbst hinaus. Das gilt jedenfalls, wenn nicht ersichtlich ist, inwiefern den

gerügten Passagen im Video - z.B. wegen Weglassungen oder visuellen Ergänzungen - eine nicht mit den schriftlichen Abstimmungserläuterungen übereinstimmende Bedeutung zukommt. Zulässig sind hingegen ein Abstimmungsvideo betreffende Rügen, soweit nicht bloss der den Abstimmungserläuterungen entnommene Inhalt des Videos kritisiert wird. Mit der Beschwerde in Stimmrechtssachen kann somit in diesem Umfang geltend gemacht werden, ein von der Bundeskanzlei - allenfalls in Zusammenarbeit mit einem Departement - im Vorfeld einer eidgenössischen Volksabstimmung zur Information der Stimmberechtigten veröffentlichtes Abstimmungsvideo verletze den Anspruch der Stimmberechtigten auf eine freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe gemäss Art. 34 Abs. 2 BV.

5.1.4 Die Beschwerdeführer rügen unter anderem, im vorliegend umstrittenen Abstimmungsvideo zur eidgenössischen Volksabstimmung
BGE 145 I 1 S. 9

vom 10. Juni 2018 über das Geldspielgesetz sei von "verschiedenen Kreisen" die Rede, welche das Referendum ergriffen hätten, ohne dass die wesentlichen beteiligten Organisationen beim Namen genannt würden. Es werde namentlich unterschlagen, dass es zwei verschiedene Komitees gegen das Geldspielgesetz gebe. Weiter werde im Abstimmungsvideo undifferenziert darauf hingewiesen, dass das Referendumskomitee von grossen ausländischen Geldspielunternehmen unterstützt werde. Insoweit kritisieren die Beschwerdeführer ganz bestimmte Passagen des Videos wegen des von einem Sprecher wiedergegebenen Textes, wobei dieser Text den bundesrätlichen Abstimmungserläuterungen entnommen wurde und nicht ersichtlich ist, inwiefern den kritisierten Passagen im Video - etwa durch gezielte Auslassungen - eine nicht mit den schriftlichen Abstimmungserläuterungen übereinstimmende Bedeutung zukommen könnte. Eine Überprüfung dieses Textes durch das Bundesgericht liefe auf eine Überprüfung der Abstimmungserläuterungen selbst hinaus, wozu das Bundesgericht mit Blick auf Art. 189 Abs. 4 BV nicht zuständig ist. Demzufolge ist auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten insoweit nicht einzutreten.

5.2 Zulässig und nachfolgend zu prüfen sind hingegen die Rügen der Beschwerdeführer, die Verwendung des Mediums Video als Instrument zur Information der Stimmberechtigten sei unverhältnismässig und es sei unsachlich, dass im Abstimmungsvideo die Argumente der Befürworter in direkter und die Argumente der Gegner in indirekter Rede vorgebracht würden.

5.2.1 Bei Sachabstimmungen im eigenen Gemeinwesen kommt den Behörden eine gewisse Beratungsfunktion zu. Diese nehmen sie mit der Redaktion der Abstimmungserläuterungen, aber auch in anderer Form wahr. Nach der Rechtsprechung sind behördliche Abstimmungserläuterungen, in denen eine Vorlage erklärt wird, unter dem Gesichtswinkel der Abstimmungsfreiheit zulässig. Die Behörde ist dabei nicht zur Neutralität verpflichtet und darf eine Abstimmungsempfehlung abgeben. In Einzelfällen ergibt sich aus Art. 34 Abs. 2 BV sogar eine Pflicht der Behörden zur Information (zum Ganzen BGE 143 I 78 E. 4.4 S. 82 f. mit Hinweisen). Informationen im Vorfeld einer Abstimmung unterliegen den Geboten der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit. Behördliche Informationen zu eigenen Vorlagen müssen geeignet sein, zur offenen Meinungsbildung beizutragen, und dürfen nicht in dominanter und unverhältnismässiger Art im Sinne eigentlicher Propaganda eine freie

BGE 145 I 1 S. 10

Willensbildung der Stimmberechtigten erschweren oder geradezu verunmöglichen (BGE 140 I 338 E. 5.1 S. 342 mit Hinweisen).

Für Abstimmungen auf Bundesebene sieht Art. 10a BPR vor, dass der Bundesrat die Stimmberechtigten kontinuierlich über die eidgenössischen Abstimmungsvorlagen informiert (Abs. 1), wobei er die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit beachtet (Abs. 2), die wichtigsten im parlamentarischen Entscheidungsprozess vertretenen Positionen darlegt (Abs. 3) und keine von der Haltung der Bundesversammlung abweichende Abstimmungsempfehlung vertritt (Abs. 4). Die neuere bundesgerichtliche Rechtsprechung nimmt vor diesem Hintergrund an, dass es nicht so sehr um die Frage der Zulässigkeit einer behördlichen Intervention, als vielmehr um deren Art und Wirkung geht (vgl. BGE 143 I 78 E. 4.4 S. 83 mit Hinweisen). Art. 11 Abs. 2 BPR bildet die gesetzliche Grundlage für die Abstimmungserläuterungen des Bundesrats.

5.2.2 Die Bundeskanzlei ist die Stabsstelle des Bundesrats (Art. 1 Abs. 1 der Organisationsverordnung vom 29. Oktober 2008 für die Bundeskanzlei [OV-BK; SR 172.210.10] i.V.m. Art. 30 Abs. 1 RVOG). Als solche unterstützt sie den Bundesrat bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben (Art. 1 Abs. 3 lit. a OV-BK i.V.m. Art. 30 Abs. 2 lit. a RVOG). Sie wirkt mit bei der

Vorbereitung und Durchführung der Eidgenössischen Volksabstimmungen (Art. 3 Abs. 1 VPR sowie Art. 1 Abs. 4 lit. a OV-BK). Unter anderem arbeitet sie zusammen mit dem zuständigen Departement die Abstimmungserläuterungen aus und unterbreitet sie dem Bundesrat zur Beschlussfassung (Art. 3 Abs. 2 VPR). Allgemein stellt sie eine langfristige und koordinierte Informations- und Kommunikationspolitik auf Regierungsebene sicher und sorgt für eine möglichst rasche Information über die Beschlüsse des Bundesrates (Art. 1 Abs. 3 lit. c OV-BK i.V.m. Art. 34 Abs. 1 RVOG). Die Departemente informieren über ihre Tätigkeit in Absprache und Zusammenarbeit mit der Bundeskanzlei (Art. 23 Abs. 1 und 2 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 [RVOV; SR 172. 010.1] i.V.m. Art. 40 RVOG). Zu Recht bestreiten die Beschwerdeführer nicht, dass die Bundeskanzlei in Zusammenarbeit mit den Departementen zuständig und berechtigt ist, den Bundesrat bei der Information der Stimmberechtigten über die eidgenössischen Abstimmungsvorlagen zu unterstützen. Dabei haben die Bundesbehörden die in Art. 34 Abs. 2 BV

BGE 145 I 1 S. 11

verankerte Abstimmungsfreiheit zu beachten und sich insbesondere an den in Art. 10a BPR für den Bundesrat explizit festgehaltenen Informationsgrundsätzen zu orientieren. Als Ergänzung zu den Abstimmungserläuterungen des Bundesrats können von der Bundeskanzlei in Zusammenarbeit mit den Departementen veröffentlichte Abstimmungsvideos dazu beitragen, die Stimmberechtigten angemessen über eidgenössische Abstimmungsvorlagen zu informieren. Solche Abstimmungsvideos tragen den zufolge der technischen Entwicklung teilweise veränderten Informationsbedürfnissen und -gewohnheiten der Stimmberechtigten Rechnung. Im Gegensatz zur Ansicht der Beschwerdeführer ergibt sich aus Art. 34 Abs. 2 BV nicht, dass sich die Bundesbehörden für die Information der Stimmberechtigten des Mediums Video prinzipiell nicht bedienen dürften. Entscheidend ist, dass der Einsatz und die Veröffentlichung solcher Abstimmungsvideos im konkreten Fall den Grundsätzen der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit genügen. Der Umstand, dass im vorliegend umstrittenen Abstimmungsvideo die Argumente des Bundesrats sowie der Bundesversammlung in direkter und die Argumente der Gegner der Vorlage in indirekter Rede vorgebracht werden, erscheint nicht unsachlich und ist nicht zu beanstanden. Die Bundesbehörden präsentieren im Video im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags im Namen des Bundesrats und der Bundesversammlung deren Haltung zur Vorlage in direkter Rede. Soweit sie die Argumente der Gegner der Vorlage darlegen, handelt es sich in diesem Sinne um fremde Argumente und dient es der Verständlichkeit sowie der Transparenz, diese in der indirekten Rede vorzubringen.

5.2.3 Soweit dies vom Bundesgericht überhaupt zu prüfen ist (vgl. E. 5.1 hiavor), ist nicht ersichtlich, inwiefern das umstrittene Abstimmungsvideo den Grundsätzen der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit widersprechen sollte. Die Veröffentlichung bzw. Verbreitung des Abstimmungsvideos zur Eidgenössischen Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 über das Geldspielgesetz durch die Bundeskanzlei sowie das EJPD steht insoweit nicht im Widerspruch zur Abstimmungsfreiheit nach Art. 34 Abs. 2 BV.

6. Die Beschwerdeführer im Verfahren 1C_163/2018 machen zunächst geltend, die KdK sowie die Fachdirektorenkonferenz hätten mit einem am 23. März 2018 veröffentlichten Positionsbezug

BGE 145 I 1 S. 12

unrechtmässig in den Abstimmungskampf zur Eidgenössischen Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 über das Geldspielgesetz eingegriffen.

6.1 Die von den Beschwerdeführern kritisierte Medienmitteilung wurde von der KdK am 23. März 2018 anlässlich ihrer Plenarversammlung beschlossen und auf ihrer Homepage veröffentlicht. Die Mitteilung trug den Titel "Kantone stehen klar hinter dem Geldspielgesetz" und lautete wie folgt: "Die Kantonsregierungen unterstützen das neue Geldspielgesetz. Es schützt die Konsumentinnen und Konsumenten vor unbewilligten und unkontrollierten Angeboten und sorgt dafür, dass die Anbieter ihren Gewinn nicht selber behalten, sondern Abgaben zahlen für AHV/IV, Sport, Kultur und Soziales, was der Bevölkerung zu Gute kommt. Am 11. März 2012 haben 87 Prozent der Stimmenden und alle Kantone eine neue Verfassungsbestimmung über Geldspiele angenommen, die im September 2017 in das neue Geldspielgesetz mündete. Das neue Gesetz ist für die Kantone von ganz besonderer Bedeutung. Es bekräftigt die Zuständigkeit der Kantone für die Lotterien und Sportwetten und ermöglicht wichtige Neuerungen, indem es den Kantonen etwa erlaubt, kleine Pokerturniere zu bewilligen. Fast eine Milliarde Franken fliesst jährlich aus Casinos, Sportwetten und Lotterien in die AHV/IV (2016: 276 Mio. Franken), an unzählige gemeinnützige Organisationen (2016: 630 Mio. Franken) und an die Standortkantone von Spielbanken (2016: 47 Mio. Franken). Das Gesetz stellt sicher, dass die Reingewinne aus den Lotterien und Sportwetten wie bisher vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke verwendet werden können, namentlich in den Bereichen Kultur, Soziales und

Sport. Das neue Geldspielgesetz bringt mehr Schutz für die Bevölkerung, indem es geeignete Massnahmen zum Schutz vor exzessivem Geldspiel, Betrug und Geldwäscherei vorsieht. Lotteriegesellschaften und Spielbanken werden verpflichtet, eine Vielzahl von Präventionsmassnahmen vorzusehen. Indem es mehr Anbieter als heute dem Geldwäschereigesetz unterstellt, wird die Gefahr von Manipulationen bei Sportwetten und damit auch bei den Wettkämpfen selbst reduziert. Geldspiele werden insgesamt sicherer und transparenter. Das Geldspielgesetz lässt neu auch Angebote im Internet zu. Es trägt damit der Digitalisierung Rechnung. Auch für diesen Bereich gelten aber klare Regeln: Das Geldspielgesetz sieht insbesondere vor, den Zugang zu in der Schweiz nicht bewilligten Online-Spielen zu verhindern. Denn Unternehmen, die solche Geldspiele anbieten, zahlen nichts zugunsten des Gemeinwohls. Das Geldspielgesetz will Anbieter ohne Schweizer Bewilligung deshalb auch im Internet vom Schweizer Markt fernhalten. Dafür sieht es gezielte Zugangssperren vor. Die Schweiz folgt damit dem Beispiel von 17 europäischen Staaten, die solche Sperren bereits erfolgreich

BGE 145 I 1 S. 13

einsetzen. Für einen attraktiven, fairen und sicheren Glücksspielmarkt." Bereits am 31. Januar 2018 veröffentlichte die Fachdirektorenkonferenz auf ihrer Homepage eine das neue Geldspielgesetz befürwortende bzw. das dagegen ergriffene Referendum ablehnende Medienmitteilung. Am 12. März 2018 sodann nahm der Präsident der Fachdirektorenkonferenz an einer gemeinsamen Medienkonferenz mit der Vorsteherin des EJPD sowie dem Direktor des Bundesamts für Sport teil. Anlässlich dieser Medienkonferenz warb der Präsident für das Geldspielgesetz. Seine Erklärungen wurden zusammen mit den Erklärungen der Vorsteherin des EJPD sowie des Direktors des Bundesamts für Sport auf der Homepage der Fachdirektorenkonferenz veröffentlicht. Das Bundesgericht überprüft Vorbereitungshandlungen im Vorfeld von Eidgenössischen Volksabstimmungen nicht von Amtes wegen, sondern nur auf Beschwerde hin. Während die Beschwerdeführer den Positionsbezug der KdK vom 23. März 2018 kritisieren, gehen sie in ihrer Beschwerde nicht auf die Medienmitteilung der Fachdirektorenkonferenz vom 31. Januar 2018 oder die Teilnahme ihres Präsidenten an der Medienkonferenz vom 12. März 2018 sowie die Veröffentlichung seiner Erklärungen ein. Damit beschränkt sich die Überprüfung des Bundesgerichts im vorliegenden Verfahren insoweit auf die Veröffentlichung des Positionsbezugs vom 23. März 2018.

Die Beschwerdeführer rechnen den beanstandeten Positionsbezug vom 23. März 2018 der KdK und der Fachdirektorenkonferenz zu. Dieser trägt das Logo, die Postadresse, die E-Mail-Adresse sowie die Telefonnummer der KdK. Am Ende des Schreibens ist neben dem Präsidenten und der Generalsekretärin der KdK der Präsident der Fachdirektorenkonferenz als Kontakt für weitere Auskünfte aufgeführt. Ob unter diesen Umständen die Veröffentlichung des Positionsbezugs - wie die Beschwerdeführer dies tun - auch der Fachdirektorenkonferenz zuzurechnen ist, obwohl aus dem Text selber nur die Kantonsregierungen als Absender des Schreibens hervorgehen, erscheint sehr fraglich. Wie es sich damit verhält, kann indessen offenbleiben, weil die Beantwortung dieser Frage für den Ausgang des vorliegenden Verfahrens nicht entscheidend ist.

6.2 Behördliche Interventionen in den Abstimmungskampf anderer Gemeinwesen beurteilen sich nach einem anderen Massstab als Interventionen in den Abstimmungskampf von Behörden im eigenen

BGE 145 I 1 S. 14

Gemeinwesen. Behördliche Interventionen in den Abstimmungskampf übergeordneter Gemeinwesen setzen nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts eine besondere Betroffenheit voraus. Wie das Bundesgericht in Auseinandersetzung mit der Lehre und der früheren Rechtsprechung des Bundesrats in BGE 143 I 78 festgehalten hat, gilt dies nicht nur für Interventionen von Gemeinden in den Abstimmungskampf übergeordneter Gemeinwesen, sondern auch von Kantonen im Rahmen von Abstimmungen auf Bundesebene. Auch bei solchen Interventionen seien die Fragen der Zulässigkeit als solche (das Ob) sowie deren Art und Wirkung (das Wie) auseinanderzuhalten. Die Zulässigkeit der Intervention eines Kantons (das Ob) entscheide sich danach, ob er am Ausgang der Abstimmung ein unmittelbares und besonderes Interesse habe, das jenes der übrigen Kantone deutlich übersteige. Unabhängig davon dürften Kantone, die ein Referendum nach Art. 141 Abs. 1 BV ergriffen haben, im Hinblick auf die von ihnen ausgelöste Abstimmung ihren Standpunkt darlegen. Ein unmittelbares und besonderes Interesse am Abstimmungsgegenstand sei vorwiegend in jenen Fällen denkbar, wo es direkt oder indirekt um ein konkretes Projekt gehe, namentlich ein Infrastrukturprojekt. Es scheine indessen auch bei generell-abstrakten Vorlagen nicht von vornherein ausgeschlossen. Ob es zu bejahen sei, sei im Einzelfall zu prüfen (ausführlich zum Ganzen BGE 143 I 78 E. 4.4 ff. S. 82 ff.). Das Bundesgericht wies im genannten Urteil auf die Tendenz hin, Behörden bei eigenen Vorlagen die Informationstätigkeit in einem weiteren Umfang zu gestatten als früher. Es erachtete indessen

Interventionen auch bei Abstimmungen über- oder untergeordneter Gemeinwesen in einem weiteren Umfang als unzulässig. Zur Begründung führte es namentlich aus, dass das Einschalten von Vertretern von Gemeinden und Kantonen nach eigenem Ermessen in den Abstimmungskampf auf Bundesebene zu einer unübersichtlichen Lage führen könnte und dass die Motive für die Intervention für die Stimmbürgerschaft wohl oft schwer erkennbar wären (BGE 143 I 78 E. 4.4 und 4.7 S. 82 f. und 86 f.). Hinsichtlich der Stellungnahmen von Fachdirektorenkonferenzen im Vorfeld von Abstimmungen auf Bundesebene kam das Bundesgericht im genannten Urteil zum Schluss, diese könnten nicht den Kantonen zugerechnet werden, weil die Fachdirektoren für eine Intervention im Namen der Kantone gar nicht zuständig seien. Eine solche müsste - sofern zulässig - vielmehr von den Kantonsregierungen ausgehen (BGE 143 I 78 E. 5.3 S. 89).
BGE 145 I 1 S. 15

6.3

6.3.1 Die KdK und die Fachdirektorenkonferenz regen an, das Bundesgericht solle diese Rechtsprechung präzisieren. Namentlich bringen sie vor, es gebe eidgenössische Vorlagen - wie die Abstimmung über das neue Geldspielgesetz -, von denen die Gesamtheit der Kantone besonders betroffen sei, was für die Zulässigkeit einer verhältnismässigen Positionierung der Kantone genügen solle.

6.3.2 Die Bundeskanzlei führt dazu aus, es könnte in Betracht fallen, kantonale und interkantonale Interventionen im Vorfeld von Abstimmungen auf Bundesebene differenziert zu beurteilen. Das Kriterium der besonderen Betroffenheit für die Beurteilung der Zulässigkeit kantonaler Interventionen im Vorfeld einer Abstimmung auf Bundesebene sei beizubehalten, wenn ein Kanton wie eine Partei auftreten und kampagnenähnliche Tätigkeiten entwickeln wolle. Hingegen sei zu erwägen, das Kriterium der besonderen Betroffenheit bei niederschweligen kantonalen Verlautbarungen gegebenenfalls als entbehrlich zu betrachten. Geringfügige Kommunikationsmassnahmen der Kantone und interkantonalen Organisationen sollten grundsätzlich zulässig sein, jedenfalls dann, wenn die Kantone von einer Abstimmungsvorlage generell betroffen seien. Wolle das Bundesgericht am Kriterium der besonderen Betroffenheit als Grundvoraussetzung für kantonale bzw. interkantonale Verlautbarungen festhalten, sei jedenfalls anzuerkennen, dass die eidgenössische Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 über das Geldspielgesetz alle Kantone unmittelbar betreffe, dass es in diesem konkreten Fall nicht sinnvoll sei, die besondere Betroffenheit am Verhältnis der Kantone untereinander zu messen, und dass die Kantone deshalb in diesem konkreten Fall befugt gewesen seien, zur Vorlage Stellung zu nehmen.

6.4

6.4.1 In der Lehre wurde die Zulässigkeit von kantonalen Interventionen im Vorfeld von Abstimmungen auf Bundesebene bisher mehrheitlich entweder verneint (STEPHAN WIDMER, Wahl- und Abstimmungsfreiheit, 1989, S. 191 f.; ANDREAS AUER, L'intervention des collectivités publiques dans les campagnes référendaires, RDAF 1985 S. 193 f.; GUIDO CORTI, L'intervento delle autorità nelle campagne che precedono una votazione, RDAT 1992 II S. 365 f.) oder - entsprechend der vom Bundesgericht in BGE 143 I 78 geäusserten Auffassung - an die Voraussetzung geknüpft, dass der intervenierende Kanton von der Vorlage besonders betroffen ist bzw.

BGE 145 I 1 S. 16

zuvor selber ein Referendum nach Art. 141 Abs. 1 BV ergriffen hat (ANDREAS AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 2016, Rz. 1210; MICHEL BESSON, Behördliche Information vor Volksabstimmungen, 2003, S. 342 ff.; ANDREAS KLEY, in: Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Hangartner/Kley [Hrsg.], 2000, Rz. 2649 ff.; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl. 2008, S. 629 f.; PIERRE TSCHANNEN, Stimmrecht und politische Verständigung, 1995, S. 113; ders., Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2016, S. 689; einschränkender JEANNE RAMSEYER, Zur Problematik der behördlichen Information im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen, 1992, S. 76 f.; anders YVO HANGARTNER, Interventionen eines Gemeinwesens im Abstimmungskampf eines anderen Gemeinwesens, AJP 1996 S. 272; vgl. BGE 143 I 78 E. 4.5 S. 83 ff.).

6.4.2 In einem kürzlich erschienenen Aufsatz hält LORENZ LANGER (Kantonale Interventionen bei eidgenössischen Abstimmungskämpfen, ZBl 118/2017 S. 183 ff.) fest, kantonale Interventionen im Vorfeld von eidgenössischen Urnengängen stellten in den letzten Jahren keine Ausnahmen mehr dar. Soweit es sich bei den Interventionen um Stellungnahmen einer kantonalen Gesamtregierung handle, genügten diese dem Erfordernis der besonderen Betroffenheit grossmehrheitlich nicht. Stellungnahmen von kantonalen Konferenzen kollidierten inhärent mit dem Kriterium der besonderen

Betroffenheit einzelner Kantone (a.a.O., S. 208). LANGER regt an, sich für die Beurteilung der Zulässigkeit kantonaler Interventionen im Vorfeld von Abstimmungen auf Bundesebene nicht am Kriterium der (relativen) besonderen Betroffenheit zu orientieren, sondern eine substantielle Betroffenheit genügen zu lassen. Darüber hinaus wirft er die Frage auf, ob mit Blick auf die Kraft des Faktischen, auf formellrechtlich zulässige Möglichkeiten, das Interventionsverbot zu umgehen, auf systemische Überlegungen sowie auf den Umstand, dass sich das Kriterium der Betroffenheit letzten Endes einer klaren Definition verschliesse, nicht ganz auf das Kriterium der Betroffenheit verzichtet werden könnte und kantonale Interventionen im Vorfeld von Abstimmungen auf Bundesebene stattdessen an den Kriterien der Sachlichkeit, der Verhältnismässigkeit sowie der Transparenz gemessen werden könnten (a.a.O., S. 211 ff.). Für Medienmitteilungen von Kantonsregierungen oder von interkantonalen Konferenzen mit einer Abstimmungsempfehlung würde das Kriterium der Transparenz nach LANGER
BGE 145 I 1 S. 17

voraussetzen, dass für die Stimmberechtigten ersichtlich wäre, welche Mehrheitsverhältnisse hinter einer regierungsrätlichen Abstimmungsempfehlungen stehen, bzw. unter welchen Umständen die Empfehlung kantonaler Konferenzen oder ihrer Präsidenten zustandegekommen sind (a.a.O., S. 213 f.).

6.4.3 In einem Kommentar zu BGE 143 I 78 äussert sich CHRISTOPH AUER unter Bezugnahme auf den erwähnten Aufsatz von LANGER ebenfalls dahingehend, dass er die Voraussetzung der besonderen Betroffenheit im Fall von Verlautbarungen einer Kantonsregierung für entbehrlich halte und für eine entsprechende Lockerung der bundesgerichtlichen Praxis plädiere (ZBI 118/2017 S. 227 ff.; in diesem Sinne auch ANDREAS GLASER, ZBI 118/2017 S. 436; CLÉMENTCE DEMAY, RDAF 2018 I S. 226). Sachliche, transparente und mit verhältnismässigem Mitteleinsatz publik gemachte Haltungen von kantonalen Regierungen zu Abstimmungsvorlagen des Bundes stellen nach AUER keine Gefährdung der Abstimmungsfreiheit dar (in diesem Sinne auch BENEDIKT PIRKER, AJP 2017 S. 1372). Sie bildeten eine von zahlreichen Äusserungen im immer vielstimmiger ausgetragenen Abstimmungskampf, in dem die Stimmberechtigten zusehends Gefahr laufen würden, die Übersicht zu verlieren und in dem die Möglichkeit der Orientierung an einer Empfehlung der demokratisch legitimierten Kantonsregierung vielleicht vom einen oder anderen als nützlich empfunden werde (a.a.O., S. 228 f.). Weniger klar lägen die Dinge bei Verlautbarungen von Behördenkonferenzen, wo sich Fragen der Legitimation und der Transparenz stellten (a.a.O., S. 229).

6.5

6.5.1 Über die gesetzlich vorgesehene Information durch die Bundesbehörden hinaus ist es in erster Linie Sache der politischen Parteien und weiterer privater Akteure, die Stimmberechtigten von den Vor- und Nachteilen einer Vorlage auf Bundesebene zu überzeugen. Eine Zunahme von behördlichen Stellungnahmen und Abstimmungsempfehlungen birgt die Gefahr, dass im Prozess der Meinungsbildung der Stimmberechtigten Verlautbarungen privater Akteure und Organisationen in den Hintergrund rücken und diese sich aus dem Diskurs vermehrt zurückziehen, anstatt ihre Anliegen öffentlich vorzubringen. Wenn ein Kanton am Ausgang der Abstimmung auf Bundesebene ein unmittelbares und besonderes Interesse hat, das jenes der übrigen Kantone deutlich übersteigt, dient es gewiss der umfassenden und freien Willensbildung der Stimmberechtigten, zu erfahren,
BGE 145 I 1 S. 18

wie sich die den Kanton vertretende Kantonsregierung zur Vorlage stellt und wie sie ihre Haltung begründet. Wenn hingegen die Gesamtheit bzw. Mehrheit der Kantone vom Ausgang einer Abstimmung auf Bundesebene mehr oder weniger gleich betroffen ist, können gegensätzliche Interventionen von Kantonsbehörden zu einer unübersichtlichen Lage führen und sind die Motive für eine Intervention für die Stimmberechtigten nicht leicht erkennbar (vgl. BGE 143 I 78 E. 4.7 S. 86). Hat der Ausgang einer Abstimmung auf Bundesebene ganz allgemein Auswirkungen auf Belange der Kantone bzw. das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen, ist deshalb in erster Linie vom Bundesrat zu erwarten, dass er die Stimmberechtigten im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags auch darüber informiert. Die Beobachtungen, dass Interventionen von kantonalen Behörden im Vorfeld von Abstimmungen auf Bundesebene in den vergangenen Jahren zugenommen haben und dass solchen Interventionen oft nur eine begrenzte Bedeutung für die öffentliche Meinungsbildung zugekommen ist, lässt sie mit Blick auf die freie Willensbildung der Stimmberechtigten nicht generell als unbedenklich erscheinen. Sodann mag es zwar zutreffen, dass kantonale Regierungen ihre Haltung zu eidgenössischen Abstimmungsvorlagen bisweilen im Rahmen ihrer Kompetenzen indirekt oder auf eine entsprechende Anfrage im kantonalen Parlament hin kundtun, ohne dass darin nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts eine Verletzung des Anspruchs der Stimmberechtigten auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe zu erblicken wäre (vgl. LANGER, a.a.O., S. 203 ff.).

Verglichen mit aktiver Kommunikation durch kantonale Gesamtregierungen im Abstimmungskampf haben solche indirekt vermittelte Stellungnahmen oder Stellungnahmen im kantonalen Parlament indessen üblicherweise nur eine begrenzte Publizität. Richtig ist, dass die Beantwortung der Frage, ob das Kriterium der relativen besonderen Betroffenheit erfüllt ist, jeweils eine Beurteilung im Einzelfall voraussetzt. Sodann gibt es unbestrittenerweise Grenzfälle, in denen für eine kantonale Regierung schwierig zu entscheiden ist, ob das Kriterium im konkreten Fall erfüllt ist oder nicht. Immerhin besteht bezüglich der Zulässigkeit von Interventionen von Gemeinden in kantonale Abstimmungskämpfe eine etablierte Rechtsprechung, an welcher sich die Kantone orientieren können. Eine Änderung der Zulässigkeitskriterien in dem Sinne, dass niederschwellige Interventionen auch im Falle einer wenig substantiellen

BGE 145 I 1 S. 19

Betroffenheit oder gar unabhängig davon zulässig wären, wäre zudem nicht zwangsläufig mit mehr Rechtssicherheit verbunden, sondern könnte auch zu neuen Abgrenzungs- und Streitfragen führen.

6.5.2 Fraglich ist immerhin, ob am Kriterium der relativen besonderen Betroffenheit auch dann festzuhalten ist, wenn der Ausgang der Abstimmung mehrere oder alle Kantone 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. Es erscheint mit Blick auf den Anspruch der freien Willensbildung und unverfälschten Stimmabgabe gemäss Art. 34 Abs. 2 BV vertretbar, in solchen Fällen für die Beurteilung der Zulässigkeit kantonalen Interventionen im Vorfeld einer Abstimmung auf Bundesebene vom Kriterium der relativen besonderen Betroffenheit abzurücken und eine bedeutende substantielle Betroffenheit für die Zulässigkeit einer Intervention genügen zu lassen. 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 (vgl. E. 5.2.1 hiavor).

Im Weiteren ist daran festzuhalten, dass es in der alleinigen Kompetenz der Kantonsregierungen als die Kantone repräsentierende Behörden liegt, sich im Namen ihres Kantons in einen eidgenössischen Abstimmungskampf einzuschalten, jedenfalls wenn nicht eine Mehrheit der Kantone im erforderlichen Ausmass betroffen sind (vgl. BGE 143 I 78 E. 5.3 S. 89). Bei durchgehend oder mehrheitlich starker Betroffenheit der Kantone erscheint zulässig, dass die Konferenz der Kantonsregierungen, die im Namen der Gesamtheit oder Mehrheit der Kantone auftreten kann, sich im Vorfeld einer Abstimmung auf Bundesebene ebenfalls öffentlich äussern und eine Abstimmungsempfehlung abgeben kann. Interventionen von Fachdirektorenkonferenzen, deren Meinungsbildung und Vertretung nach Aussen wenig transparent sind, müssen aber von einer solchen Öffnung ausgeschlossen bleiben.

6.6 Mit der am 23. März 2018 veröffentlichten Medienmitteilung richtete sich die KdK - allenfalls zusammen mit der Fachdirektorenkonferenz (vgl. E. 6.1 hiavor) - im Namen der Gesamtheit oder der Mehrheit der Kantone an die Stimmberechtigten, ohne dass das für die Zulässigkeit einer solchen Intervention im Vorfeld einer

BGE 145 I 1 S. 20

Abstimmung auf Bundesebene bisher vorausgesetzte Kriterium der relativen besonderen Betroffenheit erfüllt gewesen wäre. Indessen sind die Kantone vom Ausgang der Abstimmung über das neue Geldspielgesetz in ihrer Gesamtheit recht erheblich betroffen, zumal das neue Gesetz unter anderem die Zulässigkeit und Durchführung von Geldspielen regelt, welche von kantonal beherrschten Monopolbetrieben veranstaltet werden, und weil die Kantone die Reingewinne von bestimmten Geldspielen für gemeinnützige Zwecke namentlich in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport verwenden dürfen bzw. müssen (vgl. auch Art. 106 BV). Der Ausgang der Abstimmung ist für die Kantone namentlich in finanzieller Hinsicht von Bedeutung, weil das neue Geldspielgesetz unter anderem darauf abzielt, die Zulässigkeit und Durchführung von Geldspielen auch im Internet zu regeln, und sicherstellen will, dass deren Erträge ebenfalls dem Gemeinwohl zukommen. Eine besondere Betroffenheit eines oder einzelner Kantone lässt sich jedoch nicht ausmachen. Die zu erwartenden Auswirkungen der neuen Regelung oder ihrer Verwerfung berühren die finanziellen Interessen der Kantone aber doch so erheblich, dass auf eine hinreichend starke (absolute) Betroffenheit geschlossen werden kann, sodass die KdK sich mit der geforderten Zurückhaltung (vgl. E. 6.5.2 hiavor) im Namen der Kantone zur Vorlage öffentlich äussern durfte. Die gerügte Medienmitteilung vom 23. März 2018 genügt den Kriterien der Sachlichkeit, der Verhältnismässigkeit sowie der Transparenz (vgl. E. 5.2.1 hiavor). Demnach ist sie als eine mit Blick auf Art. 34 Abs. 2 BV zulässige behördliche Intervention im Vorfeld der eidgenössischen Volksabstimmung über das Geldspielgesetz vom 10. Juni 2018 zu betrachten, wenn man davon absieht, die Fachdirektorenkonferenz als Mitverfasserin zu betrachten (vgl. E. 6.1 hiavor). Selbst wenn man in deren Erwähnung aber eine unstatthafte Intervention erblicken wollte, hätte dies für den Ausgang des

Verfahrens keine Folgen (vgl. E. 9.2 hiernach).

7. Weiter machen die Beschwerdeführer im Verfahren 1C_163/2018 geltend, die Swisslos habe mit einer gemeinsam mit der Loterie Romande sowie dem Schweizer Casino Verband veröffentlichten Medienmitteilung vom 18. Januar 2018 unrechtmässig in den Abstimmungskampf zur Eidgenössischen Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 über das Geldspielgesetz eingegriffen.

7.1 Die von den Beschwerdeführern beanstandete Medienmitteilung vom 18. Januar 2018 trug den Titel "Referendum gegen Geldspielgesetz

BGE 145 I 1 S. 21

gefährdet Schutz vor Spielsucht und Gemeinnützigkeit" und lautete wie folgt: "Mit grosser finanzieller Unterstützung von illegal aus dem Ausland agierenden Online-Geldspielanbietern ist das Referendum gegen das Geldspielgesetz zustande gekommen. Es gefährdet den wirkungsvollen Schutz vor Spielsucht und führt zu Geldabflüssen aus der Schweiz in Millionenhöhe. Geldspiel ist kein normales Gut. Es kann zu Spielsucht führen, zur Geldwäscherei missbraucht werden und birgt Betrugsgefahren in sich. Deshalb ist das Geldspiel in der Schweiz und in fast allen Ländern zu Recht eingeschränkt und mit strengen Auflagen verbunden. So erfüllen die schweizerischen Casinos und Lotteriegesellschaften strengste Anforderungen zur Vermeidung von Spielsucht und Geldwäscherei. Sie geben zudem rund eine Milliarde Franken jährlich ab für AHV/IV, Sport, Kultur, Umwelt und Soziales. Mit dem neuen Geldspielgesetz dürfen die schweizerischen Casinos und Lotteriegesellschaften ihre Spiele unter strengen Auflagen auch online anbieten. Zur Erhaltung des bewährten Schutz- und Abgabe-Systems auch im Internet haben National- und Ständerat auf Vorschlag des Bundesrats und der Kantone entschieden, den Zugang zu den illegalen Online-Geldspielsites zu sperren. Wie viele andere europäische Länder bekämpft die Schweiz damit die von Offshore-Standorten wie Malta, Gibraltar etc. aus operierenden Gesellschaften, die sich nicht an die nationalen Gesetze halten. Nur so lassen sich die Vorgaben aus Artikel 106 der Bundesverfassung erfüllen, der vom Schweizer Volk am 11. März 2012 mit einem Ja-Stimmenanteil von 87 Prozent angenommen wurde. Die illegalen Anbieter fürchten die Wirkung der Zugangssperre und haben deshalb die Sammlung von Unterschriften für ein Referendum mit namhaften Beiträgen unterstützt. Mit dem Argument der Internet-Zensur untergraben sie die Bestrebungen von Bund und Kantonen, die Bevölkerung und die Mittel für die Gemeinnützigkeit in der Schweiz zu schützen. Mit der Ablehnung des Geldspielgesetzes verbunden wäre zum einen eine Zunahme der Geldspielsucht - so könnten z.B. auf den illegalen Internetseiten auch Personen ungehindert spielen, die in der Schweiz mit einem Spielverbot geschützt sind. Zum anderen würden damit der AHV, der Kultur, dem Sport sowie Umwelt- und Sozialprojekten in der Schweiz angesichts des starken Wachstums mittelfristig mehrere Hundert Millionen Franken pro Jahr entzogen. Die Schweizer Casinos, die Loterie Romande und Swisslos vertrauen angesichts dieser Gefahren darauf, dass die Schweizer Stimmbürger das Geldspielgesetz an der Urne klar annehmen und illegalen Onlinegeldspiel-Anbietern einen Riegel schieben wird, so wie es die meisten anderen europäischen Länder bereits getan haben."

BGE 145 I 1 S. 22

7.2 Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts sind Unternehmen, die - unabhängig von ihrer Organisationsform - direkt oder indirekt unter dem bestimmenden Einfluss eines Gemeinwesens stehen, grundsätzlich zur politischen Neutralität verpflichtet. Eine Stellungnahme im Vorfeld einer Abstimmung ist indessen im Einzelfall zulässig, wenn ein Unternehmen durch die Abstimmung besonders betroffen wird, namentlich in der Umsetzung seines gesetzlichen oder statutarischen Auftrags, und ähnlich einem Privaten in seinen wirtschaftlichen Interessen berührt wird. In diesen Fällen kann sich das Unternehmen grundsätzlich der auch sonst im Abstimmungskampf verwendeten Informationsmittel bedienen, doch muss es sich jedenfalls einer gewissen Zurückhaltung befleissigen. Es hat seine Interessen in objektiver und sachlicher Weise zu vertreten und darf sich keiner verpönten oder verwerflichen Mittel bedienen. Dazu gehört auch, dass nicht mit unverhältnismässigem Einsatz öffentlicher (z.B. durch die Ausnützung von rechtlichen oder faktischen Monopolen und Zwangstarifen erwirtschafteter) Mittel in den Abstimmungskampf eingegriffen wird. Die gebotene Zurückhaltung beurteilt sich damit in ähnlicher Weise, wie sie den Gemeinden aufgegeben ist, wenn sie ausnahmsweise in besonderer Weise betroffen und daher zur Intervention berechtigt sind (vgl. BGE 140 I 338 E. 5.2 S. 342 f. mit Hinweisen).

7.3 Bei der Swisslos handelt es sich - wie auch bei der Loterie Romande - um einen Monopolbetrieb, welcher für die Kantone Glücksspiele veranstaltet. Die Swisslos ist als Genossenschaft organisiert. Mitglieder der Genossenschaft sind die Kantone der Deutschschweiz sowie der Kanton Tessin. Die Genossenschafterversammlung besteht aus den von den Mitgliedskantonen bezeichneten Vertretern. Die Mehrheit der Mitglieder des Verwaltungsrats besteht ebenfalls aus Vertretern der Mitgliedskantone. Bei der Loterie Romande handelt es sich um einen Verein, dessen Mitglieder mit Ausnahme des Präsidenten von den Kantonen Waadt, Freiburg, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura bezeichnet

werden. Die Swisslos und die Loterie Romande stehen somit unter dem bestimmenden Einfluss der Kantone. Allerdings werden sie von der Abstimmung über das neue Geldspielgesetz in der Umsetzung ihres statutarischen Auftrags, nämlich der Durchführung von und Beteiligung an gemeinnützigen oder wohltätigen Lotterien, zweifellos besonders betroffen. Damit waren sie unter Beachtung der gebotenen Zurückhaltung zu einer Stellungnahme im Vorfeld der Abstimmung berechtigt. Daran ändert auch
BGE 145 I 1 S. 23

der Umstand nichts, dass die Swisslos und die Loterie Romande nicht vom Bund, sondern von den Kantonen beherrscht werden.

7.4 Die Beschwerdeführer machen geltend, die unter anderem von der Swisslos und der Loterie Romande veröffentlichte Medienmitteilung vom 18. Januar 2018 verletze das Gebot der Objektivität, indem alle Argumente gegen das Geldspielgesetz weggelassen worden seien. Die Medienmitteilung sei unsachlich, weil sie Angst vor einer nicht beweisbaren Zunahme der Spielsucht schüre und die Gegner der Vorlage in die Nähe von illegalen Angeboten rücke. Ausserdem werde die Angst vor dem Verlust von gemeinnützigen Geldern geschürt und nicht erwähnt, dass mittels Konzessionen auch von ausländischen Online-Casinos Abgaben erhoben werden könnten. Die umstrittene Medienmitteilung vom 18. Januar 2018 ist zwar teilweise pointiert formuliert. Die Swisslos war als von der Abstimmung besonders betroffenes Unternehmen indessen nicht zur politischen Neutralität verpflichtet, hat ihre Interessen mit der Medienmitteilung in genügend objektiver und sachlicher Weise vertreten und sich keiner verpönte oder verwerflicher Mittel bedient. Die von ihr gemeinsam mit der Loterie Romande sowie dem Schweizer Casino Verband veröffentlichte Medienmitteilung vom 18. Januar 2018 stellt daher keine gegen Art. 34 Abs. 2 BV verstossende Intervention dar.

8. Schliesslich machen die Beschwerdeführer im Verfahren 1C_163/2018 geltend, die Swisslos habe ihre organisatorische Kapazität, die Arbeitszeit ihrer Mitarbeiter und ihre Räumlichkeiten zur koordinierten Führung einer Abstimmungskampagne benutzt. Die Swisslos sowie die eng mit ihr verbundene Sport-Toto-Gesellschaft hätten offenbar viel Geld in die Abstimmungskampagne für das neue Geldspielgesetz investiert. Sofern direkt oder indirekt Gelder aus den Erträgen von Geldspielen in die Abstimmungskampagne geflossen sein sollten, stelle dies eine unzulässige Intervention dar, zumal solche Gelder von Gesetzes wegen für gemeinnützige und wohltätige Zwecke zu verwenden seien. In diesem Zusammenhang stellen die Beschwerdeführer folgende Beweisanträge: "Es sei die Beschwerdegegnerin 3 zu verpflichten, alle ihr zugänglichen Dokumente betreffend die Finanzierung des Komitees für das Geldspielgesetz und die Abstimmungskampagne an die Beschwerdeführer zu edieren. Eventualiter seien diese Dokumente durch das Bundesgericht zu sichten. Es seien der Direktor der Beschwerdegegnerin 3 (...) und der Direktor der Sport-Toto-Gesellschaft (...) durch das Bundesgericht als Zeugen zur
BGE 145 I 1 S. 24

Finanzierung und personellen Ausstattung der Kampagne für das Geldspielgesetz zu befragen." Im gleichen Zusammenhang stellen die Beschwerdeführer sodann den Verfahrensantrag, es seien Dokumente der Interkantonalen Lotterie- und Wettkommission (Comlot) zu edieren, welche mit dem finanziellen Engagement der Swisslos sowie der Sport-Toto-Gesellschaft für die Abstimmungskampagne im Zusammenhang stünden.

8.1 Bei der Sport-Toto-Gesellschaft handelt es sich um einen Verein, welcher gemäss den Statuten die Beschaffung von Mitteln zur Unterstützung und Mitfinanzierung des Sports bezweckt. Er leitet die ihm zufließenden Mittel der Lotteriegesellschaften an nationale Sportorganisationen weiter und vertritt die unternehmerischen und politischen Anliegen der Lotteriegesellschaften im nationalen Sport. Mitglieder des Vereins sind die in der Swisslos und der Loterie Romande vereinigten Kantone sowie verschiedene Sportorganisationen. Damit steht die Sport-Toto-Gesellschaft ebenfalls unter dem bestimmenden Einfluss der Kantone. Wie die Swisslos ist die Sport-Toto-Gesellschaft von der Abstimmung vom 10. Juni 2018 über das neue Geldspielgesetz in der Umsetzung ihres statutarischen Auftrags besonders betroffen. Damit waren die Swisslos und die Sport-Toto-Gesellschaft unter Beachtung der gebotenen Zurückhaltung berechtigt, sich der auch sonst im Abstimmungskampf verwendeten Informationsmittel zu bedienen.

8.2 Abgesehen von der bereits erwähnten Medienmitteilung vom 18. Januar 2018 (vgl. E. 7.1 hiervor) ist aus den Akten nicht ersichtlich, in welcher Form die Swisslos oder die Sport-Toto-Gesellschaft sich am Abstimmungskampf zum neuen Geldspielgesetz beteiligt hat. Die Swisslos hat sich im vorliegenden Verfahren auch nicht explizit zur Höhe und zur Herkunft der in die Abstimmungskampagne geflossenen finanziellen Mittel geäußert. Sie bestreitet indessen nicht, dass ihr Direktor bei der Leitung und Koordination der Abstimmungskampagne eine wesentliche Rolle gespielt hat und dass sie bzw. die Sport-Toto-Gesellschaft für die Abstimmungskampagne finanzielle

Mittel eingesetzt haben. Verschiedenen Presseberichten ist zu entnehmen, die Befürworter des neuen Geldspielgesetzes hätten rund drei Millionen Franken in den Abstimmungskampf investiert, wovon die Hälfte von der Sport-Toto-Gesellschaft übernommen worden sei, wobei es sich bei den von der Sport-Toto-Gesellschaft investierten Mitteln nicht um Einnahmen aus Lotterien und Sportwetten handle, sondern um Immobilienerträge (vgl. NZZ

BGE 145 I 1 S. 25

vom 23. Mai 2018, "Lockeres Spiel mit Lottogeldern beim Geldspielgesetz" sowie St. Galler Tagblatt vom 6. April 2018, "Kriegskasse: Schlamm Schlacht um Geldspielgesetz").

8.3 Grundsätzlich nicht zu beanstanden ist, dass die Swisslos sowie die Sport-Toto-Gesellschaft als vom Ausgang der Abstimmung besonders betroffene Unternehmen gewisse personelle und physische Ressourcen für den Abstimmungskampf eingesetzt haben, zumal davon auszugehen ist, dass der damit verbundene Aufwand nicht übermässig gross war. Wie hoch der von der Swisslos bzw. der Sport-Toto-Gesellschaft in die Abstimmungskampagne investierte finanzielle Betrag effektiv war, kann letztlich offenbleiben, da dies für den Ausgang des vorliegenden Verfahrens nicht entscheidend ist (vgl. E. 9.2 hiernach). Damit rechtfertigt es sich auch nicht, im genannten Zusammenhang weitere Beweise abzunehmen, weshalb die entsprechenden Anträge der Beschwerdeführer abzuweisen sind. Anzumerken ist immerhin, dass ein Einsatz finanzieller Mittel in der Grössenordnung von 1,5 Mio. Franken im Abstimmungskampf durch die Sport-Toto-Gesellschaft als problematisch hoch bezeichnet werden müsste und besonderer Rechtfertigung bedürfte, auch wenn der Betrag nicht mit Einnahmen von Geldspielen erwirtschaftet worden wäre.

9.

9.1 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass im Verfahren 1C_163/2018 die von der KdK - allenfalls zusammen mit der Fachdirektorenkonferenz - veröffentlichte Medienmitteilung vom 23. März 2018 höchstens hinsichtlich der Mitwirkung der Fachdirektorenkonferenz als eine mit Blick auf Art. 34 Abs. 2 BV unzulässige behördliche Intervention im Vorfeld der eidgenössischen Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 über das Geldspielgesetz zu qualifizieren ist. Sodann ist nicht auszuschliessen, dass der von der öffentlich beherrschten Sport-Toto-Gesellschaft in die Abstimmungskampagne investierte finanzielle Betrag als unverhältnismässiger Einsatz finanzieller Mittel und damit als Verstoss gegen Art. 34 Abs. 2 BV bezeichnet werden müsste. Die übrigen von den Beschwerdeführern in den Verfahren 1C_163/2018 sowie 1C_239/2018 kritisierten Interventionen sind hingegen nicht zu beanstanden.

9.2 Gemäss vorläufigem amtlichem Endergebnis wurde das Geldspielgesetz von den Stimmberechtigten sehr deutlich angenommen, nämlich mit 1'325'982 Ja-Stimmen (72,9 %) zu 492'247 Nein-Stimmen (27,1 %) bei einer Stimmbeteiligung von 33,7 %. Angesichts BGE 145 I 1 S. 26

der Grösse des Stimmenunterschieds sowie der begrenzten Bedeutung der problematischen Interventionen im Rahmen der Abstimmung erscheint die Möglichkeit, dass die Abstimmung anders ausgefallen wäre, wenn die Medienmitteilung vom 23. März 2018 nicht veröffentlicht worden wäre und die Swisslos bzw. die Sport-Toto-Gesellschaft weniger öffentliche Mittel im Abstimmungskampf eingesetzt hätten, als derart gering, dass sie nicht mehr ernsthaft in Betracht fällt. Eine Aufhebung der eidgenössischen Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 über das Bundesgesetz über Geldspiele fällt vor diesem Hintergrund nicht in Betracht.