

Einfache Anfrage Hartmann-Flawil vom 26. Januar 2017

## **Stellungnahmen der Regierung zur Abstimmung USR III vom 12. Februar 2017**

Schriftliche Antwort der Regierung vom 7. Februar 2017

Peter Hartmann-Flawil erkundigt sich in seiner Einfachen Anfrage vom 26. Januar 2017 zu öffentlichen Stellungnahmen der Regierung sowie einzelner Mitglieder der Regierung zu eidgenössischen Vorlagen, konkret zu Stellungnahmen im Vorfeld der Volksabstimmung vom 12. Februar 2017 zum Unternehmenssteuerreformgesetz III (USR III)<sup>1</sup>. Er nimmt in diesem Zusammenhang auch Bezug auf die Rechtsprechung des Bundesgerichtes zu einer Stimmrechtsbeschwerde zur Abstimmung zum Nachrichtendienstgesetz.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Einleitend ist festzuhalten, dass aus Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) namentlich eine Verpflichtung der Behörden auf korrekte und zurückhaltende Information im Vorfeld von Abstimmungen abgeleitet wird.<sup>2</sup> Für Abstimmungen auf Bundesebene gilt grundsätzlich, dass der Bundesrat die Stimmberechtigten kontinuierlich über die eidgenössischen Abstimmungsvorlagen informiert, wobei er die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit beachtet, die wichtigsten im parlamentarischen Entscheidungsprozess vertretenen Positionen darlegt und keine von der Haltung der Bundesversammlung abweichende Abstimmungsempfehlung vertritt (vgl. Art. 10a des Bundesgesetzes über die politischen Rechte [SR 161.1]).

Ist ein Gemeinwesen von einer Vorlage (auf Bundesebene) «besonders betroffen», dürfen die Behörden jene Mittel der Meinungsbildung einsetzen, die in einem Abstimmungskampf von den Befürwortern und Gegnern der Vorlage üblicherweise verwendet werden. Eine entsprechende Behörde ist in der Art und Weise ihrer Intervention freier als eine Behörde, die im Hinblick auf eine Sachabstimmung im eigenen Gemeinwesen einen erläuternden Bericht verfasst, auch wenn sie stets gehalten ist, die (eigenen) Interessen in objektiver und sachlicher Weise zu vertreten (vgl. m.w.H. BGer 1C\_455/2016 vom 14. Dezember 2016, Erw. 4.4 ff.). Die Zulässigkeit der Intervention eines Kantons entscheidet sich unter anderem danach, ob er am Ausgang der Abstimmung ein unmittelbares und besonderes Interesse hat (vgl. BGer 1C\_455/2016 vom 14. Dezember 2016, Erw. 4.6).

Aufgrund der grundsätzlichen Betroffenheit der Kantone durch die Reform der Steuergesetzgebung erscheint es angezeigt, dass die Regierung eine beratende Stellungnahme abgibt und die Auswirkungen der Reform auf den Kanton aufzeigt. Die Regierung kommt so ihrer beratenden Funktion nach, betrifft die Vorlage doch eine sehr komplexe Materie und bedarf einer entsprechenden Erläuterung.

Gerade der Kanton St.Gallen ist von der «USR III»-Vorlage besonders betroffen. Im Kanton St.Gallen profitieren von den total 25'000 Unternehmen rund 1'000 Unternehmen von besonderen

<sup>1</sup> BBl 2016, 4937.

<sup>2</sup> Vgl. BGer 1C\_455/2016 vom 14. Dezember 2016, Erw. 4.3, sowie BGE 140 I 338 Erw. 5.1 m.w.H.; siehe auch G. Steinmann, St.Galler Kommentar zu Art. 34 BV, 3. Aufl., 2014, Rz. 22.

Steuerregimes. Dabei handelt es sich um rund 700 Holdinggesellschaften, 200 Domizilgesellschaften und 100 gemischte Gesellschaften. Diese Gesellschaften erzielen rund 40 Mio. Franken an Steuereinnahmen, was etwa 10 Prozent der Steuereinnahmen aller juristischer Personen entspricht. Von diesen Gesellschaften hängen direkt und indirekt zahlreiche Arbeitsplätze ab.

Bei einem Scheitern der Reform ist das Reaktivieren von sogenannten schwarzen Listen gegen die Schweiz ein realistisches Szenario. Dies hätte für die Exportwirtschaft des Kantons negative Folgen, da mit Diskriminierungen auf verschiedenen Ebenen zu rechnen wäre. Im schweizerischen Vergleich ist der Kanton St.Gallen überdurchschnittlich exportorientiert.

Gestützt auf die Rechtsprechung des Bundesgerichtes wurden Art. 27a und Art. 27b der Geschäftsordnung der Regierung (sGS 141.2) geschaffen. Ein Mitglied der Regierung kann demnach insbesondere dann zu Vorlagen des Bundes Stellung nehmen, wenn die Stellungnahme der Abstimmungsempfehlung der Regierung entspricht oder die Regierung zur Vorlage (noch) nicht Stellung genommen hat. Eine Einsitznahme in ein Komitee bedarf der vorgängigen Information an die Regierung (was im vorliegenden Fall erfolgt ist), die Regierung kann anschliessend einer Einsitznahme widersprechen (was im vorliegenden Fall nicht erfolgt ist).

Das Bundesgericht hält dazu fest (BGE 130 I 290 Erw. 3.3): «Einzelnen Mitgliedern einer Behörde kann weder die Teilnahme am Abstimmungskampf noch die freie Meinungsäusserung zu einer Gesetzes- oder Sachvorlage untersagt werden. So ist es üblich, dass Behördenmitglieder etwa bei der Unterzeichnung von Aufrufen als Mitglieder von Abstimmungskomitees oder bei persönlichen Interventionen (namentlich in den Medien) ihren Namen auch mit ihrer amtlichen Funktion in Verbindung bringen, um ihre besondere Sachkunde und das politische Engagement für öffentliche Interessen hervorzuheben. Hingegen ist es nicht zulässig, wenn einzelne Behördenmitglieder ihren individuellen (privaten) Interventionen und Meinungsäusserungen einen unzutreffenden amtlichen Anstrich geben und den Anschein erwecken, es handle sich dabei um eine offizielle Verlautbarung namentlich einer Kollegialbehörde.»

Zu den einzelnen Fragen:

1. Im vorliegenden Fall der Abstimmung zur «USR III»-Vorlage gilt es zu beachten, dass zum Beispiel im Unterschied zur Abstimmung über das Nachrichtendienstgesetz sämtliche Kantone und auch Gemeinden direkt und unmittelbar erheblich betroffen sind. Das Bundesgericht hat bisher die Frage, wann bei einer starken Betroffenheit sämtlicher untergeordneter Gemeinwesen eine Stellungnahme zulässig ist, nicht abschliessend beantwortet. Die Staatspraxis geht davon aus, dass in diesen Fällen eine Stellungnahme zulässig oder gar geboten ist, um den Stimmberechtigten die Auswirkungen der Vorlage zu vermitteln. Das Bundesgericht hat zudem ausdrücklich festgehalten, dass sich Kantonsregierungen bei einer besonderen Betroffenheit des Kantons zu Vorlagen des Bundes äussern können. Wie bereits ausgeführt, ist der Kanton St.Gallen durch die Vorlage besonders betroffen.

Durch einzelne Stellungnahmen der Regierung oder einzelner Mitglieder der Regierung wird die Willensbildung der Stimmbürger nicht unzulässig beeinflusst. Der Regierung kommt vielmehr ihrer Informations- und Erläuterungspflicht nach. Sie berücksichtigt dabei insbesondere die Grundsätze der Sachlichkeit und Verhältnismässigkeit. Die Mitwirkung einzelner Mitglieder der Regierung in Abstimmungskomitees entspricht der bisherigen zurückhaltenden Praxis in vergleichbaren Fällen.

2. Die Regierung ist bestrebt, parlamentarische Vorstösse möglichst zeitnah zu beantworten. Vorstösse, die eine umgehende Beantwortung als notwendig erscheinen lassen (z.B. im Vorfeld einer Volksabstimmung) werden soweit möglich prioritär behandelt.