

INTERPELLATION VON HEINZ TÄNNLER, HANS DURRER
UND KARL BETSCHART

BETREFFEND ABSTIMMUNGSBROSCHÜRE UND MITWIRKUNG DES
REGIERUNGSRATES BEI DER ABSTIMMUNGSKAMPAGNE
„BETEILIGUNG DES KANTONS AN DER SWISS“
(VORLAGE NR. 1106.1 - 11116)

ANTWORT DES REGIERUNGSRATES

VOM 1. JULI 2003

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kantonsräte Heinz Tännler, Steinhausen, Hans Durrer, Zug, und Karl Betschart, Baar, haben am 20. März 2003 eine Interpellation eingereicht, die im Zusammenhang mit der Abstimmung vom 24. November 2002 über die Beteiligung an der neuen schweizerischen Luftfahrtgesellschaft SWISS steht. Sie führen darin aus, dass zwei Regierungsrätinnen und ein Regierungsrat dem privaten Komitee, das sich für die Beteiligung des Kantons Zug an der SWISS einsetzte, beigetreten seien und in dessen Sinn Stellung bezogen hätten. Auch sei u.a. ein Flugblatt an die Bevölkerung versandt worden, in welchem die erwähnten Personen ausdrücklich als Mitglieder des Regierungsrates in Erscheinung getreten seien.

Aus Sicht der Interpellanten hat sich der Regierungsrat einseitig zu Gunsten der Befürworter geäußert. Mit der amtlichen Botschaft sei der Wille der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in nicht zulässiger Weise beeinflusst worden. Insbesondere verletze die amtliche Abstimmungsbroschüre die Richtlinien für die Ausgestaltung von amtlichen Abstimmungserläuterungen vom 28. August 2000 (BGS 131.7), denn es sei eine Sachlichkeit und Objektivität vermissende Sprache angewandt worden. Auch seien im Text emotionale, negative Abklassierungen der Gegner der Vorlage enthalten und Tatsachen seien falsch dargestellt worden.

Vor diesem Hintergrund stellen die Interpellanten dem Regierungsrat acht Fragen. Der Regierungsrat nimmt zu diesen Fragen wie folgt Stellung:

A. Einleitende Bemerkungen

Der Regierungsrat nimmt die grundsätzlichen Anliegen der Interpellanten in Bezug auf die Mitwirkung von Mitgliedern des Regierungsrates in Abstimmungskämpfen ernst. Als wesentlicher Grundsatz jeder freiheitlichen Demokratie gilt, dass sich die Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen, nicht umgekehrt von den Staatsorganen zum Volk hin vollzieht (vgl. Stephan Widmer, *Wahl- und Abstimmungsfreiheit*, Zürich 1989, S. 178). Dieser Grundsatz gilt natürlich nicht absolut, denn eine strikte Trennung zwischen der staatlichen und der ausserstaatlichen, sich im gesellschaftlichen Bereich abspielenden Willensbildung ist unmöglich. Dadurch entstehen Abgrenzungsfragen, die sowohl die höchstrichterliche Rechtsprechung als auch die aktuelle politische Diskussion – z.B. auf Bundesebene – beschäftigen. Der Regierungsrat hat sich schon vor Einreichen der Interpellation staatspolitisch und staatsrechtlich mit der Frage der Mitwirkung der Exekutive bei Wahlen und Abstimmungen auseinandergesetzt. Er ist - in Übereinstimmung mit Lehre und Rechtsprechung - der Auffassung, nicht zu abstinenter Neutralität, wohl aber zu Sachlichkeit und Objektivität verpflichtet zu sein (vgl. Ivo Hangartner/Andreas Kley, *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zürich 2000, N 2578; BGE 117 Ia 41, 46; 121 I 252, 256). Die aktive Vertretung der regierungsrätlichen Meinung im Wahlkampf ist ein Kennzeichen der staatsleitenden Funktion der Exekutive. Es wird gerade vom Regierungsrat offene Kommunikation und Führung verlangt. Ein Blick in die neue Bundesverfassung zeigt überdies, dass der Verfassungsgeber auf Bundesebene die Exekutive zur rechtzeitigen und umfassenden Information verpflichtet (vgl. Art.180 Abs. 2 BV). Dieser Grundsatz kann auch auf kantonaler Ebene Geltung beanspruchen und wirkt damit auch bei der Informationspolitik im Zusammenhang mit Abstimmungen. In Abstimmungsfragen konsequent zu schweigen, könnte dem Regierungsrat zu Recht als Führungsschwäche oder Desinteresse vorgeworfen werden. Der Regierungsrat betont aber, stets dem Gebot der Sachlichkeit und Wahrheit verpflichtet zu sein.

B. Zu den Fragen

- 1. Sind die damaligen drei Regierungsräte Robert Bisig, Brigitte Profos und Ruth Schwerzmann durch den Gesamregierungsrat beauftragt worden, die Mehrheitsmeinung des Regierungsrates im Abstimmungskampf zu vertreten?**

Ein solcher Auftrag wurde nicht erteilt. Die drei Regierungsratsmitglieder handelten auf eigene Initiative und auf privater Basis. Als Ausfluss des Kollegialitätsprinzips besteht die anerkannte Praxis, dass Mitglieder des Regierungsrates sich öffentlich für eine Vorlage auf privater Basis einsetzen dürfen, sofern diese mit der Meinung des Gesamregierungsrates übereinstimmt.

- 2. Haben die damaligen drei Regierungsräte Robert Bisig, Brigitte Profos und Ruth Schwerzmann in ihrer Mitwirkung im Pro-Komitee in der Funktion von Co-Präsidentinnen und Co-Präsident nach Meinung des Regierungsrates Partikularinteressen vertreten?**

Die drei Regierungsratsmitglieder vertraten den Standpunkt des Regierungsrates – dies in Übereinstimmung mit dem angesprochenen Kollegialitätsprinzip. Es ist deshalb nicht nachvollziehbar, welche Partikularinteressen sie verfolgt haben sollten. Jedenfalls sind solche mutmasslichen Partikularinteressen nicht ersichtlich.

- 3. Haben die damaligen drei Regierungsratsmitglieder Robert Bisig, Brigitte Profos und Ruth Schwerzmann in ihrer Mitwirkung im Pro-Komitee in der Funktion von Co-Präsidentinnen und Co-Präsident die Richtlinien über die externe Information vom 16. Juli 1999 des Regierungsrates des Kantons Zug verletzt?**

Die angesprochenen Richtlinien (BGS 152.33) gelten gemäss Ingress nur „für alle Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung inkl. kantonale Schulen“. Sie gelten nicht für Mitglieder des Regierungsrates, die auf privater Basis – als Bürgerinnen und Bürger – einen politischen Standpunkt vertreten. Diese Frage ist somit gegenstandslos. Die in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung verlangten Gebote der Sachlichkeit

und Wahrheit gelten selbstverständlich auch für einzelne Mitglieder des Regierungsrates. Sofern ein Behördenmitglied in der Eigenschaft als Stimmbürger, resp. Stimmbürgerin agiert, kann diesem gemäss konstanter Praxis des Bundesgerichtes „weder die Teilnahme am Wahl- und Abstimmungskampf, noch die freie Meinungsäusserung verboten werden“ (BGE 98 Ia 615, 112 Ia 332).

4. Der Regierungsrat wird eingeladen zu erläutern, wie die verschiedenen bildlichen Darstellungen und Fotos von Flugzeugen, Weltkarten, Logos etc. in der amtlichen Abstimmungsvorlage sachlich, wahr und neutral sind und dem Informationszweck der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger gedient haben?

Es ist üblich, in den Abstimmungserläuterungen Bilder und Grafiken zu verwenden, welche die textlichen Ausführungen verdeutlichen und unterstützen. In der Abstimmungsbroschüre waren drei Bilder enthalten: Zum einen ein bildlicher Flugplan mit dem Zentrum Zug anstelle von Zürich-Flughafen, womit ausgesagt werden sollte, dass einerseits der Flughafen und andererseits die am Flughafen verkehrende schweizerische Airline einen direkten Einfluss auf den Kanton Zug haben, da unser Wirtschaftsstandort, aber auch unser Lebensraum, stark vom Flughafen geprägt werden. Zudem wurden noch zwei Bilder einer neuen Swiss-Maschine mit dem neuen Logo gezeigt sowie unter dem Kapitel „von der Swissair zur Swiss“ ein nostalgisches Bild einer alten DC3 der Swissair aus den Gründerjahren. Keines dieser Bilder erweckt dabei den Eindruck, dass es nicht sachlich oder wahr wäre. Wenn die Interpellanten das Gefühl haben, sie würden damit irregeführt, ist das eine Feststellung, der der Regierungsrat nicht folgen kann. Die Verwendung von Graphiken und Bildern ist nach den angesprochenen Richtlinien nicht ausgeschlossen und seit der graphischen Neugestaltung der Abstimmungsbroschüren seit einiger Zeit üblich (vgl. Steuergesetzrevision und Totalrevision des Ladenöffnungs- und Ruhetagsgesetzes). Bilder und Grafiken lockern darüber hinaus Text allgemein auf und tragen damit zu gesteigerter Lesbarkeit und Verständlichkeit bei. Sie sind indirekt der Informationsaufnahme durch Bürgerinnen und Bürger zuträglich. Bilder und Grafiken widersprechen folglich dem Informationszweck einer Abstimmungsbroschüre nicht, sondern sie vermögen diesen sogar zu fördern.

5. **Der Regierungsrat führte in den Abstimmungserläuterungen aus: „Der Kanton Zug profitiert seit Jahrzehnten vom Flughafen Zürich. Die direkten Flugverbindungen ins Ausland haben unsere regionale Volkswirtschaft gestärkt und einen attraktiven Lebensraum geschaffen.“**

Der Regierungsrat wird aufgefordert aufzuzeigen, welcher Zusammenhang zwischen den 2,3 Millionen Franken Beteiligung des Kantons Zug an der Fluggesellschaft SWISS, welche die Volksabstimmung zum Inhalt hatte, und dem jahrzehntealten Flughafen Zürich besteht.

Es gibt verschiedenste Fachpublikationen von halböffentlichen und privaten Herausgebern, welche einen direkten Zusammenhang zwischen einem gut funktionierenden Flughafen und der Attraktivität der Wirtschaftsstandorte rund um den Flughafen herstellen. Wir verweisen auf folgende Publikationen:

- Project Quasar; Site Selection for a Global R&D Technology Center von PriceWaterhouseCoopers aus dem Jahr 2002;
- Die Bedeutung, Qualität und Beeinflussung der Standortfaktoren in der Schweiz; BAK Konjunkturforschung aus dem Jahr 2001;
- Die Veröffentlichung Standortqualitätsindikatoren der Credit Suisse Economic Research & Consulting vom Februar 2002; sowie die Studie Economic & Policy Consulting – Regionalanalyse vom Juni 2003;
- Die Veröffentlichung „Standortwettbewerb zwischen Bankrott und Chance“ der Autoren Jäger und Hartel der Universität St. Gallen aus dem Jahr 2001/November;
- Die Publikation „Kompass Zug – Wegweiser für Politik und Wirtschaft“ Seiten 11 und 13 sowie internen Publikationen von Mc Kinsey, Deutschland/Düsseldorf, und Ernst & Young aus dem Jahre 2002, die der Kontaktstelle Wirtschaft vorliegen.
- Einzelne Autoren bekräftigen den Zusammenhang zwischen einem erfolgreichen Flughafen mit internationaler Ausstrahlung und einer guten Heimfluggesellschaft Swiss (z.B. Prof. Bernd Schips, Leiter der Konjunkturforschungsstelle ETH in NZZ vom 19 Juni 2003). Entsprechende Ausführungen sind auch in den Unterlagen des „Komitees weltoffenes Zürich“ enthalten.

Die Liste liesse sich beliebig verlängern und die Aussagen sind immer dieselben. Die Nähe zu einem interkontinentalen Flughafen mit Hub-Funktion ist vorteilhaft für die unmittelbar umliegenden Wirtschaftsregionen. Direktverbindungen in andere Kontinente von Zürich aus sind aufgrund des kleinen Heimmarktes in verschiedene

Destinations nur möglich, wenn Umsteigepassagiere entsprechende Grossraumflugzeuge mit auslasten. Von Fachleuten wird bestätigt, dass die Interkontinental- und Hubfunktion nur mit einer starken schweizerischen Airline am Flughafen Zürich erhalten werden kann.

- 6. Der Regierungsrat führte im Abstimmungsbüchlein weiter aus:
„Stünde der Kanton Zug abseits, würde das unser Image schädigen und uns zu Trittbrettfahrern stempeln.“**

Der Regierungsrat wird eingeladen zu erläutern, inwiefern das Obsiegen der zum SWISS-Kredit Nein-Stimmenden nun die Mehrheit der Zugerinnen und Zuger „zu Trittbrettfahrern“ gestempelt hat, inwiefern dies in den Medien der Schweiz so aufgenommen worden ist, und inwiefern diese Aussage sachlich und neutral im Sinne der Richtlinien für die Ausgestaltung von amtlichen Abstimmungserläuterungen ist.

Die Beteiligung der Kantone an der Finanzierung der neuen Swiss zur Rettung der Arbeitsplätze bei der Luftfahrtunternehmung und damit dem Flughafen und den zahlreichen Zulieferern wurde von der Konferenz der Schweizerischen Finanzdirektoren vereinbart. Eine grosse Zahl von Kantonen hat diese Vereinbarung eingehalten, darunter auch finanzschwache Kantone wie Uri oder Kantone, die viel weiter entfernt vom Flughafen Zürich als der Kanton Zug liegen und damit weniger profitieren als unsere Region. Der Regierungsrat hat stets betont, dass er den Beitrag auch unter dem Titel Solidarität ausrichten möchte, eben gerade um sich des Vorwurfs der Trittbrettfahrerei nicht ausgesetzt zu sehen, da unbestritten ist, dass die Region Zug vom Flughafen Zürich Kloten profitiert. Es muss für den Kanton Zürich als Hauptbetroffenen der Wirren um den Flughafen und die Swissair schwer zu verstehen sein, dass sich unmittelbare Kantonsnachbarn nicht für eine Beitragsleistung an die neue Swiss erwärmen konnten. Der Kanton Zug als Werkplatz und Wirtschaftsstandort ist bisher von den direkten Folgen wie Arbeitslosigkeit und Betriebsschliessungen als Folge des Groundings der Swissair und der Schwierigkeiten von Flughafen und Swiss verschont geblieben. Dies ganz im Gegensatz zu anderen Kantonen und Regionen, die durchaus mit einem gewissen Unverständnis auf den Lebens- und Wirtschaftsraum Zug blicken könnten. Die Aussage in den Abstimmungserläuterungen ist deshalb in Übereinstimmung mit Ziffer 1 der Richtlinien für die Ausgestaltung von amtlichen Abstimmungserläuterungen (BGS 131.7) durchaus sachlich.

7. **Der Regierungsrat führte im Abstimmungsbüchlein weiter aus: „Ab den 90er-Jahren dämpfte der harte Preiskampf den Erfolg der Zivilluftfahrt, und die Terroranschläge vom 11. September 2001 in den USA verstärkten die Krise. Deshalb sind die Jets zahlreicher Airlines inzwischen vom Radarschirm verschwunden und auf dem Flugzeugfriedhof von Arizona gelandet.“**

Der Regierungsrat wird eingeladen zu erläutern, welchen Zusammenhang die Terroranschläge vom 11. September 2001 mit dem Kredit des Kantons Zug von 2,3 Millionen Franken haben und inwiefern die Formulierungen „vom Radarschirm verschwunden“ und „auf dem Flugzeugfriedhof in Arizona gelandet“ in sachlicher und neutraler Weise über den zur Abstimmung gelangenden Kredit informieren.

Das Grounding der Swissair und damit die Geburt von Swiss ist auch eine Folge der Ablehnung des EWR und dem damit verbundenen Verlust der Landrechte der Swissair bei vielen Flughäfen des EU-Raumes. Dies zwang die Swissair, neue unternehmerische Konzepte, die schlussendlich gescheitert sind, zu suchen und wurde verstärkt durch den Preiskampf und die Terroranschläge. Der Regierungsrat steht mit einer grossen Zahl von Wirtschaftsfachleuten nach wie vor hinter dieser These und ist der Auffassung, dass damit die nötige Sachlichkeit gewährt bleibt.

Der Hinweis auf den Flugzeugfriedhof in Arizona bezieht sich auf einen Artikel in der Neuen Zürcher Zeitung, in welchem mit Foto belegt wurde, dass zahlreiche Airlines - darunter auch die Swissair - einen Teil ihrer nicht mehr benötigten Flugzeugflotte auf einem ausgedienten Flughafen in Arizona abstellt und diese Flugzeuge wahrscheinlich nie mehr einen Flugbetrieb aufnehmen können.

8. **Es wurde aufgezeigt, dass die durch den Regierungsrat verwendete Sprache Sachlichkeit und Objektivität vermissen lässt. Im Text sind emotionale negative Abklassierungen der Gegner der Vorlage enthalten (Trittbrettfahrer, durch die Hintertüre verabschieden, schaler Nachgeschmack etc.). Tatsachen werden vermischt (Unterstützung der SWISS und nicht des Flughafens), falsch dargestellt (wirtschaftliches Umfeld der Swissair) oder unterdrückt (Überkapazitäten im internationalen Luftverkehr). Mittels Bildern sollten die Stimmenden nonverbal beeinflusst werden. Angesichts dieser, sämtliche Regeln bezüglich dem verfassungsmässigen Recht auf**

Stimmfreiheit verletzenden Ausgestaltung der amtlichen Abstimmungserläuterungen zum SWISS-Referendum fragt sich nun, ob die bestehenden Regulative im Kanton Zug die Stimmfreiheit des Bürgers genügend schützen oder ob ein besserer normativer „Schutz“ eingeführt werden muss. Der Regierungsrat wird eingeladen zu erläutern, welche besseren Möglichkeiten zum Schutz des verfassungsrechtlichen Rechts auf Stimmfreiheit ergriffen werden könnten.

Abstimmungserläuterungen müssen auch komplexe Sachverhalte auf den Punkt bringen, weshalb nicht alle Einzelheiten beleuchtet werden können. Die Problematik Swiss kann nicht von der Problematik Swissair und Flughafen Zürich und dem weltwirtschaftlichen Umfeld getrennt betrachtet werden. Keine Vorgabe der erwähnten Richtlinien ist verletzt worden, sondern diese wurden vollumfänglich eingehalten. Der Bericht war kurz und sachlich und hat die wichtigsten Bereiche erläutert. Auch die Argumente des Referendumskomitees wurden dargestellt und sachlich kommentiert. Die Stimmfreiheit war jederzeit gewährleistet. Aufgrund der Materie wurde mit Bildmaterial gearbeitet, was dem Regierungsrat opportun erschien. Es sind in den Abstimmungserläuterungen keine falschen oder irreführenden Ausführungen enthalten. In den Medien wurde denn auch der Entscheid des Zuger Souveräns sachlich kommentiert. Ein „besserer“ normativer Schutz im Zusammenhang mit Abstimmungserläuterungen, wie ihn die Interpellanten zur Diskussion stellen, ist jedenfalls nicht erforderlich. Die bestehenden Normierungen genügen, um den verfassungsmässig garantierten Schutz der Abstimmungsfreiheit zu gewährleisten. Meinungsverschiedenheiten sind in diesem Zusammenhang im konstruktiven politischen Diskurs zu bereinigen und nicht durch die Statuierung neuer Normen.

Gestützt auf diese Ausführungen stellen wir Ihnen den **A n t r a g** :
Kenntnisnahme.

Zug, 1. Juli 2003

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Der Landammann: Walter Suter

Der Landschreiber: Tino Jorio