

Historisches Kantonsreferendum: Resultat der interkantonalen Zusammenarbeit?

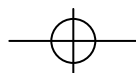
Canisius Braun / Erstmals seit der Einführung des Kantonsreferendums in der Bundesverfassung von 1874 ist ein solches Referendum im September 2003 zustande gekommen. Die Finanzdirektorenkonferenz (FDK) und die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) haben wesentlich zu den notwendigen Koordinations- und Unterstützungsarbeiten beigetragen. Das erfolgreiche Zustandekommen des Referendums war aber erst ein Etappensieg. Die Kantone müssen nun auch beweisen, dass sie eine Abstimmung erfolgreich bestreiten können.

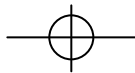
Erstmals in der 130-jährigen Geschichte des Instituts «Kantonsreferendum»¹ ist ein solches Referendum im September 2003 zustande gekommen. Es drängt sich somit zunächst die Frage auf, weshalb es so lange gedauert hat, bis die Kantone erstmals das Referendum gegen einen durch die Eidgenössischen Räte beschlossenen Bundeserlass ergriffen haben.

Vielleicht liegt es daran, dass die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in den zurückliegenden Jahren so gut funktioniert hat? Vielleicht wurde auch ein Kantonsreferendum seitens der Kantone nie als notwendig erachtet?

Am wahrscheinlichsten ist jedoch, dass mit dem Steuerpaket 2001 den Kantonen und Gemeinden schlicht ein finanzpolitischer «Brocken» vorgegeben wurde, der zu gross und vor allem verfassungswidrig ist, und deshalb nicht einfach aus freundeidgenössischer Toleranz gegenüber dem Bundesgesetzgeber so geschluckt werden konnte.

Eines kann darüber hinaus mit Sicherheit festgehalten werden: Das Kantonsreferendum ist auch deshalb erfolgreich ergriffen worden, weil es die Kantone bzw. die Kantonsregierungen in den vergangenen Jahren verstanden haben, ihre interkantonale Zusammenarbeit in bundespolitischen Angelegenheiten entscheidend zu verbessern. Die Kantone sind in der partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit dem Bund zur Einsicht gelangt, dass sie nur wahrgenommen werden, wenn sie möglichst einheitliche Standpunkte zu den wichtigen Fragen der Bundespolitik einnehmen und diese in ihre Stellungnahmen einfliessen lassen. Mit dieser Erkenntnis, den in der Folge vereinbarten Massnahmen zur Verbesserung der interkantonalen Zusammenarbeit (Gründung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) im Oktober 1993) sowie aufgrund der spürbar besseren Wahrnehmung der Kantone als Gesamtheit bei Bundesrat und Eidgenössischem Parlament ist





auch das Selbstbewusstsein der Kantone gewachsen. Zwingende Voraussetzung für die erfolgreiche Lancierung des Kantonsreferendums war das Bewusstsein der Kantonsregierungen, ein solches auch zustande bringen zu können. Die Referendumsfähigkeit der Kantone gründet somit auch auf der deutlich verbesserten Zusammenarbeit der Kantonsregierungen.

Die nachstehenden Ausführungen sollen aufzeigen, wie es zur Entscheidung, das Kantonsreferendum zu ergreifen, gekommen ist und wie das Kantonsreferendum erfolgreich abgewickelt werden konnte. Eine Würdigung der Problematik des nun notwendig gewordenen Abstimmungskampfes der Kantone gegen einen eidgenössischen Erlass soll zudem beleuchten, dass die Referendumsfähigkeit allein nicht dafür ausschlaggebend ist, dass sich die Kantone erfolgreich gegen Entscheide der Eidgenössischen Räte zur Wehr setzen können.

1 Die Entwicklung des «Steuerpakets 2001»

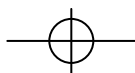
An seiner Sitzung vom 13. März 2000 hatte der Bundesrat ein erstes Steuerpaket beschlossen, welches verschiedene hängige Steuerreformvorhaben, gründend auf einer Mehrzahl parlamentarischer Vorstösse, aufnehmen sollte. Dabei handelte es sich um

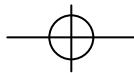
- die Revision der Ehegatten- und Familienbesteuerung im Bereich der direkten Bundessteuer;
- den Systemwechsel bei der Besteuerung des Eigenmietwertes bei selbstgenutztem Wohneigentum;
- Erleichterungen bei der Umsatzabgabe.

Diese drei Vorlagen gingen im Herbst 2000 einzeln in die Vernehmlassung. Der Bundesrat ging damals davon aus, dass die aus den drei Projekten resultierenden Mindereinnahmen 1 bis 1.2 Mia. Franken pro Jahr nicht überschreiten sollten.

In der Folge wurde mit Botschaft vom 28. Februar 2001 das «Steuerpaket 2001» zuhanden der Eidgenössischen Räte verabschiedet. Die zu erwartenden Mindereinnahmen beliefen sich laut Botschaft auf jährlich rund 1.3 Mia. Franken für den Bund und 445 Mio. Franken für die Kantone.

Im Verlauf der parlamentarischen Beratung im Nationalrat als Erstrat wird der Vorschlag des Bundesrates in zwei Steuerpakete umgewandelt, wobei im ersten Paket zur Familienbesteuerung und zur Umsatzabgabe auch eine Entlastung der Unternehmensbesteuerung eingebaut wurde, während die Besteuerung des Wohneigentums getrennt im zweiten Paket behandelt werden sollte.





Als die beiden Pakete im Herbst 2001 zur Beratung im Ständerat verabschiedet werden, sind die Steuerausfälle auf jährlich 2.11 Mia. Franken angewachsen: 1,45 Mia. für den Bund, 635 Mio. für die Kantone. Dies lediglich bei der direkten Bundessteuer, die Kantone werden durch die Vorschläge beim Systemwechsel in der Wohneigentumsbesteuerung weitere Einnahmenverluste entgegennehmen müssen, welche in ihrer Höhe noch nicht beziffert werden.

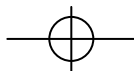
Im Verlauf der ständerätlichen Behandlung erfährt das Steuerpaket erhebliche Anpassungen, welche die Bilanz des Steuerpakets für Bund und Kantone erträglicher gestalten (1,65 Mia. Franken, davon 400 Mio. zu Lasten der Kantone). Hingegen folgt der Ständerat dem Nationalrat darin, dass das Steuerpaket in einem Bundesbeschluss zusammengefasst werden soll. Das Steuerpaket kann nunmehr nur als Ganzes angenommen oder abgelehnt werden!

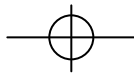
Im Verlaufe der Differenzbereinigung und Einigungskonferenz zwischen beiden Räten resultiert insbesondere eine grosszügige Lösung bei der Eigentumsbesteuerung, welche dazu führt, dass die Mindereinnahmen aus dem Steuerpaket auf insgesamt 2,01 Mia. Franken (1,5 Mia. Bund, 510 Mio. Kantone) im Bereich der direkten Bundessteuer weiter angewachsen sind. Eine erste Hochrechnung der Finanzdirektorenkonferenz beziffert die jährlichen Einnahmeausfälle für Kantone und Gemeinden aufgrund der bereinigten Vorlage mit 2 bis 2,5 Mia. Franken. Diese Hochrechnung wurde im Dezember 2003 durch die Finanzdirektionen der Kantone nachkalkuliert und geht von Ausfällen von 2,546 Mia. Franken pro Jahr aus.

2 Die Mitwirkung der Finanzdirektorenkonferenz²

Die Finanzdirektorenkonferenz (FDK) hat sich bereits sehr früh mit der Reform der Familienbesteuerung und der Reform der Wohneigentumsbesteuerung befasst. Sie verfolgte von Beginn an die Arbeiten der vom Bundesrat eingesetzten Expertenkommission Locher zur Reform der Familienbesteuerung. Zu Beginn standen drei Varianten zur Diskussion. Am 20. Januar 2000 hat die FDK anlässlich einer Plenarversammlung ihre Stellungnahme zu den Modellen der Familienbesteuerung verabschiedet und sich mit deutlichem Mehr für das Modell «Vollsplitting ohne Wahlrecht» ausgesprochen.

Der Bundesrat hat in seiner Botschaft auf diesen Entscheid der kantonalen Finanzdirektoren hingewiesen. Er sprach sich für ein «Teilsplitting ohne Wahlrecht» (Faktor 1.9) aus, ergänzt mit einer Erhöhung der Kinderabzüge. Diesem Entscheid konnte sich die FDK anschliessen. Die bundesrätliche Vor-



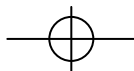


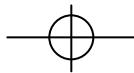
lage wurde in den Eidgenössischen Räten breit diskutiert. Die Beratungen führten letztlich zu wesentlich höheren Kinderabzügen und damit zu höheren Einnahmeausfällen, was die FDK kritisierte. Der Ständerat machte diese höheren Abzüge wieder rückgängig, erarbeitete aber in der ständerätlichen Kommission eine eigene, neue Konzeption, welche durch die FDK am 9. Juli 2002 beurteilt wurde. Den Vorschlag des Ständerates, welcher in Richtung einer Individualbesteuerung ging, beurteilten die kantonalen Finanzdirektoren kritisch.

Im weiteren Verlauf der Debatte folgten die Eidgenössischen Räte bei der Familienbesteuerung grundsätzlich der Linie des Bundesrates und damit der FDK, welche sich in verschiedenen Hearings zu diesem Teilaspekt der Vorlage einbringen konnte. Die FDK hat ihre Meinung zur Familienbesteuerung mit Schreiben vom 27. September 2002 noch einmal bekräftigt und dabei zum Ausdruck gebracht, dass ein Modell der Individualbesteuerung erst langfristig realisierbar wäre und eine entsprechende Umstellung gut vorbereitet sein müsste.

Was den Aspekt der Wohneigentumsbesteuerung betrifft, hat die FDK ebenfalls wiederholt Stellung genommen. Die bundesrätliche Kommission Agner hat Vor- und Nachteile eines Systemwechsels³ untersucht und ist im Schlussbericht zur Auffassung gelangt, dass ein solcher grundsätzlich machbar sei. Die FDK hatte bereits im Zusammenhang mit der Volksinitiative «Wohneigentum für Alle» zum Ausdruck gebracht, dass ein Systemwechsel zu prüfen sei. Am 8. Juni 2000 hat die FDK sodann eine Resolution zum Thema Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung verabschiedet. Demnach forderte die FDK zusätzliche Abklärungen insbesondere im Bereich der Übergangsregelung. Die Finanzdirektoren lehnten klar ab, dass mit der Übergangsregelung durch steuerliche Bevorzugung bestimmter Eigentümer hohe Steuerausfälle bewirkt wurden. Sie hielten am Grundsatz der Haushaltsneutralität beim Systemwechsel fest. Die kantonalen Finanzdirektoren erachteten insbesondere die Frage der Besteuerung der Zweitwohnungen als ungelöst.

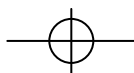
Die Eidgenössische Steuerverwaltung bearbeitete die offene Frage der Besteuerung der Zweitwohnungen im Verlauf des Sommers 2000. Die FDK betonte in einer erneuten Stellungnahme die Bedeutung des Grundsatzes der Haushaltsneutralität bei einem Systemwechsel. Die aufgezeigten Vorschläge zur Lösung des Problems der Zweitwohnungsbesteuerung waren nach Ansicht der FDK nicht befriedigend. Sie konnte keine der vorgestellten Lösungsvarianten empfehlen.

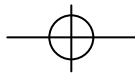




Im Verlauf der parlamentarischen Beratungen wurde die Idee der Einführung eines Bausparabzuges eingebracht. Die FDK hat zum Bausparmodell mehrmals, unter anderem im Rahmen einer Stellungnahme zur Einzelinitiative Gysin Stellung genommen. Sie beantragte dem Bundesrat, diese parlamentarische Initiative abzulehnen. Die FDK machte insbesondere schwerwiegende Bedenken wegen der Verfassungsmässigkeit und wegen des Vollzugs geltend. Die Eidgenössische Steuerverwaltung führte im Sommer 2001 ein offizielles Vernehmlassungsverfahren bei den Kantonen zum Bausparmodell durch. Dabei haben sich alle Kantone mit Ausnahme des Kantons Basel-Landschaft (er besitzt bereits ein solches Bausparmodell) gegen die Einführung des Bausparens ausgesprochen. Trotz dieser Bedenken haben die Eidgenössischen Räte das Modell des Bausparens in ihren Vorschlag eingebaut.

Anlässlich eines weiteren Hearings mit der WAK des Ständerates am 12. September 2002 hat die FDK noch einmal ihren Standpunkt klargemacht: Bei der Wohneigentumsbesteuerung wäre ein Systemwechsel nur zulässig, wenn die bereits früher aufgezeigten Anliegen (Haushaltsneutralität, Besteuerung der Zweitwohnungen) berücksichtigt und Mängel ausgemerzt würden. Die FDK nahm damals befriedigt zur Kenntnis, dass die Mehrheit der ständerätlichen Kommission auf den Systemwechsel in der Wohneigentumsbesteuerung verzichten wollte. Diese Meinung wurde in einer schriftlichen Eingabe der FDK an die Bundesversammlung bekräftigt (27.9.2002). Die Anträge der Kommission fanden in der Folge auch im Plenum des Ständerates eine Mehrheit. Der Ständerat wollte also auf den Systemwechsel verzichten, hat aber erstaunlicherweise in der Einigungskonferenz im Juni 2003 nachgegeben und sich der Fassung des Nationalrates angeschlossen, obschon die FDK mit Schreiben vom 12. Juni 2003 an die Bundesversammlung nochmals ihre Kritik am Paket zusammengefasst hat. Der Nationalrat stimmte den Anträgen der Einigungskonferenz am 12. Juni 2003, der Ständerat am 17. Juni 2003 zu. Bereits an ihrer Jahresversammlung vom 5./6. Juni 2003 war die FDK übereingekommen, gegen das Steuerpaket das Kantonsreferendum zu ergreifen. Begründung: Der Systemwechsel erfolgt aufgrund der beschlossenen Fassung der Eidgenössischen Räte nicht haushaltsneutral und er führt zu Rechtsungleichheiten zwischen Mietern und Eigentümern. Zudem ist das Problem der Erfassung der Zweitwohnungen nicht gelöst. Die FDK kritisierte auch noch einmal die Verknüpfung der drei Vorlagen zu einem Paket, was von Anbeginn weg abgelehnt wurde. Das vorliegende Gesamtpaket hatte nicht mehr die gleichen Elemente wie das vom Bundesrat in drei separaten Vorlagen vorgeschlagene Projekt.



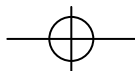


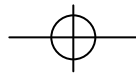
3 Plenarversammlung der KdK vom 20. Juni 2003

Aufgrund der Beschlussfassung der FDK am 5. Juni 2003 war absehbar, dass ein entsprechender Antrag der FDK auf Ergreifung des Referendums gegen das Steuerpaket 2001 im Rahmen der ordentlichen Plenarversammlung der KdK vom 20. Juni 2003 gestellt würde. Ebenso konnte mit grosser Sicherheit davon ausgegangen werden, dass die gleichentags erfolgende Schlussabstimmung in den Eidgenössischen Räten durch die geäusserten Bedenken der Kantonsregierungen nicht mehr beeinflusst würde. Die Schlussabstimmung war Voraussetzung für die Publikation des Erlasses und somit massgebend für die Festlegung der Referendumsfrist. Unmittelbar vor den Sommerferien spielte der zeitliche Faktor für die Kantone zur Ergreifung des Kantonsreferendums je nach Kanton eine nicht unerhebliche Rolle.

Der Antrag der FDK auf Ergreifung des Kantonsreferendums konnte aus der terminlichen Konstellation heraus allerdings nicht durch den Leitenden Ausschuss der KdK vorberaten⁴ werden. Ein schriftlicher Antrag war vorgängig nicht eingereicht worden, das Geschäft demzufolge auch nicht auf der ordentlichen Traktandenliste aufgeführt. Die Kantonsregierungen waren also nicht in der Lage, aufgrund eines konkreten Antrages des Leitenden Ausschusses der KdK einen verbindlichen Entscheid zu fällen. Darüber hinaus stellte sich die Frage der Zuständigkeit für die Ergreifung eines Kantonsreferendums.

Unabhängig von diesen Rahmenbedingungen entschied sich der Präsident der KdK⁵ im Rahmen der Vorbesprechung der Plenarversammlung mit dem Sekretär, bei einem allfälligen Antrag der FDK auf das Geschäft einzutreten. Dieser Entscheid beruhte auf verschiedenen Faktoren, die das Thema verstärkt in den Vordergrund gerückt hatten und geradezu eine Stellungnahme der Kantonsregierungen zur Frage des Kantonsreferendums provozierten: Die bürgerlichen Parteien versuchten unter dem Druck des einsetzenden Wahlkampfes für das Eidgenössische Parlament vom 19. Oktober 2003, ihre kantonalen Regierungsvertreter dahingehend zu beeinflussen, dass aus parteipolitischen Gründen ein Referendum gegen das Steuerpaket nicht erstrebenswert oder sogar kontraproduktiv sei. Auch einzelne Vertreter aus dem Ständerat suchten den Kontakt zu Regierungsmitgliedern, um ihnen mögliche Auswege (Standesinitiative) aus der Situation aufzuzeigen, ohne dass das Kantonsreferendum ergriffen werden müsse. Auch die Medien verfolgten die Entwicklung mit grossem Interesse und sorgten dafür, dass eine klare Stellungnahme der Kantonsregierungen zur Frage «Kantonsreferendum Ja oder Nein» unabdingbar wurde.





Zu Beginn der Plenarversammlung sprachen sich die Kantonsvertreter mit 21:2 Stimmen bei 1 Enthaltung dafür aus, das Geschäft «Steuerpaket 2001 des Bundes» zu behandeln und über das weitere Vorgehen zu beschliessen. Die im Rahmen der Plenarversammlung geführte Debatte im Kreis der Kantonsvertreter zeigte in der Folge mit grosser Deutlichkeit auf, dass die Meinung über den Beschluss der Eidgenössischen Räte einhellig kritisch ist und dass das Kantonsreferendum angestrebt werden sollte. In den Kantonen Bern, St. Gallen und Solothurn waren bereits Entscheide oder Vorentscheide getroffen, das Kantonsreferendum zu ergreifen.

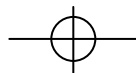
Aufgrund der fehlenden Legitimation zur Beschlussfassung – das Kantonsreferendum musste in den meisten Kantonen durch das Parlament beschlossen werden – beschränkte sich die Plenarversammlung der KdK auf folgende Entscheide:

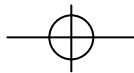
1. Kenntnisnahme von bereits getroffenen Massnahmen in einzelnen Kantonen zur Ergreifung des Kantonsreferendums;
2. Empfehlung an die Kantonsregierungen, die Auswirkungen des Steuerpakets für ihren Kanton zu prüfen und gegebenenfalls in ihrem Kanton ein Kantonsreferendum anzustreben;
3. Auftrag an das Sekretariat der KdK, die Koordination für das Zustandekommen des Kantonsreferendums sicherzustellen.

Dieser Beschluss kam ohne Gegenstimme zustande. Die Steuerpaket-Vorlage stiess bei den Kantonsregierungen vor allem deshalb auf Widerstand, weil der vorgeschlagene Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung, verbunden mit weiteren Entlastungselementen zu Gunsten der Wohneigentümer, als ungerecht, verfassungswidrig und finanzpolitisch nicht tragbar eingestuft worden ist. Dieses deutliche Ergebnis und die klare Haltung der Kantonsregierungen gründete nicht zuletzt auch in der Feststellung, dass das in der gleichen Plenarversammlung behandelte Entlastungsprogramm 2003 des Bundes in einer widersprüchlichen Konstellation zum Steuerpaket 2001 stand und dessen gleichzeitige Behandlung durch die eidgenössischen Räte ein inkonsequentes Finanzgebaren des Bundes offenkundig machte.

4 Die Behandlung des Kantonsreferendums in den Kantonen

Mit Publikation der Referendumsvorlage zum Steuerpaket 2001⁶ am 1. Juli 2003 stand fest, dass die Kantone bis am 9. Oktober 2003 ein allfälliges Kantonsreferendum einzureichen hätten.





In der Zeit zwischen 18. Juni und 9. September hatten 19 Kantonsregierungen entschieden, das Kantonsreferendum zu ergreifen beziehungsweise ihren Parlamenten die Ergreifung des Kantonsreferendums zu beantragen.

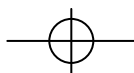
Mit Entscheid des Schaffhauser Parlaments am 15. September 2003 stand bereits fest, dass aufgrund des bestehenden Quorums von acht Kantonen das Kantonsreferendum zustande gekommen war. Fristgerecht wurde das Kantonsreferendum durch elf Kantone bei der Bundeskanzlei eingereicht.

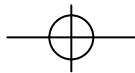
Nachstehende Übersicht zeigt die Entwicklung der Entscheidungsfindung in den einzelnen Kantonen:

Kanton	Entscheid Regierung	Entscheid Parlament	Einreichung
ZH	Ja / 9.7.03	Nein / 22.9.03	
BE	Ja / 18.6.03	Ja / 24.6.03	3.10.03
LU	Ja / 3.7.03	Nein / 8.9.03	
UR	Nein / 26.8.03	-	
SZ	Ja / 12.8.03	Nein / 10.9.03	
OW	Ja / 19.8.03	Ja / 12.9.03	3.10.03
NW	Nein / 21.8.03	-	
GL	Ja / 2.9.03	Ja / 24.9.03	1.10.03
ZG	Nein / 19.8.03	Nein / 28.10.03	
FR	Ja / 23.6.03	Nein / 7.10.03	
SO	Ja / 23.7.03	Ja / 2.9.03	9.9.03
BS	Ja / 13.7.03	Ja / 10.9.03	3.10.03
BL	Nein / 9.9.03	Nein / 18.9.03	
SH	Ja / 12.8.03	Ja / 15.9.03	3.10.03
AI	Ja / 13.8.03	Nein / 23.9.03	
AR	Nein / 15.7.03	Nein / 22.9.03	
SG	Ja / 19.6.03	-	3.10.03
GR	Ja / 8.7.03	Ja / 27.8.03	9.9.03
AG	Ja / 9.7.03	Nein / 2.9.03	
TG	Nein / 27.8.03	Nein / 10.9.03	
TI	Ja / 29.8.03	Nein / 6.10.03	
VD	Ja / 30.6.03	Ja / 24.9.03	3.10.03
VS	Ja / 23.6.03	Ja / 2.9.03	3.10.03
NE	Ja / 13.8.03	Nein / 2.9.03	
GE	Nein / 3.9.03	-	
JU	Ja / 9.9.03	Ja / 24.9.03	3.10.03

5 Die Funktion des Sekretariats KdK

Das Sekretariat der KdK⁷ wurde durch die Plenarversammlung der KdK beauftragt, die Koordination zur Erreichung des Kantonsreferendums sicherzustellen. Aufgrund der klaren Zuständigkeit bei den einzelnen Kantonen musste es darum gehen, den Kantonsregierungen mit flankierenden Massnahmen und unterstützenden Leistungen die Entscheidungsfindung in den Kantonen zu erleichtern. Dabei stand der KdK das Sekretariat der FDK mit Rat und Tat zur Seite.





Im Zentrum standen folgende Kernelemente der Koordinationsarbeit: Der Leitende Ausschuss der KdK ernannte eine Politische Begleitgruppe, präsidiert durch den Präsidenten der KdK und die Präsidentin der FDK.⁸ Dieser Begleitgruppe gehörten zudem die Regierungsräte Christian Huber (ZH), Urs Schwaller (FR), Christian Wanner (SO), Pierre Chiffelle (VD), Wilhelm Schnyder (VS) an. Sie sorgten für die politische Steuerung der Koordinationsarbeit des KdK-Sekretariats zur Ergreifung des Kantonsreferendums. Zudem bildet diese Politische Begleitgruppe heute den Kern des sich konstituierenden Abstimmungskomitees.⁹

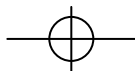
Zudem wurde ein Gutachten über die Verfassungsmässigkeit des Steuerpakets vor allem hinsichtlich der Wohneigentumsbesteuerung in Auftrag gegeben, welches den Kantonsregierungen möglichst rasch zur Verfügung stehen sollte.¹⁰

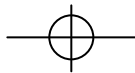
Sodann erarbeitete die FDK zuhanden der KdK eine Musterbotschaft über die Ergreifung des Kantonsreferendums im Sinne von Art. 141 BV, welche den Kantonen für die Vorbereitung der jeweiligen Beschlussfassung in ihren Parlamenten als Basis dienen sollte. Ergänzend dazu wurde den Kantonsregierungen eine schriftliche Information zur Verfügung gestellt, welche erläuterte, wie die Kantone vorzugehen hätten und wie das Kantonsreferendum einzureichen sei. Die Grundlagen hierzu hatte die Bundeskanzlei bereits frühzeitig erarbeitet und diese der KdK auf Nachfrage hin zur Verfügung gestellt.

Mit Blick auf die Behandlung der Anträge zur Ergreifung des Kantonsreferendums in den Kantonsparlamenten aber auch bereits mit Blick auf einen allfälligen Abstimmungskampf über das Steuerpaket 2001 erarbeitete das Sekretariat der KdK gemeinsam mit dem Sekretariat der FDK, unterstützt durch ein externes Beratungsbüro ein Argumentarium, welches die Gründe gegen das Steuerpaket auflistet und die Meinung der Kantonsregierungen einheitlich untermauern soll.

Nicht zu vernachlässigen war ausserdem in der ganzen Koordinationsarbeit der Umstand, dass sämtliche schriftlichen Informationen und Unterlagen sowohl in deutscher als auch in französischer Sprache erstellt werden mussten.

Wichtigstes Element der Koordinationsarbeit war es, die Information unter den Kantonen aufrecht zu erhalten und die Entwicklung des Kantonsreferendums in den einzelnen Kantonen auf einem aktuellen Stand zu halten. Das KdK-Sekretariat war dabei auf eine aktive Rolle der Staatskanzleien angewiesen, um über den aktuellsten Stand der Beratungen in den einzelnen Kantonen möglichst umfassend orientiert zu sein. Das KdK-



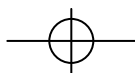


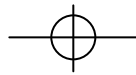
Sekretariat sorgte dafür, dass alle Kantone periodisch über die aktuelle Situation in den anderen Kantonen informiert wurden.

6 Das Gutachten über die Verfassungsmässigkeit des Steuerpakets

Als wichtigstes föderalistisches Argument neben den finanziellen Auswirkungen des Steuerpakets auf die Steuereinnahmen in Kantonen und Gemeinden, war die KdK bestrebt, die bereits geäusserten verfassungsrechtlichen Bedenken der Kantonsregierungen gegenüber dem Steuerpaket zu belegen. Die KdK veranlasste bereits kurz nach der Plenarversammlung vom 20. Juni 2003 die Erarbeitung des oben erwähnten Gutachtens über die Verfassungsmässigkeit der neu beschlossenen Wohneigentumsbesteuerung. Die beiden Gutachter waren beauftragt, einzelne Bestimmungen des zur Diskussion stehenden Bundeserlasses auf deren Verfassungsmässigkeit hin zu überprüfen. Zusammengefasst kommen sie zu folgenden Erkenntnissen:

1. *Mit dem Erlass der Gesetzgebung zur Harmonisierung der direkten Steuern von Bund und Kantonen sollte eine Angleichung der Steuergesetzgebungen unter Wahrung einer beschränkten Finanzautonomie der Kantone stattfinden, jedoch keinesfalls der Erlass einer zentralen Einheitsgesetzgebung. Deshalb erfolgte auch eine Grundsatzgesetzgebung, welche die Kantone aus eigener Kompetenz in direkt anwendbares Recht umzusetzen hatten. Den Kantonen wurde dementsprechend in Art. 42quinquies aBV ein qualifiziertes Mitspracherecht eingeräumt und der Bund zum Zusammenwirken mit den Kantonen verpflichtet. Diese Zielsetzung besteht heute noch. Die Verpflichtung zur Rücksichtnahme in Art. 129 BV zeigt an, dass mit der Steuerharmonisierung grundsätzlich keine Rechtsreform einhergehen soll. Sie bedeutet weiterhin, dass die Einführung eines neuen Systems eine zwischen Bund und Kantonen einvernehmliche Lösung erfordert. Das Gutachten legt dar, dass der Erlass gegen den klaren Willen der Kantone erfolgte und daher mit Sinn und Zweck der Harmonisierung nicht in Einklang gebracht werden kann.*
2. *Verschiedene Gesetzesbestimmungen des Erlasses verstossen gegen Art. 8 BV (Gleichheitsgrundsatz), gegen die in Art. 127 Abs. 2 BV festgesetzten Grundsätze der Besteuerung oder wie folgt gegen die Gesetzgebungshoheit der Kantone (Art. 129 Abs. 2 BV):*
 - *Die Bestimmungen von Art. 9 Abs. 1ter und Art. 9 Abs. 2bis StHG über die Abzugsfähigkeit von Liegenschaftskosten (Unterhaltskosten für Eigenheime) und Schuldzinsen im Zusammenhang mit dem Neu-*





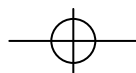
- erwerb von Eigenheimen verstossen gegen das Gebot der rechtsgleichen Behandlung (Art. 8 BV) und gegen den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 Abs.2 BV).*
- *Der in Art. 9a StHG vorgesehene Bausparabzug steht im Widerspruch zu Art. 8 BV (Rechtsgleichheit) und zu Art. 127 Abs. 2 BV (Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit) und verletzt zudem die Gesetzgebungsautonomie der Kantone (Art. 129 Abs. 2 BV).*
 - *Die vorgeschlagene Zweitwohnungsbesteuerung in Art. 4a StHG verletzt das Rechtsgleichheitsgebot nach Art. 8 BV und den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nach Art. 127 Abs. 2 BV.*

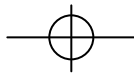
Aufgrund der Tatsache, dass die Eidgenössischen Räte unzulässigerweise in einem klaren Zuständigkeitsbereich der Kantone (Tariffestsetzung) Recht gesetzt haben, sowie der Erkenntnis, dass das Gebot der Rechtsgleichheit in Bezug auf Mieter und Wohneigentümer nicht befolgt und dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Besteuernden zuwider gehandelt wurde, hat sich für die Kantone bestätigt, dass die Eidgenössischen Räte nicht nur bei den finanziellen Auswirkungen des Steuerpakets 2001 deutlich über das Ziel hinaus geschossen haben, sondern dass die Bundesversammlung mit dieser Vorlage auch gegen die Bundesverfassung verstossen hat.

7 Parteipolitik oder Föderalismus

Die spezielle Konstellation des einsetzenden Wahlkampfes für die Eidgenössischen Wahlen vom 19. Oktober 2003 und der Verabschiedung des Bundesgesetzes über die Änderung von Erlassen im Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung, der Wohneigentumsbesteuerung und der Stempelabgaben am 20. Juni 2003 durch die Eidgenössischen Räte brachte zusätzliche Spannung in die Phase der Beschlussfassung zur Ergreifung des Kantonsreferendums. Noch vor der Schlussabstimmung im Eidgenössischen Parlament wurden Kantonsvertreter beschworen, von einem Kantonsreferendum gegen das Steuerpaket 2001 abzusehen.

Nachdem diese Beeinflussung der bürgerlichen politischen Parteien bei ihren Vertretern in den Kantonsregierungen und später auch in den kantonalen Parlamenten nicht überall den seitens der interessierten Parteien erwünschten Schiffbruch des Kantonsreferendums bewirken konnte, waren parteiintern kontroverse Auseinandersetzungen zwischen befürwortenden Eidgenössischen Räten und ablehnenden Regierungsvertretern aus den





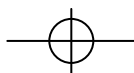
Kantone vorprogrammiert. Immer wieder wurde einerseits befürwortend auf die Bedeutung des Steuerpakets 2001 für den Erfolg bei den Nationalratswahlen hingewiesen und auf die Befürworter des Kantonsreferendums Druck ausgeübt, dass diese für einen allfälligen Misserfolg bei den Wahlen die Verantwortung übernehmen. Andererseits wurden zur Begründung der Notwendigkeit des Kantonsreferendums sowohl finanzpolitische wie auch verfassungsrechtliche und föderalistische Gründe ins Feld geführt.

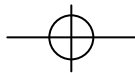
Die KdK selber hat sich, was die Einflussnahme auf das Geschehen auf kantonaler Ebene betraf, strikte Zurückhaltung auferlegt. Der Antrag der Kantonsregierungen, das Kantonsreferendum zu ergreifen, wurde von diesen konsequent und ohne lobbyistische Massnahmen der KdK vor den Kantonsparlamenten vertreten. Dies war – mit Ausnahme von St.Gallen, wo die Regierung aufgrund der neuen Kantonsverfassung in eigener Zuständigkeit das Kantonsreferendum beschliessen konnte – in allen Kantonen so der Fall. Die KdK als Institution der kantonalen Exekutiven hätte mit einer aktiven Einflussnahme auf parlamentarische Kreise der Kantone in die verfassungsmässige Zuständigkeit der einzelnen Kantonsregierungen eingegriffen, was nicht in Frage kam. Die Überzeugungsarbeit wurde umfassend durch die Kantonsregierungen oder die zuständigen kantonalen Parlamentskommissionen geleistet.

Die kontroverse Situation in parteipolitischer Hinsicht auf eidgenössischer Ebene (die CVP warb beispielsweise bereits seit Frühjahr 2003 mit Steuererleichterungslogans), gepaart mit der Einflussnahme der politischen Parteien bei ihren Kantonsvertretern in Regierung und insbesondere im Parlament sorgte für einige Stilblüten. So wurde beispielsweise in einzelnen Kantonsparlamenten die Ablehnung des von der Regierung beantragten Kantonsreferendums gegen das Steuerpaket unter anderem damit begründet, dass man (als Kantonsparlament) die Interessen des Bundes wahren müsste. Föderalistische Argumente fanden hier also wenig Gehör.

8 Die Rolle der Medien

Eine nicht zu vernachlässigende Bedeutung kam sowohl im Vorfeld der Beschlussfassung in der KdK als auch während der Referendumsfrist den Medien auf eidgenössischer wie regionaler Ebene zu. Im Vorfeld der Plenarversammlung vom 20. Juni 2003 sorgten Medienberichte dafür, dass die KdK-Führung sich gewahr wurde, was aufgrund der Beschlüsse der FDK am 5. Juni 2003 auf sie zukommen könnte. Die Plenarversammlung vom 20. Juni 2003 fand bei den Medien eine noch nie da gewesene Aufmerksamkeit, und die Entscheide der KdK vom 20. Juni 2003 prägten in der Folge die mediale





Landschaft über mehrere Tage. Die Entwicklung des Kantonsreferendums in den einzelnen Kantonen wurde intensiv verfolgt und gemahnte im Vergleich an ein länger dauerndes Sportereignis: Schaffen die Kantone es, oder schaffen sie es nicht? Nachdem sehr rasch drei Kantone (SG, BE und SO) das Kantonsreferendum beschlossen hatten, folgten in weiteren Kantonen zunehmend auch ablehnende Entscheide. Das veranlasste die Medien wiederum zu Spekulationen, was wäre, wenn das Kantonsreferendum nicht oder nur mit einem minimalen Quorum von lediglich acht Kantonen zustande kommen würde. Seit dem Entscheid, das Kantonsreferendum zu empfehlen, hatte die KdK hier jedoch die gleiche Ansicht vertreten, wie es die NZZ am Sonntag vom 22. Juni 2003 auch auf den Punkt gebracht hatte:

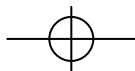
Es kracht in der Tat im föderalistischen Gebälk. Das Kantonsreferendum war bisher ein gänzlich ungenutztes Instrument. Aber es wäre keineswegs ein Unglück, wenn die kantonalen Behörden das Referendum gegen das ungeliebte Steuerpaket zustande brächten. Im Gegenteil: Es würde ein spannender Diskurs provoziert (...) Und nicht zuletzt ist das Kantonsreferendum willkommen, weil der Souverän das letzte Wort hätte. Das Volk würde die Frage, ob es Steuern senken will oder nicht, zweifellos richtig entscheiden.

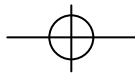
Entscheidend war also, dass das Referendum zustande kam und damit ermöglicht wurde, dass der Souverän sich endgültig zum Steuerpaket äussern kann. Dass es dabei nicht allein um die Frage geht, ob Steuern gesenkt werden oder nicht, sondern auch darum, dass die steuerliche Gerechtigkeit und die in der Bundesverfassung festgelegte Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen respektiert werden, wird – so ist zu erwarten – in der medialen Begleitung des noch folgenden Abstimmungskampfes ausführlich und in aller Deutlichkeit Platz einnehmen.

Eines kann den Medien in der Phase des Referendums pauschal attestiert werden: Berichterstattung wie Kommentierung erscheinen in der Rückschau sachlich und korrekt, was sicher dem Erfolg des Kantonsreferendums nicht abträglich war.

9 Das Kantonsreferendum steht: wie weiter?

Bereits vor Ablauf der Referendumsfrist, genauer am 22. September 2003 stand fest: das Kantonsreferendum steht. Wie aber sollte es nun weitergehen? Waren die Kantone auch bereit, die Herausforderungen des Abstimmungskampfes anzunehmen oder war mit dem Kantonsreferendum das Ziel erreicht? Sind die Kantone überhaupt in der Lage, einen eidgenössi-





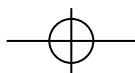
schen Abstimmungskampf federführend zu bestreiten? Eine Fülle von Fragen, welche rasch beantwortet werden mussten.

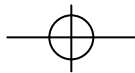
Die Plenarversammlung der KdK tagte am 3. Oktober 2003 und setzte sich zum Ziel, für den bevorstehenden Abstimmungskampf die Rahmenbedingungen so festzulegen, dass den verschiedenen Beschlussituationen in den Kantonen Rechnung getragen werden konnte. Mit deutlichem Mehr wurden nachstehende Beschlüsse verabschiedet:

1. Die Kantonsregierungen, die das Referendum unterstützt haben, nehmen die Herausforderung an, im kommenden Abstimmungskampf gegen das Steuerpaket 2001 eine aktive, federführende Rolle zu spielen.
2. Das KdK-Sekretariat wird beauftragt, die Vorbereitungsarbeiten für die Konstituierung eines eidgenössischen Abstimmungskomitees gegen das Steuerpaket 2001 zu führen. In der Folge ist das KdK-Sekretariat gehalten, sich auf eine subsidiäre Unterstützung des Komitees im Abstimmungskampf zu beschränken.
3. Die Kantonsregierungen prüfen, ob überhaupt, in welchem Umfang und unter welchen Bedingungen kantonale Finanzmittel in den Abstimmungskampf einfließen können. Sie orientieren das Sekretariat der KdK über ihre diesbezüglichen Beschlüsse.
4. Verabschiedung der Empfehlungen über das Verhalten im Abstimmungskampf zuhanden der Kantonsregierungen.¹¹
5. Ein Zusammengehen mit den Initianten des Volksreferendums gegen das Steuerpaket wird durch die Kantonsregierungen nicht angestrebt.

Die KdK hat sich mit ihren Beschlüssen und Empfehlungen vor allem darum bemüht, mit Blick auf die Abstimmungsphase das Verhältnis der Kantonsregierungen zu ihren kantonalen Parlamenten zu berücksichtigen, das Kollegialitätsprinzip zu respektieren, das bestehende Verhältnis der Kantonsregierungen untereinander als Mitglieder der KdK durch diese Abstimmung nicht in Frage zu stellen und dem Volk eine möglichst klare Haltung der Kantonsregierungen zum Steuerpaket zu vermitteln.

Neben den eigentlichen Abstimmungsvorbereitungen mussten die Kantonsregierungen also innert kürzester Zeit das innere Verhältnis zueinander klären. Darüber hinaus stellte sich eine ganze Reihe weiterer institutioneller Fragen. Im Vordergrund stand und steht zu Beginn der Vorbereitungsarbeiten für die Volksabstimmung noch die Frage der Finanzierung dieses Abstimmungskampfes. Ob die Kantone auch die Abstimmung erfolgreich über die Bühne bringen werden, wird sich weisen.





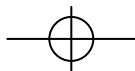
10 Schlussfolgerungen

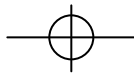
Die Kantone haben gezeigt, dass sie referendumsfähig sind. Damit – so die landläufige Meinung – sind sie in der Bundespolitik auch ernst zu nehmen. Ob die Kantone darüber hinaus eine eidgenössische Abstimmung erfolgreich bestreiten können, müssen sie noch beweisen.

Ungeachtet der inhaltlichen Fragestellungen haben die Kantone im Abstimmungskampf keine einfache Position:

- Der Bundesrat hat die von den Kantonen monierten Mängel am Steuerpaket ebenfalls erkannt, beschränkt sich aber darauf, in seiner Abstimmungsempfehlung ein «Ja-aber» zum Steuerpaket darzulegen.¹²
- Eine Abstimmung kostet Geld. Woher nehmen die Kantone die finanziellen Mittel für den Abstimmungskampf, wenn ihnen keine politische Partei und keine Wirtschafts- oder andere Interessensverbände aktiv unter die Arme greifen? Einige Kantone haben beschlossen, sich finanziell am Abstimmungskampf zu beteiligen, andere aber lehnen dies ab.
- Der Kanton Basel-Stadt hat zwar das Referendum beschlossen, untersagt aber sowohl der Regierung als auch dem Parlamentspräsidium, im Abstimmungskampf eine aktive Rolle zu übernehmen. Eine finanzielle Beteiligung wird ausgeschlossen.
- In weiteren Kantonen wurde aus parteipolitischen Motiven mittels parlamentarischer Vorstösse angestrebt, den Kantonsregierungen eine aktive Beteiligung im und den Einsatz finanzieller Mittel für den Abstimmungskampf zu verbieten (z. B. im Kanton Bern).

Ungeachtet des Ausgangs dieser Abstimmung werden die Kantone sicher analysieren müssen, wie sie inskünftig mit den ihnen nach der Bundesverfassung zustehenden Rechten umgehen wollen. Die Möglichkeit des Referendums ist klar, die Konsequenzen daraus aber ungleich weniger deutlich. Der Zürcher Staatsrechtsprofessor Tobias Jaag hat in einem Interview¹¹ die Auffassung vertreten, dass die Kantone das Recht haben müssten, ihren Standpunkt zum Ausdruck zu bringen. Dies müsse allerdings fair, sachlich und ohne unverhältnismässigen Mitteleinsatz geschehen. Wenn die Verfassung den Kantonen schon das Referendumsrecht gebe, könne man ihnen die Teilnahme am Abstimmungskampf nicht verwehren. Politik hat nicht nur einen Wert, sie hat im Fall von Abstimmungen auch einen Preis. Das wissen die politischen Parteien wie die Interessensverbände, die Kantone müssen es noch erfahren. Die Kantonsregierungen werden sicher nicht darum herum kommen, nach dem Abstimmungskampf die Erfahrungen rund um das Kantonsreferendum sowie die Abstimmung über das Steuer-



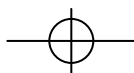


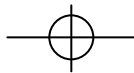
paket im Detail zu analysieren. Im Hinblick auf allfällige zukünftige Kantonsreferenden sind klare rechtliche Vorgaben zu schaffen, die in Kantonsverfassungen und kantonalen Gesetzen aufzeigen, wie weit sich referendumsbereite Kantone bei eidgenössischen Abstimmungen engagieren können, die sie selbst gefordert haben.

Ungeachtet der zahlreichen Hürden, welche den Kantonen für einen erfolgreichen Abstimmungskampf in den Weg gestellt wurden oder noch werden, scheint heute eines klar: Die Ereignisse rund um das nun erstmals ergriffene Kantonsreferendum wie auch die Erfahrungen aus dem nun folgenden Abstimmungskampf werden wegweisend sein für das Selbstbewusstsein der Kantone sowie für die Zukunft der Wahrnehmung kantonalen Interessen auf Bundesebene.

Anmerkungen

- 1 Nach Art. 141 BV vom 19. April 1999 (BV) können acht Kantone das fakultative Referendum gegen bestimmte Erlasse des Bundes ergreifen. Diese Möglichkeit war bereits mit der Bundesverfassung von 1874 gegeben.
- 2 Die Ausführungen dieses Kapitels stützen sich auf Informationen von lic.oec. Kurt Stalder, Sekretär der Finanzdirektorenkonferenz.
- 3 Verzicht auf die Eigenmietwertbesteuerung.
- 4 Die ordentlichen Geschäfte der KdK-Plenarversammlungen werden durch den Leitenden Ausschuss der Konferenz jeweils rund fünf Wochen vor der Plenarversammlung behandelt. Dieser erstellt auch die Traktandenliste.
- 5 Staatsrat Luigi Pedrazzini, Tessin (Vorsteher des Dipartimento delle istituzioni e dell' Ispettorato delle finanze).
- 6 Bundesgesetz über die Änderung von Erlassen im Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung, der Wohneigentumsbesteuerung und der Stempelabgaben vom 20. Juni 2003, BBl 2003 4498.
- 7 Das Sekretariat der KdK befasst sich mit der Vorbereitung der Sitzungen der Plenarversammlungen sowie des Leitenden Ausschusses. Es sorgt für hinreichende und laufende Information und Dokumentation der Konferenzorgane, der Kantone und anderer Interessierter. Heute beschäftigt die KdK mit Sitz in Bern 15 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Neben dem Zentralsekretariat befassen sich drei externe Stellen im Integrationsbüro EDA/EVD, bei der Projektleitung NFA im Eidg. Finanzdepartement sowie bei der Schweizer Mission in der EU in Brüssel mit den Dossiers der KdK (siehe www.kdk.ch).
- 8 Regierungsrätin Eveline Widmer-Schlumpf, Vorsteherin des Finanz- und Militärdepartementes des Kantons Graubünden.
- 9 Das Präsidium des Abstimmungskomitees konstituierte sich am 12. Januar 2004 definitiv wie folgt: Staatsrat Luigi Pedrazzini (TI), Regierungsrätin Eveline Widmer-Schlumpf (GR), Staatsrat Pierre Chiffelle (VD), Ständerätin Simmonetta Sommaruga (BE) und Stadtpräsident Heinz Christen (Stadt St. Gallen), Präsident des Städteverbandes.
- 10 Am 20. Oktober 2003 lieferten die beiden Experten Prof. Dr. Francis Cagianut, Mörschwil (emerit. Professor der Universität St. Gallen) und Dr. Ulrich Cavelti, St. Gallen (Präsident des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen und nebenamtlicher Bundesrichter) ihr «Gutachten über die Verfassungsmässigkeit der vom eidgenössischen Parlament beschlossenen Vorschriften im Bundesgesetz über die Änderung von Erlassen im Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung, der Wohneigentumsbesteuerung und der Stempelabgaben vom 20. Juni 2003» zuhanden der Konferenz der Kantonsregierungen ab.
- 11 Jede Kantonsregierung muss sich unabhängig mit der Frage befassen, in welcher Form sie sich als Kollegialbehörde im Abstimmungskampf positionieren und engagieren will. Davon ausgehend, dass nur ein Teil der





Kantone eine aktive Rolle spielen werden, ist die Haltung sämtlicher Kantonsregierungen in dieser Frage zentral:

- In Kantonen, in denen das Kantonsreferendum zustande gekommen ist, dürfte der Entscheid für ein aktives Engagement gegen das Steuerpaket ausfallen.
- In Kantonen, in denen das Parlament dem Antrag der Kantonsregierung auf das Referendum nicht gefolgt ist, muss die Kantonsregierung beurteilen, wie weit sie sich trotz anders lautendem Parlamentsentscheid engagieren kann und will.
- In Kantonen, in denen die Kantonsregierung das Kantonsreferendum abgelehnt hat, stellt sich die Frage, ob sich diese Kan-

tonsregierung offiziell auf die Seite der Befürworter und Befürworterinnen des Steuerpaketes stellen will oder nicht.

Kantonsregierungen, die keine entsprechenden Anträge gestellt haben, sind in ihrer Entscheidung ungebunden. Für jede dieser vier Kategorien von Kantonsregierungen hat die KdK Empfehlungen verabschiedet, die vor allem darauf abzielen, dass Kantone im Abstimmungskampf nicht offen gegeneinander antreten sollen.

- 12 Vom «Ja, aber...» zum «Ja»: In seinem jüngsten Entscheid hat der Bundesrat am 11. Februar 2004 «Ja» gesagt zum Steuerpaket.
- 13 NZZ am Sonntag vom 12. Oktober 2003.

Résumé

Pour la première fois depuis que le référendum des cantons a été inscrit dans la Constitution fédérale, en 1874, un tel référendum a abouti en septembre 2003. Ces dernières années, les cantons sont parvenus à améliorer de manière déterminante leur coopération dans la défense de leurs intérêts au niveau fédéral, et c'est là un élément essentiel de l'aboutissement du référendum. Conjointement avec la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF), la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) a mené l'essentiel des travaux de soutien et de coordination. Elle a préparé un matériel d'information uniforme, un modèle de message et un argumentaire. Son secrétariat a également eu pour tâche essentielle de maintenir le flux des informations des cantons entre eux et de toujours garder une vue d'ensemble des développements les plus récents. L'aboutissement du référendum est une étape, et les cantons devront prouver maintenant qu'ils sont en mesure de remporter la votation. L'une des grandes difficultés sera d'assurer le financement de la campagne. C'est un aspect pratique parmi d'autres d'ailleurs que les cantons doivent encore régler.

