Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}

1C 372/2014, 1C 373/2014

Urteil vom 4. September 2014

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Merkli, Eusebio, Chaix,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Verfahrensbeteiligte
1C 372/2014
Rudolf Rechsteiner,
Beschwerdeführer 1,

und

1C 373/2014
Nils Güggi,
Beschwerdeführer 2,

gegen

1. SWICA Krankenversicherung AG, Beschwerdegegnerin 1,
2. Visana Versicherungen AG,
Beschwerdegegnerin 2,
3. Mutuel Krankenversicherung AG, Rechtsdienst, Beschwerdegegnerin 3,
4. CONCORDIA Schweizerische Kranken- und Unfallversicherung AG, Rechtsdienst,
Beschwerdegegnerin 4,
alle vier vertreten durch Rechtsanwalt Prof. Dr. Gustavo Scartazzini,
5. CSS Krankenversicherung AG, Beschwerdegegnerin 5, vertreten durch Konsulent Prof. Dr. Andreas Auer,
6. Helsana Versicherungen AG, Versicherungsrecht, Beschwerdegegnerin 6, vertreten durch Rechtsanwältin Prof. Dr. Isabelle Häner,
7. Assura-Basis SA,
Beschwerdegegnerin 7,

Schweizerische Bundeskanzlei, Bundeshaus West, 3003 Bern.

Gegenstand
Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung der Eidgenössischen Abstimmung vom 28. September 2014 über die Volksinitiative ”Für eine öffentliche Krankenkasse”,

Beschwerden gegen den Präsidialbeschluss des Regierungsrats des Kantons Basel-Stadt vom 24. Juli 2014 und den Entscheid des Regierungsrats des Kantons Bern vom 25. Juli 2014.

Sachverhalt:

A.
Am 28. September 2014 findet die eidgenössische Volksabstimmung über die Initiative "Für eine öffentliche Krankenkasse" statt (Beschluss des Bundesrates vom 4. Juli 2014; publiziert im BBl 2014 5671 vom 22. Juli 2014).

B.
Mit Schreiben vom 17. Juli 2014 erhob Rudolf Rechsteiner (Beschwerdeführer 1) beim Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt eine "Abstimmungsbeschwerde", die sich gegen Informationen zur Abstimmung in den Kundenmagazinen der Swica Krankenversicherung AG, der Concordia Schweizerische Kranken- und Unfallversicherung AG, der Visana AG, der Mutuel Krankenversicherung AG, der CSS Krankenversicherung, der Helsana Versicherung AG und der Assura-Basis SA richtete.
Bereits am 16. Juli 2014 (Poststempel) hatte Nils Güggi eine Abstimmungsbeschwerde desselben Inhalts beim Regierungsrat des Kantons Bern erhoben.

C.
Mit Beschluss vom 24. Juli 2014 trat der Präsident des Regierungsrats Basel-Stadt auf die Abstimmungsbeschwerde nicht ein, weil es sich bei den Beschwerdegegnerinnen um überregional tätige Krankenversicherungen handle, deren Kundenmagazine nicht nur Stimmberechtigte im Kanton Basel-Stadt, sondern in der ganzen Schweiz erreichten. Für einen solchen kantonsübergreifenden Sachverhalt sei der Regierungsrat nicht zuständig.
Mit gleicher Begründung trat am 25. Juli 2014 auch der Regierungsrat des Kantons Bern auf die bei ihm erhobene Beschwerde nicht ein.

D.
Dagegen erhoben Rudolf Rechsteiner und Nils Güggi in gesonderten Eingaben am 4. August 2014 Beschwerde wegen Verletzung politischer Rechte ans Bundesgericht.
Sie beantragen, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben. Es sei festzustellen, dass die Beschwerdegegnerinnen durch ihre nicht objektive und nicht sachliche Information im Vorfeld der eidgenössischen Abstimmung über die Volksinitiative "Für eine öffentliche Krankenkasse" die Abstimmungsfreiheit verletzt haben, und es seien die notwendigen Verfügungen und Anordnungen zur Behebung der im Rahmen des Beschwerdeverfahrens festgestellten Mängel zu treffen.

E.
Die Swica Krankenversicherung AG, die Concordia Schweizerische Kranken- und Unfallversicherung AG, die Visana AG und die Mutuel Krankenversicherung AG (im Folgenden: Beschwerdegegnerinnen 1-4) beantragen, auf die Beschwerden sei nicht einzutreten; eventualiter seien sie abzuweisen. Die CSS Kranken-Versicherungen AG (Beschwerdegegnerin 5) und die Helsana Versicherungen AG (Beschwerdegegnerin 6) schliessen in je separaten Eingaben ebenfalls auf Nichteintreten und eventualiter auf Abweisung der Beschwerden.
Die Assura-Basis SA (Beschwerdegegnerin 7) beantragt, die angefochtenen Entscheide seien aufzuheben und die Sache zu neuem Entscheid an die Regierungsräte Bern und Basel zurückzuweisen. Eventualiter sei auf die Beschwerden nicht einzutreten. Subeventualiter seien die Beschwerden abzuweisen.
Die Regierungsräte der Kantone Bern und Basel haben auf eine Vernehmlassung verzichtet.
Die Bundeskanzlei nimmt in ihrer Vernehmlassung vom 18. August 2014 zu den in den Beschwerden erhobenen Rügen Stellung, ohne einen Antrag zu stellen.
In ihren Repliken halten die Beschwerdeführer an ihren Anträgen fest.

Erwägungen:

1.
Beide Beschwerden richten sich gegen dieselben Publikationen von Krankenversicherungen und enthalten die gleichen Anträge. Es rechtfertigt sich daher, die Verfahren zu vereinigen.

2.
Nach Art. 82 lit. c BGG beurteilt das Bundesgericht Beschwerden betreffend Volksabstimmungen, und zwar in eidgenössischen Angelegenheiten insbesondere gegen Entscheide der Kantonsregierungen (Art. 88 Abs. 1 lit. b BGG). Die Beschwerdeführer sind in eidgenössischen Abstimmungen stimmberechtigt und als solche zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 3 BGG). Sie haben die kantonalen Entscheide rechtzeitig vor Bundesgericht angefochten (Art. 100 Abs. 3 lit. b BGG i.V.m. Art. 45 Abs. 1 BGG).
Das Bundesgericht wendet das Bundesrecht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Die Verletzung von Grundrechten - einschliesslich der Abstimmungsfreiheit - prüft es jedoch nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und genügend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254 mit Hinweisen). Ob die Rügen der Beschwerdeführer den Begründungsanforderungen entsprechen, ist im jeweiligen Zusammenhang zu untersuchen.

3.
Die Vorinstanzen sind auf die Beschwerden nicht eingetreten, weil es sich um eine überkantonale Angelegenheit handle.

3.1. Nach Art. 77 Abs. 1 lit. b BPR ist gegen Unregelmässigkeiten bei eidgenössischen Abstimmungen Abstimmungsbeschwerde bei der Kantonsregierung zu erheben; dies gilt auch, wenn kantonsübergreifende Eingriffe in den Abstimmungskampf beanstandet werden, gegen die nur ein eidgenössisches Rechtsmittel Abhilfe schaffen kann. In solchen Fällen hat die Kantonsregierung einen formellen Nichteintretensentscheid zu fällen, gegen den Beschwerde ans Bundesgericht erhoben werden kann (Art. 80 Abs. 1 BPR i.V.m. Art. 88 Abs. 1 lit. b BGG). Darin können dem Bundesgericht auch Fragen unterbreitet werden, welche die Kantonsregierung mangels Zuständigkeit nicht behandeln konnte, sofern sie auf kantonaler Ebene bereits aufgeworfen wurden (BGE 137 II 177 E. 1.2.3 und 1.3 S. 180 f.).
Die von den Beschwerdeführern beanstandeten Publikationen der Krankenversicherungen wurden in der ganzen Schweiz verteilt und wirkten sich daher nicht nur auf dem Gebiet der Kantone Basel und Bern aus. Die von den Beschwerdeführern verlangten Massnahmen zur Behebung der gerügten Mängel müssen daher sinnvollerweise auf nationaler Ebene und nicht in jedem Kanton gesondert angeordnet werden.

3.2. Fraglich ist allerdings, ob die Vorinstanzen nicht zumindest die Rechtzeitigkeit der Beschwerde i.S.v. Art. 77 Abs. 2 BPR abschliessend hätten prüfen müssen, anstatt die Frage offenzulassen. Die Beschwerdegegnerin 7 rügt in diesem Zusammenhang eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, weil sie nicht vor Erlass der regierungsrätlichen Entscheide angehört worden sei, insbesondere zur Rechtzeitigkeit der Beschwerden.
Es entspricht der Prozessökonomie und der allgemeinen Gerichtspraxis, umstrittene Eintretensfragen offen zu lassen, wenn auf die Beschwerden ohnehin nicht eingetreten werden kann. Dies drängt sich erst recht bei Abstimmungsbeschwerden auf, über die innert kurzer Frist (Art. 79 Abs. 1 BPR) und daher ohne ausgedehnten Schriftenwechsel zu entscheiden ist.
Die dreitägige Frist von Art. 77 Abs. 2 BPR ist auch in gesamtschweizerischen Abstimmungsfragen zwingend einzuhalten (BGE 136 II 132 E. 2.5.3 S. 141); die Fristwahrung ist im bundesgerichtlichen Verfahren mit freier Kognition zu prüfen (Art. 106 Abs. 1 BGG). Soweit die vorinstanzlichen Entscheide keine verbindlichen Feststellungen enthalten, kann das Bundesgericht den Sachverhalt selbst ergänzen (Art. 105 Abs. 2 BGG). Allfällige Verletzungen des rechtlichen Gehörs können im bundesgerichtlichen Verfahren geheilt werden. Es kann daher offenbleiben, ob die Vorinstanzen überhaupt verpflichtet waren, den Beschwerdegegnerinnen das rechtliche Gehör zu gewähren, bevor sie die angefochtenen Nichteintretensentscheide erliessen.

4. Gemäss Art. 77 Abs. 2 BPR ist die Beschwerde innert drei Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrundes einzureichen.

4.1. In ihren Beschwerden an die Kantonsregierungen führten die Beschwerdeführer übereinstimmend aus, dass sie sich "am heutigen Tag intensiv mit den Kundenmagazinen der Beschwerdegegnerinnen (...) auseinandergesetzt" und dabei festgestellt hätten, dass darin nicht ausgewogene Informationen im Vorfeld der Abstimmung über die Einheitskasse verbreitet worden seien.

4.2. Die Beschwerdegegnerinnen 1-4, 6 und 7 machen geltend, die Beschwerden seien im Kanton verspätet erhoben worden. Die meisten der beanstandeten Publikationen seien bereits im Zeitraum Januar bis April 2014 erschienen, die übrigen im Juni 2014. In mehreren Zeitungsartikeln sei über Kritik des Initiativkomitees und ihm nahestehender Parteien und Vereinigungen an den Publikationen der Krankenversicherungen berichtet und seien Abstimmungsbeschwerden angekündigt worden (La Liberté vom 26. Juni 2014: "Caisse unique: les assureurs font leur propagande, selon la FRC"; Le Temps vom 4. Juli 2014: "Les caisses maladie accusées de violer la liberté de vote"). Die Beschwerdegegnerinnen gehen deshalb davon aus, dass die Beschwerden von langer Hand vorbereitet und nicht erst am 16. bzw. 17. Juli erstellt worden seien, zumal sie praktisch wortwörtlich übereinstimmten.

4.3. In seiner Replik wendet der Beschwerdeführer 1 ein, dass es den Stimmberechtigten nicht zugemutet werden könne, alle zu einer Vorlage existierenden Publikationen zu lesen. Zudem befassten sie sich erfahrungsgemäss erst mit dem Näherrücken des Abstimmungstermins intensiv mit den zu einer Vorlage vorgebrachten Argumenten.
Der Beschwerdeführer 2 macht geltend, dass er erst am 15. Juli gehört habe, dass mehrere Krankenversicherungen sich in ihren Magazinen gegen die Einheitskrankenkasse geäussert hätten; er sei der Frage deshalb nicht früher nachgegangen. Da er in Abstimmungssachen kein Spezialist sei, habe er die juristische Unterstützung der SP Schweiz in Anspruch genommen, wie wohl auch der Beschwerdeführer 1, was die im wesentlich gleichlautenden Beschwerdetexte erkläre.

4.4. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts sind Mängel hinsichtlich von Vorbereitungshandlungen im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen sofort zu rügen. Diese Praxis bezweckt, dass Mängel möglichst noch vor der Wahl oder Abstimmung behoben werden können und der Urnengang nicht wiederholt zu werden braucht. Unterlässt dies der Stimmberechtigte, so verwirkt er im Grundsatz das Recht zur Anfechtung der Wahl oder Abstimmung (BGE 118 Ia 271 E. 1d S. 274, 415 E. 2a S. 417; 113 Ia 146 E. 2 je mit Hinweisen; Urteil 1C 217/ 2008 vom 3. Dezember 2008 E. 1.2, in: ZBl 111/2010 S. 162; Urteil 1P.223/2006 vom 12. September 2006 E. 1, in: ZBl 108/2007 S. 332).
Im vorliegenden Fall besteht allerdings die Besonderheit, dass zum Zeitpunkt der Beschwerdeerhebung (am 16. bzw. 17. Juli 2014) der Abstimmungstermin noch nicht amtlich publiziert war: Zwar hatte der Bundesrat bereits an der Sitzung vom 21. Mai 2014 über den Abstimmungstermin entschieden und am 16. Juni 2014 seine Empfehlungen zur Vorlage abgegeben. Der Beschluss des Bundesrats vom 4. Juli 2014, die Volksabstimmung über die Volksinitiative vom 23. Mai 2012 "Für eine öffentliche Krankenkasse" am 28. September 2014 anzusetzen, wurde aber erst im Bundesblatt Nr. 28 vom 22. Juli 2014 veröffentlicht. Es stellt sich daher die Frage, ob von den Stimmberechtigten verlangt werden kann, Unregelmässigkeiten mit Abstimmungsbeschwerde innert drei Tagen zu beanstanden, wenn der Abstimmungstermin noch nicht amtlich bekannt ist.
Die Frage kann offenbleiben, weil die Beschwerden - wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen - abzuweisen sind.

5.
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 aktiv Stimmberechtigten, weder bei der Bildung noch bei der Äusserung des politischen Willens unter Druck gesetzt oder in unzulässiger Weise beeinflusst zu werden (BGE 130 I 290 E. 3.1; 129 I 185 E. 5 S. 192). Sie sollen ihre politische Entscheidung gestützt auf einen gesetzeskonformen sowie möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen können (BGE 121 I 138 E. 3 S. 141 mit Hinweisen). Die Abstimmungsfreiheit gewährleistet die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung (vgl. BGE 138 I 61 E. 6.2 S. 82; 135 I 292 E. 2 S. 293, je mit Hinweisen).

5.1. Aus Art. 34 Abs. 2 BV wird namentlich eine Verpflichtung der Behörden auf korrekte und zurückhaltende Information im Vorfeld von Abstimmungen abgeleitet (vgl. BGE 129 I 232 E. 4.2.1 S. 244; 121 I 138 E. 3 S. 141 f.; je mit Hinweisen). Diese unterliegen den Geboten der Sachlichkeit, der Transparenz und der

Verhältnismässigkeit. Behördliche Informationen müssen geeignet sein, zur offenen Meinungsbildung beizutragen und dürfen nicht in dominanter und unverhältnismässiger Art im Sinne eigentlicher Propaganda eine freie Willensbildung der Stimmberechtigten erschweren oder geradezu verunmöglichen (BGE 138 I 61 S. 82 f.; Urteil 1C 412/2007 vom 18. Juli 2008 E. 6, in: ZBl 111/2010 S. 507, mit Hinweisen zu Literatur und Rechtsprechung).
Eine spezielle Regelung findet sich in Art. 10a BPR lediglich für den Bundesrat: Dieser informiert die Stimmberechtigten kontinuierlich über die eidgenössischen Abstimmungsvorlagen (Abs. 1). Er muss dabei die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit beachten (Abs. 2) und die wichtigsten im parlamentarischen Entscheidungsprozess vertretenen Positionen darlegen (E. 3). Er darf keine von der Haltung der Bundesversammlung abweichende Abstimmungsempfehlung abgeben (Abs. 4).

5.2. In den Urteilen 1P.59/1991 vom 11. Dezember 1991 (in: ZBl 94/ 1993 S. 119) und 1P.141/1994 vom 26. Mai 1995 (in: ZBl 97/1996 S. 233; RDAF 1997 I 372) befasste sich das Bundesgericht mit Interventionen von öffentlichen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen im Abstimmungskampf. Es ging davon aus, dass Unternehmen, die - unabhängig von ihrer Organisationsform - direkt oder indirekt unter dem bestimmenden Einfluss eines Gemeinwesens stehen, grundsätzlich zur politischen Neutralität verpflichtet sind (Urteil 1P.141/1994, E. 3c und E. 4b). Eine Stellungnahme sei im Einzelfall zulässig, wenn ein Unternehmen durch die Abstimmung besonders betroffen werde, namentlich in der Umsetzung seines gesetzlichen oder statutarischen Auftrags, und ähnlich einem Privaten in seinen wirtschaftlichen Interessen berührt werde (Urteil 1P.141/1994 E. 3c). In diesen Fällen könne sich das Unternehmen grundsätzlich der auch sonst im Abstimmungskampf verwendeten Informationsmittel bedienen, doch müsse es sich jedenfalls einer gewissen Zurückhaltung befleissigen. Es habe seine Interessen in objektiver und sachlicher Weise zu vertreten und dürfe sich keiner verpönten oder verwerflichen Mittel bedienen. Dazu gehöre 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 werde. Die gebotene Zurückhaltung beurteile sich damit in ähnlicher Weise, wie sie den Gemeinden aufgegeben sei, wenn sie ausnahmsweise in besonderer Weise betroffen und daher zur Intervention berechtigt seien (vgl. BGE 116 Ia 466 E. 4 S. 468 ff.; 108 Ia 155 E. 5b S. 161 f.).

5.3. Dagegen stehen private Äusserungen unter dem Schutz der Meinungsäusserungs- und Pressefreiheit und führen nur ausnahmsweise, bei einer schwerwiegenden Irreführung der Stimmbürger über zentrale Abstimmungsinhalte, zu einer Interventionspflicht der Behörden (vgl. zuletzt Urteil 1C 472/2010 vom 20. Januar 2011 E. 4 mit Hinweisen zu Literatur und Rechtsprechung, in: ZBl 112/2011 S. 375; RDAF 2012 I S. 354) oder einer Aufhebung der Abstimmung (BGE 135 I 292 E. 4.1 S. 295 f. mit Hinweisen).

6.
Die Beschwerdegegnerinnen sind als Aktiengesellschaften privatrechtlich organisiert und werden auch nicht durch ein Gemeinwesen beherrscht. Sie nehmen jedoch im Bereich der sozialen Krankenversicherung öffentliche Aufgaben wahr (Art. 1a des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 [KVG; SR 832.10]) und sind insoweit mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattet (Verfügungsbefugnis gemäss Art. 49 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000 [ATSG; SR 830.1]i.V.m. Art. 1 und 80 KVG). Das Rechtsverhältnis zwischen Versichertem und Versicherer unterliegt im Bereich der obligatorischen Krankenpflegeversicherung dem öffentlichen und nicht dem privaten Recht. Bei der Wahrnehmung ihrer öffentlichen Verwaltungstätigkeit sind die Krankenversicherungen an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen (Art. 35 Abs. 2 BV; BGE 138 I 289 E. 2.8.1 S. 294).

6.1. In einem Gutachten vom 21. Juni 2007 (VPB 2007.20 S. 352-375, insbes. S. 371 f.) kommt das Bundesamt für Justiz (BJ) daher zum Ergebnis, dass die Krankenversicherungen an die Grundsätze für behördliche Intervention im Vorfeld von Abstimmungen gebunden sind. Danach dürfen sich die Krankenversicherungen prinzipiell nicht in Abstimmungskämpfe einmischen, es sei denn, es lägen hierfür triftige Gründe vor, namentlich wenn sie durch die Abstimmung besonders betroffen werden. In diesem Fall seien die Krankenversicherer jedoch zur Zurückhaltung verpflichtet und müssten sich an die Grundsätze der Sachlichkeit, der Transparenz

und der Verhältnismässigkeit halten. Unzulässig sei insbesondere eine verdeckte Finanzierung des Abstimmungskampfs. Zudem verpflichte Art. 13 Abs. 2 lit. a KVG die Krankenversicherer ausdrücklich, die Mittel der sozialen Krankenversicherung nur zu deren Zwecken zu verwenden. Die Verwendung von Prämiengeldern zur Finanzierung des Abstimmungskampfs sei daher unzulässig.
Diese Grundsätze wurden vom Bundesamt für Gesundheit (BAG) in seinem Kreisschreiben Nr. 7.6 vom 18. März 2008 über "Informationen im Vorfeld von Abstimmungen" zusammengefasst und den Krankenversicherern sowie ihren Rückversicherern und dem Branchenverband santésuisse nahegelegt, sich daran zu halten.
Nach Auffassung des BJ (S. 372) und des BAG (Kreisschreiben S. 3 f.) gelten diese Beschränkungen auch, wenn Krankenversicherer neben der sozialen Krankenversicherung privatrechtliche Zusatzversicherungen betreiben, da für die Stimmberechtigten nicht klar ersichtlich sei, ob die Krankenversicherer als Betreiber der sozialen Krankenversicherung oder als privates Versicherungsunternehmen intervenierten.

6.2. Die Beschwerdegegnerinnen 1-4, 6 und 7 räumen ein, dass sie im Bereich der obligatorischen Krankenpflegeversicherung wie Behörden handeln und daher gewissen Restriktionen unterliegen; dagegen bestreiten sie, zur politischen Neutralität verpflichtet zu sein: Es gehe bei der Abstimmung um die Existenz der Krankenversicherungen; sie seien daher besonders betroffen und müssten die Möglichkeit haben, Stellung zu beziehen.
Die Beschwerdegegnerin 5 stellt die Gleichsetzung von Behörden und Krankenversicherungen im Abstimmungskampf dagegen grundsätzlich in Frage: Die Krankenversicherungen seien keine demokratisch legitimierten, nur dem Gemeinwohl verpflichteten Behörden; sie nähmen nicht als Verwaltungsträger, sondern als Organisationen der Zivilgesellschaft im Vorfeld von Volksabstimmungen Stellung und seien daher eher den politischen Parteien oder wirtschaftlichen Verbänden gleichzusetzen. Dem vernünftigen Bürger dürfe nicht unterstellt werden, einer Stellungnahme eines Krankenversicherers dieselbe Autorität zuzumessen wie etwa einer behördlichen Abstimmungserläuterung. Die Initiative schlage vor, die bestehenden rund 60 Krankenversicherungen durch eine öffentliche Einheitskasse des Bundes ablösen und bedrohe somit deren Existenz. Vor diesem Hintergrund erwarte der Stimmbürger von den Krankenversicherungen eigene Stellungnahmen; diese stellten einen wichtigen Teil einer umfassenden Willensbildung der Stimmbürger dar.

6.3. In der Literatur wird ebenfalls auf die fehlende demokratische Legitimation von öffentlichen Unternehmen hingewiesen, aber es werden daraus unterschiedliche Schlüsse gezogen:
STEPHAN WIDMER (Wahl- und Abstimmungsfreiheit, Diss. Zürich 1989 S. 213 f.) und GEORG MÜLLER (Die innenpolitische Neutralität der kantonalen öffentlichen Unternehmen, ZBl 88/1987 S. 425 ff., insbes. S. 429 ff.) sind der Auffassung, dass sich öffentliche Unternehmen selbst bei besonderer Betroffenheit ganz aus dem Abstimmungskampf heraushalten sollten.
PIERRE TSCHANNEN (Stimmrecht und politische Verständigung: Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie, Basel 1995, N. 194 S. 116) und ANDREAS KLEY-STRULLER (Beeinträchtigungen der Wahl- und Abstimmungsfreiheit durch Dritte, einschliesslich öffentliche Unternehmungen, AJP 1996 S. 286 ff., insbes. S. 290) halten eine Intervention trotz besonderer Betroffenheit für unzulässig, wenn der Status der öffentlichen Unternehmung oder die grundsätzliche Richtung des Leistungsauftrags in Frage stehen: Gehe es um die demokratische Legitimierung ihrer Existenz, bestehe ein Interventionsverbot ähnlich wie bei Wahlen.
Dagegen argumentieren VINCENT MARTENET/THÉOPHILE VON BÜREN (L'information émanant des autorités et des particuliers en vue d'un scrutin, à l'aune de la liberté de vote, ZSR 132/2013 I Heft 1 S. 57 ff., insbes. S. 71), dass die Grundsätze über behördliche Interventionen nur anwendbar seien, wenn die Stellungnahme als staatliche oder behördliche Intervention erkennbar sei; werde diese dagegen von den Stimmberechtigten als Äusserung eines privaten Unternehmens wahrgenommen, rechtfertigten sich keine besonderen Beschränkungen.
Für MICHEL BESSON (Behördliche Information vor Volksabstimmungen: verfassungsrechtliche Anforderungen an die freie Willensbildung der Stimmberechtigten in Bund und Kantonen, Diss. Bern 2002, S. 350) ist entscheidend, ob die Stellungnahme des besonders betroffenen Unternehmens einen Beitrag zu einer "besseren" Willensbildung leisten könne oder nicht. Gerade bei einer für ein öffentliches Unternehmen zentralen Abstimmung hätten die Stimmbürger ein grosses Interesse daran, die Meinung des Unternehmens von diesem selbst zu erfahren. Bezüglich der Modalitäten der Teilnahme gälten die Regeln analog, die das Bundesgericht für Interventionen einer Gemeinde in einem kantonalen Abstimmungskampf entwickelt habe, d.h. die Information müsse sachlich, transparent, fair und verhältnismässig sein; dagegen seien weniger strenge Grundsätze im

Hinblick auf die Ausgewogenheit der Information zu stellen (S. 340).
TOMAS POLEDNA/KERSTIN NOËLLE VOKINGER (Krankenversicherungen und politische Meinungsbildung - Mögliches und Unmögliches, in: Jusletter 19. August 2013) schliessen sich der Auffassung von Besson an (Rz. 79 f.; Rz. 115). Sie bejahen daher ein Interventionsrecht der Krankenversicherer bei Abstimmungen über die Organisation der sozialen Krankenversicherung (Rz. 80). Dabei seien allerdings stets die Grundsätze der Verhältnismässigkeit, der Sachlichkeit, der Fairness und der Transparenz zu beachten (Rz. 112). Eine Ausnahme gelte nur, wenn die KVG-Krankenversicherer deutlich erkennbar als Privatpersonen bzw. als private Zusatzversicherer aufträten (etwa im Sinne von "Ihre Halbprivat- und Privatversicherer"; vgl. Rz. 83 ff. und 113).

7.
Wie bereits dargelegt (oben E. 6), nehmen die Krankenversicherer im Rahmen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung staatliche Aufgaben wahr und handeln damit als Organe der mittelbaren staatlichen Verwaltung, d.h. als Behörden. Dies rechtfertigt es grundsätzlich, sie den Regeln über behördliche Interventionen im Wahlkampf zu unterstellen. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass sie den Versicherten hoheitlich gegenübertreten und insofern auch einen privilegierten Zugang geniessen: Zuschriften der Krankenversicherung können (anders als Post von Wirtschaftsverbänden und Parteien) nicht ungeöffnet weggeworfen werden, da sie wichtige Unterlagen (z.B. Rechnungen für Prämien oder Kostenbeteiligungen) enthalten können. Insofern trifft der Vergleich der Beschwerdegegnerin 5 mit Wirtschaftsverbänden nicht zu.
Die beanstandeten Publikationen wurden in den Kundenmagazinen und Newslettern der Krankenversicherungen publiziert und betreffen die obligatorische Krankenpflegeversicherung. Insofern braucht nicht geprüft zu werden, ob die Grundsätze über behördliche Interventionen im Abstimmungskampf auch für Äusserungen gelten, die eindeutig als Privatperson bzw. als Zusatzversicherer abgegeben werden.

7.1. Wie die Beschwerdegegnerinnen überzeugend darlegen, werden sie durch die bevorstehende Abstimmung in qualifizierter Weise betroffen. In dieser Situation ist mit BESSON und POLEDNA/VOKINGER davon auszugehen, dass ein Interesse der Stimmberechtigten daran besteht, eine Stellungnahme von den bislang mit der obligatorischen Krankenversicherung betrauten, besonders sachkundigen Krankenversicherern selbst zu erhalten, um sich ein umfassendes Bild von der Abstimmungsvorlage zu machen. Dies rechtfertigt es, ihnen die Möglichkeit zur Intervention im Abstimmungskampf um die Einheitskrankenkasse zuzugestehen, entsprechend der Gerichtspraxis zu öffentlichen Unternehmen bzw. der Intervention von Gemeinden in kantonalen Abstimmungskämpfen.

7.2. Bei ihren Interventionen müssen sie die Grundsätze der Transparenz, der Sachlichkeit und der Verhältnismässigkeit beachten. Überdies dürfen sie gemäss Art. 13 Abs. 2 lit. a KVG keine Mittel der sozialen Krankenversicherung einsetzen (eine Verletzung dieses Verbots wird vorliegend von den Beschwerdeführern nicht geltend gemacht).
Diese Grundsätze gelten nicht nur für eigene Stellungnahmen der Krankenversicherer, sondern auch, wenn in Kundenmagazinen Interviews mit Politikern oder Experten veröffentlicht werden, die sich kritisch zur Initiative äussern. Zwar können diese als Privatpersonen den verfassungsrechtlichen Schutz der Meinungsfreiheit beanspruchen. Die Krankenversicherungen sind jedoch für den Inhalt ihrer Kundenmagazine verantwortlich und müssen notfalls auf den Abdruck von Äusserungen verzichten, die den erwähnten Grundsätzen widersprechen, oder sie ergänzen bzw. korrigieren.

7.3. Wie die Bundeskanzlei in ihrer Vernehmlassung überzeugend darlegt, bedeutet das Gebot der Sachlichkeit nicht, dass die Krankenversicherer Pro- und Contra-Argumente in gleicher Ausführlichkeit und völlig ausgewogen darlegen müssten: Wird ihnen aufgrund ihrer besonderen Betroffenheit erlaubt, in den Abstimmungskampf zu intervenieren, so sind sie befugt, ihren eigenen Standpunkt zu vertreten. Dabei müssen sie jedoch sachlich argumentieren. Sie dürfen weder über den Zweck und die Tragweite der Initiative falsch orientieren, noch für die Meinungsbildung bedeutende Gegebenheiten verschweigen oder Argumente von gegnerischen Referendums- oder Initiativkomitees falsch wiedergeben (BGE 138 I 61 E. 6.2 S. 83 mit Hinweisen). Bei negativen Bewertungen (z.B. von Argumenten des Initiativkomitees) müssen hierfür gute Gründe bestehen (vgl. Urteil 1P.3/1997 vom 3. Juni 1997 E. 3, in: ZBl 99/1998 S. 85; RDAF 1999 I S. 439; BESSON, a.a.O., S. 189).

7.4. Dabei müssen sich die Krankenversicherungen Zurückhaltung auferlegen. Sie dürfen die Abstimmungskampagne nicht durch den Einsatz unverhältnismässig hoher finanzieller Mittel oder besonders intensiver Werbemethoden beherrschen (vgl. Urteil 1P.141/1994 vom 26. Mai 1995 E. 6d, in: ZBl 97/1998 S. 233; RDAF 1997 I S. 372; Urteil 1P.59/1991 vom 11. Dezember 1991 E. 5c, in: ZBl 94/1993 119 E. 5c), d.h. sie dürfen nicht als bestimmender Akteur einer Kampagne auftreten (POLEDNA/VOKINGER a.a.O. Rz. 64), weil dies die gebotene Offenheit der Auseinandersetzung gefährden würde (Grundsatz der Verhältnismässigkeit).

7.5. Schliesslich müssen die Stimmberechtigten um die Herkunft der Information von einer Krankenversicherung wissen (Prinzip der Transparenz). Nur so können sie deren Stellenwert einschätzen und sie mit Informationen und Stellungnahmen anderer Stellen (z.B. Gesundheitsdirektoren, Ärzte-, Verbraucher- und Patientenorganisationen, etc.) konfrontieren, um sich ein umfassendes Bild zu verschaffen.

8.
Unter diesen Aspekten sind im Folgenden die Rügen der Beschwerdeführer zu prüfen.

8.1. Soweit die Beschwerdeführer eine Verletzung der politischen Neutralität rügen, weil die Beschwerdegegnerinnen eine eigene, die Vorlage ablehnende Meinung abgegeben haben, sind die Beschwerden unbegründet: Nach dem oben Gesagten sind die Krankenversicherungen befugt, einen eigenen Standpunkt zu vertreten, und dürfen in ihren Magazinen auch Interviews abdrucken, in denen sich die befragten Personen kritisch (aber sachlich) zur Initiative äussern.
Wird allerdings - wie im CSS Magazin 2/2014 - ein ganzes Dossier mit mehreren Interviews und Artikeln zur Initiative präsentiert, gebietet der Grundsatz der Sachlichkeit grundsätzlich, dass zumindest auch Befürworter der Initiative zu Wort kommen (wie beispielsweise im Gesundheitsmagazin Senso der Helsana, Nr. 1/März 2014 und Nr. 2/Juni 2014 geschehen), da ansonsten beim Leser der unzutreffende Eindruck entstehen könnte, dass die Initiative von Gesundheitsfachleuten und -politikern einhellig abgelehnt wird.

8.2. Mangels genügender Begründung ist auf die Rüge der Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzips nicht einzutreten: Die Beschwerdegegner begründen dies lediglich mit der einseitigen Stellungnahme gegen die Einheitskasse, ohne darzulegen, dass die in den Kundenmagazinen der Beschwerdegegnerinnen publizierten Beiträge nach Anzahl, Umfang, zeitlicher Abfolge, finanziellem Aufwand, eingesetzten Werbemethoden oder aus anderen Gründen unverhältnismässig sind. Die blosse Bezeichnung als "Abstimmungsschlacht" genügt dafür nicht.

8.3. Die Rüge der fehlenden Transparenz ist abzuweisen, soweit darauf überhaupt einzutreten ist. Aufgrund ihrer Platzierung in den Kundenmagazinen der Beschwerdegegnerinnen werden die Stellungnahmen - auch sofern sie von Dritten stammen - den Krankenversicherungen als Herausgeberinnen zugeordnet.

8.4. Schliesslich rügen die Beschwerdeführer eine Verletzung des Gebots der Sachlichkeit. Zwar dürfen an die Beschwerdebegründung aufgrund der kurzen Beschwerdefristen (Art. 77 Abs. 2 BPR; Art. 100 Abs. 3 lit. b BGG) keine übertriebenen Anforderungen gestellt werden. Dennoch darf erwartet werden, dass die Beschwerdeführer zumindest kurz darlegen, weshalb die beanstandeten Behauptungen oder Vergleiche falsch, verzerrt, polemisch oder aus anderen Gründen unsachlich seien. Die pauschale Kritik als unsachlich, einseitig, "perfid", "an den Haaren herbeigezogen" oder als "politische Propaganda" genügt hierfür nicht.

8.4.1. Beachtlich erscheint dagegen der Einwand, dass der im CSS-Magazin 2/2014 publizierte Artikel "Was ist faul im Staate England?" zum nationalen Gesundheitsdienst NHS einen sachfremden Vergleich zwischen der möglichen Einführung der Einheitskasse und dem staatlichen Gesundheitssystem in England enthält. Auch wenn dieser Vergleich nicht ausdrücklich ausgesprochen wird, suggeriert doch die Platzierung des Artikels im Dossier zur Einheitskasse, dass die Initiative ein ähnliches System in der Schweiz anstrebt.

8.4.2. Die Beschwerdeführer rügen ferner das im CSS-Magazin 2/2014 erschienene Foto mit dem Text: "Dank Kundenorientierung erhalten bei der CSS alle Versicherten nicht Einheitsware, sondern ein massgeschneidertes

Angebot". Das Foto zeige eine adrett gekleidete junge Frau neben einem als Clown oder Trottel dargestellten Mann. Tatsächlich wirkt der mit einem grauen, schlecht passenden Anzug gekleidete Mann, der mit der Einheitskasse assoziiert wird, unprofessionell. Immerhin besteht ein Zusammenhang des Bildes mit dem Text ("Einheitsware" contra "massgeschneidertes Angebot"), weshalb es an der Grenze des Zulässigen liegt.

8.4.3. Die Äusserung des Generaldirektors der Assura Bruno Ehrler im Assura mag' Nr. 1, wonach die Verteidiger der Krankenversicherung in ihrer gegenwärtigen Form es für "abenteuerlich" hielten, ein bewährtes System zugunsten einer staatlichen Organisation mit unklaren Konturen aufzugeben, ist zwar zugespitzt, verletzt aber per se nicht das Sachlichkeitsgebot. Es kann daher offenbleiben, ob es sich um eine zutreffende Zusammenfassung der Botschaft des Bundesrats vom 20. September 2013 handelt, wie die Beschwerdegegnerin 7 geltend macht.

8.4.4. Ähnliches gilt für den Satz im Kommentar des VR Präsidenten der Helsana im Magazin senso 1/2014 "Gegen Staatsmedizin": "Merke: Gesundheitssysteme mit einer Einheitskasse führen zwangsläufig zu Staatsmedizin - sie begünstigen eine Zweiklassenmedizin". Diese plakative Behauptung wäre für sich allein genommen unsachlich; sie wird jedoch durch die vorangegangenen Hinweise auf Erfahrungen in anderen Ländern näher begründet und durch die auf derselben Seite abgedruckte Stellungnahme der Gesundheitsökonomin Anna Sax zugunsten der Einheitskasse relativiert.

8.4.5. Der Vorwurf von Suggestivfragen in der Kundenzeitschrift aktuell der Swica (Februar 2014) erscheint nicht völlig unberechtigt, dienen doch die gestellten Fragen in erster Linie als Vehikel, um in den Antworten Argumente gegen die Einheitskasse zu entwickeln. Insgesamt ist jedoch für den Leser aufgrund des Kontexts und der Überschrift "... unsere Antworten" klar, dass es sich um eine Stellungnahme aus Sicht der Krankenversicherung handelt.

9.
Nach dem Gesagten kann auf die Beschwerden überwiegend mangels substanziierter Begründung nicht eingetreten werden. Zwar lässt sich über die Sachlichkeit einzelner Beiträge streiten. Sie sind jedoch aufgrund ihrer Platzierung im Kundenmagazin klar den Krankenversicherungen zuzuordnen und somit als Stellungnahmen einer von der Initiative bedrohten Organisation erkennbar. Angesichts der intensiv geführten Diskussion um die Einheitskasse, in der auch einflussreiche Befürworter der Initiative zu Wort kommen, erscheinen die beanstandeten Äusserungen weder für sich allein, noch zusammengenommen geeignet, das Resultat der Abstimmung wesentlich zu beeinflussen. Den Befürwortern der Einheitskasse blieb genügend Zeit, um gewisse Verzerrungen oder einseitige Argumentationen aus ihrer Sicht zu kommentieren bzw. richtigzustellen. Dies führt zur Abweisung der Stimmrechtsbeschwerden (vgl. Art. 79 Abs. 2bis BPR), soweit darauf einzutreten ist.
Zu betonen ist, dass sich die Beurteilung ausschliesslich auf die in den vorliegenden Beschwerden mit genügender Begründung gerügten Unterlagen bezieht.
Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 66 BGG). Dagegen haben die Beschwerdegegnerinnen als mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betrauten Organisationen keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Verfahren 1C 372/2014 und 1C 373/2014 werden vereinigt.

2.
Die Beschwerden werden abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

3.
Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.– werden den Beschwerdeführern je zur Hälfte (ausmachend Fr. 1'000.–) auferlegt.

4.
Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

5.
Dieses Urteil wird den Parteien, der Schweizerischen Bundeskanzlei und den Regierungsräten der Kantone Basel-Stadt und Bern schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 4. September 2014

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Die Gerichtsschreiberin: Gerber