

Vorlage Stadtparlament

Datum	8. August 2017
Beschluss Nr.	726
Aktenplan	152.15.13 Stadtparlament: Einfache Anfragen

Einfache Anfrage Donat Kuratli: „Beeinflussung in der Meinungsbildung durch die Stadt bei Abstimmungen“; Beantwortung

Am 18. Mai 2017 reichte Donat Kuratli die beiliegende Einfache Anfrage betreffend „Beeinflussung in der Meinungsbildung durch die Stadt bei Abstimmungen“ ein.

Der Stadtrat beantwortet die Einfache Anfrage wie folgt:

1 Rechtlicher Rahmen für eine Intervention des untergeordneten Gemeinwesens

Im Rahmen der Einfachen Anfrage ist zu klären, unter welchen Voraussetzungen und in welcher Intensität der Stadtrat Einfluss auf die Meinungsbildung im Vorfeld kantonaler oder nationaler Abstimmungen nehmen darf. Die Teilnahme des Stadtrats am Abstimmungskampf im Zusammenhang mit städtischen Vorlagen ist demgegenüber nicht Gegenstand der Einfachen Anfrage.¹

1.1 Abstimmungsfreiheit

Bereits die Bundesverfassung schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe.² Es soll garantiert werden, dass jede Stimmbürgerin bzw. jeder Stimmbürger ihren bzw. seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen kann. Damit soll verhindert werden, dass das Ergebnis eines Urnengangs unter anderem durch eine unzulässige Beeinflussung der Willensbildung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger im Vorfeld von Urnengängen verfälscht wird. Durch diese Bestimmung wird mitunter das Engagement der Behörden im Abstimmungs- und Wahlkampf begrenzt.³

1.2 Bundesgerichtliche Rechtsprechung

Zu dieser Verfassungsbestimmung hat sich eine umfassende Rechtsprechung des Bundesgerichts entwickelt. Interventionen von Gemeinden in einem kantonalen oder nationalen Abstimmungskampf sind demnach lediglich dann zulässig, wenn die Gemeinde und ihre Stimmbürgerinnen und Stimm-

¹ Diese Unterscheidung ist von Bedeutung, da den Behörden in Bezug auf Sachabstimmungen im eigenen Gemeinwesen zwar eine gewisse Beratungs- und Informationsfunktion zukommt. So sind insbesondere Abstimmungserläuterungen generell zulässig, sofern sie objektiv und hinreichend vollständig sind (vgl. STEINMANN, St.Galler Kommentar zu Art. 34 BV, Rz. 24; BGE 129 I 232 Erw. 4.2.1 mit weiteren Hinweisen). Ein weitergehendes Eingreifen ist aber nur in Ausnahmefällen zulässig, wenn triftige Gründe für eine solche Intervention gegeben sind. Das Bundesgericht hat in neueren Entscheiden diese Praxis jedoch etwas gelockert.

² Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV).

³ KLEY, in: Biaggini/Gächter/Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, 2. Aufl., § 42 N 73; BGE 119 Ia 271 Erw. 3a.

bürger am Ausgang der Abstimmung ein unmittelbares und besonderes Interesse haben, das jenes der übrigen Gemeinden des Kantons bei Weitem übersteigt.⁴ Ein solches Interesse ist vorwiegend in jenen Fällen denkbar, wo es direkt oder indirekt um ein konkretes Projekt (insbesondere Infrastrukturprojekt) auf dem Gemeindegebiet geht. Bei solchen Fragen kann es sogar dem Informationsbedürfnis der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger entsprechen, auch den Standpunkt der betroffenen Gemeinde von dieser selbst zu erfahren.⁵ Jedoch ist das Vorhandensein eines solchen Interesses gemäss aktueller bundesgerichtlicher Rechtsprechung auch bei generell-abstrakten Vorlagen nicht von vornherein ausgeschlossen.⁶

Sofern diese Voraussetzung erfüllt ist und ein entsprechendes Interesse vorliegt, hat sich die Behörde bei der Intervention an die Gebote der Sachlichkeit, Transparenz, Verhältnismässigkeit und Fairness zu halten.⁷ In Bezug auf die Intensität der Einflussnahme hält die Rechtsprechung fest, dass eine Gemeinde jene Mittel der Meinungsbildung einsetzen darf, die in einem Abstimmungskampf von den Befürwortern und Gegnern der Vorlage üblicherweise verwendet werden.⁸ Sie sei in der Art und Weise ihrer Intervention freier als eine Behörde, die im Hinblick auf eine Sachabstimmung im eigenen Gemeinwesen einen erläuternden Bericht verfasse, auch wenn sie stets gehalten sei, die kommunalen Interessen in objektiver und sachlicher Weise zu vertreten.⁹ Somit darf von der Behörde ein höherer Grad an Objektivität und Sachlichkeit erwartet werden als von privaten politischen Gruppierungen.¹⁰ Die Behörde kann aber insbesondere Stellung zu den Abstimmungsfragen beziehen und muss dabei nicht sämtliche für und gegen eine Vorlage sprechenden Argumente darlegen.¹¹

1.3 Explizite städtische Regelung

Im Kommunikationsreglement der Stadt St.Gallen¹² wird ausdrücklich geregelt, dass die Einflussnahme auf die politische Diskussion den für die Stadt als öffentliches Gemeinwesen geltenden erhöhten Anforderungen an Sachgerechtigkeit und Fairness zu genügen habe und der Stadtrat (sowie die Verwaltung) im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen die Grenzen, die einem behördlichen Eingreifen in die Diskussion gesetzt sind, beachte.¹³ Der Stadtrat ist sich seiner beschränkten Einflussmöglichkeiten somit durchaus bewusst und respektiert diese Grenzen. Entsprechend hat er – in Bezug auf Interventionen bei eigenen Sachabstimmungen – im Jahr 2007 auch einen Grundsatzbeschluss gefällt, wonach er sich insbesondere während der Abstimmungsphase in Zurückhaltung übt.

2 Unzulässige Einflussnahme durch „watt-bin-ich“-Kampagne?

In Bezug auf die Kampagne „watt-bin-ich“ ist anzumerken, dass diese Kampagne nichts mit der Abstimmung über das eidgenössische Energiegesetz zu tun hat. „Watt-bin-ich“ wurde anlässlich des zehnjährigen Bestehens des städtischen Energiekonzepts lanciert und soll die Fortschritte in der Energiewende aufzeigen. Die Ziele dieser kommunalen Energiestrategie¹⁴ sind in Art. 3^{bis} der Ge-

⁴ Ausführlich hierzu: LANGER, Kantonale Interventionen bei eidgenössischen Abstimmungskämpfen, ZBI 118/2017, S. 190; BESSON, Behördliche Information vor Volksabstimmungen, Bern 2003, S. 338; BGE 143 I 78 Erw. 4.4.

⁵ Entscheid des Bundesrats vom 22. November 2006 Erw. 3.3.2, in: ZBI 108/2007, S. 328.

⁶ BGE 143 I 78 Erw. 4.6; kritisch äussert sich hierzu BESSON, a.a.O., S. 338 f.

⁷ BESSON, a.a.O., S. 340.

⁸ BGE 143 I 78 Erw. 4.4. Der Einsatz der finanziellen Mittel muss jedoch verhältnismässig sein und die „Waffengleichheit“ mit Privaten gewahrt bleiben (vgl. BESSON, a.a.O., S. 342).

⁹ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, 9. Aufl., N 1394; BGE 143 I 78 Erw. 4.4.

¹⁰ BGE 108 Ia 155 Erw. 5b.

¹¹ BGE 143 I 78 Erw. 6.2; BGE 108 Ia 155 Erw. 5b.

¹² Reglement über die Kommunikation des Stadtrates und der städtischen Verwaltung vom 1. Mai 2001, sRS 123.1.

¹³ Art. 10 und 11 des Kommunikationsreglements.

¹⁴ Energieeffizienz, Versorgungssicherheit und Ausstieg aus der Atomenergie.

meindeordnung¹⁵ und im städtischen Energiereglement¹⁶ verankert. Demgegenüber ging es bei der Abstimmung vom 21. Mai 2017 um eine Totalrevision des eidgenössischen Energiegesetzes. Mit der städtischen Kampagne wird denn auch überhaupt keine Abstimmungsempfehlung oder Handlungsanweisung abgegeben, weshalb sie bereits deshalb ungeeignet ist, den Ausgang der nationalen Abstimmung zu beeinflussen. Vielmehr wurde mit der Kampagne lediglich auf ein bewährtes städtisches Konzept aufmerksam gemacht, welches bereits seit langem besteht und keinen Zusammenhang mit der Totalrevision des eidgenössischen Energiegesetzes hat. Auch war das zeitliche Zusammenfallen der eidgenössischen Abstimmung und des Starts der „watt-bin-ich“-Kampagne nicht geplant. Die Kampagne und deren Zeitraum wurden bereits im Sommer 2016 bestimmt – zu einem Zeitpunkt, als noch nicht einmal klar war, ob überhaupt das Referendum gegen das eidgenössische Energiegesetz ergriffen wird. Dass sich die Kampagne nicht auf den Abstimmungskampf im Mai bezog, zeigt sich auch darin, dass sie andauert und auch weitergeführt wird.

Aufgrund der Ausführungen kann eine Verletzung der Abstimmungsfreiheit deshalb – mangels eines Zusammenhangs zwischen der Kampagne und der eidgenössischen Abstimmung – zum Vornherein ausgeschlossen werden.

Der Stadtpräsident:
Scheitlin

Der Stadtschreiber:
Linke

Beilage:
Einfache Anfrage vom 18. Mai 2017

¹⁵ sRS 111.1.

¹⁶ sRS 511.2.