

Einfache Anfrage Reimann-Wil vom 29. August 2005  
(Wortlaut anschliessend)

## **Mitwirkung von Regierung und Verwaltung in Abstimmungskämpfen**

Schriftliche Antwort der Regierung vom 15. November 2005

In seiner Einfachen Anfrage vom 29. August 2005 bezieht sich Lukas Reimann-Wil auf das Engagement der St.Galler Regierung im Rahmen der eidgenössischen Abstimmung vom 25. September 2005 zur Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die neuen EU-Staaten und die Umsetzung der flankierenden Massnahmen. In der Anfrage wird eine Ergänzung der Kantonsverfassung mit einer Bestimmung vorgeschlagen, die das Verhalten von Regierungsmitgliedern und Angehörigen der Verwaltung nach Abschluss der parlamentarischen Beratungen regeln soll.

Die Regierung beantwortet die Fragen wie folgt:

1. Die vorgeschlagene Bestimmung widerspricht in Bst. a und b inhaltlich den verfassungsrechtlich verankerten Grundrechten und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Das in Art. 34 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) und in Art. 2 Bst. x der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) verankerte Grundrecht der Wahl- und Abstimmungsfreiheit schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. Die Stimmbürgerschaft hat einen Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmbürgerschaft zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung folgt aus Art. 34 Abs. 2 BV eine Verpflichtung der Behörden zur korrekten und zurückhaltenden Information im Vorfeld von Abstimmungen. Bei Sachentscheiden kommt den Behörden dabei auch eine Beratungsfunktion zu. Dem Erfordernis der Sachlichkeit entsprechen die Behörden, wenn ihre Aussagen abgewogen sind und beachtliche Gründe für die Aussagen sprechen, wenn sie ein umfassendes Bild über die Vorlage vermitteln und den Stimmberechtigten eine Beurteilung ermöglichen. Eine behördliche Teilnahme an der Willensbildung liegt im Interesse der vom Grundrecht der Wahl- und Abstimmungsfreiheit zu schützenden möglichst optimalen Willensbildungsprozesse. Es ist durchaus üblich und nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zulässig, dass Behördemitglieder bei der Unterzeichnung von Aufrufen als Mitglieder von Abstimmungskomitees oder bei persönlichen Interventionen, namentlich in den Medien, ihren Namen auch mit ihrer Funktion in Verbindung bringen. Sie heben damit ihre besondere Sachkunde hervor und unterstreichen ihr Engagement für öffentliche Interessen. Verfassungsrechtlich zulässig und geboten ist jede Teilnahme der Behörden im Vorfeld der Abstimmung, die zu einer fairen, offenen und transparenten Auseinandersetzung vor Abstimmungen führt und der Stimmbürgerschaft als Orientierungshilfe dient. Behördliche Information dient dazu, dass sich die Stimmberechtigten ein Bild über die Vorlage machen können. Für das einzelne Behördenmitglied gilt, dass es als Privatperson die Meinungsäusserungsfreiheit auch in politischen Angelegenheiten geniesst. Ein Regierungsmitglied darf daher auch als Privatperson öffentlich zu einer Vorlage Stellung nehmen und sich an einem Abstimmungskampf beteiligen.

Was die Bst. c und d des Vorschlags betrifft, wird die ohnehin geltende bundesgerichtliche Rechtsprechung festgehalten, so dass die Bestimmung ohne normativen Gehalt wäre. Formal käme ihr überdies kein Verfassungsrang zu.

Insgesamt ist festzustellen, dass die vorgeschlagene Bestimmung untauglich und ungeeignet zur Aufnahme in die Kantonsverfassung ist, da sie grundrechtswidrig wäre, die Gewährleistung der freien Willensbildung im Vorfeld von Abstimmungen gefährden und der behördlichen Informationspflicht widersprechen würde.

2. a) Die Regierung weist den Ausdruck «Propaganda-Tätigkeit» in Bezug auf ihre Aufgabewahrnehmung im Vorfeld der Abstimmung zum Abkommen über die Personenfreizügigkeit mit aller Entschiedenheit zurück. In Bezug auf ihr Engagement im Rahmen der Abstimmungsvorlage zum Abkommen über die Personenfreizügigkeit kann in keiner Art und Weise von einer Einmischung der Regierung in den Abstimmungskampf gesprochen werden. Die Regierung ist einzig ihrer Verpflichtung zur sachlichen und ausgewogenen Information nachgekommen. Angesichts der Komplexität des Abstimmungsgegenstandes und der Tragweite des Abkommens auch für den Kanton St.Gallen, seine Gemeinden und privaten Unternehmen sowie der Stellung St.Gallens als Grenzkanton muss das Informationsbedürfnis der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger als speziell ausgeprägt bezeichnet werden. Die Medienkonferenz war besonders geeignet, um die breite Öffentlichkeit in sachlicher, verhältnismässiger und transparenter Art und Weise über die Abstimmungsvorlage zu orientieren. Wenn darüber hinaus einzelne Regierungsmitglieder an Abstimmungsveranstaltungen der befürwortenden Komitees teilgenommen oder Inserate von Wirtschaftsverbänden unterzeichnet haben, haben sie dies in ihrer Funktion als Privatperson getan, was im Sinn der Ausführungen unter Ziff. 1 dieser Antwort nicht zu beanstanden ist.  
  
b) Als genereller Rahmen für die Mitwirkung von Regierung sowie Regierungsmitgliedern und Angehörigen der Staatsverwaltung gilt die dargelegte bundesgerichtliche Rechtsprechung. Dabei sollen Regierung und Verwaltung ihr Wissen darlegen, die Zusammenhänge aufzeigen, ihren Standpunkt begründen und bei ihrer Informationstätigkeit die Grundsätze von Kontinuität, Transparenz, Sachlichkeit und Verhältnismässigkeit beachten. Diesen Grundsätzen hat die Regierung bei ihrem Engagement im Vorfeld der Abstimmungsvorlage zur Ausdehnung der Personenfreizügigkeit uneingeschränkt nachgelebt.
3. Die Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren (VDK) sprach sich am 30. Juni 2005 einstimmig für die Unterstützung der Abstimmungsvorlage zum Abkommen über die Personenfreizügigkeit aus. Schon lange zuvor hat sich der Dachverband der Schweizer Wirtschaft, die economiesuisse, auf regionaler und nationaler Ebene für die Abstimmungsvorlage eingesetzt. Nach dem entsprechenden Beschluss der VDK stellte die economiesuisse den Mitgliedern der VDK Inserateraum für die Abstimmungskampagne zur Verfügung. Die angefragten Regierungsmitglieder entschieden in eigenem Ermessen, ob sie sich für diese Inserateaktion zur Verfügung stellen. In welcher Höhe sich die Kosten für die Kampagne der economiesuisse bewegten und wie viel spezifisch für die Inserate mit dem Vorsteher des st.gallischen Volkswirtschaftsdepartementes ausgegeben wurde, ist nicht bekannt. Die Regierung sieht sich auch nicht veranlasst, eine diesbezügliche Anfrage an die economiesuisse zu richten, die zudem auch nicht zur Auskunftserteilung verpflichtet werden könnte.
4. Der Vorsteher des Finanzdepartementes wurde vom «Forum Finanzplatz Schweiz» angefragt, ob er bereit sei, an der Inserateaktion zur Abstimmung über die Personenfreizügigkeit teilzunehmen. Mit der Teilnahme waren keine finanziellen Verpflichtungen verbunden. In welcher Höhe sich die Kosten für die Kampagne des «Forums Finanzplatz» bewegten und wie viel spezifisch für die Inserate mit dem Vorsteher des Finanzdepartementes ausgegeben wurde, ist nicht bekannt. Die Regierung erachtet es nicht als ihre Angelegenheit, beim «Forum Finanzplatz» nachzufragen. Dieses wäre auch nicht zur Auskunftserteilung verpflichtet.

5. Die Regierung hat sich keine Abstimmungskampagnen von Dritten bezahlen lassen. Nur an die Kampagne der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) in Sachen Steuerpaket 2004 des Bundes leisteten nebst den Kantonen auch Drittinstitutionen Beiträge.

15. November 2005

Wortlaut der Einfachen Anfrage 61.05.20

### **Einfach Anfrage Reimann-Wil: «Behördenpropaganda**

Obwohl das Abkommen über die Personenfreizügigkeit eine aussenpolitische Angelegenheit und damit eindeutig Bundessache ist, hat sich der Regierungsrat des Kantons St.Gallen im Zuge des Abstimmungskampfes zur Ost-Personenfreizügigkeit aktiv in den Abstimmungskampf eingemischt.

Mittels einer Pressekonferenz hat der Regierungsrat <in corpore> unverhohlen und einseitig die Vorteile dieser Vorlage herausgestrichen und dabei in aussergewöhnlicher Art und Weise Position bezogen. Weiter nahmen zahlreiche Mitglieder der Regierung an Abstimmungsveranstaltungen der befürwortenden Komitees teil. Auch Inserate, welche durch den Wirtschaftsverband economiesuisse bezahlt worden sind, wurden gleich von mehreren Regierungsmitgliedern unterzeichnet. Dabei ist der Eindruck entstanden, dass die St.Galler Regierung vom Wirtschaftsverband abhängig ist. Dieses Verhalten ist einer Regierung unwürdig und staatsrechtlich äusserst bedenklich. Wir entwickeln uns zu einer gekauften Demokratie, wenn sich Magistratspersonen korrumpieren und von den Wirtschaftsverbänden Inserate finanzieren lassen.

Eine Einmischung in Bundesvorlagen ist nur dann legitim, wenn diese den Kanton in spezieller Weise betrifft. Es ist gefährlich, wenn sich die drei Ebenen Gemeinde, Kanton und Bund gegenseitig in ihre politischen Geschäfte einmischen. Damit gefährdet die St.Galler Regierung den Geist unseres föderalistischen Bundesstaates.

Der Regierungsrat und die kantonale Verwaltung sollen alle Bürgerinnen und Bürger des Kantons St.Gallen vertreten. Es geht nicht an, dass eine einseitige Propagandamaschinerie für eine Vorlage in Gang gesetzt wird. Die daraus entstehenden Kosten haben die Steuerzahler zu tragen, notabene auch jene, welche nicht die Meinung der Regierung vertreten. Der Regierungsrat und deren Verwaltung haben den Entscheid des Volkes jedoch zu vollziehen, auch wenn dieser der Meinung des Regierungsrates nicht folgt.

Mit einem aktiven Eingreifen in den Abstimmungskampf greift die Regierung massiv in die verfassungsmässigen Grundrechte des Bürgers ein. So schützen Artikel 34 Abs. 2 der Bundesverfassung und Art. 2x der Kantonsverfassung ausdrücklich <die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe>. Eine aktive Einmischung, welche über eine neutrale Information hinausgeht, ist staatsrechtlich mehr als nur bedenklich, von den Kosten eines solchen einseitigen Handelns einmal abgesehen.

Das Volk erwartet von der Regierung und der Verwaltung eine sachliche Information und die gebotene Zurückhaltung in Abstimmungskämpfen. Um in Zukunft solch massive Ausrutscher der St.Galler Regierung zu verhindern, könnte die Kantonsverfassung wie folgt ergänzt werden:

§31 bis. Nach Abschluss der parlamentarischen Beratungen werden die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe insbesondere wie folgt garantiert:

- a. Der Regierungsrat, die Angehörigen des obersten Kaders der kantonalen Verwaltung und die kantonalen Ämter enthalten sich jeglicher Stellungnahme zu eidgenössischen Volksabstimmungen, welche den Kanton St.Gallen nicht direkt betreffen.
- b. Der Regierungsrat, die Angehörigen des obersten Kaders der kantonalen Verwaltung und die kantonalen Ämter enthalten sich der Informations- und Propagandatätigkeit vor eidgenössischen und kantonalen Volksabstimmungen. Sie enthalten sich insbesondere der Medienauftritte sowie der Teilnahme an Informations- und Abstimmungsveranstaltungen. Davon ausgenommen ist eine einmalige kurze Information der Bevölkerung über die Vor- und Nachteile einer Vorlage durch den federführenden Departementsvorsteher.
- c. Der Kanton und die Gemeinden enthalten sich jeder Finanzierung, Durchführung und Unterstützung von Informationskampagnen und Abstimmungspropaganda sowie der Produktion und Finanzierung von Informations- und Propagandamaterial. Davon ausgenommen ist eine sachliche Broschüre mit den Erläuterungen des Regierungsrates an die Stimmberechtigten, sofern eine Volksabstimmung Kanton und Gemeinden tangiert. Darin sind die befürwortenden und ablehnenden Argumente ausgewogen zu berücksichtigen.
- d. Der Kanton und die Gemeinden arbeiten bei Abstimmungskampagnen nicht mit privatrechtlichen Organisationen zusammen. Sie lassen sich keine Inseratekampagnen finanzieren.

Ich bitte die Regierung in diesem Zusammenhang höflich um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie steht die Regierung zu der hier vorgeschlagenen Verfassungsänderung?
2. Welche Regelungen gelten heute für die Propaganda-Tätigkeit des Regierungsrates?
3. Wie viel hat die Inseratekampagne der Volkswirtschaftsdirektoren mit Regierungsrat Dr. Josef Keller gekostet?
4. Wie viel hat die Inseratekampagne <Forum Finanzplatz> mit Regierungsrat Peter Schönenberger gekostet?
5. Hat sich die Regierung auch schon Kampagnen von anderen privatrechtlichen Organisationen als der economiesuisse bezahlen lassen?»

29. August 2005