



Beantwortung

der Interpellation 20150111, Christoph Grupp, Grüne, «Fragen zur Kommunikation durch den Gemeinderat vor Abstimmungen»

Der Postulant stellt mit seiner Interpellation eine Reihe von Fragen zur Positionierung des Gemeinderates vor einer Gemeindeabstimmung, insbesondere zu den Möglichkeiten des Gemeinderates, sich an der öffentlichen Debatte zu beteiligen. Im Verlaufe der Interpellation wird angemerkt, dass die Position des Gemeinderates vor Abstimmungen im Vergleich zur aktiveren Kommunikation der Befürworter und Gegner regelmässig als passiv empfunden wird. Der Postulant ist sogar der Auffassung, dass die derzeitige Situation den Verdacht aufkommen lässt, dem Gemeinderat würde ein Maulkorb verpasst. Er bezieht sich dabei auf wichtige Abstimmungsvorlagen, die in der letzten Zeit vom Stimmvolk abgelehnt wurden (Budget, Planungen).

Die Interpellation wurde genau elf Tage nach der Abstimmung vom 8. März 2015 vorgelegt, bei welcher das Stimmvolk das Projekt zur Neugestaltung des Bahnhofplatzes mit 61,8% der Stimmen abgelehnt hat (Stimmbeteiligung:35,5%). Zwar wird diese Abstimmungsvorlage nicht explizit im Text der Interpellation erwähnt, aber es wird implizit darauf Bezug genommen, denn nach der Abstimmung gab es Stimmen, die verlautbarten, dass der Gemeinderat das Projekt nicht hinreichend verteidigt habe. Es gilt zu unterstreichen, dass es seit dem 29. März 1992 lediglich drei Ablehnungen gab: Die Ablehnung des Budgets 2014 im Jahre 2013 sowie die Ablehnung eines Verpflichtungskredits für die Gesamtanierung des Kongresshauses im Jahre 1999. Seit diesem Datum wurden 192 andere Abstimmungsvorlagen genehmigt, was einem Prozentsatz von 98,5% der Abstimmungen entspricht. Der Gemeinderat erkennt an, dass die jüngste Ablehnung des Budgets 2014 sowie des Projekts der Neugestaltung des Bahnhofplatzes nach einer lebhaften Abstimmungsdebatte und in einer angespannten Situation erfolgten. Er ist jedoch der Ansicht, sich hinsichtlich der Kommunikation und Information in beiden Fällen korrekt verhalten zu haben.

Wie politische Behörden vor einer Abstimmung kommunizieren, wird grundsätzlich immer genau beobachtet. Generell wird ihnen vorgeworfen, sich zu aktiv in die Debatten einzumischen, was einer Verletzung ihrer Zurückhaltungspflicht gleichkäme. In diesem Zusammenhang erinnern wir uns an die 2004 eingereichte «Maulkorb-Initiative», durch die den Bundesräten und oberen Kadern der Bundesverwaltung verboten werden sollte, im Rahmen einer Abstimmungskampagne Stellung zu nehmen.

Art. 34 der Bundesverfassung gewährleistet die politischen Rechte und schützt die freie Willensbildung. Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts haben die Vollzugsbehörden dennoch das Recht und die Pflicht, einen Beitrag zur politischen Willensbildung zu leisten und eine Abstimmungsempfehlung auszusprechen. Im Rahmen ihrer Informationstätigkeit müssen sie jedoch die folgenden vier Grundsätze beachten: Vollständigkeit, Sachlichkeit, Transparenz und Verhältnismässigkeit. Angesichts dieser Grundsätze kann sich die Veröffentlichung von Anzeigen, Anschlägen oder Flyern auf Papierträger oder in elektronischer Form, die Verbreitung von Videos oder Präsentationen in elektronischer Form und die Zurverfügungstellung von Argumentarien oder vorbereiteten Vorträgen schwierig gestalten. Die Informationstätigkeit der Behörden muss ab dem Zeitpunkt eingestellt werden, an dem die Wahlbotschaften an die Berechtigten versendet werden, d. h. drei Wochen vor dem Wahlakt. Ab diesem Zeitpunkt werden lediglich Kommunikationsmassnahmen geduldet, die zum Ziel haben, Falschinformationen zu korrigieren oder neue Fakten zu präsentieren, die den Wahlausgang beeinflussen können.

Auch die Komplexität der Vorlage oder dessen aussergewöhnliche Beschaffenheit können unter bestimmten Bedingungen eine Intervention der Behörden rechtfertigen. Dahingegen ist eine Kommunikation mit dem Ziel, die Stimmberechtigten aufzurufen, eine Abstimmungsvorlage anzunehmen oder abzulehnen, oder sie im Sinne der Annahme zu beeinflussen, in dieser letzten Phase vor der Abstimmung klar untersagt.

Die Information über einen Abstimmungsgegenstand, durch den die politischen Rechte betroffen werden, ist daher nicht vergleichbar mit anderen Kommunikationsmassnahmen der Behörden wie z. B. die allgemeine Information über staatliche Massnahmen oder die Kommunikation mit dem Ziel, die Öffentlichkeit im Rahmen der staatlichen Politik zur Änderung ihres Verhaltens anzuhalten. Die diesbezügliche Praxis muss sehr viel zurückhaltender sein. Daher kann der Gemeinderat die Ausführungen der Bundeskanzlerin der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Frau Corina Casanova, nur bekräftigen, die im Januar 2015 in einer Rede in Interlaken darlegte, dass sie «für alle Behörden Zurückhaltung in der Praxis für angebracht» hält. Sie unterstrich, dass «die Stimmberechtigten, Politik, Parteien, Komitees und Gerichte empfindlich auf Informationen reagieren, die sie als Propaganda einschätzen; auch das Bundesgericht bezeichnet die Propaganda einer Behörde als unzulässig, wenn sie den Charakter politischer Werbung hat.».

Gemäss der Stadtordnung ist der Stadtrat für Abstimmungsvorlagen zuständig. Auf Antrag des Gemeinderates genehmigt der Stadtrat den Inhalt der Vorlage und legt diese dem Stimmvolk mit einer Abstimmungsempfehlung vor. In diesem Sinne ist die Informationspraxis des Gemeinderates, die darin besteht, vor der Debatte im Stadtrat aktiv über einen Abstimmungsgegenstand zu informieren und sich dann für Rückfragen, z. B. durch die Medien, zur Verfügung zu halten, in doppelter Hinsicht korrekt: Sie ist korrekt in Bezug auf die oben genannten Grundsätze und in Bezug auf die Zuständigkeit für die Abstimmungsvorlage.

Aufgrund dieser Ausführungen ist der Gemeinderat der deutlichen Auffassung, dass eine Abstimmungskampagne zuerst von den politischen Parteien und den betroffenen Organisationen geführt werden muss. Sie sind dafür verantwortlich, die politische Diskussion im Rahmen der Kampagne anzuregen und die Stimmberechtigten zum Urnengang zu motivieren, um eine Abstimmungsvorlage anzunehmen oder abzulehnen. Auch die Medien spielen eine wichtige Rolle als Informationsträger:

1. Erachtet der Gemeinderat den Abstimmungserfolg von kommunalen Vorlagen als gut oder sieht er Bedarf zur Verbesserung?

In Anbetracht der Tatsache, dass seit 1992 knapp 99% der Abstimmungsvorlagen angenommen wurden, erachtet der Gemeinderat den Abstimmungserfolg als hervorragend. In der Tat wurden seit Beginn der Legislaturperiode zwei wichtige Abstimmungsvorlagen abgelehnt. Andere wiederum, wie zum Beispiel die Vorlage über die Gestaltung der Schüssinsel, die Renovation des Krematoriums oder andere, strategische Vorlagen zur Realisation des Campus der Berner Fachhochschule oder der Esplanade wurden von mehr als 70% des Stimmvolkes angenommen. Aus diesem Grunde und in Anbetracht der einleitenden Überlegungen im Sinne der Zurückhaltung bei Abstimmungskampagnen ist der Gemeinderat der Ansicht, dass es keine Veranlassung gibt, seine Kommunikationspraxis im Rahmen der Abstimmungsvorlagen zu ändern. Er ist darüber hinaus der Auffassung, dass er in den vergangenen Jahren die für eine deutlichere und breitere Information erforderlichen Verbesserungen eingeführt hat, indem er insbesondere die Form der Volksbotschaften verändert hat und vermehrt Informationen über Internet veröffentlicht (z. B. als Dossiers zu Grossprojekten, die zur Abstimmung vorgelegt werden, wie das Projekt der Esplanade oder des Campus).

2. Könnte der Erfolg durch eine aktivere Kommunikation verbessert werden?

In Anbetracht der zu Beginn der Beantwortung dargelegten Aspekte, die für die Zurückhaltung im Rahmen der Kommunikation sprechen, ist der Gemeinderat der Auffassung, dass er nicht aktiver handeln darf. Jedoch wird er die Entwicklung der Kommunikationsmittel aufmerksam verfolgen und bei Bedarf die üblichen Botschaften über zukünftige neue Kommunikationskanäle verbreiten. (So werden z. B. seit zwei Jahren alle Mitteilungen des Gemeinderates, auch die Mitteilungen über Abstimmungsvorlagen, systematisch über Twitter verbreitet.)

3. Wie könnte diese aktiviere Kommunikation ausgestaltet werden?

In anderen Städten ist es teilweise so, dass der Gemeinderat im Zeitpunkt des Versandes der Abstimmungsunterlagen (nochmals) eine Medienkonferenz durchführt und über den Abstimmungsgegenstand informiert. Der Gemeinderat verwirft im Falle der Stadt Biel diese Option als systematisches Instrument, da - wie weiter oben dargelegt - die Volksbotschaften und damit die Verantwortung für die zur Abstimmung gebrachten Geschäfte dem Stadtrat obliegt.

4. Welche Möglichkeiten stehen dem Gemeinderat schon jetzt – praktisch, mit verhältnismässigem Aufwand und rechtlich legitimiert – zur Verfügung?

Wie zu Beginn dargelegt kommuniziert der Gemeinderat vor allem in der Phase vor der Debatte im Stadtrat und beachtet dabei die vier Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit. Darüber hinaus beachtet er den Grundsatz der Kontinuität, um die Meinungsfindungsprozesse und die Bildung des politischen Willens langfristig zu gewährleisten. Der Gemeinderat informiert somit im Laufe der Entwicklung des Geschäftes, bis dieses dem Gemeinderat vorgelegt wird. Dies war z. B. beim Bahnhofplatz der Fall, wo vielfach kommuniziert wurde (Medienorientierung, Medienkonferenz, Presseartikel, usw.).

5. Gibt es rechtliche oder andere Einschränkungen, welche zusätzliche sinnvolle Kommunikationsmassnahmen vor Abstimmungen verhindern?

Die Gründe, aus welchen eine Behörde im Rahmen der Kommunikation bei Volksabstimmungskampagnen zurückhaltend vorgehen sollte, wurden im ersten Teil der Beantwortung dargelegt.

6. Wie können allenfalls unter 5. genannte Einschränkungen überwunden werden, welche Änderungen braucht es dazu?

Sofern keine Änderungen der Praxis auf allen Bundesebenen eingeführt und durch die höchsten gerichtlichen Instanzen des Landes genehmigt werden, besteht kein Anlass zu Veränderung.

Biel, den 12. August 2015

Namens des Gemeinderates

Der Stadtpräsident:

Erich Fehr

Der Vize-Stadtschreiber:

Julien Steiner

Interpellation:

Stadtkanzlei/Chancellerie municipale

Fragen zur Kommunikation durch den Gemeinderat vor Abstimmungen

Der Gemeinderat ist gebeten, zu den folgenden Fragen betreffend der Kommunikation der Exekutive vor Abstimmungen zu kommunalen Vorlagen Stellung zu nehmen.

1. Erachtet der Gemeinderat den Abstimmungserfolg von kommunalen Vorlagen als gut oder sieht er Bedarf zur Verbesserung?
2. Könnte der Erfolg durch ein aktivere Kommunikation verbessert werden?
3. Wie könnte diese aktivere Kommunikation ausgestaltet werden?
4. Welche Möglichkeiten stehen dem Gemeinderat schon jetzt – praktisch, mit verhältnismässigem Aufwand und rechtlich legitimiert – zur Verfügung?
5. Gibt es rechtliche oder andere Einschränkungen, welche zusätzliche sinnvolle Kommunikationsmassnahmen vor Abstimmungen verhindern?
6. Wie können allenfalls unter 5. genannte Einschränkungen überwunden werden, welche Änderungen braucht es dazu?

Begründung

Oft entsteht im Vorfeld von Abstimmungen zu Gemeindevorlagen der Eindruck, die Haltung des Gemeinderats sei relativ passiv. Obwohl Gegner wie Befürworter eine aktivere Kommunikation der Argumente Pro und Kontra und damit eine grössere Transparenz durch die Exekutive und die Verwaltung oft begrüssen würden, fällt gerade die Zurückhaltung des Gemeinderats in diesen Situationen auf.

Sicherlich ist der Gemeinderat gehalten, seine Einflussmöglichkeiten nicht über Gebühr zu nutzen. Die aktuelle Situation erweckt allerdings eher den Eindruck, als hätte der Gemeinderat einen Maulkorb. So sind denn in letzter Zeit auch wichtige Vorlagen (Budget, Planungen) vom Volk abgelehnt worden.

Als Vorbild mögen die Auftritte der Landesregierung vor nationalen Abstimmungen gelten, wo über die entsprechenden Medienkanäle und auch anlässlich von Abstimmungsveranstaltungen der Bundesrat eine aktive Kommunikation der Abstimmungsargumente wahrnimmt.

Christoph Grupp, Grüne Biel

Biel, 19. März 2015

