

2005.SR.000129

Motion Fraktion SVP/JSVP (Beat Schori, SVP): Keine Steuergelder für Abstimmungskämpfe; Abschreibung

Am 29. Juni 2006 hat der Stadtrat mit SRB Nr. 343 die folgende Motion der Fraktion SVP/JSVP erheblich erklärt:

In letzter Zeit sind bei Volksabstimmungen auf städtischer Ebene verschiedentlich Komitees in Erscheinung getreten, die auch durch öffentliche Geldquellen finanziert wurden. Ebenso haben Unternehmen, welche im überwiegenden Besitz der öffentlichen Hand stehen mit eigenen PR-Aktivitäten in Abstimmungskämpfe eingegriffen.

Die mediale und öffentliche Präsenz dieser Komitees und Aktivitäten überstieg jene der privaten Trägerinnen und Trägern von Abstimmungskomitees um ein Vielfaches. Letztere haben - finanziert aus Klein- und Kleinstspenden – in der Regel real fast keine Chance, eine annähernd ähnliche öffentliche Präsenz zu erreichen. Mit den freiwilligen Zuwendungen von engagierten Bürgerinnen und Bürgern ist es in der überwiegenden Anzahl von Abstimmungskämpfen nicht möglich, einer durch öffentliche Gelder mitfinanzierten Kampagne mit gleich langen Spiessen entgegen zu treten.

Das Gebot der neutralen Informationspflicht der öffentlichen Hand und der von ihr dominierten Unternehmungen wird auf diese Weise verletzt. Das Gleichgewicht in der demokratischen Auseinandersetzung ist damit nicht mehr gewahrt, was zu Verfälschungen der demokratischen Willensbildung führen kann.

Öffentliche Gelder sollten für die Information der Bürgerinnen und Bürger vor Volksabstimmungen nur dann verwendet werden, wenn bestimmte Grundsätze (Sachlichkeit, Transparenz, Verhältnismässigkeit) eingehalten werden und eine demokratische Kontrolle (durch die Budgetierung und Oberaufsicht durch das Parlament) über die Verwendung dieser Gelder sichergestellt ist.

Diese Kontrollmöglichkeiten bestehen heute im Zusammenhang mit der direkten Informationsstätigkeit von Regierungen und Verwaltungen, nicht aber von verselbstständigten öffentlichen Unternehmungen (wie z.B.: Bern Mobil, ewb etc.).

Aus all diesen Gründen beauftragen wir den Gemeinderat die reglementarischen Voraussetzungen zu schaffen, dass weder mit Steuergeldern noch mit Geldmitteln aus öffentlichen Unternehmen Abstimmungskämpfe geführt werden dürfen.

Bern, 19. Mai 2005

Motion Fraktion SVP/JSVP (Beat Schori, SVP), Erich Ryter, Simon Glauser, Margrit Thomet, Erich J. Hess, Peter Bühler, Rudolf Friedli, Ueli Jaisli, Thomas Weil, Stephan Hügli-Schaad, Karin Feuz-Ramseyer, Sandra Wyss, Ernst Stauffer, Jacqueline Gafner Wasem, Thomas Balmer, Ueli Haudenschild, Dolores Dana, Heinz Rub, Ueli Stüchelberger, Reto Nause, Christian Wasserfallen, Christoph Müller, Markus Blatter, Anna Magdalena Linder, Conradin Conzetti, Nadia Omar, Anna Coninx, Barbara Streit-Stettler, Martin Trachsel, Dieter Beyeler

Bericht des Gemeinderats

Die am 19. Mai 2005 eingereichte Motion «Keine Steuergelder für Abstimmungskämpfe» verlangt, dass die stadt eigenen Betriebe keine Gelder für Abstimmungskämpfe aufwerfen. Von der Motion betroffen sind die Städtischen Verkehrsbetriebe (BERNMOBIL) und Energie Wasser Bern (ewb).

Der Gemeinderat teilt das Anliegen der Motion inhaltlich. Dennoch beantragte er am 10. Mai 2006 die Ablehnung der Motion, mit der Begründung, dass sie die Regelung eines Gegenstands verlangt, der auf eidgenössischer und kantonaler Ebene bereits umfassend geregelt ist. Nachdem der Stadtrat die Motion am 29. Juni 2006 erheblich erklärt hatte, beantragte der Gemeinderat mehrere Male eine Fristerstreckung für die Umsetzung, um diese im Rahmen weiterer pendenten Teilrevisionen zu prüfen.

Die Abstimmungsfreiheit ist in Artikel 34 Absatz 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) grundrechtlich verankert. Sie gibt den Stimmberechtigten Anspruch darauf, ihre Entscheidung in einem möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen zu können (BGE 130 I 290 E. 3.1). Kein Abstimmungsergebnis soll anerkannt werden, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt (BGE 139 I 2 E. 6.1). Die Behörden haben im Vorfeld von Urnengängen deshalb allgemein Zurückhaltung zu üben (BGE 129 I 232 E. 4.2.1). Einseitige behördliche Propaganda ist verboten. Gleichzeitig kommt den Behörden aber eine Informationspflicht zu (für den Bund Art. 10a Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte [BPR; SR 161.1], für den Kanton Bern Art. 44 Abs. 1 des Gesetzes vom 5. Juni 2012 über die politischen Rechte [PRG; BSG 141.1] und für die Stadt Bern Art. 106 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998 [GO; SSSB 101.1]).

Im Spannungsfeld zwischen Informationspflicht und Propagandaverbot kommt den Grundsätzen der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit eine zentrale Bedeutung zu. Diese in der Rechtsprechung entwickelten Informationsgrundsätze wurden nach der Einreichung der vorliegenden Motion verschiedentlich kodifiziert. So heisst es seit 2009 in Artikel 10a Absatz 2 BPR: «Er (der Bundesrat) beachtet dabei die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit.» Im Jahr 2012 entschied der Grosse Rat einen Artikel mit identischem Wortlaut in das PRG aufzunehmen (vgl. Art. 44 Abs. 2 PRG). Die bundesgerichtliche Praxis zu diesen Grundsätzen ist umfangreich. Eine eidgenössische Volksinitiative, welche die behördliche Information stärker einschränken wollte, wurde 2008 klar abgelehnt (die Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda wurde am 1. Juni 2008 mit 75.2 % Nein-Stimmen abgelehnt).

Für staatlich beherrschte Unternehmen gelten in Abstimmungskämpfen grundsätzlich die gleichen Regeln wie für Behörden, wie das Bundesgericht bereits 1991 das erste Mal festgehalten und 1995 in dem den Kanton Bern betreffenden Fall «Aareschutzinitiative» bestätigt hat (ZBI 94/1993, S. 119 ff. und ZBI 1996, S. 233 ff.). Das bedeutet, dass auch öffentliche und gemischtwirtschaftliche Unternehmen an die innenpolitische Neutralität gebunden sind (Kley-Struller, Beeinträchtigungen der Wahl- und Abstimmungsfreiheit durch Dritte, AJP 1996, S. 290). Sie dürfen zwar in einen Abstimmungskampf intervenieren, wenn sie von der Vorlage besonders betroffen sind, müssen dabei aber eine gewisse Zurückhaltung wahren. Sie haben ihre Interessen sachlich zu vertreten. Im Kanton Bern sind diese in der Rechtsprechung entwickelten Vorgaben auch gesetzlich verankert. Gemäss Artikel 19 Absatz 2 des Gesetzes vom 2. November 1993 über die Information der Bevölkerung (Informationsgesetz; IG; BSG 107.1) informieren öffentliche Unternehmen vor Volksabstimmungen, welche sie direkt betreffen, sachlich und verhältnismässig. Gemäss Absatz 3 enthalten sie sich jeglicher Einflussnahme auf Wahlen und jeder Unterstützung von Parteien, Abstimmungskomitees oder anderen politischen Interessengruppen. Die vom Regierungsrat

ursprünglich geplante weitergehende Einschränkung (Informationsverbot mit Ausnahmen) wurde durch den Grossen Rat abgelehnt, weil die unternehmerische Freiheit der öffentlichen Unternehmen nicht stärker eingeschränkt werden sollte (vgl. Vortrag der Staatskanzlei an den Regierungsrat zuhanden des Grossen Rates betreffend Gesetz über die Information der Bevölkerung (Informationsgesetz; IG) vom März 1992 und Tagblatt des Grossen Rats des Kantons Bern, Jahrgang 1992, Novembersession; S. 1429 ff.).

Die Umsetzung der Motion ist damit gestützt auf übergeordnetes Recht inhaltlich sichergestellt. Eine entsprechende Kodifizierung auf Reglementebene ist weder notwendig noch sinnvoll. Eine Wiederholung der Informationsgrundsätze im Reglement Energie Wasser Bern vom 15. März 2001 (ewb-Reglement; ewr; SSSB 741.1) und im Anstaltsreglement der Städtischen Verkehrsbetriebe vom 28. September 1997 (SVB; SSB 764.11) hätte rein deklaratorischen Charakter, was dem Grundsatz einer schlanken Gesetzgebung widerspricht. Hingegen würde dadurch das Risiko von Normwidersprüchen in Kauf genommen. Auch eine Kodifizierung auf Reglementebene könnte zudem nicht verhindern, dass sich im Einzelfall immer wieder die schwierige Frage stellen kann, welche Informationen für die Meinungsbildung der Stimmbürgerinnen und -bürger notwendig sind und welche eine unzulässige Beeinflussung darstellen.

Seit dem ersten Bericht des Gemeinderats hat sich nicht nur die rechtliche Situation weiter geklärt. Auch die Sachlage und die politischen Prioritäten haben sich seither verändert. Dem Gemeinderat sind in den letzten Jahren keine Fälle bekannt, in denen eine unangemessene Einflussnahme stadteigener Betriebe in Abstimmungskämpfe beanstandet worden wäre. Als die Anstaltsreglemente der Städtischen Verkehrsbetriebe und von Energie Wasser Bern 2020 im Hinblick auf eine Verbesserung der Public Corporate Governance teilrevidiert wurden, war die Informationstätigkeiten von städtischen Unternehmen im Vorfeld von Abstimmungen denn auch im Stadtrat kein Thema mehr.

Aus all diesen Gründen beantragt der Gemeinderat dem Stadtrat die Abschreibung der Motion.

Folgen für das Personal und die Finanzen

Eine Teilrevision der Anstaltsreglemente würde nicht unerhebliche personelle Ressourcen beanspruchen.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, die erheblich erklärte Motion abzuschreiben.

Bern, 21. Dezember 2022

Der Gemeinderat