

Regierungsratsbeschluss

vom 22. Dezember 2020

Nr. 2020/1895

KR.Nr. K 0221/2020 (STK)

Kleine Anfrage Markus Spielmann (FDP.Die Liberalen, Starrkirch-Wil): Ist das Ergreifen eines Referendums gefährlich für den Staat? (11.11.2020) Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird höflich gebeten, die folgenden Fragen zu beantworten:

1. Hat der Regierungsrat im Rahmen der Abstimmung über die Teilrevision des Gesetzes über die Kantonspolizei seine eigenen Richtlinien eingehalten, namentlich hat der Regierungsrat über seine Kampagne, vertreten durch ein Mitglied des Regierungsrats, vorgängig Beschlüsse gefasst, sind seines Erachtens die Grundsätze von Sachlichkeit und Kollegialität stets gewahrt worden?
2. Wenn ja, trägt der Regierungsrat somit das in der Abstimmungskampagne gewählte Vorgehen (Interview, Parteiversammlungen, Polizeiwebsite) und die gemachten Aussagen mit, trägt er beispielsweise die Aussage mit, dass es den Referendumskomitees mit dem Referendum in gefährlicher Weise darum gehe, Misstrauen gegen den Staat zu säen oder dass Anwaltskreise Täterschutz vor Opferschutz stellen?
3. Wenn nein, was gedenkt der Regierungsrat zu tun, um seine eigenen Richtlinien in Zukunft einzuhalten?
4. Hält der Regierungsrat die «Erläuterungen» im Abstimmungsinfo auch bei kritischer Betrachtung für sachlich und objektiv sowie für ausgewogen im Verhältnis zum Raum, der zwei Referendumskomitees eingeräumt wurde. Gibt es für die Zukunft Verbesserungspotential?
5. Von wann bis wann beteiligte sich die Kantonspolizei über ihre Website an der Abstimmungskampagne und hält der Regierungsrat dies für zulässig?

Begründung 11.11.2020: schriftlich.

Behördenpropaganda durch den Regierungsrat war schon oft ein Thema im Kantonsrat (Kleine Anfrage Wyss Flück K 0187/2010, Interpellation Felix Lang I 0164/2013, Interpellation Conti I 0058/2016). Besonders im Nachgang zur Kampagne über die Unternehmenssteuerreform III ging ein Aufschrei durch den Kantonsrat (Auftrag Fraktion SP A 0029/2017, Interpellation Urech I 0012/2017) in dessen Folge das Thema hätte erledigt sein sollen. Der Regierungsrat auferlegte sich selbst Kommunikationsgrundsätze in Wahlen und Abstimmungen.

Gemäss den eigenen Grundsätzen sind Äusserungen durch Regierungsmitglieder zulässig, wenn der Regierungsrat diese vorgängig bewilligt. Dabei ist einerseits dem Grundrecht der Abstimmungsfreiheit Rechnung zu tragen und andererseits das Kollegialitätsprinzip zu wahren. Äusserungen durch Mitglieder des Regierungsrates in kantonalen Abstimmungen sind zulässig im Rahmen des Kollegialprinzips. Die Kriterien der Sachlichkeit, der Verhältnismässigkeit und der Transparenz sind einzuhalten.

Im Rahmen der Abstimmungskampagne zur Teilrevision des Polizeigesetzes hat sich der Regierungsrat wie folgt verhalten:

- Auf der Website der Kantonspolizei wurde für die Gesetzesrevision geworben (letztmals abgerufen am 26.10.2020).

- In der Abstimmungszeitung wird auf den Seiten 2 und 3 sachlich informiert, während auf den Seiten 4, 5 und 7, unterlegt mit Gruselbeispielen, unsachlich für die Kampagne geworben wird. Die Referendumskomitees zusammen erhielten etwas über 3'000 Zeichen Raum.
- Er sandte ein Mitglied zur kontradiktorischen Teilnahme an drei Parteiveranstaltungen.
- In einem Zeitungsinterview mit der MZ sagte Frau Regierungsrätin Schaffner unter anderem:
 - «Es geht den Gegnern darum, Misstrauen gegen den Staat und seine Institutionen zu schüren. Das erachte ich als gefährlich.». Sie wirft damit zwei breit abgestützten Komitees ein verwerfliches Verhalten vor.
 - Ferner sagte sie: «Wir schaffen eben gerade ein Gesetz, das [automatisierte Fahrzeugfahndung] stark einschränkt.». Diese Behauptung lässt sich nicht mit dem Gesetzestext in Einklang bringen.
 - Die Argumente der Referendumsvertreter bezeichnete sie als «absurd».
 - Den Widerstand gegen das Gesetz führte sie auf Anwaltskreise zurück. «Diese schätzen die präventive Arbeit der Polizei offensichtlich nicht. Täterschutz scheint da wichtiger als Opferschutz.». Die Regierungsrätin implizierte somit, dass es «Anwaltskreisen» darum gehe, Opfer hinzunehmen, um Täter zu schützen, man könnte gar implizieren, aus pekuniären Interessen. So oder anders diffamiert die Vertreterin der Regierung eine Berufsgruppe, die sich sachlich begründet Sorgen um die Rechtsstaatlichkeit macht.
 - Betreffend verdeckte Vorermittlung sagte Frau Regierungsrätin Schaffner: «Nun geht es darum, den Anwendungsbereich auf das Internet auszudehnen» obwohl im Gesetzestext (§ 36^{quinquies} Abs. 1) diese Einschränkung nicht besteht.

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1. Vorbemerkungen

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 Stimmberechtigten, weder bei der Bildung noch bei der Äusserung des politischen Willens unter Druck gesetzt oder in unzulässiger Weise beeinflusst zu werden. Die Stimmberechtigten sollen ihre politische Entscheidung gestützt auf einen gesetzeskonformen sowie möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen können. Die Abstimmungsfreiheit gewährleistet die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung (BGE 143 I 78 E. 4.3 S. 82). Aus Art. 34 Abs. 2 BV wird namentlich eine Verpflichtung der Behörden auf korrekte und zurückhaltende Information im Vorfeld von Abstimmungen abgeleitet. Bei Sachabstimmungen im eigenen Gemeinwesen kommt den Behörden eine gewisse Beratungsfunktion zu. Diese nehmen sie mit der Redaktion der Abstimmungserläuterungen, aber auch in anderer Form wahr. Die Behörde ist dabei nicht zur Neutralität verpflichtet und darf eine Abstimmungsempfehlung abgeben. In Einzelfällen ergibt sich aus Art. 34 Abs. 2 BV sogar eine Pflicht der Behörden zur Information (Urteil 1C_247/2018, 1C_248/2018, Seite 7). Heute ist anerkannt, dass es zu den Aufgaben der Behörden gehört, die Öffentlichkeit über die staatlichen Tätigkeiten, inkl. Abstimmungsvorlagen, zu informieren, und dass, wenn informiert wird, dies sachlich und ausgewogen geschehen muss (vgl. BIAGGINI GIOVANNI, BV Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017, N 17 zu Art. 34 BV). Sachlichkeit ist laut Bundesgericht auch dann noch gegeben, wenn die Informationen «trotz einer gewissen Überspitzung nicht unwahr und unsachlich bzw. lediglich ungenau und unvollständig sind» (vgl. BGE 130 I 290, 294 E. 3.2).

3.2. Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Hat der Regierungsrat im Rahmen der Abstimmung über die Teilrevision des Gesetzes über die Kantonspolizei seine eigenen Richtlinien eingehalten, namentlich hat der Regierungsrat über seine Kampagne, vertreten durch ein Mitglied des Regierungsrats, vorgängig Beschlüsse gefasst, sind seines Erachtens die Grundsätze von Sachlichkeit und Kollegialität stets gewahrt worden?

Gemäss den Grundsätzen der Kommunikation des Regierungsrates und seiner Mitglieder bei Wahlen und Abstimmungen (Richtlinien), sind bei kantonalen Abstimmungen schriftliche und mündliche Äusserungen von Einzelmitgliedern im Rahmen des Kollegialprinzips zulässig. Die Kriterien der Sachlichkeit, der Verhältnismässigkeit und der Transparenz sind einzuhalten. Die Behörde ist im Abstimmungskampf grundsätzlich nicht zur Neutralität verpflichtet und darf eine Abstimmungsempfehlung abgeben. Sachlichkeit ist laut Bundesgericht auch dann noch gegeben, wenn die Informationen «trotz einer gewissen Überspitzung nicht unwahr und unsachlich bzw. lediglich ungenau und unvollständig sind» (vgl. BGE 130 I 290, 294 E. 3.2).

Auskunft gab die für dieses Dossier zuständige Departementsvorsteherin. Sie hat uns vorgängig über ihre Engagements im Abstimmungskampf orientiert, was wir zustimmend zu Kenntnis genommen haben. Somit stellt sich die Frage der Kollegialität in zweierlei Hinsicht nicht.

Die Aussagen von Regierungsrätin Susanne Schaffner sind im Lichte des intensiv geführten Abstimmungskampfes zu beurteilen. Im sehr hitzigen Abstimmungskampf waren in verschiedenen Medien zahlreichen Leserbriefe und Kommentare zu finden. Es kam dabei, insbesondere von Vertretern der Referendumskomitees wiederholt zu unzutreffenden, sachlich objektiv falschen und somit irreführenden Aussagen.

3.2.2. Zu Frage 2:

Wenn ja, trägt der Regierungsrat somit das in der Abstimmungskampagne gewählte Vorgehen (Interview, Parteiversammlungen, Polizeiwebsite) und die gemachten Aussagen mit, trägt er beispielsweise die Aussage mit, dass es den Referendumskomitees mit dem Referendum in gefährlicher Weise darum gehe, Misstrauen gegen den Staat zu säen oder dass Anwaltskreise Täterschutz vor Opferschutz stellen?

Ja. Insbesondere das Interview erfolgte bewusst in der Absicht, die kursierenden Falschaussagen zu korrigieren und die freie Meinungsbildung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu gewährleisten. Es handelte sich somit um eine notwendige und im Rahmen eines Interviews zulässige, überspitzte Reaktion der mit dem Dossier betrauten und zuständigen Departementsvorsteherin. Es obliegt dem jeweils zuständigen Regierungsmitglied Falschaussagen richtigzustellen und die Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern in demselben Medium und in kurzen, lesergerechten Antworten sachlich zu informieren. Durch das Interview wie auch durch die Teilnahme an Parteiversammlungen hat die zuständige Departementsvorsteherin die ihr zukommende Beratungsfunktion bzw. die ihr obliegende Informationspflicht in sachgerechter Weise wahrgenommen (vgl. BGE 129 I 232, E. 4.2.1). Das Vorgehen und die gemachten Äusserungen erfolgten nach unseren Richtlinien und im Rahmen des Kollegialitätsprinzips.

Die kritisierte Äusserung, «Täterschutz scheint wichtiger als Opferschutz», ist unter Berücksichtigung des von Rechtsanwältinnen mit ablehnender Haltung immer wieder vorgebrachten Arguments, die StPO sei für die angestrebten Zwecke alleine anzuwenden und stelle dazu auch die erforderlichen Mittel zu Verfügung, zu beurteilen. Denn die StPO kommt eben erst dann zur Anwendung, wenn bereits ein Mensch zum Opfer geworden ist (vorbehalten sind die strafbaren Vorbereitungshandlungen und der strafbare Versuch eines Delikts, wobei sich auch bereits der

Versuch traumatisierend auswirken kann). Im Lichte, dass der von der Revision angestrebte Zweck in der Verhinderung von Straftaten und Opfern liegt, trifft die kritisierte Aussage also objektiv zu und ist nicht zu beanstanden.

3.2.3. Zu Frage 3:

Wenn nein, was gedenkt der Regierungsrat zu tun, um seine eigenen Richtlinien in Zukunft einzuhalten?

Gestützt auf die Ausführungen zu den Fragen 1 und 2 entfällt diese Beantwortung.

3.2.4. Zu Frage 4:

Hält der Regierungsrat die «Erläuterungen» im Abstimmungsinfo auch bei kritischer Betrachtung für sachlich und objektiv sowie für ausgewogen im Verhältnis zum Raum, der zwei Referendumskomitees eingeräumt wurde. Gibt es für die Zukunft Verbesserungspotential?

Dem Erfordernis der Objektivität genügen Abstimmungserläuterungen, wenn die Aussagen wohlabgewogen sind, sie ein umfassendes Bild der Vorlage mit ihren Vor- und Nachteilen abgeben und den Stimmberechtigten eine Beurteilung ermöglichen. Dies ist auch der Fall, wenn die Informationen etwas überspitzt formuliert sind, ungenau oder unvollständig sind. Nicht toleriert hingegen sind unwahre oder unsachliche Inhalte. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts verletzt die Behörde ihre Pflicht zu objektiver, sachlicher Information, wenn sie über den Zweck und die Tragweite einer Vorlage falsch orientiert.

Die Abstimmungserläuterungen zur Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei enthalten eine Kurzinformation, es folgen die Erläuterungen zur Abstimmungsvorlage, die Argumente der Referendumskomitees und - mit etwas weniger Zeilen - die Argumente des Regierungsrates, gefolgt vom Beschlussextrakt (Gesetzestext, über welcher der Kantonsrat entschieden hat). Diese formelle, inhaltliche und umfangmässige Darstellung ist Standard und entspricht der gängigen, bundesgerichtskonformen Praxis unter Berücksichtigung der Diskussion und dem Abstimmungsverhalten im Kantonsrat (vorliegend: Annahme des Gesetzes mit wenigen Gegenstimmen: < 10).

Die Behörde muss nicht auf jede Einzelheit der Vorlage eingehen (vgl. BGE 139 I 2, 14 E. 6.2). Im Sinne einer gewissen Vollständigkeit verbietet das Gebot der Sachlichkeit jedoch, in den Abstimmungserläuterungen für den Entscheid der Stimmbürger wichtige Elemente zu unterdrücken, für die Meinungsbildung bedeutende Gegebenheiten zu verschweigen oder Argumente von gegnerischen Referendums- oder Initiativkomitees falsch wiederzugeben (zum Ganzen: BGE 139 I 2 E. 6.2 S. 14 mit Hinweisen).

Die genannten Kriterien wurden in der AbstimmungsInfo für die Abstimmung über die Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei eingehalten.

Die Gegenpositionen müssen die Gelegenheit haben sich in ausreichendem Umfang äussern zu können. Dies war im vorliegenden Fall klar gegeben. Grundsätzlich behält sich die Staatskanzlei in der Aufforderung zur Einreichung der Stellungnahme der Referendumskomitees vor, ehrverletzende, krass wahrheitswidrige oder zu lange Äusserungen zu ändern oder zurückzuweisen (vgl. § 152^{bis} GpR). Trotz teilweiser Falschaussagen entgegen dem Gesetzestext und irreführenden Zuspitzungen wurden die Argumente von der Staatskanzlei im konkreten Fall eins zu eins übernommen. Auch wurde sichergestellt, dass die beiden Überschriften «Argumente» gleich viel Platz bekommen.

Mit den Erläuterungen wurde der Verpflichtung nachgekommen, den Stimmberechtigten ein umfassendes Bild der Vorlage abzugeben mit ihren Vor- und Nachteilen. Diese Informationen

sollen den Stimmberechtigten eine Beurteilung ermöglichen und lassen gemäss Bundesgericht auch eine gewisse Überspitzung zu, solange die Aussagen nicht unwahr oder unsachlich sondern lediglich ungenau oder unvollständig sind. Die in der AbstimmungsInfo erwähnten Beispiele wurden deutlich als solche gekennzeichnet. Diese konkreten Beispiele wurden gewählt, weil in diesem Bereich der grösste Handlungsbedarf besteht.

Ein Verbesserungspotential ist unseres Erachtens nicht ersichtlich. Die langjährige Praxis zum formellen Aufbau der Abstimmungserläuterungen hat sich bewährt, ist transparent und lässt insbesondere bei Referenden und Initiativen mit der Möglichkeit zur Stellungnahme den Gegnern genügend Raum ihre Argumente einzubringen.

3.2.5. Zu Frage 5:

Von wann bis wann beteiligte sich die Kantonspolizei über ihre Website an der Abstimmungskampagne und hält der Regierungsrat dies für zulässig?

Weder handelt es sich um eine eigenständige Website, noch sind die Informationen prominent platziert. Somit hat sich die Kantonspolizei nicht an der Abstimmungskampagne beteiligt. Vielmehr bedarf es entweder der Eingabe des expliziten Suchbegriffs «KapoG-Änderung» oder dreier Schritte (Klicks), bis man überhaupt auf die besagte Website gelangen kann: In einem ersten Schritt muss man auf die Homepage der Polizei gelangen, wo sich keinerlei Hinweis zu den Änderungen zum Polizeigesetz respektive zur Abstimmung findet. In einem zweiten Schritt muss man sich - ohne Verweisung - durchklicken bis zur Rubrik «Über uns» und dann diesen Titel anklicken. Mit dem Anklicken erscheint unter vielen anderen Themen sachlich der Titel «Änderungen zum Kapo-Gesetz (2020)». Erst mit einem dritten Klick auf diesen Link gelangen interessierte Personen, welche sich bei der unmittelbar betroffenen Behörde weitere Informationen beschaffen möchten, auf die kritisierte Webseite. Die besagte Unterwebsite wurde am 24. August 2020 angelegt. Inhaltlich beschränkt sie sich im Sinne eines Portals auf folgende, öffentlich zugängliche oder öffentlich zugänglich gemachte Dokumente: Botschaft KapoG, die an der Medienkonferenz der Regierungsrätin vom 27.01.2020 an die Medienvertreter abgegebene ppt-Präsentation (zur Erläuterung der Bestimmungen) und die damalige Medienmitteilung des Kantons. Am 19. Oktober 2020 wurde die Seite mit dem Einleitungstext der offiziellen AbstimmungsInfo ergänzt, ebenso mit dem Link (einziger unterstrichener Text auf dieser Seite) zur offiziellen AbstimmungsInfo, worin auch die Argumente der Referendumskomitees zu finden sind. Auf der Seite kommen weder die Befürworter und Gegner zu Wort noch hat die Polizei eigene Informationen platziert. Von einer Abstimmungskampagne kann demnach nicht die Rede sein.

Es ist nicht zu beanstanden, dass die Polizei Kanton Solothurn auf der dritten Klickebene unter der Rubrik «Über uns» eine kurze, sachliche Auslegeordnung zu einer aktuellen Vorlage vornimmt. Schlussendlich geht es um die Informationen, welche Massnahmen der Gesetzgeber der Polizei zukünftig zur Verfügung stellen will und welche Instrumente die einzelnen Mitarbeitenden allenfalls neu anwenden können.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Staatskanzlei (3; eng, rol, jol/ett)
Departement des Innern (2)
Polizei Kanton Solothurn (2)
Parlamentdienste
Traktandenliste Kantonsrat