



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

**Wurde anlässlich der
31. Ratssitzung vom
5. Dezember 2002
beantwortet.**

Antwort

auf die

Interpellation Nr. 207 2000/2004

von Cony Grünenfelder
namens der GB-Fraktion,
vom 27. Mai 2002

Beteiligung von Stadtrat und Verwaltung an Abstimmungskomitees

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

Das vom Verfassungsrecht des Bundes gewährleistete Stimm- und Wahlrecht räumt den Stimmberechtigten nach konstanter Rechtsprechung allgemein den Anspruch darauf ein, dass kein Abstimmungs- oder Wahlergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Es soll garantiert werden, dass die Stimmberechtigten ihren Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit ihrer Stimme zum Ausdruck bringen können. Auf diese Grundsätze, welche auch als Wahl- und Abstimmungsfreiheit bezeichnet werden, hat das Bundesgericht eine Reihe von Prinzipien abgestützt, unter anderem korrekte und zurückhaltende behördliche sowie private Informationen im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen (BGE 121 I 141).

Diese Beschränkungen gelten indessen nur für die Behörden als solche; lediglich das durch die Behörden handelnde und verpflichtete Gemeinwesen soll beim Eingriff in die freie Meinungsbildung Zurückhaltung üben. Anders verhält es sich indessen für das einzelne Behördenmitglied und die einzelne Beamtin/den einzelnen Beamten oder Angestellte/Angestellten. Als Privatperson geniessen sie die Meinungsäusserungsfreiheit (Art. 16 Abs. 2 Bundesverfassung) auch in politischen Angelegenheiten.

Zu 1.:

Gemäss Art. 16 der Bundesverfassung vom 19. April 1999 hat jede Person das Recht, ihre Meinung frei zu bilden und sie ungehindert zu äussern und zu verbreiten. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung geniessen auch Personen im öffentlichen Dienst den Schutz der Meinungsäusserungsfreiheit. Sie dürfen sich insbesondere politisch betätigen oder sich, sei es öffentlich oder privat, an der politischen Diskussion beteiligen. Allerdings qualifiziert das Bundesgericht das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis als „besonderes Rechtsverhältnis“,

Stadt Luzern
Sekretariat Grosser Stadtrat
Hirschengraben 17
6002 Luzern
Telefon: 041 208 82 13
Telefax: 041 208 88 77
E-Mail: SK.GRSTR@StadtLuzern.ch

für das eine gewisse allgemeine Treuepflicht gilt, die sich auch auf das ausserdienstliche Verhalten erstreckt. Es beschränkt vor allem kritische oder von der Meinung der Exekutive abweichende Äusserungen. Auf dieses Thema wird nachfolgend zu Frage 2 näher eingegangen.

In Ausübung des Rechts der Meinungsäusserungsfreiheit ist es den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Stadtverwaltung im Einzelfall unbenommen, als Privatperson öffentlich zu einer Vorlage Stellung nehmen und sich an einer Abstimmungsdiskussion zu beteiligen. Im vorliegenden Fall weist der Wortlaut des Inserats eindeutig darauf hin, dass es sich um eine private Meinungsäusserung handelt. Es wird in keiner Art und Weise der Anschein erweckt, das Inserat erfolge im Auftrag und Namen des Stadtrates. Der Wortlaut des Inserats ist objektiv und sachlich. Im Übrigen deckte sich die Auffassung des Beauftragten für Wirtschaftsfragen mit derjenigen des Stadtrates und der Mehrheit der Mitglieder des Grossen Stadtrates zu diesem Abstimmungsgeschäft. Angesichts dieser Umstände ist das Vorgehen nicht zu beanstanden.

Die als Inserat erschienene private Meinungsäusserung war zulässig, auch wenn sie verbunden mit dem Hinweis auf die berufliche Stellung des Mitarbeiters erfolgte. Um die Aussage in einem namentlich unterzeichneten Inserat in einen Kontext einordnen zu können, ist es von Vorteil, wenn die Stimmberechtigten wissen, mit welchem Hintergrund die unterzeichnete Person dies macht. Dies dient der Transparenz.

Der Stadtrat hält aber fest, dass derartige Beteiligungen an Abstimmungskämpfen nicht zur Regel werden sollten. Für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadtverwaltung ist ebenso wie für die Mitglieder des Stadtrates bei städtischen Vorlagen eine gewisse Zurückhaltung angezeigt. So halten sich die Mitglieder des Stadtrates bei städtischen Vorlagen freiwillig mit persönlichen Meinungskundgaben zurück, obschon auch sie als Stimmberechtigte grundsätzlich das Recht dazu hätten. Aus diesem Grund werden auch entsprechende Aktivitäten von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Stadtverwaltung vom Stadtrat nicht gefördert oder gar veranlasst. Es soll nach aussen nicht der Eindruck entstehen, der Stadtrat schicke in einer Abstimmungsdiskussion an seiner Stelle Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter der Stadtverwaltung vor.

Zu 2.:

Generell lässt sich die Frage nicht beantworten. Was genau zulässig ist und was nicht, ist im Einzelfall zu prüfen. Auf der einen Seite steht die Meinungsäusserungsfreiheit, die – wie oben ausgeführt – auch den Mitarbeitenden der Stadtverwaltung zusteht. Auf der andern Seite hat die mitarbeitende Person gemäss Artikel 34 des städtischen Personalreglements die Interessen der Stadt zu wahren und ihre Dienstleistung gegenüber der Bevölkerung und der Stadt rechtmässig, gewissenhaft, wirtschaftlich und initiativ zu erfüllen. Sie hat auch im privaten Bereich

jedes Verhalten zu unterlassen, das ihre Vertrauenswürdigkeit hinsichtlich ihrer dienstlichen Tätigkeit beeinträchtigen kann. Daraus folgt, dass allfällige private Äusserungen nicht die Amtsführung und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Verwaltung beeinträchtigen dürfen. Eine absolute Schranke der Meinungsäusserungsfreiheit bildet schliesslich die Geheimhaltungspflicht, sofern an der Geheimhaltung von Angelegenheiten schützenswerte öffentliche oder private Interessen bestehen.

Im Zusammenhang mit Vorfällen im Zuge der geplanten Aufhebung des Arbeitslehrerinnen-seminars Bellerive hat sich der Regierungsrat des Kantons Luzern bei der Beantwortung einer „Interpellation über das rechtliche und politische Verhältnis des Grundrechts zur freien Meinungsäusserung und der Treuepflicht von Staatsangestellten“ (Nr. 759) im März 1995 eingehend zu diesem Thema geäussert. In Übereinstimmung mit seinen Darlegungen kann allgemein gesagt werden, dass die sich aus der Interessenwahrungspflicht ergebende Beschränkung unterschiedlich weit geht, je nachdem, ob es sich um eine Kritik an einer konkreten Einzelentscheidung einer Behörde, an der allgemeinen Praxis einer Behörde oder um kritische Äusserungen gegenüber einer Vorlage an den Grossen Stadtrat bzw. einer Vorlage, die der Volksabstimmung unterliegt, handelt. Zu berücksichtigen ist auch, ob jemand an der Vorbereitung eines Geschäfts mitgewirkt hat.

Ist jemand an der Erarbeitung einer konkreten Einzelentscheidung in der Verwaltung mitbeteiligt, ist zu erwarten, dass kritische Äusserungen, Einwände und Bedenken verwaltungsintern angebracht werden. Insbesondere bei Einzelentscheidungen, bei denen der entscheidenden Behörde Ermessensspielraum zukommt, besteht kein Raum für öffentliche kritische Äusserungen. Eine öffentliche Kritik könnte höchstens ausnahmsweise zulässig sein bei starken rechtlichen – insbesondere verfassungsrechtlichen – Einwänden gegen eine Entscheidung oder wenn der Öffentlichkeit zentrale Entscheidungsgrundlagen vorenthalten werden. Allerdings wird bei diesen Ausnahmefällen vorausgesetzt, dass diese Argumente und Einwände zuerst mit Nachdruck, aber erfolglos verwaltungsintern vorgebracht worden sind.

Die Interessenwahrungspflicht ist dagegen gegenüber der freien Meinungsäusserung weniger stark zu gewichten bei kritischen Äusserungen zu einer allgemeinen Praxis der Behörde oder zu allgemeinen gesellschaftspolitischen Fragen, auch wenn sie das eigene dienstliche Tätigkeitsgebiet betreffen. Allerdings hat eine allfällige Kritik inhaltlich sachlich zu bleiben und eher zurückhaltend zu erfolgen. Zudem kann verlangt werden, dass sich Mitarbeitende nicht polemisch, diffamierend oder mit persönlichen Angriffen gegen Vorgesetzte äussern.

Bei Vorlagen schliesslich, die dem Grossen Stadtrat bzw. dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden, geht grundsätzlich die Meinungsäusserungsfreiheit der Interessenwahrungspflicht vor. Personen im öffentlichen Dienst sollen sich wie andere Stimmberechtigte auch an der politischen Auseinandersetzung beteiligen und engagieren können. Allerdings erwartet der Stadtrat auch hier von Personen, die an der Vorbereitung einer Vorlage beteiligt sind, dass sie

ihre Kritik in erster Linie verwaltungsintern anbringen. Öffentliche kritische Äusserungen sollten jedenfalls in einem sachlichen Ton und nicht polemisch vorgetragen werden.

Die Meinungsäusserungsfreiheit wird also dort ihre Grenzen finden, wo ein bestimmtes Verhalten die Amtsführung und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Verwaltung beeinträchtigen kann. Die Abgrenzung, ob eine Äusserung noch zulässig ist oder nicht, ist daher immer im Einzelfall anhand der dienstlichen Aufgaben, Stellung und Verantwortung der Betroffenen zu prüfen. Es kann jedenfalls gesagt werden, dass eine Verletzung der Treuepflicht unwahrscheinlicher ist, wenn die Kritik mit sachlichen Argumenten und in fairem Ton vorgebracht wird und damit zur politischen Meinungsbildung in konstruktiver Weise beiträgt. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass nebst dem Inhalt der Äusserungen vor allem auch die Form und der Stil massgebend sind.

Zu 3.:

Auch hier kann nicht allgemein gesagt werden, die Beteiligungsmöglichkeiten seien genügend oder ungenügend. Dies kommt auf die konkreten Umstände jeder Vorlage an. Auszugehen ist von der Praxis des Bundesgerichts zum Thema der unverfälschten Willenskundgabe. Sie steckt die Grenzen der Beteiligung von Exekutive und Verwaltung am politischen Gestaltungsprozess ab. Innerhalb dieses Rahmens steht es dem Stadtrat grundsätzlich frei, welche Mittel im Einzelfall zum Einsatz gelangen sollen. Unter dem Gesichtspunkt einer aktiven Informationspolitik käme es dem Stadtrat allerdings zuweilen entgegen, wenn er – wie dies der Bundesrat tut – auch nach dem Versand der Abstimmungserläuterungen mit zusätzlichen Informationen noch vermehrt zur Meinungsbildung der Stimmberechtigten beitragen dürfte.

Stadtrat von Luzern
StB 1212 vom 6. November 2002

