

Stadtrat

An das Parlament

Luzi Schmid, CVP

Motion vom 22. Januar 2013 betreffend „Antrag zur Regelung der Finanzierung von Abstimmungen“

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Parlamentarierinnen und Parlamentarier

Luzi Schmid, CVP reichte zusammen mit 15 Mitunterzeichnenden am 22. Januar 2013 beim Stadtparlament eine Motion mit folgendem Wortlaut ein:

Bei kommunalen Abstimmungen haben die Mitglieder des Stadtparlaments regelmässig Abstimmungskomitees zu bilden. Für den Einsatz der Werbemittel und deren Bezahlung haben die Komitees selber zu sorgen und privat aufzukommen. Vielfach haben die Fraktionen diese Kosten – wie das bei der Abstimmung über die Initiative „Sozialdetektive“ der Fall war – aus der eigenen Tasche zu bezahlen. Das ist stossend und kann im schlechtesten Fall dazu führen, dass kein Interesse an einer Mitarbeit in solchen Komitees geweckt werden kann. Für Abstimmungen, vor allem wenn sie als Folge von Referenden oder Initiativen vorzunehmen sind, sollten den Komitees je etwa Fr. 1'000.-- bis Fr. 2'000.-- von der Stadt zur Verfügung gestellt werden. Das Parlament hat auf Antrag des Büros von Fall zu Fall diese Entschädigungen aufgrund der konkreten Sach- und Interessenslage zu entscheiden. Diese Beträge sind den Fraktionen zur Weiterleitung an die Komitees zur Verfügung zu stellen. Natürlich haben die Komitees der Stadt und den Parlamentsfraktionen über die Verwendung dieser Gelder Rechenschaft abzulegen und nicht benötigte Kapitalbeträge sind unverzüglich zurückzuvergüten.

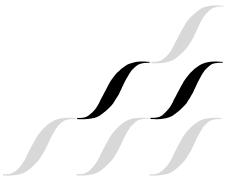
Nach Art. 40 des Geschäftsreglements für das Arboner Stadtparlament können u.a. Mitglieder des Parlaments die Behandlung von Geschäften beantragen, für die das Parlament alleine zuständig ist. Art. 32 Ziffer 9 der Gemeindeordnung überträgt dem Stadtparlament abschliessend die Festlegung ihrer Sitzungsgelder. Am 27. Mai 2003 wurden beispielsweise die Entschädigungen der Parlamentsmitglieder und der Fraktionen festgelegt. Aus diesen Rechtsverweisen darf ohne weiteres abgeleitet werden, dass das Parlament alleine die Festlegung von Entschädigungen für kommunale Abstimmungen an die Fraktionen oder Komitees bestimmen kann. In der bereits erwähnten Ziffer 9 von Art. 32 der Gemeindeordnung sind beispielsweise die Entschädigungen an die Fraktionen auch nicht wörtlich aufgeführt und das Parlament hat darüber unter dem Stichwort „Sitzungsgelder“ sinngemäss befunden, was für diesen Antrag nun auch gelten dürfte.

Es wird beantragt, einen neuen, dritten Absatz zu Artikel 63 des Geschäftsreglements für das Arboner Stadtparlament einzufügen. Nämlich:

„Art. 63

Neuer Absatz 3:

Bei kommunalen Volksabstimmungen, insbesondere als Folge von Referenden oder Initiativen entscheidet das Parlament auf Vorschlag des Büros Beiträge an die Abstimmungskomitees oder Fraktionen, die zweckgebunden mit der anstehenden Abstimmung einzusetzen sind, worüber Rechenschaft abzulegen ist und nicht verwendete Teilbeträge der Stadt wieder zurückzubezahlen sind.“



Die oben erwähnte Motion beantwortet der Stadtrat wie folgt:

Sachverhalt

Durch die Aufnahme des vorgeschlagenen Absatzes 3 in Artikel 63 des Geschäftsreglements für das Arbener Stadtparlament ermächtigt sich das Stadtparlament, auf Antrag des Parlamentsbüros im Einzelfall öffentliche Beiträge an kommunale Abstimmungskampagnen von Abstimmungskomitees oder Fraktionen zu sprechen. Die Motionäre versprechen sich durch diese Massnahme eine Reduktion der privaten finanziellen Belastung der Komitee- und Fraktionsmitglieder sowie, damit einhergehend, eine Attraktivitätssteigerung der politischen Kampagnenarbeit.

Der Stadtrat spricht sich aus drei Gründen gegen die Umsetzung des vorliegenden Vorschusses aus:

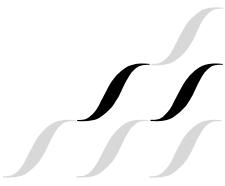
1. Beitragszahlungen in der vorgeschlagenen Größenordnung erzielen keine messbare Wirkung auf die Qualität des Meinungs- und Willensbildungsprozesses Arbons.
2. Das Anliegen der Motionäre ist in der vorgeschlagenen Form schwierig umsetzbar und mit abstimmungspolitischen Risiken verbunden.
3. Eine direkte staatliche Finanzierung der Abstimmungskampagnen von Fraktionen und Abstimmungskomitees ist in der Schweiz unüblich. Von Bund, den Schweizerischen Kantonen und den angefragten ERFA-Gemeinden Frauenfeld, Kreuzlingen und Weinfelden beteiligt sich einzig der Kanton Thurgau an den finanziellen Kosten der Abstimmungskampagnen seiner parlamentarischen Fraktionen.

Erwägungen

Argumentationslinien in der Diskussion um die staatliche Finanzierung des politischen Meinungs- und Willensbildungsprozesses

Die Frage, inwiefern die politische Meinungsbildung durch öffentliche Mittel finanziert werden darf und soll, wird in der Schweiz seit Jahrzehnten diskutiert. Befürworter staatlicher Finanzierungslösungen argumentieren in der Regel, dass die Ressourcen der Gesellschaft ungleich verteilt sind und dass die finanziellen Machtverhältnisse deshalb nicht den politischen Machtverhältnissen der Gesellschaft entsprechen. Es ist aus Sicht der Befürworter deshalb Aufgabe des Staates, derartige Verzerrungen des politischen Wettbewerbs zu korrigieren. Die Gegner sehen in staatlichen Finanzierungslösungen im Gegensatz zu den Befürwortern nicht ein Mittel gegen, sondern eine Ursache von Verzerrungen des politischen Wettbewerbs. Sie argumentieren, dass staatliche Beiträge die Abhängigkeit der verschiedenen Interessengruppen von ihrer jeweiligen politischen Basis reduzieren. Dies hat nach Ansicht der Gegner in letzter Konsequenz eine zunehmende Entkoppelung des politischen Wettbewerbs von den tatsächlichen Interessenverhältnissen in der Gesellschaft zur Folge.

Unabhängig von den möglichen Auswirkungen auf die Qualität des Meinungs- und Willensbildungsprozesses werden staatliche Beiträge zum Teil auch damit begründet, dass die verschiedenen Akteure der politischen Meinungsbildung eine Aufgabe im Interesse des Staates wahrnehmen und entsprechend zu entschädigen seien. Einer derartigen Argumentation folgte beispielsweise der Grosse Rat des Kantons Thurgau.



Staatliche Eingriffe in den Willens- und Meinungsbildungsprozess des Kantons Thurgau

Konkret entschied sich der Grosse Rat des Kantons Thurgau an seiner Sitzung vom 09. April 2008 dazu, seine parlamentarischen Fraktionen bei kantonalen Abstimmungen mit einem festgelegten Beitrag von derzeit Fr. 5'000.-- pro Abstimmung und Fraktion zu entschädigen¹. Der Grosse Rat rechtfertigt seinen Entscheid damit, dass Abstimmungskomitees bei Vorlagen des Grossen Rates mit ihren Abstimmungskampagnen eine Aufgabe im Interesse des Kantons Thurgau wahrnehmen. Da sich die bisherige Praxis der direkten Finanzierung von Abstimmungskomitees jedoch als sehr komplex erwies und er sich deshalb regelmässig dem Vorwurf der Willkür ausgesetzt sah, entschied sich der Grosse Rat für eine Ausrichtung der Entschädigungszahlungen zuhanden der parlamentarischen Fraktionen.

Folgt man der Argumentation des Grossen Rates Thurgau, so stellt sich die Frage, ob ein Beitrag in Höhe von Fr. 5'000.-- pro Fraktion tatsächlich eine angemessene Entschädigung darstellt. Angesichts der Kosten, welche die Akteure kantonaler Abstimmungskampagnen regelmässig im Interesse des Kantons Thurgau auf sich nehmen, erscheinen die kantonalen Beitragszahlungen eher moderat. Im Weiteren stellt sich auch die Frage, ob Abstimmungskampagnen tatsächlich ein legitimes Abgrenzungskriterium für die Ausrichtung von staatlichen Zuschüssen darstellen. Denn das Argument, Abstimmungskampagnen seien eine Aufgabe im Interesse des Staates, lässt sich ohne Weiteres auch auf die alltägliche Arbeit der verschiedenen politischen Parteien und Interessengruppen ausweiten. Dies bestätigt indirekt auch die Schweizerische Bundesverfassung, welche in Art. 137 ausdrücklich erwähnt, dass sich die politischen Parteien am Meinungs- und Willensbildungsprozess des Volkes beteiligen. Leider lässt sich aus aussenstehender Perspektive nicht abschliessend erkennen, mit welcher Begründung der Grosse Rat eine Unterscheidung zwischen abstimmungsspezifischen Kampagnen und den übrigen Prozessen der politischen Meinungs- und Willensbildung rechtfertigt.

Die beiden im Zusammenhang mit dem Kanton Thurgau aufgeworfenen Fragen muss die Stadt Arbon letztlich auf politischer Ebene für sich selbst beantworten. Zur Orientierung dient vielleicht, dass sich von Bund², den Schweizerischen Kantonen³ und den angefragten ERFA-Gemeinden Frauenfeld, Kreuzlingen und Weinfelden bisher einzig der Kanton Thurgau ausdrücklich für eine finanzielle Beteiligung an den Kosten von Abstimmungskampagnen aussprach.

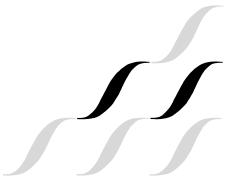
Schwierig umsetzbar und mit abstimmungspolitischen Risiken verbunden: Das Anliegen der Motionäre in der praktischen Umsetzung

Im vorliegenden Fall schlagen die Motionäre die Ausrichtung eines Beitrages der Stadt Arbon in der Höhe von Fr. 1'000.-- bis Fr. 2'000.-- pro Abstimmungskampagne und Fraktion oder Abstimmungskomitee vor. Dies entspricht ungefähr den Kosten eines einzelnen Zeitungsinserates und erscheint deshalb ähnlich wie im Falle des Kantons Thurgau sehr moderat, wenn man sie ins Verhältnis zu den Kosten einer kompletten Abstimmungskampagne setzt. Entsprechend darf davon ausgegangen werden, dass sich eine allfällige Umsetzung des vorliegenden Vorstosses nur marginal, wenn überhaupt, auf die Qualität des Arboner Meinungs- und Willensbildungsprozesses auswirkt. Insofern scheinen die vor-

¹ vgl. Protokoll Nr. 72 des Grossen Rates (Thurgau) vom 09. April 2008 sowie Beschluss des Grossen Rates (Thurgau) über die Entschädigung seiner Mitglieder und der Fraktionen vom 15. Februar 2012

² vgl. Art. 12 des Bundesgesetzes über Bezüge und Infrastruktur der Mitglieder der eidgenössischen Räte und über die Beiträge an die Fraktionen (Parlamentsressourcengesetz, PRG) sowie Art. 10 der Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsressourcengesetz (VPRG)

³ vgl. http://www.kantonsparlamente.ch/stadlin_tables/8/print



geschlagenen Beiträge auch nicht dazu geeignet, die Akteure kommunaler Abstimmungskampagnen angemessen für ihre Tätigkeit im Interesse der Stadt Arbon zu entschädigen.

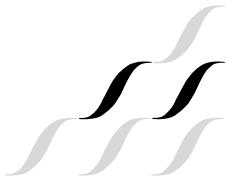
Im Gegensatz zur pauschalen Regelung auf Ebene des Kantons Thurgau schlagen die Motionäre vor, dass das Stadtparlament jeweils im Einzelfall über die Ausrichtung, die genaue Höhe und die Empfänger einer finanziellen Unterstützung durch die Stadt Arbon entscheiden soll. Im Endeffekt wird die Entscheidungsgewalt auf diese Weise der in der jeweiligen Sachfrage dominierenden Mehrheit des Stadtparlaments in die Hand gelegt. Dies birgt das Risiko, dass die Ausrichtung von Beiträgen einem abstimmungsstrategischen Kalkül unterworfen wird. Beispielsweise indem sich die jeweilige parlamentarische Mehrheit gegen die Ausrichtung eines Beitrages entscheidet, weil sie sich auf finanzieller Ebene gegenüber der Minderheit im Vorteil sieht. Diese Problematik lässt sich durch eine pauschale Lösung analog zum Kanton Thurgau umgehen. Gleichzeitig brächte eine pauschale Lösung auch den Vorteil mit sich, dass sich das Stadtparlament nur einmal und nicht in jeder kommunalen Abstimmung mit der Frage über die Ausrichtung eines Beitrages an Abstimmungskampagnen zu befassen hätte.

Bereits an die Regelung des Kantons Thurgau angelehnt, ist der seitens Motionäre vorgeschlagene Verteilschlüssel für allfällige Beitragszahlungen. Dieser sollte im Idealfall exakt die politischen Verhältnisse der Stadt Arbon widerspiegeln, um Verzerrungen des politischen Wettbewerbs durch die finanziellen Eingriffe der Stadt zu vermeiden. Die Motionäre schlagen diesbezüglich unabhängig vom politischen Gewicht der einzelnen Fraktionen oder Abstimmungskomitees vor, jeweils gleich hohe Beiträge an alle Fraktionen oder Abstimmungskomitees zu entrichten. In Bezug auf die Fraktionen lässt sich ein solcher Verteilschlüssel dahingehend rechtfertigen, dass sich die Fraktionen resp. die jeweiligen Parteien zu Pro- und Contrakomitees zusammenfinden und sich die Beiträge der Stadt im Rahmen dieses Prozesses den politischen Verhältnissen entsprechend auf das Lager des Pro- und des Contrakomitees verteilen. Nicht anwenden lässt sich diese Argumentation jedoch im Falle direkter Beitragszahlungen an die Abstimmungskomitees. Gleiche Beiträge für das Pro- und das Contrakomitee lassen sich nur rechtfertigen, wenn beiden Komitees in ungefähr das gleiche politische Gewicht zukommt. Für direkte Beitragszahlungen an die Abstimmungskomitees müsste sich das Parlament deshalb auf einen separaten Verteilschlüssel einigen. Der Große Rat des Kantons Thurgau umging diese Problematik, indem er sich auf das Ausrichten von Beiträgen an die Fraktionen beschränkte.

In ihrem Vorstoss sprechen die Motionäre von einer Obergrenze von Fr. 1'000.-- bis Fr. 2'000.-- pro Abstimmungskampagne und Fraktion oder Abstimmungskomitee. Sie sehen jedoch davon ab, eine solche Obergrenze verbindlich in das Geschäftsreglement für das Arboner Stadtparlament aufzunehmen. Letztlich verzichten sie damit auf eine Möglichkeit, das Diskussionspotential in allfälligen parlamentarischen Debatten erheblich zu reduzieren.

Schlussfolgerung

1. Beitragszahlungen in der vorgeschlagenen Grössenordnung sind nicht in der Lage, einen messbaren positiven Einfluss auf die Qualität des Arboner Meinungs- und Willensbildungsprozesses auszuüben. Sie entsprechen angesichts der durchschnittlichen Kosten kommunaler Abstimmungskampagnen auch nicht einer angemessenen Entschädigung der im Interesse der Stadt Arbon handelnden Akteure. In beiden Fällen müssten sich die Beitragszahlung, um ihren jeweiligen Zweck erfüllen zu können, den effektiven Kosten kommunaler Abstimmungskampagnen zumindest annähern. Dies würde jedoch das Risiko einer Entkoppelung des politischen Wettbewerbs von den



tatsächlichen Interessenverhältnissen in der Arboner Bevölkerung mit sich bringen. Der Stadtrat spricht sich aus diesen Gründen gegen eine finanzielle Unterstützung der Akteure kommunaler Abstimmungskampagnen durch die Stadt Arbon aus.

2. Sollte sich das Arboner Stadtparlament entgegen der stadträtlichen Empfehlung für die Ausrichtung von Beiträgen entscheiden, so ist im Hinblick auf die praktische Umsetzung eine pauschale Lösung bezüglich Ausrichtung, Höhe und Empfänger der Beiträge anzustreben.
3. Bezuglich der Empfänger von Beitragszahlungen erweist sich in der praktischen Umsetzung insbesondere die direkte Ausrichtung von Beiträgen an Abstimmungskomitees als problematisch. Der Einfachheit halber empfiehlt es sich hier, eine Beschränkung des potentiellen Empfängerkreises auf die Fraktionen in Erwägung zu ziehen.
4. Schliesslich sollte, um unwahrscheinliche aber mögliche Exesse von vornherein zu vermeiden, eine verbindliche Obergrenze für allfällige Beitragszahlungen im Geschäftsreglement für das Arboner Stadtparlament vorgesehen werden.

Antrag

**Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Parlamentarierinnen und Parlamentarier**

Aufgrund der vorstehenden Erwägungen und Schlussfolgerung empfiehlt der Stadtrat, die Motion als nicht erheblich zu erklären.

FÜR DEN STADTRAT ARBON

Andreas Balg
Stadtammann

Claudia Stark
1. Stv.-Stadtschreiberin

Arbon, 18. März 2013