



# Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

**08.5189.02**

ED/P085189  
Basel, 24. September 2008

Regierungsratsbeschluss  
vom 23. September 2008

## **Interpellation Nr. 52 Markus Benz: Information oder Propaganda? – Eine Leserbriefaktion des Erziehungsdepartements zur kantonalen Abstimmung über die Teilautonomie an Volksschulen**

(Eingereicht vor der Grossratssitzung vom 10. September 2008)

### **Ausgangslage**

Über die Medien ist bekannt geworden, dass ein Mail einer Mitarbeiterin des Erziehungsdepartements an Rektorinnen und Rektoren der Basler Schulen existiert, in welchem die aktive Unterstützung von Departementsmitarbeitenden für das Pro-Komitee der Abstimmung „Teilautonomie und Leitungen an der Volksschule“ angeboten wird.

Der Vorsteher des Erziehungsdepartements hat das Regierungskollegium in der Sitzung vom 13. Mai 2008 mündlich über den Sachverhalt orientiert.

Auf Anfragen von Medienschaffenden haben der Leiter des Ressorts Schulen und der Regierungspräsident in diesem Zusammenhang Stellungnahmen abgegeben.

### **Rechtliche Würdigung**

Eine Vorschrift, welche explizit Regeln für das Verhalten von Mitarbeitenden der Verwaltung im Abstimmungskampf enthält, existiert nicht. Gegen Vorschriften oder eine interne Weisung hat die zuständige Projektleitung Leitungsreform Volksschule demzufolge nicht verstossen. Sanktionen, welche in einem Erlass vorgegeben sind, können demzufolge keine verhängt werden.

Es stellt sich aber die Frage, ob dieses Verhalten der Erwartung, welche die politisch interessierte Öffentlichkeit an Mitarbeitende der Verwaltung hat, gerecht wird. Hier gilt es zunächst festzuhalten, dass nichts anderes getan wurde, als den Beschluss der Regierung und des Parlaments zu verteidigen. Das Pro-Komitee, das mit Leserbriefen aus dem Ressort Schulen unterstützt werden sollte, hat ausschliesslich die Haltung von Regierung und Grosse Rat gegen Aussen im Vorfeld der Volksabstimmung vom 1. Juni 2008 vertreten.

Die Rolle der Behörden, also der Regierung und der Verwaltung, im Abstimmungskampf ist im reichen Masse auch Gegenstand bundesgerichtlicher Rechtsprechung: Die Behörden sind im Abstimmungskampf zu korrekter und zurückhaltender Information verpflichtet. Eine unerlaubte Beeinflussung liegt etwa vor, wenn die Behörde über den Zweck oder die Tragweite einer Vorlage unrichtig informiert oder wenn die Behörde ein privates Abstimmungskomitee unterstützt (BGE 132 I 104 ff.). Die Behörden sind aber im Abstimmungskampf nicht zu strikter Neutralität verpflichtet. Sie dürfen eine Vorlage zur Annahme oder Ablehnung empfehlen und ihre Gründe erläutern. Unbestritten ist die Möglichkeit einer Teilnahme der Regierung in ihrer Funktion als politisch verantwortliche Führung am Abstimmungskampf. Sie gehört sogar zur Führungsaufgabe der Regierung. Spärlicher sind die Bundesgerichtsentscheide über die Beteiligung von Verwaltungsstellen in Abstimmungskämpfen. Es scheint unbestritten zu sein, dass die Verwaltung im Auftrag der Regierung und unter deren Kontrolle über politische Entscheide der Regierung und des Parlaments informieren und diese vertreten kann. Klar ist auch, dass eine verdeckte Unterstützung Privater durch die Verwaltung wenn auch nicht verboten, so doch verpönt ist (BGE 132 I 104 ff.).

### **Bisherige Praxis**

Es kommt oft vor, dass vor Volksabstimmungen oder aber im Vorfeld von politischen Entscheiden im Parlament politische Interessengruppen oder Private Mitarbeitende der Verwaltung befragen, sie um Unterlagen bitten, zu Referaten einladen oder sie bitten, an Veranstaltungen die Haltung des Regierungsrates und/oder des Parlaments zu erläutern oder zu vertreten. Dies ist zum Beispiel im Vorfeld der Volksabstimmung zur Übertragung der Primarschulen an die Gemeinden Riehen und Bettingen erfolgt und zwar von Anhängern der Pro- und der Contra-Meinung. Auch im Vorfeld der Lancierung von politischen Initiativen wird die Verwaltung nicht selten kontaktiert. So erfolgten intensive Befragungen im Umfeld der Lancierung der Volksinitiative für Tagesschulen. Weitere Beispiele liessen sich anfügen.

Das Angebot, Leserbriefe durch die Verwaltung erstellen zu lassen, ist - als Ergebnis interner Abklärungen - im Vorfeld der Volksabstimmung vom 1. Juni 2008, einmalig erfolgt. Ähnlich weitgehende Unterstützungsangebote sind nicht bekannt.

## **Wertung aus der Sicht der Vorgesetzten**

Wären die Vorgesetzten und der Vorsteher des Erziehungsdepartements explizit gefragt worden, ob solche Angebote unterbreitet werden sollten oder nicht, wäre die Antwort klar „Nein“ gewesen. Es ist zu bedauern, dass in diesem Fall die Sensibilität für die Problematik ungenügend war.

Es ist aber zu beachten, dass die involvierten Mitarbeitenden, ein äusserst starkes und damit positives Engagement in der Vorbereitung dieses Geschäftes gezeigt haben. Ihr Einsatz, der darauf gerichtet war, zu einem Ja des Souveräns in dieser strittigen Frage beizutragen, zeugt von Loyalität dem Arbeitgeber gegenüber. Da keine Verletzung bestehender Vorschriften vorliegt, entfällt auch die Überlegung, ob Sanktionen zu treffen sind. Im Übrigen wurden durch das Mail fast keine Aktionen ausgelöst und die Wirkung war wegen der Veröffentlichung des Mails ohnehin kontraproduktiv.

## **Konsequenzen allgemeiner Art**


Mit Blick auf die fehlenden Regelungen empfiehlt es sich, zuhanden der Mitarbeitenden von Departementen, welche in politischen Geschäften federführend sind, die dem Volk zur Entscheidung unterbreitet werden, Wegleitungen zu erlassen. Dabei wird der Bundesgerichtspraxis zu folgen sein, welche besagt, dass die Verwaltung auf Anfrage über politische Entscheide der Exekutive und Legislative informieren und diese vertreten darf, wobei dies einerseits offen und andererseits erkennbar im Auftrag der politisch verantwortlichen Regierung erfolgen muss. Ein aktiveres Eingreifen in den Abstimmungskampf kann nicht in Frage kommen. Auf Antrag des Vorstehers des Erziehungsdepartements ist dieser Auftrag am 8. Juli 2008 erteilt worden.

Wir beantworten die einzelnen Fragen wie folgt:

1. Diese Aktivität wurde weder von einer vorgesetzten Person verlangt noch genehmigt. Das Mail, welches ausschliesslich an Rektorinnen und Rektoren einzelner Schulen ging und damit einem begrenzten Kreis von Empfängerinnen und Empfängern zugänglich war, ist von einer Mitarbeiterin aus eigenem Antrieb - im guten Glauben, einem Beschluss von Regierung und Grosse Rat zum Erfolg in der Volksabstimmung zu verhelfen - verfasst und versandt worden.
2. Der Departementvorsteher hatte keine Kenntnis von dieser Aktivität.
3. Es ist nicht üblich, solche Aktionen weder im Erziehungsdepartement noch in anderen Departementen durchzuführen.
4. Der Regierungsrat ist vom Vorsteher des Erziehungsdepartements sofort nach Bekanntwerden dieser Angelegenheit mündlich informiert worden. Mit Bericht vom 26. Juni 2008 hat der Vorsteher des Erziehungsdepartements das Regierungskollegium schriftlich informiert und Anträge für das weitere Vorgehen gestellt. Der Regierungsrat folgte diesen Anträgen. Es ist dem Regierungskollegium klar, dass das Anbieten von Leserbriefen zu Abstimmungs-Themen nicht zu den Aktivitäten von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Kantonalen Verwaltung gehören soll.

5. Die Mitarbeiterin ist über das Echo ihrer gut gemeinten Aktivität erschrocken. Sie wollte gewiss nichts Unrechtes tun. Da ihr Verhalten keine Vorschriften verletzte, scheint das Verhängen von Sanktionen dem Departementsvorsteher und den Vorgesetzten nicht angezeigt.
6. Der Regierungsrat hat auf Antrag des Erziehungsdepartements beschlossen, diese Thematik zu bearbeiten und gegebenenfalls Weisungen an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kantonalen Verwaltung über das Verhalten in Abstimmungskämpfen zu erlassen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin  
Präsident



Dr. Robert Heuss  
Staatschreiber