

I. Staats- und Verwaltungsrecht

1. Verfassung

84

Art. 34 Abs. 2 und Art. 189 Abs. 4 BV (SR 101); Art. 11 Abs. 2 BPR (SR 161.1); Art. 1 Bst. x KV (SG 11.1) Bundesrätliche Abstimmungserläuterungen können zwar nicht angefochten werden, hingegen kann gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichtes die Informationslage im Vorfeld einer Volksabstimmung in allgemeiner Weise zum Gegenstand eines Verfahrens gemacht werden. Es ist dabei zu prüfen, ob die Stimmberechtigten mit Blick auf die ihnen von den verschiedensten Akteuren und Medien vorgelegten Informationen objektiv in der Lage sind, sich eine hinreichende und sachbezogene Meinung über den Abstimmungsgegenstand zu bilden.

Regierung, 20. August 2013

Aus den Erwägungen:

4. Der Beschwerdeführer beanstandet in seiner Beschwerde eine – durch die Bundeskanzlei mit Medienmitteilung vom 8. August 2013 zugestandene – fehlerhafte Aussage in den gedruckten Abstimmungserläuterungen des Bundesrates. Die Bundeskanzlei korrigierte die falsche Aussage zu den Drogistinnen und Drogisten am 8. August 2013 in der elektronischen Fassung der Abstimmungserläuterungen (vgl. www.bk.admin.ch und www.ch.ch sowie Medienmitteilung vom 8. August 2013 der Bundeskanzlei: www.admin.ch/aktuell/00089/index.html?lang=de&msg-id=49816). Auf eine Korrektur in den gedruckten Ausgaben wurde verzichtet, da die Abstimmungserläuterungen in einer Auflage von rund 5,4 Millionen Exemplaren bereits gedruckt vorlagen, die Verteilung an die Kantone aufgrund der gesetzlich vorgesehenen zeitlichen Vorgaben bereits abgeschlossen war und Ende August an die Stimmberechtigten erfolgen wird.

Nach Art. 11 Abs. 2 BPR wird den Abstimmungsvorlagen eine kurze, sachliche Erläuterung des Bundesrates beigegeben. Gemäss den Materialien handelt es sich

bei den Abstimmungserläuterungen um einen Regierungsakt. Nach der bisherigen Rechtsprechung des Bundesrates kann der Text in den Abstimmungserläuterungen wohl Gegenstand politischer Kritik, indes nicht Objekt einer Abstimmungsbeschwerde sein (vgl. Entscheide des Bundesrates vom 9. Mai 1979, in: VPB 44/1980 Nr. 2; vom 17. Mai 2000, in: VPB 64/2000 Nr. 101). Lehre und Rechtsprechung sind dieser Sicht gefolgt (Urteil 1P.48/1992 vom 3. Februar 1992, in: ZBI 93 [1992] S. 308, mit Hinweisen; Entscheid des Bundesrates vom 17. Mai 2000 Erw. 3.4.1, in: VPB 64/2000 Nr. 101). Auch die neuere Lehre und bundesgerichtliche Rechtsprechung gehen – in Nachachtung von Art. 189 Abs. 4 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) – davon aus, dass die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates nicht gerichtlich überprüft und zum Gegenstand eines Stimmrechtsverfahrens gemacht werden können. Ausgeschlossen ist namentlich, die Erläuterungen mit dem Ziel anzufechten, diese förmlich aufheben oder abändern zu lassen (vgl. BGE 138 I 61 S. 85 f. mit Hinweisen).

Der Beschwerdeführer beantragt, den Abstimmungserläuterungen sei ein «Beipackzettel» beizulegen. Er verlangt damit nicht eine Aufhebung oder Änderung, sondern eine Ergänzung der Abstimmungserläuterungen. Auch das Rechtsbegehren, die Bundeskanzlei habe eine «ähnlich wirksame Kommunikation zuhanden des Stimmbürgers» vorzunehmen, bezieht sich auf die fehlerhaften Abstimmungserläuterungen. Da die Erläuterungen des Bundesrates nicht zum Streitgegenstand eines Verfahrens vor einer kantonalen Regierung gemacht werden können, kann auf die Rechtsbegehren nicht eingetreten werden.

5. Bundesrätliche Abstimmungserläuterungen können zwar nicht angefochten werden, hingegen kann gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichtes die Informationslage im Vorfeld einer Volksabstimmung in allgemeiner Weise zum Gegenstand eines Verfahrens gemacht werden. Es ist dabei zu prüfen, ob die Stimmberechtigten mit Blick auf die ihnen von den verschiedensten Akteuren und Medien vorgelegten Informationen objektiv in der Lage sind, sich eine hinreichende und sachbezogene Meinung über den Abstimmungsgegenstand zu bilden (BGE 138 I 61 Erw. 7.4). Diese Rechtsprechung stützt sich auf die als Grundrecht in Art. 34 Abs. 2 BV – und auch in Art. 2 Bst. x der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) – verankerte Abstimmungsfreiheit, die den Stimmberechtigten Anspruch darauf gibt, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt (BGE 138 I 61 Erw. 6.2). Es liegt jedoch nicht in der Zuständigkeit einer Kantonsregierung, Eingriffe in den Abstimmungskampf, die kantonsübergreifend wirken – weil sie zum Beispiel von Bundesbehörden ausgehen – zu beurteilen (BGE 137 II 177 Erw. 1.2.3). Dies trifft vorliegend zu.

Auch bei einer materiellen Beurteilung würde sich zeigen, dass die Abstimmungsfreiheit nicht verletzt wurde: Die Bundeskanzlei hat am 8. August 2013 mit der Medienmitteilung «Korrektur in den Abstimmungserläuterungen vom 22. September 2013» und der Anpassung der elektronischen Version der Abstimmungser-

läuterungen umgehend auf den Fehler reagiert. Am 13. August 2013 fand die Medienkonferenz des Bundesrates zur Abstimmungsvorlage Epidemienengesetz vom 22. September 2013 statt (vgl. www.tv.admin.ch/de/archiv?year=2013&month=8&video_id=874). Die Medienmitteilung vom 13. August 2013 (www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&print_style=yes&msg-id=49843) verweist auf die weiterführende Dokumentation auf der Internetseite des Bundesamtes für Gesundheit (BAG), wo sich auch ein Link zu den korrigierten elektronischen Abstimmungserläuterungen findet. Sodann haben die Gegner der Vorlage im Rahmen ihrer Pressekonferenz vom 15. August 2013 ebenfalls auf die beanstandete Fehlinformation in den Abstimmungserläuterungen hingewiesen und damit die Stimmberechtigten entsprechend sensibilisiert. Die Stimmberechtigten wurden hinreichend und zeitgerecht über die vom Beschwerdeführer beanstandete Fehlinformation in den Abstimmungserläuterungen informiert. Weitere Massnahmen – wie das vom Beschwerdeführer angebehrte Korrigenda – sind nicht angezeigt.

Die allgemeine Aussage, dass wichtige Akteure des Gesundheitswesens, nämlich mehr als 20 Organisationen aus dem Gesundheitsbereich, die Vorlage unterstützen, ist zudem – wie die Bundeskanzlei zu Recht geltend gemacht hat – nach wie vor richtig. Anzumerken bleibt, dass der Schweizer Drogistenverband zwar keine unterstützende Parole gefasst hat, er die Vorlage aber auch nicht ablehnt.

Aufgrund der erfolgten Kommunikation sind die – über Befürworter und Gegner der Vorlage informierten – Stimmberechtigten objektiv durchaus in der Lage, sich eine hinreichende und sachbezogene Meinung über den Abstimmungsgegenstand zu bilden.

6. Zusammenfassend ist auf die Abstimmungsbeschwerde des Beschwerdeführers vom 12. August 2013 nicht einzutreten.

85

Art. 34 Abs. 2 BV (SR 101); Art. 10a BPR (SR 161.1); Art. 28 Abs. 1 KV (sGS 111.1); Art. 164 GG (sGS 151.2). Die Abstimmungsfreiheit ist nicht nur ein Abwehrrecht, sondern behördliche Informationen zu Abstimmungsvorlagen leisten einen unverzichtbaren Beitrag zu einem freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung. In diesem Sinn besteht eine Informationspflicht der Behörden. Dabei sind die Kriterien der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit zu beachten.

Departement des Innern, Mai 2013

Aus den Erwägungen:

3.

3.1. Über die als zulässig erachteten Abstimmungserläuterungen und Abstimmungsempfehlungen hinaus hatte sich das Gemeinwesen nach der bisherigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung im Vorfeld von Volksabstimmungen mit behördlichen Informationen bis anhin grosse Zurückhaltung aufzuerlegen. Die Behörden hatten sich grundsätzlich aus dem Abstimmungskampf herauszuhalten; die Meinungsbildung der Stimmberechtigten sollte den gesellschaftlichen und politischen Kräften überlassen und den Stimmbürgern zugetraut werden, zwischen gegensätzlichen Auffassungen zu unterscheiden, unterschiedliche Meinungen zu gewichten und demgemäss aufgrund eigener Überzeugung vernunftgemäss zu entscheiden (BGE 129 I 232 Erw. 4.2.1 S. 244, 117 Ia 41 Erw. 5a S. 47; Gerold Steinmann, Interventionen des Gemeinwesens im Wahl- und Abstimmungskampf, AJP 1996, S. 259). Daraus folgte, dass behördliche Informationen die Ausnahme bleiben mussten und einer besonderen Rechtfertigung und triftiger Gründe bedurften (BGE 132 I 104 Erw. 4.1 S. 112, 121 I 252 Erw. 2 S. 255, 119 Ia 271 Erw. 3b S. 273). Im Interesse einer unverfälschten Willensbildung wurden solche triftigen Gründe angenommen, wenn neue erhebliche Tatsachen bekannt wurden oder sich eine Richtigstellung irreführender privater Propaganda aufdrängte (vgl. Steinmann, Interventionen, a. a. O., S. 262); auch in solchen Fällen unterlagen behördliche Informationen jedoch dem Gebot der Sachlichkeit, Transparenz und Verhältnismässigkeit. Umgekehrt wurden triftige Gründe verneint, wenn behördliche Informationen allein den Zweck verfolgen, das Stimmvolk zur Annahme einer Vorlage zu bewegen, eine Vorlage den Stimmberechtigten näherzubringen oder diese in besonderer Weise für den Abstimmungsgegenstand zu sensibilisieren (vgl. Steinmann, Interventionen, a. a. O., S. 262).

3.2. Das Bundesgericht stellte fest, dass sich bereits in der bisherigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung verschiedene Ansätze, das grundsätzliche Interventionsverbot des Gemeinwesens aufzulockern, finden: In BGE 119 Ia 271 erachtete das Bundesgericht eine grosszügigere Beurteilung behördlicher Informationen unter Verweis auf die neuere Lehre als bedenkenswert und hielt fest, dass es zu weit ginge, für die Meinungsbildung notwendige, objektiv gehaltene Interventionen im Abstimmungskampf vonseiten der Behörden schlechthin zu untersagen (BGE 119 Ia 271 Erw. 6d S. 280). Eine am Interventionsverbot ausgerichtete Auffassung qualifizierte das Bundesgericht in BGE 130 I 290 als sehr restriktiv und im Widerspruch zur bundesgerichtlichen Rechtsprechung stehend (BGE 130 I 290 Erw. 5.2 S. 304). Dem Gemeinwesen müsse die Möglichkeit eingeräumt werden, gewisse einseitige Positionsbezüge von politischen Gruppen auszugleichen (BGE 132 I 104 Erw. 4.1 S. 112).

3.3. Das Bundesgericht vollzog mit dem Entscheid vom 18. Juli 2008 (BGE 1C_412/2007) einen Paradigmenwechsel (vgl. Andrea Marcel Töndury, Intervention oder Teilnahme? Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Kommunikation im Vorfeld

von Volksabstimmungen, in ZBI 112/2011 S.341 ff. und insbesondere S.352). Es erkannte im Entscheid, dass die neuere Lehre im Dienst einer möglichst offenen, pluralistischen und unverzerrten Meinungsbildung ein an den Grundsätzen der Objektivität, Transparenz und Verhältnismässigkeit ausgerichtetes Recht der Behörden auf Teilnahme an der politischen Auseinandersetzung über die Abstimmungserläuterungen hinaus befürwortet und teils eine Pflicht der Behörden an einer entsprechenden Mitwirkung angenommen wird (vgl. Michel Besson, Behördliche Information vor Volksabstimmungen, Diss., Bern 2003, S.141 ff.; vgl. Gerold Steinmann, in Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender [Hrsg.], Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl. Zürich/St.Gallen 2008, Art.34 Rz.18).

Eine entsprechende Haltung hatte der Bundesrat in der Botschaft über die Volksinitiative «Volksouveränität statt Behördenpropaganda» eingenommen (BBI 2005 S.4373, insbes. S.4392 ff. und S.4385). Diese Initiative, welche mit einem neuen Art. 34 Abs.3 BV die Information vor Abstimmungen vonseiten von Bundesbehörden neu ordnen und stark einschränken wollte, ist von Volk und Ständen am 1. Juni 2008 abgelehnt worden. Als Antwort auf die Volksinitiative «Volksouveränität statt Behördenpropaganda» wurde auf Bundesebene ein neuer Art.10a ins Bundesgesetz für politische Rechte (SR 161,1; abgekürzt BPR) aufgenommen (seit 15. Januar 2009 in Kraft). Diese Bestimmung verankert auf der einen Seite eine Informationspflicht der Bundesbehörden, auf der anderen Seite wird klargestellt, dass die Behörden keine eigentliche Kampagnen führen dürfen. Demgemäss informiert der Bundesrat die Stimmberechtigten kontinuierlich über die eidgenössischen Abstimmungsvorlagen, er hat dabei aber die Kriterien der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit zu beachten (vgl. Töndury, a. a. O., S.353).

Das Bundesgericht hat sich im Entscheid vom 18. Juli 2008 (BGE 1C_412/2007) der dominierenden Meinung der Lehre angeschlossen, dass die Abstimmungsfreiheit nicht nur ein Abwehrrecht ist, sondern behördliche Informationen zu Abstimmungsvorlagen einen unverzichtbaren Beitrag zu einem freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung darstellen. Es wird daher aus Art.34 Abs.2 BV ein Informationsrecht oder sogar eine Informationspflicht abgeleitet (vgl. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 15. September 2006 zur Parlamentarischen Initiative, Rolle des Bundesrates bei Volksabstimmungen, in BBI 2006 S.9259 ff. und insbesondere S.9271; Häfelin/Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., 2012, RZ 1393). Vor diesem Hintergrund ist unter dem Gesichtswinkel der Abstimmungsfreiheit nach Art.2 Bst.x KV und Art.34 Abs.2 BV das Gewicht nicht so sehr auf das beschriebene Interventionsverbot und allfällige triftige Gründe für Abweichungen zu legen, als vielmehr auf die Art und Weise sowie die Wirkung der konkret zu beurteilenden behördlichen Informationen.

Zu prüfen ist demnach, ob die Broschüre «PERRON 9» und der Film auf der Homepage der Stadt St.Gallen in sachlicher, transparenter und verhältnismässiger

Weise zur offenen Meinungsbildung beizutragen geeignet sind oder aber in dominanter und unverhältnismässiger Art im Sinn eigentlicher Propaganda eine freie Willensbildung der Stimmberechtigten erschweren oder geradezu verunmöglichen.

4.

4.1. Der Beschwerdeführer kritisiert nicht den Inhalt der Broschüre «PERRON 9» und wirft der Stadt auch nicht vor, falsch zu informieren. Wenn aber wenige Wochen vor Versand der Abstimmungsunterlagen eine Broschüre verteilt werde, in welcher von «7 guten Gründen» für die Neugestaltung des Bahnhofplatzes gesprochen werde, sei dies mehr als Information, vielmehr sei es Beeinflussung der Meinungsbildung.

Die Vorinstanz macht geltend, die Platzgestaltung sei ein Teil mehrerer grosser, damit zusammenhängender Bauvorhaben rund um den Bahnhof St.Gallen. Dazu gehörten die kürzlich fertiggestellte Fachhochschule samt Bahnhofparking und Bahnhofvorfahrt, damit zusammenhängend die Sperrung des Bahnhofplatzes für den Autoverkehr im letzten Herbst, sodann der derzeitige Bau des Perrons 4 durch die SBB und dann vor allem auch die geplanten umfangreichen Bauvorhaben der SBB im Bahnhof selbst. Über all diese Projekte der verschiedenen Träger orientiere die Broschüre «PERRON 9». Die zur Abstimmung stehende Platzgestaltung sei nur ein Teilaspekt. Ein solch komplexes, sich über mehrere Jahre hinziehendes Projekt führe zu entsprechendem Kommunikationsbedarf.

4.2.

4.2.1. Nach ständiger Rechtsprechung sind die Behörden bei ihrer Information vor Abstimmungen zur Sachlichkeit und Objektivität verpflichtet. Beim Anspruch auf Sachlichkeit steht das Verbot inhaltlich falscher Information über Tatsachen im Vordergrund. Die Behörden müssen insbesondere Inhalt, Zweck und Folgen einer Vorlage fair bewerten. Insgesamt muss die behördliche Information alle entscheidungswesentlichen Punkte enthalten; sie darf nicht lückenhaft sein (vgl. M.Besson, a. a. O., S.182 f. und 199).

Mit der staatlichen Informationspolitik sind gleichzeitig zwei Aufgaben wahrzunehmen. Einerseits sollen die Bürgerinnen und Bürger durch behördliche Information aktiviert werden. Andererseits soll die behördliche Information auch die Substanz einbringen, die die Stimmberechtigten sachlich instandsetzt, dass sie bei Abstimmungen hinreichend entscheiden können. Staatliche Informationspolitik ist aus diesem Grund in einer Demokratie eine behördliche Pflicht (Jeanne Ramseyer, Zur Problematik der behördlichen Information im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen, Basel/Frankfurt am Main 1992, 146 f.). Nach Art. 51 der Gemeindeordnung der Politischen Gemeinde St.Gallen vom 8. Februar 2004 informiert der Stadtrat die Öffentlichkeit regelmässig über die Geschäfte von allgemeinem Interesse. Er sorgt für eine umfassende Kommunikation.

4.2.2. Bei der Abstimmungsvorlage «Aufwertung und Neugestaltung des Bahnhofplatzes» handelt es sich zweifellos um ein komplexes Bauvorhaben. Die Vorinstanz ist ihrer Pflicht zur Information über dieses Geschäft von allgemeinem Inter-

esse in den letzten Jahren insbesondere mit mehreren Medienmitteilungen und Publikationen nachgekommen: (...)

Diesen Medienmitteilungen und Publikationen ist im Wesentlichen zu entnehmen, dass der Bahnhofplatz und die öffentlichen Bereiche des Bahnhofs neu gestaltet und für das Publikum attraktiver und komfortabler organisiert werden sollen. Im Zentrum stehen Verbesserungen für den öffentlichen Verkehr, die Passantinnen und Passanten, den Veloverkehr und den motorisierten Individualverkehr. Umfragen haben gezeigt, dass 88 Prozent der befragten Bürgerinnen und Bürger der Stadt St.Gallen sich Verbesserungen auf dem Bahnhof und Bahnhofplatz wünschen, 60 Prozent stehen dem vorliegenden Projekt insgesamt positiv gegenüber. Kontrovers ist die Beurteilung von zwei Einzelthemen, nämlich die Gestaltung der Ankunftshalle und die Frage der Verlängerung der Personenunterführung. Mit Medienmitteilung vom 29. August 2012 teilte die Vorinstanz mit, dass die Stadt St.Gallen und die SBB in enger Zusammenarbeit die entsprechenden Projekte ausgearbeitet haben. Dem Stadtparlament werde für das städtische Projekt mit der Aufwertung und Neugestaltung des Platzes eine Vorlage unterbreitet im Kostenumfang von 42 Mio. Franken. Die SBB ihrerseits investieren in alle ihre Vorhaben zusammen nochmals rund 56 Mio. Franken. Rund 22 Mio. Franken würden durch Bund, Kantone und Transportunternehmen übernommen. Seit August bzw. Oktober 2012 ist die Vorlage des Stadtparlamentes «Aufwertung und Neugestaltung des Bahnhofplatzes» – welche Grundlage der Abstimmungsvorlage vom 9. Juni 2013 bildet – der Öffentlichkeit zugänglich.

(...)

4.2.3. Umfangreichere Broschüren sind in der Regel gut geeignet, interessierten Stimmberechtigten qualitativ hochstehende Informationen anzubieten. Insbesondere kann mit solchen Publikationen das grosse Sachwissen der Verwaltung dem Publikum zugänglich gemacht werden. Eine umfangreiche Broschüre, die in erster Linie allgemeine Informationen über eine Abstimmungsvorlage enthält, ist gemäss Bundesgericht mit der Wahl- und Abstimmungsfreiheit vereinbar (vgl. Besson a. a. O. S. 295 ff., insbesondere S. 297 mit Hinweisen).

Die Broschüre «PERRON 9» kann als Zusammenfassung bzw. Schlussfassung der von der Vorinstanz herausgegebenen Medienmitteilungen und Publikationen rund um die Neugestaltung des Bahnhofplatzes betrachtet werden. Sie äussert sich nebst den Neuerungen auf dem Bahnhofplatz auch zu den Vorhaben der SBB und gibt damit einen Gesamtüberblick über die seitens der Stadt und der SBB verfolgten Ziele bzw. Projekte rund um den Bahnhof St.Gallen. Die für die Vorlage «Aufwertung und Neugestaltung des Bahnhofplatzes» einstehende Broschüre «PERRON 9» erscheint sachlich und hinterlässt ohne jegliche Polemik einen wohl- abgewogenen Eindruck. Daran ändert auch die vom Beschwerdeführer beanstandete Argumentation «7 gute Gründe für einen neuen Bahnhof & Bahnhofplatz St.Gallen» nichts. Der Beschwerdeführer macht nicht geltend, dass darin sachlich unzutreffende Ausführungen gemacht würden. Die Broschüre «PERRON 9» ist ins-

gesamt geeignet, in sachlicher Weise zur objektiven Meinungsbildung der Stimmberechtigten über die Abstimmungsvorlage beizutragen.

Vor diesem Hintergrund ist die Broschüre «PERRON 9» unter dem Gesichtswinkel von Art. 2 Bst. x KV und Art. 34 Abs. 2 BV betreffend Sachlichkeit somit nicht zu bemängeln.

4.2.4. Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit verlangt, dass die Behörden vor Abstimmungen stets auf transparente Art und Weise informieren. Aus diesem Gebot folgt in erster Linie das Verbot verdeckter behördlicher Einflussnahmen. Die Verantwortlichen von Informationen müssen für die Stimmberechtigten stets erkennbar sein (vgl. Besson, a. a. O., S. 200 und 207). Der Broschüre «PERRON 9» ist auf Seite 2 die gemeinsame Urheberschaft der Stadt St. Gallen und der SBB zu entnehmen. Die Stadt St. Gallen hat aufgrund des engen Zusammenhangs der Projekte Bahnhofplatz/Bahnhof bereits in der Vergangenheit auf die enge Zusammenarbeit mit den SBB hingewiesen (vgl. Medienmitteilung vom 29. August 2012).

Die Broschüre «PERRON 9» ist nach dem Gesagten unter dem Gesichtswinkel von Art. 2 Bst. x KV und Art. 34 Abs. 2 BV auch betreffend Transparenz nicht zu beanstanden.

4.3. (...)

5.

5.1. Der Beschwerdeführer macht sodann geltend, der Umstand dass die Vorlage ans Stadtparlament den hohen Betrag von 300 000 Franken für Öffentlichkeitsarbeit enthalte, beweise, dass der Stimmbürger nicht informiert, sondern zur Zustimmung beeinflusst werden solle.

5.2. Der behördliche Einsatz unverhältnismässig hoher finanzieller Mittel für die Information der Stimmberechtigten stellt nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichtes eine Verletzung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit dar. Als Kriterien für die Beurteilung der Verhältnismässigkeit der aufgewendeten Mittel hat das Bundesgericht insbesondere den Vergleich mit den Ausgaben anderer Akteure, das Verbot der massgeblichen Finanzierung des Abstimmungskampfs, die Notwendigkeit zur Wiederherstellung fairer Entscheidungsbildungsprozesse, die Differenzierung nach der Grösse des Gemeinwesens sowie die Differenzierung nach Inhalt und Bedeutung der Vorlage herangezogen. Die konkrete Praxis des Bundesgerichtes zu der zulässigen Höhe des behördlichen Geldeinsatzes ist in der Lehre auf Kritik gestossen (vgl. Besson a. a. O. S. 208 ff. und 214 ff.): So soll nicht die Höhe der aufgewendeten Mittel, sondern vielmehr die Wirkung, die den staatlichen Informationstätigkeiten im Prozess der Willensbildung vor einer Abstimmung zukommt, über die Frage der Vereinbarkeit behördlicher Information mit der Wahl- und Abstimmungsfreiheit entscheiden.

5.3. Bei gewissen Abstimmungsvorlagen haben die Stimmberechtigten speziell ausgeprägte Informationsbedürfnisse. Zum Beispiel wenn ein Abstimmungsgegenstand ungewöhnlich oder – wie bei der beanstandeten Abstimmungsvorlage vom 9. Juni 2013 – besonders komplex ist. In derartigen Fällen dürfen die Behörden auf

eine intensivere Art und Weise an den Abstimmungskämpfen teilnehmen. Die dabei aufgewendeten finanziellen Mittel können letztlich nur als ein Indiz in Bezug auf die Verhältnismässigkeit einer staatlichen Informationstätigkeit gewertet werden. Heute stehen allen interessierten Kreisen im politischen Diskurs eine Vielzahl von neuen Kommunikationsmitteln und Informationskanälen offen, welche nahezu kostenlos sind und dennoch eine breite Streuung der Informationen ermöglichen.

Für die mit dem Projekt und dem Bauablauf nötige Öffentlichkeitsarbeit der Vorlage «Aufwertung und Neugestaltung des Bahnhofplatzes» sind finanzielle Mittel von 300 000 Franken vorgesehen (vgl. Vorlage an das Stadtparlament vom 21. August 2012, S. 32). Es handelt sich dabei nicht – wie vom Beschwerdeführer suggeriert – um Mittel für den Abstimmungskampf, sondern um Mittel für das Nachkommen der nach Art. 51 der Gemeindeordnung der Politischen Gemeinde St.Gallen gebotenen Informationspflicht im Zusammenhang mit einem mehrjährigen, grossen Bauvorhaben.

Abschliessend ist festzuhalten, dass es den Gegnern der Abstimmungsvorlage «Aufwertung und Neugestaltung des Bahnhofplatzes» sowohl zeitlich wie auch finanziell ohne grösseren Aufwand möglich gewesen ist, sich zur Vorlage öffentlichkeitswirksam zu äussern, wie die Verteilung des Flyers «120 Mio. Franken sind zu viel» durch das «Komitee für einen besseren Bahnhofplatz» in alle Haushaltungen der Stadt St.Gallen zeigt (vgl. Medienmitteilung der Stadt St.Gallen vom 24. Mai 2013).

Die Broschüre «PERRON 9» wie auch der Kurzfilm «Bahnhof & Bahnhof & Bahnhofplatz St.Gallen – Ihr Anschluss» sind unter dem Gesichtswinkel von Art. 2 Bst. x KV und Art. 34 Abs. 2 BV betreffend Verhältnismässigkeit nicht zu beanstanden.

6. Zusammenfassend ergibt sich, dass die vom Beschwerdeführer kritisierten behördlichen Informationen vor dem Urnengang unter dem Gesichtswinkel der Abstimmungsfreiheit nicht zu beanstanden sind. Die Rüge der Verletzung von Art. 2 Bst. x KV und Art. 34 Abs. 2 BV erweist sich als unbegründet. Es ist kein Verfahrensmangel bei der Vorbereitung des Urnengangs vom 9. Juni 2013 erkennbar. Die Abstimmungsbeschwerde vom 29. April 2013 wird demgemäss abgewiesen. Die auf den 9. Juni 2013 angesetzte Urnenabstimmung betreffend Aufwertung und Neugestaltung des Bahnhofplatzes St.Gallen wird dementsprechend nicht abge sagt.

2. Feuerwehr und Gebäudeversicherung

86

Art. 31 Ziff. 8 GVG (sGS 73.1), Art. 47 V zum GVG (sGS 73.11). Tritt in unmittelbar erkennbarer Weise und in enger zeitlicher Abfolge zu einem Elementarereignis Wasser unterirdisch in ein Gebäude ein und lässt sich das beim gleichen Elementarereignis oberirdisch eingedrungene Wasser vom unterirdisch eingedrungenen wegen Vermischung nicht mehr unterscheiden, liegt ein versichertes Ereignis vor, das die GVA zu übernehmen hat.

Verwaltungskommission der Gebäudeversicherungsanstalt, 10. Oktober 2013

Sachverhalt:

A. Am 31. Mai und 1. Juni 2013 führten ausgiebige Regenfälle in der Region des unteren Rheintals und damit auch in Widnau dazu, dass unter anderem der Binnenkanal über die Ufer trat und es zur Überschwemmung von grossflächigen Gebieten in dieser Region kam. Am 3. Juni 2013 meldeten die Eigentümer A und B (nachfolgend Rekurrenten) der Gebäudeversicherungsanstalt (GVA) (nachfolgend Vorinstanz) einen Schadenfall, der sich am 1. Juni 2013 ereignet hatte. Der Schadenexperte der Vorinstanz nahm den Schaden am 20. Juni 2013 auf und erstellte darüber am 26. Juni 2013 ein Schadenermittlungsprotokoll. Beim Einfamilienhaus der Rekurrenten ging er von einer Überflutung und einer undichten Gebäudehülle als Schadenursache aus. Er schätzte den entstandenen Schaden auf einen Betrag von CHF 9000.–. Dieser setzt sich aus den Kosten für Malerarbeiten im Betrag von CHF 7400.– und Reinigungs- sowie Räumungsarbeiten (Nebenleistungen) im Betrag von CHF 1600.– zusammen. Unter der Rubrik Schadenhergang und Bemerkungen hielt er folgendes fest: «Überflutung Vorplatz und EG, Wasser aus ES (Einfaulschacht, Anmerkung des Verfahrensleiters) Garagevorplatz und Bodenablauf Garage sowie Grundwasser von Boden Naturkeller und undichter Gebäudehülle und undichtem Leitungsübergang. Wasser bis ca. 40 cm hoch. Schäden an Malerarbeiten Böden und Wände.»

Mit der Verfügung vom 2. Juli 2013 anerkannte die Vorinstanz einen Netto-Gebäudeschaden im Betrag von CHF 4200.–. Sie wies dabei darauf hin, dass in diesem Betrag lediglich jener Anteil, nämlich 50 Prozent der Gesamtschadensumme, enthalten sei, der auf das versicherte Ereignis Überschwemmung zurückgeführt werden könne. In der Schadensumme sei jener Anteil nicht enthalten, bei welchem es sich um kein bei der Gebäudeversicherung gedecktes Ereignis handle (wie z. B. Schäden infolge Rückstau aus der Kanalisation oder Grundwasser). Dagegen erhoben die Rekurrenten mit Schreiben vom 13. Juni (recte Juli) 2013 Einsprache. Sie beantragten, dass der ganze Gebäudeschaden von der Vorinstanz über-

nommen werde, weil es wegen der grossflächigen Überschwemmung in ihrem Quartier in Widnau zu einem Rückstau in der Kanalisation gekommen sei, der dazu geführt hätte, dass das Wasser nicht mehr hätte abfliessen können und in den unteren Stock eingedrungen sei. Es lasse sich auch nicht mehr eindeutig ermitteln, welcher Schaden durch welche Ursachen entstanden sei. Die Vorinstanz bestätigte den Eingang der Einsprache mit Schreiben vom 16. Juli 2013.

Mit dem Einspracheentscheid vom 14. August 2013 bestätigte die Vorinstanz ihre Verfügung vom 2. Juli 2013. Unter Verweis auf Art. 31 Ziff. 3 des Gesetzes über die Gebäudeversicherung (sGS 873.1; abgekürzt GVG), Art. 47 Abs. 2 der Verordnung zum Gesetz über die Gebäudeversicherung (sGS 873.11; abgekürzt V zum GVG) und Art. 47 Abs. 3 V zum GVG ging sie im vorliegenden Fall von zwei verschiedenen Ursachen aus, welche den Schaden verursacht hätten. Ein Anteil gehe nicht auf ein bei der Gebäudeversicherung versichertes Ereignis zurück. Einerseits sei Grundwasser durch den Boden des Naturkellers und bei der undichten Gebäudehülle sowie der undichten Leitungseinführung eingedrungen, was kein versichertes Ereignis darstellen würde. Andererseits sei Wasser von aussen über die Schwelle der Garage eingetreten, was eine versicherte Überschwemmung sei. In Anwendung von Art. 47 Abs. 3 V zum GVG legte sie den Anteil, der auf das versicherte Ereignis zurückgeführt werden könne, mit 50 Prozent fest.

B. Die Rekurrenten reichten am 21. August 2013 gegen den Einspracheentscheid der Vorinstanz Rekurs ein. Sie beantragten die Aufhebung des angefochtenen Entscheides, die Feststellung, dass der ganze Schaden eine direkte Folge der Überschwemmung des Gebietes sei und dass deshalb die Schäden in der Liegenschaft als Folgen eines Elementarereignisses vollständig durch die GVA St. Gallen zu decken seien. Sie stellten die Anträge unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Vorinstanz.

Zur Begründung führten die Rekurrenten an, dass in der Nacht vom 1. auf den 2. Juni 2013 lang anhaltende Niederschläge vor allem im Raum Widnau grossflächige Überschwemmungen verursacht hätten und ihr Gebäude davon ebenfalls betroffen gewesen sei. Die Schlussfolgerung der Vorinstanz, dass es sich um unterschiedliche Ereignisse gehandelt habe und sie deshalb nur 50 Prozent des Schadens zu übernehmen hätte, sei nicht nachvollziehbar. Die Wassermassen hätten nicht mehr abgeführt werden können und sie hätten das ganze Quartier überflutet. Bei ihrer Garage sei das Wasser beispielsweise 40 cm tief gestanden. Das Wasser sei dort durch die Garage eingedrungen und hätte das Haus geflutet. Überall sei Wasser gewesen und die Wassermassen hätten oberflächlich und unterirdisch den Weg in ihr Haus gesucht.

Aus den Erwägungen:

2. Nach Art. 31 Ziffer 3 GVG erbringt die GVA Versicherungsleistungen, wenn Gebäudeschäden unter anderem durch Hochwasser und Überschwemmungen entstanden sind. Anspruch auf Versicherungsleistungen besteht nach Art. 45 V

zum GVG, wenn ein versichertes Ereignis vorliegt, ein Gebäudeschaden entstanden ist, der unmittelbar auf das versicherte Ereignis zurückgeführt werden kann, und die Ereigniseinwirkung nicht bestimmungsgemäss war. Nach Art. 47 Abs. 1 V zum GVG wird der Gebäudeschaden voll dem versicherten Ereignis zugerechnet, wenn er überwiegend auf dieses zurückgeht. Wenn der Gebäudeschaden nach Art. 47 Abs. 2 V zum GVG ganz oder überwiegend auf andere Ereignisse zurückgeht, wird er nicht entschädigt. Nicht vergütet werden insbesondere Schäden, die auf fortgesetztes Einwirken zurückgehen oder die nicht auf eine plötzliche, aussergewöhnlich heftige Einwirkung zurückzuführen sind wie Schäden unter anderem zufolge Grundwasser oder Kanalisationsrückstau. Geht der Gebäudeschaden weder überwiegend auf das versicherte Ereignis noch auf andere Ereignisse zurück, wird er dem versicherten Ereignis anteilmässig zugerechnet (Art. 47 Abs. 3 V zum GVG). Nach der Rechtsprechung hat ein Ereignis dann als adäquate Ursache eines Erfolgs zu gelten, wenn es nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge und nach der allgemeinen Lebenserfahrung geeignet ist, einen Erfolg von der Art des eingetretenen herbeizuführen, der Eintritt dieses Erfolgs somit durch das Ereignis allgemein als begünstigt erscheint (vgl. GVP 2003 Nr. 42 mit Hinweis auf VerwGE vom 22. Januar 2002 i. S. W. K.).

Nach der allgemeinen Regel von Art. 8 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210; abgekürzt ZGB) hat derjenige, der ein Recht behauptet, die Sachumstände zu beweisen, die nach dem massgebenden Rechtssatz diese Rechtsfolge erzeugen. Auch im Privatversicherungsrecht gilt der Grundsatz, wonach Personen, die gegenüber einem Versicherer einen Versicherungsanspruch erheben, im Sinn von Art. 8 ZGB bezüglich der Frage, ob ein Versicherungsfall eingetreten ist, grundsätzlich behauptungs- und beweispflichtig sind. Behauptet der Versicherer indessen eine die Leistungspflicht ausschliessende oder herabsetzende Tatsache, ist es an ihm, diese zu beweisen (vgl. GVP 2003 Nr. 42). Diese Beweislastverteilung gilt auch im öffentlichen Gebäudeversicherungsrecht, namentlich bei der Anwendung von Art. 31 Ziffer 3 GVG (vgl. GVP 2003 Nr. 42).

3. Von den Parteien unbestritten ist, dass im vorliegenden Fall Wasser einerseits über die Schwelle der Garage ins Gebäudeinnere und andererseits durch den Naturkeller, die undichte Gebäudehülle und den undichten Leitungsübergang ins Gebäudeinnere eingetreten ist. Während die Vorinstanz für den oberirdischen Wassereintritt das Vorliegen eines Elementarereignisses, nämlich Überschwemmung, anerkennt, tut sie dies für den unterirdischen Wassereintritt nicht. In Anwendung von Art. 47 Abs. 3 V zum GVG führt sie den Gebäudeschaden zu gleichen Teilen je auf ein versichertes und ein nicht versichertes Ereignis zurück. Folglich erklärte sie sich nur dazu bereit, die Hälfte des Gebäudeschadens zu übernehmen. Es ist nun zu entscheiden, ob der durch den unterirdischen Wassereintritt entstandene Schaden ebenfalls ein versichertes Ereignis darstellt oder nicht. Die hier infrage stehenden Ereignisse sind Hochwasser und Überschwemmung. Die Rekurrenten gehen vollumfänglich von einem versicherten Hochwasser oder einer

versicherten Überschwemmung aus, während die Vorinstanz zur Hälfte die nicht versicherten Ereignisse Grundwasser und Kanalisationsrückstau als Schadenursache sieht.

Von Hochwasser im Sinn des öffentlichen Gebäudeversicherungsrechts spricht man, wenn es zu einer die normale Höhe übersteigenden Wasserführung eines fliessenden oder stehenden oberirdischen Gewässers infolge von Niederschlägen oder Schneeschmelze kommt (Gauch/Honsell/Gerspach, Komm. Gebäudeversicherung, N. 2.104). Als Elementarereignis ist es ein mit ausserordentlicher Heftigkeit hereinbrechendes Naturereignis, das sich nicht periodisch wiederholen darf (Gauch/Honsell/Gerspach, Komm. Gebäudeversicherung, N. 2.106). Überschwemmungen bestehen in der Überflutung von Land, Grund, Boden und Bauwerken, die nach ihrem Zweck oder ihrer Bewirtschaftung nicht zur Aufnahme von Wasser bestimmt sind. Sie spielen sich auf ebener Erde ab und setzen Gebietsteile unter Wasser. Von hier aus dringt das Oberflächenwasser in Räume und Keller ein (vgl. Gauch/Honsell/Gerspach, Komm. Gebäudeversicherung, N. 2.109 ff.).

In zwei Entscheiden aus dem Jahre 2002 hatte das Verwaltungsgericht festgehalten, dass es das unterirdische Eindringen von Wasser in ein Gebäude als versichertes Elementarereignis betrachtet, wenn es erkennbar und in enger zeitlicher Abfolge durch ein Elementarereignis verursacht worden ist (vgl. VerwGer B 2001/64, E. 4 d) S. 19 unten und S. 22 sowie VerwGer B 2001/67, E. 4 d) S. 13). Obwohl das Verwaltungsgericht damals keinen Fall zu beurteilen hatte, in dem sowohl oberirdisch als auch unterirdisch eindringendes Wasser einen Gebäudeschaden verursachte, hatte es doch klar zum Ausdruck gebracht, wie es in einem Fall entscheiden würde, wenn erkennbar und in enger zeitlicher Abfolge zu einem Elementarereignis Wasser unterirdisch in ein Gebäude einbrechen würde. Die Tatsache, dass sich im vorliegenden Fall das oberirdisch eingedrungene Wasser mit dem unterirdisch eingedrungenen vermischte und nicht mehr auseinandergehalten werden kann, lässt eigentlich nur den Schluss zu, dass ein einziger Kausalverlauf bestand. Das unterirdisch eingedrungene Wasser ist demzufolge dem Elementarereignis zuzurechnen. Dies gilt erst recht, als hier ein mit ausserordentlicher Heftigkeit hereinbrechendes, sich nicht periodisch wiederholendes Naturereignis vorlag. Art. 47 Abs. 3 V zum GVG lässt sich nur so verstehen, dass eine Ausscheidung eines Gebäudeschadens auf verschiedene Ereignisse vorzunehmen ist, wenn klar unterscheidbare, auf verschiedenen Kausalverläufen beruhende Ereignisse vorliegen. Dies war hier jedoch nicht der Fall.

Dieser Beurteilung stehen auch die vom Bundesgericht vor einigen Jahren in drei unveröffentlichten Urteilen aus dem Kanton Luzern entschiedenen Fälle nicht entgegen. Bei jenen Entscheiden ging es um die Frage, ob die Praxis der Gebäudeversicherung des Kantons Luzern, für die Anerkennung eines versicherten Ereignisses allein auf den Weg des Wassers abzustellen, das Legalitäts-, das Gewaltenteilungsprinzip und das Willkürverbot verletzen würde (BGE 2C_212/2007, 2C_215/2007 und 2C_214/2007). In keinem dieser Fälle, die das Bundesgericht zu

entscheiden hatte, war Wasser sowohl oberirdisch als auch unterirdisch als Folge eines versicherten Elementarereignisses in ein Gebäude eingedrungen. Im Unterschied zur Vorinstanz ist also davon auszugehen, dass hier vollumfänglich ein versichertes Elementarereignis (Hochwasser und/oder Überschwemmung) vorliegt und dass keine Ursachenaufteilung nach Art. 47 Abs. 3 V zum GVG vorzunehmen ist.

Der Rekurs ist somit gutzuheissen.