Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1C 412/2007 /daa

Urteil vom 18. Juli 2008
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Aemisegger, präsidierendes Mitglied,
Bundesrichter Aeschlimann, Eusebio,
Gerichtsschreiber Steinmann.

Parteien
Elsbeth Karlsson-Altherr, Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Markus Erb,

gegen

Politische Gemeinde Altstätten, vertreten durch den Stadtrat, Rathausplatz 2, 9450 Altstätten,
Departement des Innern des Kantons St. Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen.

Gegenstand
Abstimmung vom 24. September 2006 (Parkierungsreglement),

Beschwerde gegen das Urteil vom 15. Oktober 2007
des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen.

Sachverhalt:

A.
Ein erstes Reglement des Stadtrates von Altstätten über das Parkieren auf öffentlichem Grund wurde in der Referendumsabstimmung von der Bürgerschaft am 28. November 1993 mit deutlichem Mehr abgelehnt.

Am 1. Mai 2006 erliess der Stadtrat von Altstätten ein neues Reglement über das Parkieren auf öffentlichem Grund. Dieses bezweckt unter Ausscheidung verschiedener Parkierungszonen eine Bewirtschaftung des öffentlichen Parkraums, eine grössere Rotation der parkierten Fahrzeuge und einen Beitrag zur Mitfinanzierung von Parkraum und eines Parkhauses.

Gegen dieses neue Reglement wurde wiederum das Referendum ergriffen. Anlässlich der Volksabstimmung vom 24. September 2006 stimmten die Stimmberechtigten der Vorlage mit 1587 Ja gegen 1538 Nein zu.

B.
Elsbeth Karlsson-Altherr erhob beim Departement des Innern des Kantons St. Gallen Kassationsbeschwerde und verlangte, dass das Ergebnis der Volksabstimmung aufgehoben werde. Sie rügte eine Verletzung der Abstimmungsfreiheit nach Art. 34 Abs. 2 BV. Sie machte im Wesentlichen geltend, es bestehe in den Abstimmungserläuterungen ein Missverhältnis zwischen den Darstellungen des Stadtrates und den Argumenten des Referendumskomitees, der Stadtrat habe zu Unrecht in den Abstimmungskampf eingegriffen und der Stadtpräsident habe sich zwei Tage vor der Abstimmung nochmals für die Vorlage eingesetzt.

Das Departement wies die Beschwerde am 7. März 2007 ab. In der Folge wies auch das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen die Beschwerde von Elsbeth Karlsson-Altherr am 15. Oktober 2007 ab. Es führte im Wesentlichen aus, in Anbetracht der von den Gegnern verbreiteten unzutreffenden Informationen seien die

Abstimmungserläuterungen ebenso wenig zu beanstanden wie eine Intervention des Stadtrates und des Stadtpräsidenten.

C.
Gegen dieses Urteil des Verwaltungsgerichts hat Elsbeth Karlsson-Altherr beim Bundesgericht am 21. November 2007 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten im Sinne von Art. 82 lit. c BGG erhoben. Sie beantragt die Aufhebung des Verwaltungsgerichtsentscheides und des Ergebnisses der Abstimmung vom 24. September 2006. Sie macht Verletzungen von Art. 34 Abs. 2 BV und Art. 2 lit. x der St. Galler Kantonsverfassung geltend und beanstandet die Abstimmungserläuterungen sowie die Interventionen des Stadtrates und des Stadtpräsidenten im Abstimmungskampf.

Der Stadtrat von Altstätten beantragt mit ausführlicher Stellungnahme die Abweisung der Beschwerde. Denselben Antrag stellen unter Verweis auf die ergangenen Entscheide das Verwaltungsgericht und das Departement des Innern.

Die Beschwerdeführerin hält in ihrer Replik an ihren Anträgen und Begründungen fest.

Erwägungen:

1.
Mit der Beschwerde nach Art. 82 lit. c BGG kann die Verletzung von politischen Rechten beim Bundesgericht geltend gemacht werden. Von der Beschwerde werden sowohl eidgenössische als auch kantonale und kommunale Stimmrechtsangelegenheiten erfasst (Art. 88 Abs. 1 BGG). Das Beschwerderecht steht gemäss Art. 89 Abs. 3 BGG jeder Person zu, die in der betreffenden Angelegenheit stimmberechtigt ist; ein besonderes (rechtliches) Interesse in der Sache selbst ist nicht erforderlich und berechtigt für sich genommen nicht zur Stimmrechtsbeschwerde (zur Publikation bestimmtes Urteil 1C 261/2007 vom 5. März 2008, E. 1.3.3). Das Verwaltungsgericht ist Vorinstanz im Sinne von Art. 88 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 BGG. Mit der Beschwerde in Stimmrechtssachen können namentlich Bundesverfassungsrecht, kantonale verfassungsmässige Rechte und kantonale Bestimmungen über die politischen Rechte angerufen werden (Art. 95 lit. a, c und d BGG).

Vor diesem Hintergrund ist auf die Beschwerde, mit der die in der Gemeinde Altstätten stimmberechtigte Beschwerdeführerin Verletzungen der Abstimmungsfreiheit im Vorfeld der kommunalen Volksabstimmung geltend macht, einzutreten. Die gestellten Anträge sind im Lichte von Art. 107 Abs. 2 BGG zulässig.

2.
Unter Berufung auf die Abstimmungsfreiheit nach Art. 34 Abs. 2 BV macht die Beschwerdeführerin Verletzungen in zweierlei Hinsicht geltend. Zum einen beanstandet sie die Abstimmungserläuterungen wegen der Aufmachung und der Unausgewogenheit des die Vorlage befürwortenden Teils im Vergleich zum Abschnitt über die Argumente der Gegner, zum andern die Interventionen von Stadtrat und Stadtpräsident im Abstimmungskampf und unmittelbar vor dem Urnengang.

In Bezug auf den Sachverhalt kann von den folgenden Begebenheiten ausgegangen werden:

Am 1. Mai 2006 verabschiedete der Stadtrat das Reglement über das Parkieren auf öffentlichem Grund (Parkierungsreglement). Dagegen wurde das Referendum ergriffen, worüber die "Rheintalische Volkszeitung" am 11. Juli 2006 unter dem Titel "Dicke Post für den Stadtpräsidenten" berichtete. In der Folge ergingen, soweit ersichtlich, zur Vorlage die folgenden öffentlichen Stellungnahmen:
- Die Abstimmungserläuterungen des Stadtrates vom 7. August 2006 wurden den Stimmberechtigten um den 21. August 2006 versandt, wohl zusammen mit den Unterlagen für die kantonale und eidgenössische Abstimmung vom 24. September 2006.
- Am 4. September 2006 soll im "Sonnen"-Saal von Seiten des Stadtrates eine Orientierungsversammlung stattgefunden haben (wie in den Abstimmungserläuterungen angekündigt). In den Akten findet sich keine Presse-Berichterstattung dazu und es wird von keiner Seite darauf Bezug genommen.

- An verschiedenen Orten in Altstätten sind im Vorfeld der Abstimmung Aushänge-Plakate aufgehängt worden, welche den folgenden Text umfassen:
Wollen wir Parkuhren? Wie der VCS? - NEIN - Haben wir bald überall Parkuhren? - Alle Strassen sind öffentlicher Grund - NEIN zum ungefreuten Parkierungsreglement.
- In der Lokalpresse erschienen verschiedene Artikel zur umstrittenen Vorlage: Stellungnahme der Beschwerdeführerin unter dem Titel "Haben wir bald überall Parkuhren?" ("Rheintalische Volkszeitung" vom 7. September 2006), Interview mit der Beschwerdeführerin ("Rheintalische Volkszeitung" vom 15. September 2006), Leserbrief von Othmar Gächter ("Rheintalische Volkszeitung" vom 19. September 2006).
- Gemäss den Angaben der Beschwerdeführerin soll der Stadtrat die Medien am 28. August 2006 orientiert haben. In den Akten finden sich keine Hinweise darauf, Presseberichte dazu sind nicht ersichtlich und die Beschwerdeführerin nimmt keinen Bezug darauf. Hingegen veröffentlichte der Stadtrat am 15. September 2006 eine Medienmitteilung unter dem Titel "Eine Chance für Altstätten". Diese Medienmitteilung erschien unter derselben Titelüberschrift in der "Rheintalischen Volkszeitung" vom 16. September 2006, gezeichnet mit "SK".
- Am 21. September 2006 erschien in der "Rheintalischen Volkszeitung" ein Inserat des Referendumskomitees. Dieses enthält (auszugsweise) den folgenden Text:
NEIN zu den Parkuhren - Keine neue Steuer in Altstätten - Haben wir bald überall Park-Uhren mit Gebühren und Bussen? - Das Reglement öffnet Tür und Tor, um auf dem vielen öffentlichen Grund in unserer grossen Gemeinde überall Park-Uhren zu installieren: (Aufzählung von Quartieren). Weiss der Stimmbürger, dass dank diesem neuen Reglement ... auf der Breite 40 Parkplätze weniger zur Verfügung stehen? Ist das kundenfreundlich? Wollen wir wirklich Park-Uhren wie der VCS? - Nur mit einem NEIN bleiben unsere 1000 Gratis-Parkplätze erhalten und freuen alle - auch das Gewerbe hat den Nutzen.
- Die Ausgabe "Rheintalische Volkszeitung" vom 22. September 2006 enthielt unter dem Titel "Die Wahrheit um die Bewirtschaftung" einen Artikel von Josef Signer; der Artikel war gezeichnet mit "Josef Signer, Stadtpräsident Altstätten" und enthielt dessen Foto. Der Autor entgegnet dem obgenannten Inserat und weist auf gewisse Irrtümer hin.
Die Volksabstimmung wurde schliesslich am Sonntag, den 24. September 2006 durchgeführt und ergab das Resultat von 1587 Ja gegen 1538 Nein.

3.
Die Beschwerdeführerin beruft sich auf Art. 34 Abs. 2 BV und Art. 2 lit. x der St. Galler Kantonsverfassung (KV/SG). Die Kantonsverfassung gewährleistet die Grundrechte nach Massgabe der Bundesverfassung in allgemeiner Weise und schliesst namentlich auch die freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe in Ausübung der politischen Rechte ein. Die Formulierung von Art. 2 KV/SG und die Umschreibung in lit. x bringen zum Ausdruck, dass die kantonale Garantie nicht über jene von Art. 34 Abs. 2 BV hinausreicht. Die Beschwerdeführerin legt nicht dar, dass der Kantonsverfassung gegenüber der Bundesverfassung ein eigenständiger Gehalt zukommt; dies nimmt auch das Verwaltungsgericht nicht an. Bei dieser Sachlage ist die vorliegende Beschwerde ausschliesslich im Lichte der Bundesverfassung zu prüfen (BGE 121 I 196 E. 2d S. 200, 119 Ia 53 E. 2 S. 55).

4.
Die in Art. 34 Abs. 2 BV als Grundrecht verankerte Abstimmungsfreiheit gibt den Stimmberechtigten Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Es soll garantiert werden, dass jeder Stimmberechtigte seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen kann. Die Abstimmungsfreiheit gewährleistet die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung (BGE 131 I 442 E. 3.1 S. 447, 130 I 290 E. 3.1 S. 294, 125 I 441 E. 2a S. 443, 121 I 138 E. 3 S. 141, ZBl 108/2007 S. 275 E. 2, 106/2005 S. 246 E. 2.1).

Das Ergebnis eines Urnengangs kann u.a. durch eine unzulässige behördliche Beeinflussung der Willensbildung der Stimmberechtigten im Vorfeld von Urnengängen verfälscht werden (BGE 119 Ia 271 E. 3A S. 272, Urteil 1P.582 und 650/2005 vom 20. April 2006, E. 2 [ZBl 108/ 2007 S. 275], ZBl 99/1998 S. 89 E. 4a). Eine unzulässige behördliche Beeinflussung fällt namentlich in Bezug auf amtliche Abstimmungserläuterungen oder

hinsichtlich von behördlichen Informationen vor Volksabstimmungen in Betracht.

Stellt das Bundesgericht im Vorfeld einer Abstimmung oder bei deren Durchführung Mängel fest, so hebt es den Urnengang nur auf, wenn die gerügten Unregelmässigkeiten erheblich sind und das Ergebnis beeinflusst haben könnten. Die Auswirkungen brauchen von den Beschwerdeführern nicht nachgewiesen zu werden; vielmehr genügt es, wenn eine derartige Beeinflussung im Bereiche des Möglichen liegt. Mangels einer ziffernmässigen Feststellung der Auswirkung eines Verfahrensmangels ist dessen Einfluss auf das Abstimmungsergebnis nach den gesamten Umständen und grundsätzlich mit freier Kognition zu beurteilen. Dabei wird namentlich auf die Schwere des festgestellten Mangels und dessen Bedeutung im Rahmen der gesamten Abstimmung sowie auf die Grösse des Stimmenunterschiedes abgestellt. Erscheint die Möglichkeit, dass die Abstimmung ohne den Mangel anders ausgefallen wäre, nach den gesamten Umständen als derart gering, dass sie nicht mehr ernsthaft in Betracht fällt, so kann von der Aufhebung der Abstimmung abgesehen werden (vgl. zum Ganzen BGE 132 I 104 E. 3.3 S. 110, 130 I 290 E. 3.4 S. 296, 129 I 185 E. 8 S. 204, 119 Ia 271 E. 3b S. 273, 118 Ia 259 E. 3 S. 263, 117 Ia 452 E. 3b und c S. 456, 112 Ia 332 E. 5 S. 338; Urteil 1P.582 und 650/2005
vom 20. April 2006, E. 2 [ZBl 108/ 2007 S. 275]).

5.
Die Beschwerdeführerin beanstandet zum einen die Abstimmungserläuterungen des Stadtrates und macht geltend, diese seien mit der Abstimmungsfreiheit gemäss Art. 34 Abs. 2 BV nicht vereinbar.

5.1 Nach der Rechtsprechung sind behördliche Abstimmungserläuterungen oder Abstimmungsbotschaften, in denen eine Vorlage erklärt und zur Annahme oder Ablehnung empfohlen wird, unter dem Gesichtswinkel der Abstimmungsfreiheit zulässig. Die Behörde ist dabei zwar nicht zur Neutralität verpflichtet - und darf eine Abstimmungsempfehlung abgeben -, wohl aber zur Objektivität. Sie verletzt ihre Pflicht zu objektiver Information, wenn sie über den Zweck und die Tragweite der Vorlage falsch orientiert. Dem Erfordernis der Objektivität genügen Abstimmungserläuterungen, wenn die Aussagen wohlabgewogen sind und beachtliche Gründe dafür sprechen, wenn sie ein umfassendes Bild der Vorlage mit ihren Vor- und Nachteilen abgeben und den Stimmberechtigten eine Beurteilung ermöglichen oder wenn sie trotz einer gewissen Überspitzung nicht unwahr und unsachlich bzw. lediglich ungenau und unvollständig sind. Die Behörde muss sich nicht mit jeder Einzelheit einer Vorlage befassen und nicht alle denkbaren Einwendungen, welche gegen eine Vorlage erhoben werden können, erwähnen; das Gebot der Sachlichkeit verbietet indessen, in den Abstimmungserläuterungen für den Entscheid des Stimmbürgers wichtige Elemente zu unterdrücken oder Argumente von gegnerischen Referendums- oder Initiativkomitees falsch wiederzugeben (BGE 130 I 290 E. 3.2 S. 294, 119 Ia 271 E. 3b S. 273, 112 Ia 129 E. 3b S. 135, ZBl 108/2007 S. 275 E. 2, 106/2005 S. 246 E. 2.1, 99/1998 S. 89 E. 4b S. 92, Pra 2000 Nr. 23 E. 2a). Das Gebot der Verhältnismässigkeit erfordert schliesslich zur Vermeidung eines propagandistischen oder reisserischen Charakters eine gewisse Zurückhaltung in der Aufmachung von Abstimmungserläuterungen (Urteil 1P.377/2001 vom 4. September 2001 E. 4f, ZBl 66/1965 S. 271, BVR 1983 S. 1; zum Ganzen Michel Besson, Behördliche Information vor Volksabstimmungen, Diss., Bern 2003, S. 182 ff., 208 ff. und 250 ff.; Gerold Steinmann, Interventionen des Gemeinwesens im Wahl- und Abstimmungskampf, AJP 1996 S. 260 f.).

5.2 In Bezug auf den Inhalt der Abstimmungserläuterungen macht die Beschwerdeführerin geltend, das Pro und Contra der Abstimmungsvorlage stünden in einem krassen Missverhältnis zueinander, die Argumente des Referendumskomitees würden regelrecht zerpflückt und die Botschaft verkomme zu einer eigentlichen Abstimmungspropaganda. Dem halten der Stadtrat sowie das Verwaltungsgericht gesamthaft entgegen, dass die Erläuterungen dem Gebot der Sachlichkeit genügten.

Die insgesamt 19 Seiten umfassenden Abstimmungserläuterungen weisen verschiedene Teile auf: In einem ersten Abschnitt auf S. 2-4 werden die Ausgangslage in Altstätten, die Entstehungsgeschichte und die Ziele kurz beleuchtet. Auf S. 5-9 wird die Regelung des umstrittenen Reglementes dargestellt; die Darstellung nimmt mit kleinen Fotos Bezug auf die näher umschriebenen Zonen mit unterschiedlichen Parktarifen; den Schluss bilden Hinweise auf die einmaligen Kosten, den Betrag und die Verwendung der Nettoeinnahmen (für die Planung und Errichtung eines Parkhauses) und ein Fazit. Der (von der Beschwerdeführerin verfasste) Text

des Referendumskomitees ist auf S. 10 und 11 abgedruckt. Ein weiterer Teil enthält auf S. 12-14 die Stellungnahme des Stadtrates und die Schlussfolgerungen, woran die Abstimmungsempfehlung anschliesst. Angefügt sind das Reglement in seinem vollen Wortlaut sowie der Parkzonenplan.

Bei näherer Betrachtung der einzelnen Teile der Erläuterungen zeigt sich, dass die beiden Kapitel mit den S. 2-4 und S. 5-9 weitgehend neutral gehalten sind. Sie weisen aus der Sicht des Stadtrates auf Schwierigkeiten des bisherigen Regimes hin und zeigen unter Darstellung des Parkierungsreglementes die Mittel einer Lösung auf. Es ist nicht zu beanstanden, dass diese Schilderung auf gewisse (ausgewiesene) Wertungen abstellt (vgl. BGE 130 I 290 E. 4.4 S. 299; Steinmann, Interventionen, a.a.O., S. 260/61) und einen positiven Unterton aufweist. Dies ist jeder Wiedergabe von Vorlagen des Gesetzgebers eigen. Massgeblich ist, dass diese Teile sachlich gehalten sind und die Stimmberechtigten nicht in einseitiger Weise beeinflussen.

In der Stellungnahme des Stadtrates auf S. 12 f. wird den Argumenten des Referendumskomitees und dem abgedruckten Text der Beschwerdeführerin entgegnet. Im Einzelnen weist der Stadtrat - unter Bezugnahme auf die Darstellung des Reglementes - auf die Anzahl der freien und nunmehr bewirtschafteten Parkplätze in der Altstadt und im gesamten Gemeindegebiet hin, würdigt er die Erfahrungen mit der Blauen Zone, erwähnt er die Kosten für die Benützer und die Erträge aus der Bewirtschaftung und hält er schliesslich fest, dass das Reglement die Ausscheidung der Parkzonen verbindlich festlegt und keine Ausdehnung erlaubt, ohne dass das Reglement wiederum geändert würde. Auch wenn sich der Stadtrat mit möglichen und für jedermann leicht ersichtlichen Nachteilen des Parkierungsreglementes nicht ausdrücklich auseinandersetzt, hinterlässt die abgedruckte Stellungnahme einen ausgewogenen Eindruck. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin kann keineswegs davon gesprochen werden, dass der Stadtrat die Argumente des Referendumskomitees in unfairer Weise geradezu zerpflücken würde (vgl. BGE 132 I 104 E. 4.2 S. 112); daran ändert nichts, dass er einzelne (Zahlen-)Angaben des Referendumskomitees bzw. der Beschwerdeführerin ausdrücklich richtig
stellt.

In den abschliessenden Schlussfolgerungen auf S. 14 beleuchtet der Stadtrat die Vorlage aus einer gesamthaften Optik und kommt zum Schluss, dass das Konzept den Bedürfnissen von Altstätten entspricht. Auch dieser Teil erscheint ausgewogen und enthält sich jeglicher reisserischer Bemerkungen.

Gesamthaft gesehen erweisen sich die Abstimmungserläuterungen im Lichte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (oben E. 5.1) als sachlich und ausgewogen. Es ist nicht ersichtlich und wird nicht vorgebracht, dass wesentliche Elemente falsch dargestellt wären oder den Stimmberechtigten entscheidwesentliche Argumente vorenthalten würden. Der Begründung des Referendumskomitees wird mit dem Abdruck der Stellungnahme der Beschwerdeführerin hinreichend Platz und Gewicht eingeräumt. Die Entgegnung darauf ist in moderatem und sachlichem Ton gehalten. Pro und Contra erscheinen als ausgeglichen dargestellt. Der Umfang des befürwortenden Teils des Stadtrates (mit Stellungnahme und Schlussfolgerungen auf S. 12-14) ist im Vergleich mit den Gegenargumenten des Referendumskomitees (auf S. 10 und 11) verhältnismässig. Die Abstimmungserläuterungen geben den Stimmberechtigten ohne propagandistischen Einschlag gesamthaft ein umfassendes Bild über die Vorlage und erlauben ihnen eine eigene unvoreingenommene Meinungsbildung.

Vor Bundesgericht rügt die Beschwerdeführerin die drucktechnische Darstellung der in kursiver Schrift gehaltenen Argumente des Referendumskomitees nicht mehr, sodass darauf nicht einzugehen ist.

Damit erweist sich die Rüge, die Abstimmungserläuterungen genügten dem Gebot der Sachlichkeit und den Anforderungen gemäss Art. 34 Abs. 2 BV nicht, als unbegründet.

6.
Zum andern rügt die Beschwerdeführerin als Verletzung von Art. 34 Abs. 2 BV das behördliche Auftreten im Vorfeld der Volksabstimmung über das Parkierungsreglement. Diese Rügen beziehen sich auf eine Medienmitteilung der Stadt Altstätten sowie auf einen Zeitungsartikel des Stadtpräsidenten Josef Signer.

6.1 Über die als zulässig erachteten Abstimmungserläuterungen und Abstimmungsempfehlungen hinaus hat

sich das Gemeinwesen nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung im Vorfeld von Volksabstimmungen mit behördlichen Informationen grosse Zurückhaltung aufzuerlegen. Die Behörden haben sich grundsätzlich aus dem Abstimmungskampf herauszuhalten, die Meinungsbildung der Stimmberechtigten wird den gesellschaftlichen und politischen Kräften überlassen und den Stimmbürgern wird zugetraut, zwischen gegensätzlichen Auffassungen zu unterscheiden, unterschiedliche Meinungen zu gewichten und demgemäss aufgrund eigener Überzeugung vernunftgemäss zu entscheiden (BGE 129 I 232 E. 4.2.1 S. 244, 117 Ia 41 E. 5a S. 47; Steinmann, Interventionen, a.a.O., S. 259). Daraus folgt, dass behördliche Informationen die Ausnahme bleiben müssen und einer besondern Rechtfertigung und triftiger Gründe bedürfen (BGE 132 I 104 E. 4.1 S. 112, 121 I 252 E. 2 S. 255, 119 Ia 271 E. 3b S. 273). Im Interesse einer unverfälschten Willensbildung werden solche triftigen Gründe angenommen, wenn neue erhebliche Tatsachen bekannt werden oder sich eine Richtigstellung irreführender privater Propaganda aufdrängt (vgl. die Hinweise auf die Rechtsprechung bei Steinmann, Interventionen, a.a.O., S. 262); auch in solchen Fällen unterliegen behördliche Informationen 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 näher zu bringen oder diese in besonderer Weise für den Abstimmungsgegenstand zu sensibilisieren (vgl. die Hinweise bei Steinmann, Interventionen, a.a.O., S. 262).

6.2 Gleichwohl finden sich in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung verschiedene Ansätze, das grundsätzliche Interventionsverbot des Gemeinwesens aufzulockern. 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 von Seiten der Behörden schlechthin zu untersagen (BGE 119 Ia 271 E. 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 E. 5.2 S. 304). Dem Gemeinwesen müsse die Möglichkeit eingeräumt werden, gewisse einseitige Positionsbezüge von politischen Gruppen auszugleichen (BGE 132 I 104 E. 4.1 S. 112). Allgemein komme den Behörden bei Sachabstimmungen eine gewisse Beratungsfunktion zu, und in Einzelfällen ergebe sich aus Art. 34 Abs. 2 BV eine Informationspflicht (BGE 129 I 232 E. 4.2.1 S. 244). Bisweilen hat das Bundesgericht über die Abstimmungserläuterungen hinausgehende zusätzliche Informationen gebilligt (BVR 1983 S. 1 E. 7, zusammengefasst bei Steinmann, Interventionen, a.a.O., S. 262 f.). Es hat in spezifischen Konstellationen Informationen einer Gemeinde zu kantonalen Abstimmungen zugelassen (BGE 108 Ia 155 E. 5 S. 159, 105 Ia 233). Schliesslich können sich Informationen zum Wahlverfahren als wünschbar oder erforderlich erweisen (BGE 112 Ia 233 E. 2e S. 239, Urteil 1P.390/2005 vom 11. Oktober 2005, ZBl 99/1998 S. 415, 102/ 2001 S. 188 E. 3, vgl. auch ZBl 102/2001 S. 148).

Im Dienste einer möglichst offenen, pluralistischen und unverzerrten Meinungsbildung befürwortet die neuere Lehre überwiegend ein an den Grundsätzen der Objektivität, Transparenz und Verhältnismässigkeit ausgerichtetes Recht der Behörden auf Teilnahme an der politischen Auseinandersetzung über die Abstimmungserläuterungen hinaus; teils wird im Grundsatz eine Pflicht der Behörden an einer entsprechenden Mitwirkung angenommen (vgl. Besson, a.a.O., S. 141 ff.; vgl. die Hinweise bei Gerold Steinmann, St. Galler BV-Kommentar, 2. Aufl. 2008, Art. 34 Rz. 18). Eine entsprechende Haltung nahm der Bundesrat in der Botschaft über die Volksinitiative "Volkssouveränität statt Behördenpropaganda" ein (BBl 2005 S. 4373, insbes. S. 4392 ff.; vgl. ferner die Hinweise auf die Lehre auf S. 4385). Diese Initiative, welche mit einem neuen Art. 34 Abs. 3 BV die Information vor Abstimmungen von Seiten von Bundesbehörden neu ordnen und stark einschränken wollte, ist von Volk und Ständen am 1. Juni 2008 abgelehnt worden.

Vor diesem Hintergrund ist unter dem Gesichtswinkel der Abstimmungsfreiheit nach 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, ob diese Informationen in sachlicher, transparenter und verhältnismässiger Weise zur offenen Meinungsbildung beizutragen geeignet sind oder aber in dominanter und unverhältnismässiger Art im Sinne eigentlicher Propaganda eine freie Willensbildung der Stimmberechtigten erschweren oder geradezu verunmöglichen.

6.3 Am 15. September 2006 veröffentlichte der Stadtrat eine Medienmitteilung unter dem Titel "Chance für Altstätten". Diese erschien wortwörtlich unter derselben Titelüberschrift in der "Rheintalischen Volkszeitung" vom 16. September 2006, gezeichnet mit "SK".

In diesem Bericht wird einleitend darauf hingewiesen, dass die Vorlage zur Parkplatzbewirtschaftung in einem langen demokratischen Mitwirkungsverfahren erarbeitet worden sei und die wichtigsten Wünsche und Anregungen aus der Bevölkerung übernehme. Es werden die einzelnen Parkzonen mit Angaben der (bewirtschafteten und freien) Parkplätze genannt, welche durch das Reglement definitiv ausgeschieden seien und unter Wahrung der demokratischen Rechte lediglich durch eine (wiederum) dem Referendum unterstehende Änderung ausgedehnt werden könnten. Die Belastung wird unter Verweis auf die Gebühren als minimal bezeichnet. Als Fazit wird ausgeführt, dass die Vorlage freie Parkplätze schaffe und die erforderliche Rotation in der Innenstadt ermögliche.

Der kurze für die Vorlage einstehende Bericht erscheint sachlich und hinterlässt ohne jegliche Polemik einen wohlabgewogenen und zurückhaltenden Eindruck. Daran ändert auch der für Zeitungsberichte nicht unübliche Titel "Chance für Altstätten" nichts. Die Beschwerdeführerin macht nicht geltend, dass darin sachlich unzutreffende Ausführungen gemacht würden. Der Bericht ist - insbesondere mit dem Hinweis, dass nicht das ganze Gemeindegebiet bewirtschaftet werde und eine Ausdehnung der gebührenpflichtigen Parkzonen dem Referendum unterstünde - geeignet, zur objektiven Meinungsbildung der Stimmberechtigten über die Abstimmungsvorlage beizutragen. Denn in der öffentlichen Diskussion - wie sie etwa in Kleinplakaten sowie in einem Zeitungsartikel der Beschwerdeführerin zum Ausdruck kam - wurde die Frage gestellt "Haben wir bald überall Parkuhren?" und war davon die Rede, dass im Gebiet "Breite" 40 freie Parkplätze verloren gingen. Solche Aussagen waren, wie das Verwaltungsgericht festgehalten hat, vor dem Hintergrund des Parkierungsreglementes unzutreffend, was die Beschwerdeführerin nicht in Frage zu stellen vermag. Insoweit kann die Medienmitteilung des Stadtrates auch als Reaktion auf fehlerhafte Meinungsäusserungen im
Abstimmungskampf von privater Seite verstanden werden.
Die Medienmitteilung wurde auf dem offiziellen Papier der Stadt Altstätten verbreitet. Sie wurde in der "Rheintalischen Volkszeitung" vom 16. September 2006 abgedruckt. Es kann dem Zeitungsbericht, der mit "SK" gezeichnet war, nicht entnommen werden, dass es sich um eine Medienmitteilung des Stadtrates handelt. Insbesondere ist aus der Sicht des durchschnittlichen Lesers nicht ersichtlich oder leicht erkennbar, wer mit "SK" gemeint ist, ob dies die Initialen eines Journalisten seien oder ob "SK" allenfalls für "Stadtkanzlei" stehe. Diese für den unvoreingenommenen Leser und Stimmbürger mangelnde Transparenz, welche auch das Verwaltungsgericht beanstandete (E. 2.6), ist zu bedauern, ändert aber am Ausgang des Verfahrens nichts.

Die Medienmitteilung ist nach dem Gesagten unter dem Gesichtswinkel von Art. 34 Abs. 2 BV nicht zu beanstanden.

6.4 Schliesslich rügt die Beschwerdeführerin, dass Josef Signer, Stadtpräsident von Altstätten, am 22. September 2006 unter dem Titel "Die Wahrheit um die Bewirtschaftung" in der "Rheintalischen Volkszeitung" einen Artikel publizierte und der Stadtrat auf diese Weise unmittelbar vor dem Urnengang in unzulässiger Art auf die Meinungsbildung der Stimmberechtigten Einfluss genommen habe. Demgegenüber qualifizierte das Verwaltungsgericht den genannten Artikel als private Stellungnahme von Josef Signer, wie sie unter Hinzufügung der amtlichen Funktion in Abstimmungskämpfen typisch seien, und erachtete ihn als zulässig, da keine offensichtlich unwahren oder irreführenden Angaben kurz vor der Abstimmung gemacht worden seien.

6.5 Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann einzelnen Mitgliedern einer (Exekutiv-)Behörde weder die Teilnahme am Abstimmungskampf noch die freie Meinungsäusserung zu einer Abstimmungsvorlage untersagt werden. Es ist ihnen nicht verwehrt, als Privatpersonen mit der Unterzeichnung von Aufrufen oder Verlautbarungen an die Öffentlichkeit zu treten und dabei ihren Namen und ihre Funktion zu nennen, um so ihr Engagement für die öffentlichen Interessen und ihre besondere Sachkunde hervorzuheben und der Stellungnahme ein zusätzliches Gewicht zu verleihen. Als nicht zulässig wird es indes erachtet, wenn einzelne Behördenmitglieder ihren individuellen privaten Interventionen und Meinungsäusserungen einen unzutreffen-

den amtlichen Anstrich geben und so den Eindruck erwecken, als ob es sich um eine offizielle Verlautbarung einer Behörde handle (BGE 130 I 290 E. 3.3 S. 295, 119 Ia 271 E. 3d S. 275).
Der Abgrenzung rein privaten Handelns von behördlichem Auftreten einzelner Exponenten im Vorfeld von Abstimmungen kommt insoweit Bedeutung zu, als private Äusserungen nur dann als unzulässig bezeichnet werden, wenn mit ihnen in einem so späten Zeitpunkt mit offensichtlich unwahren und irreführenden Angaben in den Abstimmungskampf eingegriffen wird, dass es den Stimmberechtigten nach den Umständen nicht mehr möglich ist, sich aus andern Quellen ein zuverlässiges Bild von den tatsächlichen Verhältnissen zu machen; Einflüsse dieser Art vermögen nur ausnahmsweise die Aufhebung einer Abstimmung zu rechtfertigen (BGE 119 Ia 271 E. 3c S. 274, Urteil 1C 393/2007 vom 18. Februar 2008, E. 5, je mit Hinweisen). Umgekehrt unterliegen Interventionen von Behördenmitgliedern, die einen öffentlichen Charakter aufweisen und deshalb der Behörde als solcher zuzurechnen sind, den oben genannten Voraussetzungen der Sachlichkeit und Verhältnismässigkeit. Die Abgrenzung im Einzelnen fällt nicht immer leicht, weil nicht leichthin von der amtlichen Stellung abstrahiert werden kann. Die Abgrenzung stellt nach der Rechtsprechung auf die Wirkung einer Mitteilung ab, die sie auf die Adressaten und den durchschnittlich aufmerksamen und politisch interessierten
Stimmbürger ausübt (BGE 130 I 290 E. 3.3 S. 295, 119 Ia 271 E. 3d S. 275; zum Ganzen Besson, a.a.O., S. 262 ff.; Hangartner/Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, S. 1039 ff.; Steinmann, Interventionen, a.a.O., S. 264 f., je mit zahlreichen Hinweisen).

6.6 Der beanstandete Artikel in der "Rheintalischen Volkszeitung" ist in der Rubrik "Standpunkte" erschienen, mit "Josef Signer, Stadtpräsident Altstätten" unterzeichnet und zudem mit einer Foto versehen. Er hinterlässt entgegen der Auffassung der Stadt Altstätten und des Verwaltungsgerichts aus der Sicht eines durchschnittlichen Stimmbürgers einen offiziellen Charakter und ist somit dem Stadtrat zuzurechnen. Darauf weisen sowohl die Unterschrift mit der Funktionsbezeichnung als auch die in amtlichem Zusammenhang verwendete Foto hin. Es ist nicht von Bedeutung, dass in der Rubrik "Standpunkte" der "Rheintalischen Volkszeitung" im Allgemeinen persönliche Meinungsäusserungen publiziert werden, wie die Stadt Altstätten meint, ebenso wenig der Umstand, dass die Zeitung die Foto meist im Zusammenhang mit dem Amt von Josef Signer als Kantonsrat verwendet. Unerheblich ist aus der Optik des Durchschnittslesers ferner, dass offizielle Verlautbarungen nach der Praxis von der Stadtkanzlei ausgehen und nicht von einzelnen Behördenmitgliedern oder vom Stadtpräsidenten, da auf die Aufmachung und den Eindruck abzustellen ist, welche im vorliegenden Fall eine offizielle Verlautbarung vermuten lassen. Dieser Eindruck wird auch durch den Inhalt des
Artikel bestätigt, der keinerlei persönliche Wertungen von Josef Signer erkennen lässt und von seinem amtlichen Sachverstand zeugt; insoweit unterscheidet sich der fragliche Artikel auch von der in BGE 130 I 290 beurteilten Stellungnahme eines Regierungsratsmitgliedes (BGE 130 I 290 E. 5.1 S. 303).

Damit ist im Sinne der oben dargelegten Kriterien (E. 6.2) zu prüfen, ob der Artikel des Stadtpräsidenten in sachlicher, transparenter und verhältnismässiger Weise zur offenen Meinungsbildung beizutragen geeignet ist oder aber in dominanter und unverhältnismässiger Art im Sinne eigentlicher Propaganda eine freie Willensbildung der Stimmberechtigten erschwert oder geradezu verunmöglicht.

6.7 Der Zeitungsartikel des Stadtpräsidenten stellt ausdrücklich eine Entgegnung auf ein Inserat des "Komitees für ein kundenfreundliches und lebenswertes Einkauf-Städtli ohne Bussen und Gebühren" vom Vortag dar. Er kann trotz der klaren Stellungnahme zugunsten der Vorlage nicht als unsachlich bezeichnet werden. Einerseits wird im Artikel unter Hinweis auf spätere Referendumsmöglichkeiten klargestellt, dass das Reglement mit der Umschreibung der bewirtschafteten Gebiete nicht auf dem ganzen Gemeindegebiet Parkuhren erlaube. Im erwähnten Inserat war davon die Rede, "das Reglement öffnet Tür und Tor, um auf dem vielen öffentlichen Grund in unserer grossen Gemeinde überall Park-Uhren zu installieren". Diese Aussage war - nicht nur unter dem Gesichtswinkel juristischer Spitzfindigkeit - klar unzutreffend und durfte im Dienste einer objektiven Meinungsbildung richtig gestellt werden. Andererseits führt der Stadtpräsident aus, es entbehre jeglicher Grundlage, dass im Gebiet "Breite" wegen des Reglementes 40 Parkplätze aufgehoben würden. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin suggerierte das erwähnte Inserat in unzutreffender Weise als (unmittelbare) Folge der Vorlage sehr wohl den Wegfall einer entsprechenden Zahl von
Parkplätzen mit der Formulierung: "Weiss der Stimmbürger, dass dank diesem neuen Reglement und den Park-Uhren ab 1.1.07 auf der Breite 40 Parkplätze weniger zur Verfügung stehen?" Auch insoweit kann die Stel-

lungnahme des Stadtpräsidenten nicht als unsachgemäss qualifiziert werden. Schliesslich ist auch der Titel des Berichts nicht zu beanstanden: "Die Wahrheit um die Bewirtschaftung" weist zwar, wie die Beschwerdeführerin dartut, eine gewisse emotionale Note auf, kann indes in Anbetracht der zutreffenden Richtigstellung nicht als propagandistisch oder reisserisch bezeichnet werden.
Damit stellt sich die Frage, ob der Zeitungsbericht des Stadtpräsidenten auch vor dem Gebot der Verhältnismässigkeit standzuhalten vermag. Von der Aufmachung her ist er mit seinem bescheidenen Umfang nicht zu beanstanden. In zeitlicher Hinsicht ist er am Freitag vor dem Abstimmungssonntag und damit unmittelbar vor dem Urnengang in der "Rheintalischen Volkszeitung" erschienen. Dasselbe trifft auch auf das Inserat des Referendumskomitees zu, das tags zuvor am Donnerstag in erheblicher Grösse publiziert wurde. Die Beschwerdeführerin legt nicht dar, dass ihr eine Reaktion auf den Bericht des Stadtpräsidenten nicht mehr möglich gewesen wäre. Damit ergibt sich gesamthaft, dass der Stadtpräsident mit seinem kritisierten Artikel die erforderlichen Proportionen wahrte und nicht in unzulässiger Weise in die Meinungsbildung der Stimmberechtigten eingriff.

6.8 Gesamthaft zeigt sich, dass der Abstimmungskampf von Seiten des Referendumskomitees - mit Kleinplakaten, Interviews, Leserbriefen und Inseraten - sehr aktiv betrieben worden ist. Wie aufgezeigt, ist die Haltung des Referendumskomitees teils emotional und mit unzutreffenden Argumenten vertreten worden. Vor diesem Hintergrund waren die Medienmitteilung und der Artikel des Stadtpräsidenten mit sachlich korrektem Inhalt und in zurückhaltender Aufmachung geeignet, die Stimmberechtigten über die Abstimmungserläuterungen hinaus über die Tragweite des Parkierungsreglementes zu informieren und somit einen Beitrag zur unvoreingenommenen Meinungsbildung zu leisten. Damit sind die von der Beschwerdeführerin kritisierten behördlichen Interventionen vor dem Urnengang unter dem Gesichtswinkel der Abstimmungsfreiheit nicht zu beanstanden und erweist sich die Rüge der Verletzung von Art. 34 Abs. 2 BV als unbegründet.

7.
Demnach ist die Beschwerde abzuweisen. Bei diesem Ausgang sind die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BV; BGE 133 I 141). Der Politischen Gemeinde Altstätten ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 1'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.
Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, der Politischen Gemeinde Altstätten sowie dem Departement des Innern und dem Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 18. Juli 2008
Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Das präsidierende Mitglied: Der Gerichtsschreiber:

Aemisegger Steinmann