

Einfache Anfrage Böhi-Wil vom 4. Juli 2016

## Verbesserung der Informationen für Abstimmungsvorlagen

Schriftliche Antwort des Präsidiums vom 19. September 2016

Erwin Böhi-Wil erkundigt sich in seiner Einfachen Anfrage vom 4. Juli 2016 nach den Verbesserungsmöglichkeiten bei den Informationen zu kantonalen Abstimmungsvorlagen. Die Regierung überwies die Einfache Anfrage zuständigkeitshalber an das Präsidium.<sup>1</sup>

Das Präsidium antwortet wie folgt:

Der Kantonsrat gibt Verfassungsvorlagen, Gesetzen, Kantonsratsbeschlüssen und Stellungnahmen zu Initiativbegehren für die Volksabstimmung in der Regel einen erläuternden Bericht bei. Dieser enthält eine Zusammenfassung von Inhalt und wesentlichen Folgen der Vorlage, eine Stellungnahme des Kantonsrates sowie eine kurze Wiedergabe der Gegenargumente von wesentlichen Minderheiten aus der Mitte des Kantonsrates und in der Begründung von Referendumsbegehren, soweit sie auf den Bogen oder Karten aufgedruckt ist (Art. 1<sup>bis</sup> des Gesetzes über Referendum und Initiative [sGS 125.1; abgekürzt RIG]). Der Kantonsrat hat den Erlass der erläuternden Berichte dem Präsidium übertragen (Art. 1<sup>bis</sup> RIG i.V.m. Art. 7 GeschKR).

Wie in der Einfachen Anfrage festgehalten, kommt der Formulierung der Abstimmungsfrage eine besondere Bedeutung zu. Die Abstimmungsfrage muss klar und objektiv abgefasst werden. Sie darf weder irreführend sein noch suggestiv wirken. Sie muss allfälligen besonderen Vorschriften des kantonalen Rechts genügen. Über die Formulierung der Abstimmungsfrage entscheidet das Präsidium. Es legt die Abstimmungsfrage nicht willkürlich fest, sondern richtet sich nach dem Geschäftstitel des zur Abstimmung gelangenden Geschäfts. Der Geschäftstitel wiederum wird vom Kantonsrat festgelegt. Das Präsidium schränkt sich in seiner Entscheidungsfreiheit bei der Formulierung der Abstimmungsfrage also bewusst ein, dies im Bemühen um ein möglichst nachvollziehbares, sachliches und objektives Richtmass.

Ähnliche Anforderungen und Überlegungen bestehen für die Abstimmungserläuterungen: Die in Art. 34 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) verankerte Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV). Das Bundesgericht hat sich in mehreren Fällen<sup>2</sup> detailliert zu den (verfassungs-)rechtlichen Anforderungen an Form und Inhalt von Abstimmungserläuterungen und an die Formulierung von Abstimmungsfragen sowie zu Fällen entsprechender Beschwerden auf kantonaler (und kommunaler) Ebene geäußert. Aus Art. 34 Abs. 2 BV folgt namentlich eine Verpflichtung der Behörden auf sachliche und objektive Information im Vorfeld von Abstimmungen:

«Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind zwar gewisse behördliche Interventionen in den Meinungsbildungsprozess vor Sachabstimmungen zulässig. Dazu gehören namentlich die Abstimmungserläuterungen der Exekutive, in denen eine Vorlage zur Annahme oder Ablehnung empfohlen wird. Hingegen stellt es eine unerlaubte Beeinflussung dar, wenn die Behörde ihre Pflicht zu objektiver Information verletzt und über den Zweck und die Tragweite der Vorlage

<sup>1</sup> Art. 7 Abs. 3 des Geschäftsreglements des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR) hält fest, dass das Präsidium die erläuternden Berichte für Volksabstimmungen erlässt. Die Beantwortung der vorliegenden Einfachen Anfrage fällt deshalb in den Zuständigkeitsbereich des Präsidiums.

<sup>2</sup> Vgl. etwa BGE 130 I 290 Erw. 4; BGE 135 I 292 Erw. 4.2; für einen Fall aus dem Kanton St.Gallen (Gemeinde Altstätten) Urteil 1C\_412/2007 vom 18. Juli 2008, Erw. 5.2.

falsch orientiert oder wenn sie in unzulässiger Weise in den Abstimmungskampf eingreift und dabei (stimm- und wahlrechtliche) gesetzliche Vorschriften verletzt oder sich in anderer Weise verwerflicher Mittel bedient. Dem Erfordernis der Sachlichkeit genügen Informationen, wenn die Aussagen wohl abgewogen sind und beachtliche Gründe dafür sprechen, wenn sie ein umfassendes Bild der Vorlage mit 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. Aus der Pflicht zur objektiven Information folgt nicht, dass sich die Behörde in der Abstimmungserläuterung mit jeder Einzelheit der Vorlage zu befassen hätte oder dass sie sämtliche Einwendungen erwähnen müsste, die gegen die Vorlage erhoben werden könnten. Das ist schon deshalb entbehrlich, weil der behördliche Bericht keineswegs das einzige Informationsmittel im demokratischen Meinungsbildungsprozess darstellt und die Stimmberechtigten von den für oder gegen die Vorlage sprechenden Argumenten auch noch über andere Quellen Kenntnis erhalten können und sollen. Unzulässig wäre es, in den Abstimmungserläuterungen für den Entscheid der Stimmberechtigten wichtige Elemente zu unterdrücken.»<sup>3</sup>

Zu den einzelnen Fragen:

1. Das Präsidium ist bemüht, die Abstimmungserläuterungen so zu verfassen, dass sie einerseits verständlich und leserfreundlich sind, andererseits alle notwendigen Informationen für eine ausgewogene und umfassende Meinungsbildung enthalten. Für das Präsidium ist die Kürze von Abstimmungserläuterungen ein wichtiges Kriterium. Wiederholungen und ausschweifende Ausführungen werden unterlassen. Für eilige Leserinnen und Leser bewährt sich insbesondere der Abschnitt «Worum geht es?», der auf einer Seite kompakt einen Überblick über die Abstimmungsvorlage bietet.
2. Wenn «Klammer-Kurztitel» der Verständlichkeit dienen und den Inhalt der Vorlage nicht unzulässig verkürzen oder verfälschen, sondern diesen treffend umschreiben, sind sie hilfreich. Solche treffenden Umschreibungen in Kurzform lassen sich jedoch nur in seltenen Fällen festlegen. Werden in Klammern gesetzte Stichworte hingegen als verkürzend oder verfälschend empfunden, könnte dies vermehrt zu Abstimmungsbeschwerden führen. Deshalb sollen «Klammer-Kurztitel» auch künftig sparsam eingesetzt werden, und zwar dann, wenn sie mit Blick auf die Verständlichkeit einen Mehrwert bringen und den Inhalt der Abstimmungsvorlage klar und korrekt abbilden.
3. Nach Art. 7 Abs. 3 GeschKR erlässt das Präsidium unter Zuzug der Präsidentin oder des Präsidenten der vorberatenden Kommission die erläuternden Berichte für Volksabstimmungen, soweit der Kantonsrat im Einzelfall nichts anderes beschliesst. Zu diesem Zweck lädt das Präsidium das zuständige Departement ein, nach verschiedenen Vorgaben zuhanden des Präsidiums einen Entwurf der Abstimmungserläuterungen zu verfassen. Auf der Grundlage dieses Entwurfs berät und beschliesst das Präsidium den erläuternden Bericht. Bei Initiativbegehren und Vorlagen, gegen die das Referendum ergriffen wurde, wird das Initiativ- bzw. das Referendumskomitee eingeladen, für den erläuternden Bericht eine kurze und sachliche Stellungnahme zu verfassen (Art. 1<sup>ter</sup> Abs. 1 RIG). Diese Stellungnahmen übernimmt das Präsidium grundsätzlich unverändert, es kann jedoch Vorschriften über den Umfang erlassen und unsachliche Ausführungen bereinigen (Art. 1<sup>ter</sup> Abs. 3 RIG).

---

<sup>3</sup> BGE 130 I 290 Erw. 3.2.