



7. Juni 2019

Parlamentarische Minderheitsmeinungen in den Abstimmungserläuterungen

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postu-
lats 17.3230 Tuena vom 17. März 2017

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Ausgangslage	3
2	Rechtslage im Bund	5
3	Praxis in den Kantonen	6
3.1	Kantone mit ähnlicher Praxis wie im Bund	6
3.2	Kantone mit anderer Praxis	7
3.2.1	Kanton Bern	7
3.2.2	Kanton St. Gallen	8
3.2.3	Kanton Graubünden	8
3.2.4	Kanton Zürich	9
3.2.5	Kanton Thurgau	9
4	Varianten für eine Änderung der aktuellen Praxis	9
4.1	Vorbemerkungen	9
4.2	Variante «Status quo plus»	10
4.2.1	Umschreibung	10
4.2.2	Bewertung	11
4.3	Variante «Einbezug Parlament»	11
4.3.1	Umschreibung	11
4.3.2	Bewertung	12
4.4	Notwendige Anpassungen der rechtlichen Grundlagen	12
4.4.1	Variante «Status quo plus»	12
4.4.2	Variante «Einbezug Parlament»	12
5	Fazit	13
	Anhang: Übersicht Rechtsgrundlagen	14

1 Auftrag und Ausgangslage

Das Postulat 17.3230 *Tuena – Abstimmungserläuterungen. Recht auf die Darlegung einer Minderheitsmeinung*¹ vom 17. März 2017 hat den folgenden Wortlaut:

„Der Bundesrat wird beauftragt zu prüfen, die Abstimmungserläuterungen an die Stimmberechtigten (Abstimmungsbüchlein) dahingehend zu ändern, dass auch bei Verfassungsänderungen des Parlamentes künftig die Gegenposition (ähnlich wie bei Initiativen oder Referenden) angemessen zur Geltung kommt. Fraktionen, die in der Schlussabstimmung mehrheitlich gegen eine Vorlage gestimmt haben, sollen das Recht erhalten, ihre Gegenposition im Rahmen von rund 1800 Zeichen (eine Seite), im gleichen Umfang wie diejenige des Bundesrates, zu publizieren.“²

Bei obligatorischen Referenden nach Artikel 140 der Bundesverfassung (BV)³ informieren die Abstimmungserläuterungen nach heutiger Praxis über die Beratung im Parlament. Die Positionen und Argumente der jeweiligen Minderheit in den Räten werden dabei nicht separat ausgewiesen, bei der Darstellung der Debatte jedoch berücksichtigt. Das Postulat 17.3230 bezieht sich ausschliesslich auf «Verfassungsänderungen des Parlaments». Da es gemäss Artikel 140 BV weitere Fälle von obligatorischen Referenden gibt, müssten allfällige Änderungen an der heutigen Praxis aus Sicht des Bundesrats auch diese Fälle einschliessen. Ausgenommen wären hingegen Abstimmungen über Volksinitiativen, bei denen das Urheberkomitee über die Möglichkeit verfügt, seine Argumente selbst zu formulieren und den Erläuterungen beizufügen.

Von der Gründung des Bundestaats im Jahre 1848 bis zum 10. Februar 2019 konnten die Stimmberechtigten über insgesamt 642 eidgenössische Vorlagen abstimmen. Bei 240 davon handelte es sich um obligatorische Referenden, inklusive direkte Gegenentwürfe zu Volksinitiativen. Das entspricht einem Anteil von knapp 37 Prozent⁴. In den vergangenen zehn Jahren (2010–2019) waren von insgesamt 82 eidgenössischen Vorlagen 13 obligatorische Referenden (knapp 16 Prozent). Bei sechs davon handelte es sich um direkte Gegenentwürfe zu Volksinitiativen⁵.

Das Postulat beauftragt den Bundesrat, das aktuelle Vorgehen bei den Abstimmungserläuterungen zu obligatorischen Referenden mit dem Ziel zu überprüfen, die jeweilige Gegenposition stärker zur Geltung zu bringen. Dieser Bericht zeigt auf, wie dies umgesetzt werden könnte bzw. aus Sicht des Bundesrates umgesetzt werden soll.

Der Bundesrat hat sich für eine Prüfung des Anliegens ausgesprochen und entsprechend am 26. April 2017 die Annahme des Postulats beantragt. Der Nationalrat folgte diesem Antrag am 16. Juni 2017.

¹ Verfügbar unter www.parlament.ch > Ratsbetrieb > Curia Vista > Suche

² Diese Angaben beziehen sich auf das inzwischen nicht mehr gültige Gestaltungskonzept der Abstimmungserläuterungen. Die im Postulat erwähnten 1800 Zeichen (eine Seite) standen darin jedoch nicht dem Bundesrat zur Verfügung, sondern den Initiativ-/Referendumskomitees. Im neuen, seit der Abstimmung vom 23. September 2018 geltenden Konzept verfügen der Bundesrat und die Initiativ-/Referendumskomitees über gleich viel Platz für ihre Argumente, nämlich je rund eineinhalb Seiten oder rund 2500 Zeichen. Bei einer sinngemässen Umsetzung des Postulatstexts wären daher diese Werte einzusetzen.

³ SR 101

⁴ www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/politik/abstimmungen.assetdetail.7246013.html

⁵ Alle eidgenössischen Urnengänge zwischen dem 7. März 2010 und dem 19. Mai 2019, siehe: https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_2_2_4_1.html.

Die im Postulat vorgesehene Umsetzung des Anliegens erachtet der Bundesrat allerdings aus mehreren Gründen als unzweckmässig:

- Der Vorschlag lässt das Zweikammersystem ausser Acht: Müssen die Fraktionen sowohl im Nationalrat als auch im Ständerat mehrheitlich gegen eine Vorlage gestimmt haben, um ihre Argumente vortragen zu dürfen? Was geschieht, wenn eine Fraktion im Nationalrat zugestimmt und im Ständerat abgelehnt hat, oder umgekehrt?⁶
- Der Vorschlag definiert die Minderheit nach einem rein quantitativen Kriterium («Fraktionen, die in der Schlussabstimmung mehrheitlich gegen eine Vorlage gestimmt haben»). Dieser Ansatz bildet den parlamentarischen Prozess nur ungenügend ab. Fraktionen, die sich in der Debatte kaum gegen die Vorlage engagieren, aber am Schluss aus taktischen Gründen mehrheitlich Nein stimmen, erhielten erheblichen Raum in den Erläuterungen, ohne sich vorher substantiell mit Argumenten eingebracht zu haben. Umgekehrt kämen wesentliche Minderheiten in den Erläuterungen nicht zur Geltung, wenn sie substantielle Argumente in die Debatte eingebracht haben, innerhalb ihrer Fraktion aber keine Mehrheit finden. Bei den meisten kantonalen Lösungen zur Darstellung von parlamentarischen Minderheiten gibt es keine rein quantitativen Ansätze. Vielmehr haben sich flexible Minderheitsdefinitionen durchgesetzt, die sich an der Grösse der Minderheit, am effektiven Verlauf der Debatte und an der Bedeutung der Vorlage orientieren.
- Kommen nur die parlamentarischen Minderheiten direkt zu Wort, könnte sich die parlamentarische Mehrheit benachteiligt fühlen. Zwar werden ihre wichtigsten Argumente in den «Argumenten von Bundesrat und Parlament» subsummiert, aber in einem redaktionellen Text, und nicht mit eigenen Worten.
- In den Erläuterungen dürften die Minderheiten nur Argumente darlegen, die sie in der parlamentarischen Debatte effektiv vorgebracht haben. Für den Bundesrat respektive für die für die Redaktion der Erläuterungen zuständige Bundeskanzlei wäre es mit erheblichem Ressourceneinsatz verbunden, dieses Erfordernis zu überprüfen.

Aus diesen Gründen erörtert der Bundesrat in diesem Bericht andere Umsetzungsmöglichkeiten, als sie das Postulat vorsieht. Zwei Fragen sind aus seiner Sicht dabei zu klären:

- 1) Was soll dargestellt werden: Die parlamentarische Debatte, die Standpunkte der Minderheit(en) oder eine Gegenüberstellung von Pro- und Kontra-Argumenten?
- 2) Wer soll für diese Darstellung zuständig sein: Bundesrat (und Bundesverwaltung), ein Organ des Parlaments oder die Mehrheiten/Minderheiten selbst?

⁶ Das Zweikammersystem stellt im Übrigen auch für andere Umsetzungsvarianten des Postulats 17.3230 eine zusätzliche Schwierigkeit dar. Siehe Kapitel 4.3.

2 Rechtslage im Bund

Die gesetzliche Grundlage für die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates sind in Artikel 11 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976⁷ über die politischen Rechte (BPR) niedergelegt. Die Bestimmung hat den folgenden Wortlaut:

Der Abstimmungsvorlage wird eine kurze, sachliche Erläuterung des Bundesrates beigegeben, die auch den Auffassungen wesentlicher Minderheiten Rechnung trägt. Die Abstimmungsvorlage muss den Wortlaut der auf dem Stimmzettel gestellten Fragen enthalten. Für Volksinitiativen und Referenden teilen die Urheberkomitees ihre Argumente dem Bundesrat mit; dieser berücksichtigt sie in seinen Abstimmungserläuterungen. Der Bundesrat kann ehrverletzende, krass wahrheitswidrige oder zu lange Äusserungen ändern oder zurückweisen. Verweise auf elektronische Quellen dürfen nur in die Abstimmungserläuterungen aufgenommen werden, wenn der Urheber der Verweise schriftlich erklärt, dass diese Quellen keine rechtswidrigen Inhalte enthalten und nicht zu elektronischen Publikationen rechtswidrigen Inhalts führen.

Artikel 10a BPR ergänzt diese detaillierte Bestimmung und regelt die allgemeine Informationstätigkeit des Bundesrates im Zusammenhang mit eidgenössischen Volksabstimmungen. Gemäss Artikel 10a Absatz 3 BPR hat der Bundesrat die wichtigsten im parlamentarischen Entscheidungsprozess vertretenen Positionen darzulegen. Nach den Materialien soll der Bundesrat dadurch verpflichtet werden, die parlamentarischen Minderheitsmeinungen im Abstimmungsbüchlein darzulegen.⁸ Nach Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung vom 24. Mai 1978⁹ über die politischen Rechte (VPR) arbeitet die Bundeskanzlei zusammen mit dem zuständigen Departement die Erläuterungen aus und unterbreitet sie dem Bundesrat zur Beschlussfassung.

Bereits das geltende Recht schreibt also vor, dass wesentlichen parlamentarischen Minderheiten in den Erläuterungen des Bundesrates Rechnung getragen wird. Nicht näher geregelt ist hingegen die Form der Darstellung dieser Positionen (beschreibende, indirekte Darstellung; direkte, allenfalls wörtliche Übernahme der Positionen aus der parlamentarischen Debatte; Auflistung von Pro- und Kontraargumenten, allenfalls in tabellarischer Form; usw.).

Je nach Wahl dieser Darstellungsform stellt sich anschliessend die Frage der Zuständigkeit. Die Artikel 10a Absatz 3 und 11 Absatz 2 BPR übertragen es dem Bundesrat, die Minderheitsmeinungen darzulegen. Sollte diese Aufgabe einer anderen Stelle zugewiesen werden, wäre zu klären, ob dazu Rechtsänderungen notwendig sind (Ziff. 4.4).

⁷ SR 161.1

⁸ Siehe dazu AB 2007 S 668 ff., insb. die Voten der Ständeräte Heberlein und Reimann, sowie AB 2007 N 1322.

⁹ SR 161.11

3 Praxis in den Kantonen

3.1 Kantone mit ähnlicher Praxis wie im Bund

Die kantonale (und kommunale) Praxis bezüglich der Erläuterung von Abstimmungsvorlagen deckt sich mehrheitlich mit derjenigen im Bund. In den meisten Schweizer Kantonen erarbeitet die Fachverwaltung die Abstimmungserläuterungen, und die Regierung verabschiedet diese.

Ein Grossteil der Kantone¹⁰ legt in den kantonalen Gesetzen entsprechend ausdrücklich fest, der Regierungsrat habe den Abstimmungsunterlagen eine kurze, sachliche Erläuterung¹¹ beizulegen. Im Kanton Schwyz gibt es keine explizite gesetzliche Grundlage, doch legt den Stimmberechtigten auch hier der Regierungsrat erläuternde Informationen vor. Eine in Bezug auf die Zuständigkeitsverteilung nuanciert andere Praxis kennen der Kanton Genf und der Kanton Nidwalden. In beiden Kantonen sind sowohl die Exekutive als auch die Legislative bei der Erarbeitung der Abstimmungsbotschaft einbezogen. Im Kanton Genf ist – wie in der Mehrheit der Kantone – der Regierungsrat für die Formulierung der Abstimmungserläuterungen zuständig. Er muss den Entwurf aber dem Büro des Grossen Rates vorlegen und dessen Stellungnahme berücksichtigen. Der Einbezug der Legislative ist damit konsultativer Natur. Im Kanton Nidwalden befindet der Regierungsrat in einer ersten Lesung über den Entwurf der Abstimmungsbotschaft, bevor dieser dem Landratsbüro zur Prüfung weitergereicht wird. Das Büro kann Korrekturvorschläge machen. Anschliessend entscheidet der Regierungsrat in der zweiten Lesung definitiv über die Abstimmungsbotschaft.

In den meisten Kantonen ist ausdrücklich vorgesehen, dass den Auffassungen wesentlicher Minderheiten der Legislative sowie der Referendums- oder Initiativkomitees Rechnung getragen werden muss.¹² Bei Abstimmungen über Initiativen und bei fakultativen Referenden sind dazu die Argumente der Urheberkomitees einzuholen und zu berücksichtigen. Überdies ist es im Kanton Neuenburg schon vorgekommen, dass neben der Stellungnahme des Parlaments und allenfalls der Initiativ- oder Referendumskomitees je ein Exponent bzw. eine Exponentin der befürwortenden und der gegnerischen Seite die jeweils wichtigsten Argumente darstellten.

In einigen Kantonen¹³ ist der Umgang mit Minderheiten nicht explizit geregelt.

¹⁰ LU, UR, OW, ZG, FR, BS, BL, AR, AG, TI, VS, JU.

¹¹ Die Terminologie ist uneinheitlich. Es ist von erläuterndem Bericht, Botschaft, Abstimmungsmagazin etc. die Rede.

¹² Siehe z.B. LU, OW, ZG, BS, BL, AG, VD, VS, GE. Für die Vorbereitung der Abstimmungserläuterungen zu obligatorischen Referenden können im Kanton Tessin auch Parlamentsmitglieder, die befürwortende bzw. ablehnende Argumente vertreten haben, einbezogen werden (Auskunft der Staatskanzlei des Kantons Tessin vom 24. April 2018).

¹³ UR, SZ, FR, SO, AR.

3.2 Kantone mit anderer Praxis

3.2.1 Kanton Bern

Im Kanton Bern ist die Legislative für die Abstimmungserläuterungen zuständig.¹⁴ Die Erläuterungen werden von der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK) beraten und verabschiedet, es sei denn, der Grosse Rat ziehe das Geschäft an sich.¹⁵ Die Vorbereitung des Geschäfts erfolgt durch einen Ausschuss der SAK (nachfolgend SAK-Ausschuss). Die Sekretariatsführung obliegt den Parlamentsdiensten, die zur Dokumentation, Beratung und zur weiteren Unterstützung die Direktionen, die Staatskanzlei und Dritte beiziehen können.

Bei der Entstehung der Erläuterungen arbeiten Legislative und Exekutive zusammen. Das Verfahren und die Zuständigkeiten werden in einer Richtlinie der SAK geregelt.¹⁶ Die fachlich zuständige Verwaltungseinheit (Direktion oder Staatskanzlei) erstellt zusammen mit der Kommunikationsabteilung der Staatskanzlei zunächst einen Vorentwurf der Abstimmungserläuterungen zuhanden des SAK-Ausschusses. Überdies delegiert Erstere eine Vertretung, die den SAK-Ausschuss fachlich unterstützt und mit den wichtigsten Unterlagen zur Abstimmungsvorlage dokumentiert. Die Verwaltung passt den Vorentwurf gemäss den Beschlüssen der SAK und des Ausschusses an und nimmt bei Bedarf zusätzliche Abklärungen vor. Ausserdem achtet sie auf die Vollständigkeit und Richtigkeit der Ausführungen in den Erläuterungen und sorgt für die Verständlichkeit. Schliesslich verabschiedet die SAK die Abstimmungserläuterungen in öffentlicher Sitzung.¹⁷ Die Sitzung der SAK ist öffentlich, weil die Kommission ausnahmsweise und aufgrund einer besonderen Vorschrift über das Geschäft endgültig entscheidet.¹⁸

Die Abstimmungserläuterungen haben den Auffassungen wesentlicher Minderheiten Rechnung zu tragen.¹⁹ Zu diesem Zweck werden die wichtigen Argumente sowohl der Minderheit als auch der Mehrheit des Grossen Rats bei sämtlichen kantonalen Vorlagen zusammengefasst und abgebildet. Dies geschieht in Form einer Gegenüberstellung der befürwortenden und der ablehnenden Argumente auf zwei Spalten. Eine weitergehende Wiedergabe von Minderheitspositionen in den übrigen Teilen der Abstimmungserläuterungen ist nicht vorgesehen.²⁰

¹⁴ Art. 88 Abs. 1 Grossratsgesetz (GRG, BSG 151.21)

¹⁵ Art. 81 Abs. 2 der Kantonsverfassung (KV, BSG 101.1), Art. 74 GRG und Art. 27 Abs. 1 Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO, BSG 151.211).

¹⁶ Richtlinie vom 11.08.2014 zu Verfahren und Zuständigkeiten bei der Erarbeitung und Ausgestaltung der Abstimmungserläuterungen.

¹⁷ Art. 12 Abs. 2 GRG i.V.m. Art. 39 Abs. 5 GO.

¹⁸ Richtlinie vom 20. August 2018 für die Arbeit im Grossen Rat, S. 21 (verfügbar unter: www.gr.be.ch > Der Grosse Rat > Rechtliche Grundlagen).

¹⁹ Art. 54 Abs. 2 Gesetz über die politischen Rechte (PRG, BSG 141.1).

²⁰ Zur Definition der «wesentlichen Minderheiten» geben die Parlamentsdienste folgende Auskunft: Die SAK definiert die «Auffassungen wesentlicher Minderheiten» nicht aufgrund quantitativer Kriterien, sondern aufgrund der Debatte im Grossen Rat. Ziel ist es, die Parlamentsdebatte abzubilden, einerseits mit einer tabellarischen Darstellung der Abstimmungsergebnisse, andererseits redaktionell. Stein des Anstosses bildet häufig die Frage, welche Argumente in den Erläuterungen vorkommen sollen. Leitlinie ist, dass alle gewichtigen Argumente vorkommen, auch wenn nur wenige Stimmen dahinterstehen (Zusammenfassung eines Telefongesprächs mit Céline Baumgartner von den Parlamentsdiensten, Juni 2017).

3.2.2 Kanton St. Gallen

Im Kanton St. Gallen erhalten die Stimmberechtigten zusammen mit den Abstimmungsvorlagen einen erläuternden Bericht des Kantonsrates.²¹ Dieser Bericht enthält eine Zusammenfassung des Inhalts der Vorlage und eine Darstellung von deren wesentlichen Folgen, eine Stellungnahme des Kantonsrates sowie eine kurze Wiedergabe der Gegenargumente. Die Gegenargumente wesentlicher Minderheiten aus der Mitte des Kantonsrates werden berücksichtigt.²² In der Praxis werden die Argumente von Ratsminderheiten zusammengefasst und auf einer Seite in den Abstimmungserläuterungen wiedergegeben. Im Falle sehr kontroverser Diskussionen können zur Stärkung der Transparenz überdies auch die Hauptargumente einzelner Abgeordneter aufgenommen werden. Sofern der Kantonsrat im Einzelfall nicht anders beschliesst, erlässt das Präsidium des Kantonsrats unter Zuzug des Präsidenten oder der Präsidentin der vorberatenden Kommission den erläuternden Bericht zu einer Volksabstimmung.²³ Auch im Kanton St. Gallen ist die Verwaltung, d.h. das entsprechende Fachdepartement bzw. die Staatskanzlei, für die Erstellung eines ersten Entwurfs zuständig. Das Präsidium kann am Entwurf Anpassungen vornehmen und erlässt den finalen erläuternden Bericht.

3.2.3 Kanton Graubünden

Im Kanton Graubünden ist die Redaktionskommission des Grossen Rates für die Abstimmungserläuterungen zuständig.²⁴ Die Redaktionskommission kann zur Klärung offener Fragen Regierungsmitglieder und Mitarbeitende der Verwaltung zu ihren Sitzungen einladen, auch wenn in der Praxis davon oft abgesehen wird²⁵. Bei der Erarbeitung der Erläuterungen kann die Redaktionskommission des Grossen Rates auf die Verwaltung respektive das in der Sache zuständige Departement zurückgreifen, das ihr einen Entwurf für die Erläuterungen des Grossen Rates vorbereitet. Die Positionen von Initiativ- und Referendumskomitees werden von den Komitees selbst zuhanden der Redaktionskommission erstellt. Nach der gegenwärtigen Praxis werden diese Äusserungen unverändert übernommen.

Minderheitspositionen werden auch bei obligatorischen Referenden ausgewiesen. Die Bestimmung, wonach die Erwägungen erheblicher Ratsminderheiten angemessen auszuführen sind²⁶, wird in der Praxis grosszügig und zugunsten der jeweiligen Minderheiten ausgelegt. Dementsprechend werden die Gegenargumente bereits bei kleinen Minderheiten zusammengefasst und in die Erläuterungen des Grossen Rates integriert. Da das Parlament für die Erläuterungen zuständig ist, soll auch das in der Beratung zum Ausdruck gekommene Meinungsspektrum angemessen berücksichtigt werden. Minderheitspositionen, die ausserhalb des Grossen Rates geäussert werden, werden in den Abstimmungserläuterungen nicht erwähnt.

²¹ Art. 1^{bis} Abs. 1 Gesetz über Referendum und Initiative (RIG, sGS 125.1).

²² Art. 1^{bis} Abs. 2 Bst. c RIG.

²³ Art. 1^{bis} Abs. 3 RIG i.V.m. Art. 7 Abs. 3 des Geschäftsreglements des Kantonsrates (GeschKR, sGS 131.11).

²⁴ Art. 28 Abs. 4 Bst. d Geschäftsordnung des Grossen Rates (GGO, BR 170.140).

²⁵ Art. 28 Abs. 5 GGO.

²⁶ Art. 22 Gesetz über die politischen Rechte (GPR, BR 150.100).

3.2.4 Kanton Zürich

Im Kanton Zürich verfasst in aller Regel die Exekutive den beleuchtenden Bericht. Der Kantonsrat kann dies jedoch seiner Geschäftsleitung übertragen oder diese zumindest mit der Formulierung der Minderheitsmeinung beauftragen²⁷. In der Praxis wird der Bericht in der Regel vom Regierungsrat beschlossen, wobei die zuständige Fachdirektion dazu Antrag stellt. Federführend bei der Planung ist die Staatskanzlei. Diese holt auch allfällige Stellungnahmen der Komitees und gegebenenfalls auch die von der Geschäftsleitung des Kantonsrates formulierte Minderheitsmeinung ein. Bei einem Gemeindereferendum zu einer kantonalen Vorlage wird auch von den Gemeinden eine Stellungnahme eingeholt. Falls der Kantonsrat seine Geschäftsleitung mit der Abfassung des beleuchtenden Berichts zu einer Vorlage beauftragt, übernimmt gleichwohl die Staatskanzlei die Koordination.²⁸

3.2.5 Kanton Thurgau

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau ist im Regelfall für das Verfassen der Abstimmungserläuterungen für die Stimmberechtigten zuständig²⁹. Das Verfahren orientiert sich an den Bestimmungen auf Bundesebene. Allerdings besteht die Möglichkeit, dass der Grosse Rat das Grossratsbüro oder die vorberatende Kommission beauftragt, die Erläuterungen zu verfassen. In diesem Fall werden die Erläuterungen den Stimmberechtigten als Botschaft des Grossen Rates vorgelegt³⁰. Aus den letzten Jahren ist kein Fall bekannt, in dem der Grosse Rat die Zuständigkeit an sich gezogen hat. In der Praxis ist es daher in aller Regel die Exekutive, die aufgrund der Verhandlungen im Grossen Rat und gestützt auf das Grossratsprotokoll die Minderheitsmeinungen zu den Abstimmungsvorlagen darstellt.

Bei Volksinitiativen und fakultativen Referenden werden den Urheberkomitees wie im Bund die Möglichkeit eingeräumt, ihren Standpunkt zu vertreten. Bei obligatorischen Referenden zu Behördenvorlagen sowie bei Vorlagen, die aufgrund eines Behördenreferendums zur Volksabstimmung gelangen, werden die wichtigsten, im Grossen Rat vertretenen Positionen gemäss dem Grossratsprotokoll dargelegt.³¹

4 Varianten für eine Änderung der aktuellen Praxis

4.1 Vorbemerkungen

Wie in Ziffer 1 vermerkt, erachtet der Bundesrat die im Postulat vorgesehene Lösung für die Darstellung der parlamentarischen Minderheiten als unzweckmässig. Im Folgenden werden deshalb zwei alternative Varianten näher erörtert. Diese tragen seiner

²⁷ § 64 Abs. 3 Gesetz über die politischen Rechte (GPR; LS 161).

²⁸ Zur Definition der wesentlichen Minderheit macht Moritz von Wyss, Leiter der Parlamentsdienste, folgende Angaben: Bei jeder Vorlage entscheidet die GL des Kantonsrats einzeln, ob eine wesentliche Minderheit vorliegt. Im Normalfall ist das Kriterium ab Minderheiten von 8–12 Stimmen erfüllt. Wenn sich abzeichnet, dass Vorlagen in einer Volksabstimmung umstritten sein werden, hat die GL auch schon zwei Stimmen als wesentliche Minderheit definiert. (Zusammenfassung eines Telefongesprächs von Juni 2017)

²⁹ § 27 Abs. 1 Satz 1 Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht (StWG; RB 161.1).

³⁰ § 27 Abs. 1 Satz 2 StWG i.V.m. § 42 Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Thurgau (RB 171.1).

³¹ § 27 Abs. 2 StWG.

Ansicht nach dem Grundanliegen des Postulats ebenso Rechnung wie den oben vorgebrachten Vorbehalten gegenüber der im Postulat vorgeschlagenen Umsetzung:

- A. «Status quo plus»: Wie in den aktuellen Erläuterungen fasst der *Bundesrat* die parlamentarischen Beratungen zusammen, bringt aber die Minderheitsposition deutlich(-er) zum Ausdruck.
- B. «Einbezug Parlament»: Ein parlamentarisches Organ (Präsidien, Kommission o. Ä.) lässt dem Bundesrat einen Text zukommen, der über die parlamentarische Beratung inkl. der Argumente wesentlicher Minderheiten Auskunft gibt.

Die folgenden Ausführungen zu den beiden Varianten fokussieren auf das Kernanliegen des Postulats, also die Darstellung der Minderheitspositionen. Aus den in Ziffer 1 dargelegten Vorbehalten gegenüber einer Umsetzung gemäss Postulatstext ergibt sich jedoch, dass der Bundesrat der Ansicht ist, dass weiterhin die parlamentarische Debatte als Ganzes abzubilden sei. Dazu gehören der Verlauf der Debatte, die Argumente der Mehrheit und die Argumente der Minderheit. In beiden Varianten sollten daher nach Auffassung des Bundesrats nicht die Minderheitspositionen exklusiv dargestellt werden. Vielmehr soll es um die Frage gehen, wie sich diese Positionen allenfalls stärker gewichten respektive expliziter darstellen lassen.

4.2 Variante «Status quo plus»

4.2.1 Umschreibung

Diese Variante orientiert sich an den aktuellen Abstimmungserläuterungen. Der Bundesrat respektive die für die Redaktion der Erläuterungen zuständige Bundeskanzlei würde weiterhin die Rubrik «Debatte im Parlament» verfassen, aber die Position(en) der Minderheit(en) stärker gewichten. Dieses Ziel liesse sich mit verschiedenen Massnahmen erreichen:

- Die Positionen der Minderheiten erhalten anteilmässig mehr Platz als heute. Da für die Debatte im Parlament im neuen Gestaltungskonzept der Erläuterungen mehr Raum zur Verfügung steht als bisher (eineinhalb Seiten statt wie bisher eine Seite), lässt sich dieses Anliegen einfach umsetzen.
- Die Beschreibung der Minderheitsposition(en) orientiert sich stark am Wortlaut der Debatte in den Räten. So kommen diese Positionen möglichst unmittelbar zur Geltung.
- Als zusätzliches Element liesse sich eine Tabelle mit den Resultaten der Schlussabstimmung nach Fraktionen in die Erläuterungen einfügen. Dies gäbe den Stimmberechtigten zusätzliche Hinweise, welche Fraktionen respektive politischen Parteien sich wie deutlich für oder gegen eine Vorlage ausgesprochen haben.³²

³² Voraussetzung dafür wäre allerdings, dass die Parlamentsdienste das Resultat der jeweiligen Schlussabstimmungen für beide Räte nach Fraktionen getrennt publizieren würden. Heute ist dies nur für den Nationalrat der Fall.

4.2.2 Bewertung

- Diese Variante lässt sich umsetzen, ohne dass weitere Akteure in die Erstellung der Erläuterungen einzubeziehen sind. Es entsteht folglich auch kein zusätzlicher Koordinationsbedarf.
- Die zuständige Bundeskanzlei verfügt bereits heute über fachliche Ressourcen und Erfahrungen in diesem Bereich. Daher lässt sich die Variante rasch umsetzen.
- Die heutigen, teilweise knappen Fristen für die Erstellung der Abstimmungserläuterungen müssen nicht angepasst werden.

4.3 Variante «Einbezug Parlament»

4.3.1 Umschreibung

Diese Variante orientiert sich an der Praxis in Kantonen, in denen das Parlament in die Redaktion der Abstimmungserläuterungen involviert ist (siehe Ziff. 3.2). Sie sieht vor, dass ein Organ des Parlaments für die Darstellung der parlamentarischen Debatte bei obligatorischen Referenden zuständig wäre. Die Diskussion über die Zuständigkeit bzw. den Einbezug des Parlaments ist nicht neu. Entsprechende Änderungsvorschläge konnten sich in der Vergangenheit allerdings nicht durchsetzen (vgl. dazu Ziff. 4.4.2).

Wie das Parlament die Aufgabe organisatorisch zweckmässig erfüllen könnte, bleibt diesem überlassen. Soweit sich Fragen bezüglich Organisation und Verfahren stellen, wird der Bundesrat keine expliziten Vorschläge unterbreiten. Aus der Analyse der kantonalen Lösungen für die Darstellung der wesentlichen parlamentarischen Minderheiten ergeben sich jedoch die wichtigsten Fragen, die aus Sicht des Bundesrates für die Erfüllung dieser Aufgabe zu beantworten wären:

- Wer ist zuständig für die Erarbeitung des Textes: die für die Vorlage zuständige Kommission, eine bestehende oder eine neu zu schaffende Kommission respektive Subkommission oder Angehörige der Minderheit(en) selbst?
- Wie ist bei Differenzen zwischen den Organen der beiden Räte zu verfahren?
- Wie lässt sich der Einbezug des Parlaments mit den Fristen der Abstimmungsorganisation vereinbaren. Wären die gegenwärtigen Fristen (Art. 10 Abs. 1^{bis}, Art. 11 Abs. 3 BPR) gegebenenfalls anzupassen?
- Wie stark sind die Position(en) der Mehrheit(en) und Minderheit(en) in diesem Text zu gewichten?
- Nach welchen Kriterien wird eine wesentliche Minderheit definiert, auch unter Berücksichtigung des Zweikammersystems?
- Wer entscheidet im Einzelfall, ob eine wesentliche Minderheit vorliegt oder nicht?
- Wie sind die Argumente zu gewichten, wenn mehrere, sich widersprechende Mehrheiten oder Minderheiten vorhanden sind?

Nach der Klärung dieser und allenfalls weiterer Fragen wäre das konkrete Verfahren mit der Bundeskanzlei (Modalitäten, Fristen etc.) zu koordinieren und festzulegen.

4.3.2 Bewertung

- Für diese Variante spricht, dass das für die Umsetzung bezeichnete parlamentarische Organ die Debatte gut kennen.
- Insgesamt ist diese Variante aber ambitionierter als die Variante «Status quo plus». So legt der Bundesrat das Abstimmungsdatum fest, ordnet die Abstimmungen an und erteilt der Bundesverwaltung den Auftrag, die Erläuterungen zu erstellen. Parlamentsorganen kann er hingegen keine Aufträge erteilen.
- Je nach Umsetzung der Variante müsste das Parlament zusätzliche Ressourcen sprechen, um die neuen Aufgaben zu erfüllen.
- Der Einbezug weiterer Akteure erhöht den Koordinationsbedarf.
- Die bereits heute knappen Fristen für die Erstellung, Produktion und Distribution der Erläuterungen könnten möglicherweise nicht mehr eingehalten werden und müssten allenfalls verlängert werden.

4.4 Notwendige Anpassungen der rechtlichen Grundlagen

4.4.1 Variante «Status quo plus»

Die gesetzlichen Vorgaben verpflichten den Bundesrat bereits heute, den Auffassungen wesentlicher Minderheiten in den Abstimmungserläuterungen Rechnung zu tragen und die im parlamentarischen Entscheidungsprozess vertretenen Positionen zum Ausdruck zu bringen. Die vorgeschlagene Variante «Status quo plus» lässt sich daher ohne Rechtsanpassungen umsetzen. Der Bundesrat verfügt über genügend Spielraum, eine eingehendere Darstellung parlamentarischer Minderheiten im Rahmen der geltenden Vorgaben vorzusehen.

4.4.2 Variante «Einbezug Parlament»

Falls ein Parlamentsorgan standardmässig in die Erstellung der Abstimmungserläuterungen einbezogen werden soll, ist die Notwendigkeit von Rechtsänderungen anders zu beurteilen. Grundsätzlich weist das Gesetz dem Bundesrat die Aufgabe zu, den Abstimmungsvorlagen eine sachliche Erläuterung beizugeben. Die Abstimmungserläuterungen gelten als Regierungsakt³³ und sind daher nicht vor Bundesgericht anfechtbar (Art. 189 Abs. 4 BV). Nach Artikel 11 Absatz 2 BPR teilen die Initiativ- und Referendumskomitees dem Bundesrat ihre Argumente mit. Der Einbezug weiterer Akteure ist gesetzlich nicht vorgesehen.

Falls ein Parlamentsorgan oder Teile desselben standardmässig in die Erstellung der Abstimmungserläuterungen eingebunden werden soll, liesse sich dies nach Auffassung des Bundesrates nicht ohne eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen realisieren. Es wäre auch nicht denkbar, die Texte, welche vom zuständigen Parlamentsorgan bzw. von einem Teil desselben verabschiedet wurden, den Stimmberechtigten im Namen des Bundesrates vorzulegen. Wird ein Parlamentsorgan mit dieser Aufgabe

³³ BGE 138 I 61, E. 7; VPB 64.101, E. 3.4.1

betrachtet, so wäre dies mit einer Teilung der Verantwortung verbunden, wozu eine formell-gesetzliche Basis notwendig ist. Im Übrigen müssen die Prozesse der Vorbereitung von Volksabstimmungen abgestimmt und formell-rechtlich festgelegt werden.

Das Parlament hat die Zuständigkeit für die Abstimmungserläuterungen bisher wiederholt abgelehnt. So schlug eine Minderheit der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (SPK-N) im Rahmen der Beratung einer Teiländerung des BPR (Geschäftsnummer 93.066) erfolglos vor, ein Organ der Bundesversammlung solle für die Abstimmungserläuterungen zuständig sein (AB 1995 N 442–447). Derselbe Vorschlag war in der Folge auch Gegenstand der Motion 96.3508 Weigelt «Kompetenzregelung zur Erläuterung von Abstimmungsvorlagen» vom 3. Oktober 1996. Mit der gleichentags eingereichten Motion 96.3507 Dettling «Abfassung der Abstimmungserläuterungen» wurde überdies ein Vorstoss lanciert, der bloss eine fallweise Zuständigkeit der eidgenössischen Räte für die Abstimmungserläuterungen vorsah. Beide Motionen wurden ohne Behandlung im Rat abgeschrieben. Das Anliegen einer generellen Zuständigkeit der Bundesversammlung für die Abstimmungserläuterungen wurde später mit der parlamentarischen Initiative 04.497 SPK-N erneut aufgegriffen. Die Staatspolitische Kommission des Ständerates gab dieser Initiative allerdings keine Folge.

5 Fazit

Laut Artikel 10a Absatz 3 BPR legt der Bundesrat bei der Information der Stimmberechtigten die wichtigsten im parlamentarischen Entscheidungsprozess vertretenen Positionen dar. Ausserdem müssen die Abstimmungserläuterungen gemäss Artikel 11 Absatz 2 BPR den Auffassungen wesentlicher Minderheiten Rechnung tragen. Nach Ansicht des Bundesrates sind diese Erfordernisse grundsätzlich bereits heute erfüllt. Damit die parlamentarischen Minderheiten bei obligatorischen Referenden im Sinne des Postulats 17.3230 expliziter zur Geltung kommen, erörterte der Bundesrat zwei Varianten für eine neue Praxis. Er ist überzeugt, dass sich das Grundanliegen des Postulats mit beiden Varianten erfüllen liesse.

Die Variante «Status quo plus» lässt sich ohne gesetzliche Anpassung umsetzen, zumal in den neu gestalteten Abstimmungserläuterungen mehr Platz für die parlamentarische Debatte zur Verfügung steht als zuvor. Die Umsetzung der Variante «Einbezug des Parlaments» wäre mit mehr Aufwand verbunden. Soll ein Parlamentsorgan oder ein Teil desselben standardmässig einbezogen werden, wäre eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen nach Ansicht des Bundesrates unumgänglich. Das Parlament hat es bisher allerdings mehrfach abgelehnt, die gesetzlich verankerte Zuständigkeit für die Abstimmungserläuterungen zu ändern.

Der Bundesrat wird dem Anliegen des Postulats 17.3230 im Sinne der Variante «Status quo plus» Rechnung tragen und die nötigen Schritte zur Umsetzung dieser Variante einleiten. Dieses Vorgehen schliesst einen späteren Wechsel zur Variante «Einbezug Parlament» nicht aus. Nach Auffassung des Bundesrates wäre es allerdings Sache des Parlaments, die Schritte zur Umsetzung dieser Variante einzuleiten.

Anhang: Übersicht Rechtsgrundlagen

Kanton	Rechtsgrundlagen	Zuständigkeit	Bemerkungen
ZH	Gesetz über die politischen Rechte (GPR; LS 161) § 64 Beleuchtender Bericht	Regierungsrat	Die Regierung erlässt den Beleuchtenden Bericht. Die Begründung der Mehrheit und diejenige wesentlicher Minderheiten des Parlaments werden berücksichtigt. Das Parlament kann die Aufgabe seiner Geschäftsleitung übertragen oder diese mit der Formulierung der Minderheitsmeinung beauftragen.
BE	Gesetz über die politischen Rechte (PRG; BSG 141.1) Art. 44 Information der Stimmberechtigten Art. 54 Abstimmungserläuterungen des Grossen Rates Gesetz über den Grossen Rat (GRG; BSG 151.21) Art. 12 Sitzungen der Ratsorgane Art. 88 Abstimmungserläuterungen des Grossen Rates Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO, BSG 151.211) Art. 39 Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK)	Grosse Rat	Die Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK) erstellt und erlässt die Abstimmungserläuterungen. Den Argumenten der Minderheit wird Rechnung getragen, indem sie zusammengefasst dargestellt werden.
LU	Stimmrechtsgesetz (StRG, SRL 10) § 37 Kantonale Wahlen und Abstimmungen	Regierungsrat	Der Regierungsrat erlässt einen erläuternden Bericht, in dem auch die Standpunkte beachtlicher Minderheiten enthalten sind.
UR	Gesetz über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte (WAVG; RB 2.1201) Art. 30 5. Abstimmungsvorlage, Erläuterung	Regierungsrat	Der Regierungsrat erlässt eine sachliche Erläuterung, die auch der Auffassung wesentlicher Minderheiten Rechnung trägt.
SZ	Wahl- und Abstimmungsgesetz (WAG; SRSZ 120.100) § 20 2. Vorbereitung a) Material	Regierungsrat	Die Zuständigkeit für die Abstimmungserläuterungen und der Umgang mit Minderheiten sind nicht ausdrücklich geregelt.

OW	Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte (Abstimmungsgesetz; GDB 122.1) Art. 33 Erläuternde Botschaft	Regierungsrat	Der Regierungsrat erlässt einen erläuternden Bericht, in den auch die Standpunkte beachtlicher Minderheiten aufgenommen werden.
NW	Gesetz über die politischen Rechte im Kanton (WAG; GS 132.2) Art. 40 Stimmmaterial	Regierungsrat mit Konsultation des Landratsbüros	Der Regierungsrat konsultiert vorgängig das Landratsbüro und erlässt die Abstimmungserläuterungen.
GL	Gesetz über die politischen Rechte (GPR; GS I D/22/2) Art. 27 Stimmmaterial	-	Als Kanton mit Landsgemeinde ist der Kanton Glarus nur beschränkt mit anderen Kantonen vergleichbar. Es finden keine kantonalen Urnenabstimmungen statt. Das Landsgemeindememorial informiert über die Beratung in der vorberatenden Kommission und im Landrat und enthält die Auffassung wesentlicher Minderheiten.
ZG	Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen (WAG, BGS 131.1) § 25 Amtliche Abstimmungserläuterungen Richtlinien für die Ausgestaltung der amtlichen Abstimmungserläuterungen (BGS 131.7) § 1 Materielle Grundsätze	Regierungsrat	Der Regierungsrat erlässt einen erläuternden Bericht, indem auch die Standpunkte beachtlicher Minderheiten aufgenommen werden.
FR	Reglement über die Ausübung der politischen Rechte (PRR; SGF 115.11) Art. 10 Stimmmaterial (Art. 12 PRG)	Staatsrat	Der Staatsrat erlässt Erläuterungen zu kantonalen Abstimmungen. Der Umgang mit Minderheiten ist nicht explizit geregelt.
SO	Gesetz über die politischen Rechte (GpR; BGS 113.111) § 60 1. Begriff	Regierungsrat	Das Stimmmaterial enthält allfällige Botschaften an die Stimmberechtigten. Der Umgang mit Minderheiten ist nicht ausdrücklich geregelt.
BS	Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz; SG 132.100) § 27 Amtliche Erläuterung	Regierungsrat	Der Regierungsrat erlässt Erläuterungen zu den Vorlagen, die auch den gegnerischen Auffassungen Rechnung tragen.
BL	Gesetz über die politischen Rechte (GpR; SGS 120) § 19 Erläuterungen	Regierungsrat	Der Regierungsrat erlässt Erläuterungen zu den kantonalen Vorlagen, die auch die gegensätzlichen Standpunkte darstellen.

SH	Gesetz über den Kantonsrat (RB 171.100) Art. 13a Abstimmungsmagazin	Ratsbüro	Das Abstimmungsmagazin stellt befürwortende und ablehnende Argumente angemessen dar.
AR	Geschäftsordnung des Kantonsrates (bGS 141.2) Art. 69 Volksabstimmung	Regierungsrat	Der Regierungsrat erlässt einen erläuternden Bericht. Dieser enthält das Ergebnis der Schlussabstimmung im Kantonsrat und eine ausgewogene Information über die Vorlage.
AI	Verordnung über die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlungen (VLGV; GS 160.410) Art. 12 Geschäftsordnung und Einladung	-	Als Kanton mit Landsgemeinde ist Appenzell Innerrhoden nur beschränkt mit den anderen Kantonen vergleichbar.
SG	Gesetz über Referendum und Initiative (RIG, sGS 125.1) Art. 1bis Erläuternder Bericht zu Abstimmungsvorlagen a) Grundsatz Geschäftsreglements des Kantonsrates (GeschKR, sGS 131.11) Art. 7 d) Zuständigkeit	Kantonsrat	Der Kantonsrat ist grundsätzlich für den Erlass eines erläuternden Berichts zuständig. Bei den Gegenargumenten werden wesentliche Ratsminderheiten berücksichtigt.
GR	Gesetz über die politischen Rechte im Kanton Graubünden (GPR; BR 150.100) Art. 21 Umfang Art. 22 Inhalt	Grosse Rat	Der Grosse Rat ist für die Abstimmungserläuterungen zuständig. Die Erwägungen der Ratsminderheit werden berücksichtigt.
AG	Gesetz über die politischen Rechte (GPR, SR 131.100) § 15a Abstimmungserläuterungen	Regierungsrat	Der Regierungsrat erlässt einen erläuternden Bericht. Dieser enthält das Ergebnis der Schlussabstimmung und berücksichtigt die Meinungen wesentlicher Minderheiten.
TG	Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht (StWG, RB 161.1) § 27 Botschaften Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Thurgau (RB 171.1) § 42 Botschaft an die Stimmberechtigten	Regierungsrat	Im Grundsatz ist der Regierungsrat für die Erläuterung kantonaler Vorlagen zuständig. Der Grosse Rat kann diese Aufgabe aber an sich ziehen und sein Büro oder die vorberatende Kommission damit beauftragen. Die Erläuterungen haben die wichtigsten im Parlament vertretenden Positionen darzulegen.

TI	Legge sull'esercizio dei diritti politici (LEDP; RL 150.100) Art. 25 Preparazione del materiale di voto Regolamento di applicazione della Legge sull'esercizio dei diritti politici (RALED; RL 150.110) Art. 42a–42d	Staatsrat	Der Staatsrat erlässt die Abstimmungserläuterungen. Bei obligatorischen Referenden müssen die in der parlamentarischen Debatte geäußerten befürwortenden und ablehnenden Argumente dargelegt werden.
VD	Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP; RS 160.01) Art. 24 Explications officielles	Staatsrat	Die Erläuterungen werden vom Staatsrat beschlossen. Sie enthalten den Standpunkt der Behörden und gegebenenfalls denjenigen wichtiger Ratsminderheiten.
VS	Gesetz über die politischen Rechte (kGPR; SGS 160.1) Art. 48 Stimmzettel und Erläuterungen	Staatsrat	Der Staatsrat erlässt die Abstimmungserläuterungen. Diese enthalten auch die Argumente der im Grossen Rat vertretenen, bedeutenden Minderheiten.
NE	Loi sur les droits politiques (LDP; RSN 141) Art. 9 Matériel de vote	Staatsrat	Der Staatsrat erlässt die Abstimmungserläuterungen.
GE	Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP; RSG A 5 05) Art. 53 Votations cantonales et communales	Staatsrat	Der Staatsrat ist für die Abstimmungserläuterungen zuständig; er trägt wesentlichen Minderheiten Rechnung. Es findet ausserdem eine Konsultation des Büros des Grossen Rates statt.
JU	Loi sur les droits politiques (LDP ; RSJU 161.1) Art. 92 Information	Regierung	Die Regierung ist für die Erläuterungen der Abstimmungsvorlagen zuständig; er beachtet dabei die befürwortenden und ablehnenden Argumente.