

Ständerat

Conseil des États

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



22.3132 n Mo. Nationalrat (Dobler). Auf bestehende indirekte Gegenvorschläge soll auf dem Abstimmungszettel hingewiesen werden. Förderung der demokratischen Transparenz

Bericht der Staatspolitischen Kommission vom 18. Oktober 2022

Die Staatspolitische Kommission (SPK) des Ständerates hat an ihrer Sitzung vom 18. Oktober 2022 die von Nationalrat Marcel Dobler (RL, SG) am 16. März 2022 eingereichte und vom Nationalrat am 7. Juni 2022 angenommene Motion vorberaten.

Die Motion verlangt, dass bei eidgenössischen Abstimmungen auf dem Stimmzettel auf allfällige indirekte Gegenentwürfe der Bundesversammlung hingewiesen wird.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 9 zu 1 Stimmen bei 1 Enthaltung die Ablehnung der Motion.

Berichterstattung: Zopfi

Im Namen der Kommission
Der Präsident:

Mathias Zopfi

Inhalt des Berichtes

- 1 Text und Begründung
- 2 Stellungnahme des Bundesrates vom 18. Mai 2022
- 3 Verhandlungen und Beschluss des Erstrates
- 4 Erwägungen der Kommission



1 Text und Begründung

1.1 Text

Der Bundesrat wird beauftragt, die bundesrätliche Praxis und falls erforderlich die gesetzliche Grundlage für den Inhalt der eidgenössischen Abstimmungszettel dahingehend anzupassen, dass auf dem Abstimmungszettel auf bestehende indirekte Gegenvorschläge des Parlaments hingewiesen wird.

1.2 Begründung

Gemäss heutiger Rechtssetzung bestehen keine ausdrückliche Regelung oder interne Weisung für die Bundeskanzlei, welche den Inhalt der Abstimmungszettel vorschreibt. Einzig aus dem Artikel 11 Absatz 2 BPR ist zu entnehmen, dass die Abstimmungsfrage der Vorlage auf dem Zettel enthalten sein muss. Diese Frage und somit auch die Gestaltung der Stimmzettel wird, durch einen Beschluss des Bundesrates vorgeschrieben, womit die Gestaltungskompetenzen einzig beim Bundesrat liegen. Die Funktion der Abstimmungsfragen und somit auch des Zettels besteht nur darin einen Link zum Gesetzeserlass zu machen. Es soll insbesondere keine weiteren Funktionen übernommen werden und keine weiteren Informationen bieten, denn diese sind gemäss geltender Bundesgerichtspraxis alle aus dem Abstimmungsbüchlein zu entnehmen.

Folglich wird von jedem Stimmbürger erwartet, dass die dazugehörigen Abstimmungsunterlagen vor dem Urnengang studiert werden und man sich die zwingenden Informationen wie das Vorhandensein eines indirekten Gegenvorschlags beschafft. Für die Beurteilung der Ausgangslage bei einer Volksinitiative sowie für den Entscheidungsprozess ist die Kenntnisnahme über die alternative, weniger weitreichende Lösung vom Parlament zentral.

Deshalb wäre es wünschenswert, jeweils beim Vorhandensein eines indirekten Gegenvorschlags einen direkten Verweis auf diese Alternative auf dem Stimmzettel zu erfassen. Mithilfe dieser kleinen Änderung könnte man einen grossen Mehrwert für die Stimmbürger schaffen und somit auch zur Transparenz in der Demokratie beitragen. Der Verweis sollte rein informativer Natur sein, die Stimmbürger nicht verwirren und den ordentlichen direktdemokratischen Gesetzgebungsprozess folgen.

Für die Erfüllung des Motionsbegehrens kann der Bundesrat weiterhin seine Kompetenzen in der Beschlussfassung über den Inhalt des Stimmzettels beibehalten, aber er sollte die Erwartungen an die Stimmbürger verringern und wo möglich den Urnengang erleichtern.

2 Stellungnahme des Bundesrates vom 18. Mai 2022

Indirekte Gegenvorschläge im Sinne von Artikel 73a Absatz 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1) stehen in der überwiegenden Mehrheit der Fälle in Konkurrenz zur betreffenden Volksinitiative. Das bedeutet, dass nur einer der beiden Regelungsvorschläge in Kraft treten kann. Zieht das Initiativkomitee sein Begehren nicht zugunsten des Gegenvorschlags zurück, so gelangt zunächst die Volksinitiative zur Abstimmung. In einem solchen Fall ist die Information über das Vorhandensein und den Inhalt des indirekten Gegenvorschlags ein wichtiges Element für die Meinungsbildung der Stimmberechtigten. Entsprechend enthalten die Erläuterungen des Bundesrates zur Volksinitiative auch ausführliche, durch gestalterische Mittel (farbige Infobox) zusätzlich hervorgehobene Informationen zum Gegenvorschlag. Der Gegenvorschlag ist zumeist



auch ein wichtiges Argument, mit dem Bundesrat und Parlament die Volksinitiative zur Ablehnung empfehlen.

Der Bundesrat informiert demnach im Rahmen seines gesetzlichen Auftrages (Art. 10a und Art. 11 Abs. 2 BPR) bereits heute ausführlich über bestehende Gegenvorschläge und schafft so Transparenz gegenüber den Stimmberechtigten. Von einem zusätzlichen Hinweis auf den Gegenvorschlag direkt auf dem Stimmzettel ist jedoch abzusehen. Denn die Abstimmungsfrage hat über die eindeutige Bezeichnung des zum Entscheid vorgelegten Erlasses hinaus keinen Informationsauftrag zu erfüllen. Sie hat insbesondere nicht auf alternative Regelungsansätze hinzuweisen, die - wie im Fall des Gegenvorschlags - nicht unmittelbar Gegenstand der Abstimmung sind (siehe auch Antwort des Bundesrates auf die Anfrage 15.1078 Rytz). Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung wäre es zudem unzulässig, ein entscheidendes Argument, das für oder gegen die Vorlage spricht, in die Abstimmungsfrage einzufügen (BGE 121 I 1, 106 Ia 20). Dies könnte der Fall sein, wenn im Kontext der Abstimmungsfrage zu einer Volksinitiative auf den Gegenvorschlag hingewiesen würde. Eine Anpassung der bundesrätlichen Praxis im Sinne der von der Motion geforderten Ergänzung der Stimmzettel wäre deshalb geeignet, die verfassungsrechtlich garantierte freie Willensbildung der Stimmberechtigten zu beeinträchtigen.

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

3 Verhandlungen und Beschluss des Erstrates

Der Nationalrat hat die Motion am 7. Juni 2022 mit 182 zu 1 Stimmen angenommen.

4 Erwägungen der Kommission

Die Kommission ist der Ansicht, dass auf dem Stimmzettel nur die Abstimmungsfrage zu der zum Entscheid stehenden Vorlage stehen darf. Mit dem Anbringen von Hinweisen auf andere Vorlagen schafft man nicht Transparenz, sondern stiftet Verwirrung. Auf dem Stimmzettel ist der zum Entscheid vorgelegte Erlass eindeutig zu bezeichnen. Sind auf dem Stimmzettel weitere Vorlagen aufgeführt, kann Unklarheit darüber entstehen, über was genau abgestimmt wird.

Bei der Formulierung der Abstimmungsfrage gilt zudem der Grundsatz der Informationsneutralität. Es dürfen keine Argumente auf dem Stimmzettel aufgeführt werden. Indirekte Gegenentwürfe zu Volksinitiativen werden aber bei Volksabstimmungen häufig als Argument gegen die Initiative benutzt.

Die Information über indirekte Gegenentwürfe zu Volksinitiativen ist durchaus wichtig. Sie hat aber in übersichtlicher Form in den Abstimmungserläuterungen zu erfolgen. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger sollen sich mit Hilfe der Abstimmungserläuterungen ein umfassendes Bild über allfällige gesetzgeberische Tätigkeiten der Bundesversammlung zum Themenbereich der Volksinitiative machen. Diese Forderung hat die Staatspolitische Kommission des Ständerates mit ihrer parlamentarischen Initiative 15.478 «Publikation von indirekten Gegenentwürfen in den Abstimmungserläuterungen des Bundesrates» bereits vor sieben Jahren gestellt. Die Bundeskanzlei hat in der Folge die Darstellung von Gegenentwürfen in den Abstimmungserläuterungen ausgebaut, so dass diese dort ein starkes Gewicht haben.