

Beschluss Nr. 583/2017

Schwyz, 16. August 2017 / ju

Faire und ausgewogene Informationen an die Bürger bei Initiativ- und Referendumsbegehren
Beantwortung der Motion M 3/17

1. Wortlaut der Motion

Am 1. Mai 2017 hat Kantonsrat Bernhard Diethelm folgende Motion eingereicht:

„Im aktuellen Abstimmungsbüchlein zu den kantonalen Abstimmungsvorlagen vom 21. Mai 2017 ist einmal mehr festzustellen, dass die Informationen bzw. die Argumente des Regierungsrates zu jenen Argumenten des jeweiligen Initiativkomitees nicht in der gleichen redaktionellen Grössenordnung an den Stimmbürger herangetragen werden. Gerade in einer direkt demokratischen Ausmarchung ist es aber wichtig, dass insbesondere bei einer Volksinitiative oder aber bei einem durch das Volk ergriffenen Referendum die Initianten ihre Argumente fair und in ausgewogener Form im offiziellen Abstimmungsorgan des Kantons (Abstimmungsbüchlein) publizieren können. Nicht zuletzt auch deswegen, da eine Volksinitiative bzw. ein Referendum von mindestens 2'000 Stimmberechtigten bzw. deren 1'000 Stimmberechtigten getragen wird.

In der gängigen Praxis ist es so, dass nur für das Initiativ- bzw. Referendumskomitee eine dahingehende redaktionelle Grössenordnung von ca. 2'500 Zeichen (inkl. Leerschlägen) vorherrscht. Eine klare Handhabung dessen ist aber weder im Gesetz noch in der Verordnung zum Wahl- und Abstimmungsgesetz erkennbar bzw. geregelt!

Dahingehend fordere ich den Regierungsrat dazu auf, das Wahl- und Abstimmungsgesetz (WAG) vom 15. Oktober 1970 so anzupassen bzw. zu ergänzen, dass:

- bei Initiativen und Referenden sowohl die Argumente des Regierungsrates, wie auch des Initiativ- und Referendumskomitees in gleicher redaktioneller Länge erfasst und anschliessend veröffentlicht werden können.*

Dem Regierungsrat steht es frei darüber zu entscheiden, in welchem redaktionellen Umfang (Anzahl Zeichen und Textzeilen) die daraus zu entstehende faire und ausgewogene Information über Initiativ- und Referendumsbegehren auszufallen hat.

Ich danke dem Regierungsrat für die positive Aufnahme der Motion.“

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Staatliche Informationstätigkeit bei Abstimmungen und Wahlen

In der direkten Demokratie sollen die Stimmberechtigten ihre politischen Entscheidungen gestützt auf einen gesetzeskonformen sowie möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen können. Dies setzt zunächst vorbereitende Informationen der Behörden voraus, welche die Grundlage für die Diskussionen in den Medien, unter den politischen Parteien und Interessengruppen und vor allem den Stimmberechtigten bilden. Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) schützt deshalb die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. Die Stimmbürger sollen einerseits vor einer unzulässigen Einflussnahme geschützt werden und andererseits wird die getreue Verwertung der abgegebenen Stimmen zum Schlussergebnis verlangt.

Der Schutz vor unzulässiger Einflussnahme durch Behörden erlaubt trotzdem vorbereitende Informationen der Behörden wie etwa Abstimmungserläuterungen. Amtliche Abstimmungserläuterungen müssen objektiv sein, d.h. vollständig und sachlich und dürfen auch eine Abstimmungsempfehlung enthalten. Bei Wahlen sind behördliche Interventionen im Wahlkampf und Eingriffe in den Prozess der freien Meinungsbildung dagegen grundsätzlich unzulässig; davon ausgenommen sind technische Wahlanleitungen (vgl. dazu allgemein Gerold Steinmann, Interventionen des Gemeinwesens im Wahl- und Abstimmungskampf, Allgemeine Juristische Praxis 1996, S. 256 ff.; Michel Besson, Behördliche Information vor Volksabstimmungen, Bern 2003).

2.2 Rechtsgrundlagen zur Information bei Abstimmungen

2.2.1 Bundesebene

Im Bund regelt das Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR, SR 161.1) die Information der Stimmberechtigten. Der Bundesrat informiert die Stimmberechtigten kontinuierlich über die eidgenössischen Abstimmungsvorlagen, wobei er die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit zu beachten hat (Art. 10a Abs. 1 und 2 BPR). Er hat die wichtigsten im parlamentarischen Entscheidungsprozess vertretenen Positionen darzulegen und darf keine von der Haltung der Bundesversammlung abweichende Abstimmungsempfehlung vertreten (Art. 10a Abs. 3 und 4 BPR). Zu jeder Abstimmungsvorlage wird durch den Bundesrat eine kurze, sachliche Erläuterung verfasst, die auch den Auffassungen wesentlicher Minderheiten Rechnung trägt (sog. Bundesbüchlein). Bei Volksinitiativen und Referenden teilen die Urheberkomitees ihre Argumente dem Bundesrat mit; dieser berücksichtigt sie in seinen Abstimmungserläuterungen (Art. 11 Abs. 2 BPR), wobei er ehrverletzende, krass wahrheitswidrige oder zu lange Äusserungen ändern oder zurückweisen darf.

2.2.2 Kanton Schwyz

Nach § 6 der Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 100.100) fördert der Staat das politische Engagement von Einzelnen und Parteien sowie die demokratische Auseinandersetzung. Die Behörden informieren die Öffentlichkeit auch über ihre Tätigkeit (§ 45 Abs. 2 KV). Informationen über den Gegenstand einer Abstimmung sind wesentliche Grundlage für eine demokratische Auseinandersetzung zwischen den einzelnen Parteien, den Stimmberechtigten und anderen Interessierten. Konkret regelt die Geschäftsordnung für den Kantonsrat des Kantons Schwyz vom 28. April 1977 (GO-KR, SRSZ 142.110) die behördliche Information zu kantonalen Abstimmungen. Allen Vorlagen, die der Volksabstimmung unterliegen, ist ein erläuternder Bericht an die Stimmberechtigten beizugeben (§ 47 Abs. 1 GO-KR). Neben dem Abdruck des Beschlusses des Kantonsrates (Konkordat, Gesetz oder Ausgabenbeschlüsse) hat der erläuternde Bericht den Auffassungen wesentlicher Minderheiten Rechnung zu tragen und muss auf sachliche Argumente von Initiativ- und Referendumskomitee eingehen (§ 47 Abs. 2 GO-KR). Der

Bericht wird in der Regel vom Regierungsrat verfasst, kann ausnahmsweise aber auch von der Ratsleitung oder einer Kommission verfasst werden, was der Kantonsrat zu beschliessen hat (§ 47 Abs. 3 GO-KR).

2.2.3 Kommunale Ebene

Sowohl beim Versammlungssystem als auch beim Urnensystem sind mit der Einladung zur Gemeindeversammlung die entsprechenden Beratungsunterlagen wie Rechnungen, Berichte, Pläne usw. zuzustellen (§ 18 Abs. 2 des Gesetzes über die Organisation der Gemeinden und Bezirke vom 29. Oktober 1969, GOG, SRSZ 152.100). Dies ist notwendig, weil auch im Urnensystem Sachgeschäfte an der Gemeindeversammlung (bzw. Bezirksgemeinde) vorberaten werden müssen (§ 12 Abs. 1 GOG). Damit sich die Stimmberechtigten ein Bild über die Beratungs- bzw. Abstimmungsgegenstände machen können, müssen sie die entsprechenden Informationen erhalten. Die vollständigen Unterlagen zu den Geschäften der Gemeindeversammlung sind zudem zur Einsichtnahme der Stimmberechtigten auf der Gemeindekanzlei öffentlich aufzulegen (§ 18 Abs. 3 GOG) und zu jedem Geschäft wird durch einen Sprecher des Gemeinderates Bericht erstattet und Antrag gestellt (§§ 19 und 25 Abs. 1 GOG).

Die allen Stimmberechtigten oder Haushaltungen vor der jeweiligen (beratenden) Gemeindeversammlung zugestellten Botschaften des Bezirks- bzw. Gemeinderates enthalten zu allen Abstimmungsgegenständen die erforderlichen Erläuterungen und Anträge des Bezirks- bzw. Gemeinderates. Diese dienen für die nachfolgende Urnenabstimmung gleichzeitig als Abstimmungserläuterungen, da nur wenige Gemeinden mit den Abstimmungsunterlagen (Stimmrechtsausweis, Abstimmungszettel) nochmals Abstimmungsinformationen zustellen.

Bei Initiativen – Referenden gibt es auf kommunaler Ebene nicht – wird dem Initiativkomitee in der Botschaft meist Platz für die Begründung des Anliegens eingeräumt. Kantonale gesetzliche Vorschriften bestehen dafür aber nicht.

2.2.4 Regelung in anderen Kantonen

Die meisten Kantone kennen in ihren Gesetzen über die politischen Rechte Bestimmungen über die Information der Stimmberechtigten zu kantonalen Abstimmungsvorlagen. Diese Informationen müssen die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit und der Transparenz beachten. Teilweise sind die wesentlichsten Argumente von (parlamentarischen) Minderheiten wiederzugeben. Bei Initiativen und Referenden wird in den amtlichen Abstimmungserläuterungen jeweils Platz eingeräumt, damit die Urheberkomitees ihre Argumente darlegen können. Diese Argumente werden in der Regel unverändert übernommen, ausser sie seien ehrverletzend. Der Umfang des jeweils den Urheberkomitees zur Verfügung gestellten Platzes ist Ermessenssache.

2.3 Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Verwaltungsgerichts

Das Bundesgericht betont, dass mit Art. 34 Abs. 2 BV garantiert werden soll, 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. Eine solche fällt namentlich in Bezug auf amtliche Abstimmungserläuterungen in Betracht. Nach der Rechtsprechung sind behördliche Abstimmungserläuterungen, 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 – sie darf eine Abstimmungsempfehlung abgeben –, wohl aber zur Sachlichkeit. 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 ih-

ren Vor- und Nachteilen abgeben und den Stimmberechtigten eine Beurteilung ermöglichen oder wenn sie trotz einer gewissen Überspitzung nicht unwahr oder unsachlich, sondern lediglich ungenau oder unvollständig sind. Die Behörde muss sich nicht mit jeder Einzelheit einer Vorlage befassen und nicht alle denkbaren Einwendungen, die gegen eine Vorlage erhoben werden können, erwähnen. Im Sinne einer gewissen Vollständigkeit verbietet das Gebot der Sachlichkeit indes, in den Abstimmungserläuterungen für den Entscheid des Stimmbürgers wichtige Elemente zu unterdrücken, für die Meinungsbildung bedeutende Gegebenheiten zu verschweigen oder Argumente von gegnerischen Referendums- oder Initiativkomitees falsch wiederzugeben (BGE 1C_213/2015 vom 9. Juli 2015, E. 2; ausführlich BGE 138 I 61 ff. i.S. Unternehmenssteuerreform II). Diese bundesgerichtlichen Grundsätze gelten nicht nur für kantonale Abstimmungserläuterungen, sondern auch für diejenigen für eine Gemeindeversammlung (BGE 139 I 2 ff. E. 6.3 ff. i.S. „Steinfabrik-Areal“, Pfäffikon).

Das Verwaltungsgericht wendet die gleiche Praxis an wie das Bundesgericht, wenn es Abstimmungserläuterungen zu beurteilen hat (EGV-SZ 1996 Nr. 10). Letztmals sind die Abstimmungserläuterungen zur Abstimmung vom 25. September 2016 zur Teilrevision des Steuergesetzes beim Verwaltungsgericht angefochten worden. Das Verwaltungsgericht ist jedoch mangels schutzwürdigen Interesses auf die Beschwerde nicht eingetreten und konnte sich deshalb zur Frage der Sachlichkeit und Korrektheit der Abstimmungserläuterungen nicht äussern.

2.4 Praxis im Kanton Schwyz

Die Abstimmungserläuterungen stehen im Kanton Schwyz in einer langen Tradition grosser Sachlichkeit und einer gewissen Zurückhaltung. Sie sind kein Mittel des Abstimmungskampfes, sondern leisten einen objektiven Beitrag dazu, dass sich die Stimmberechtigten über anstehende politische Entscheide ein umfassendes und ausgewogenes Urteil bilden können.

2.4.1 Wahlanleitungen

Bei Wahlen in den Kantons- und Regierungsrat sowie den Ständerat werden den Stimmberechtigten die technische Wahlanleitung und die Stimmzettel zur Verfügung gestellt. Ein Wahlkampf mittels der kantonalen Wahlunterlagen ist ausgeschlossen.

2.4.2 Obligatorische Referenden

Die Abstimmungserläuterungen zu Vorlagen, die dem obligatorischen Referendum unterstehen, folgen einer einheitlichen Struktur mit der Darstellung der aktuellen gesetzlichen Grundlage oder generellen Ausgangslage, den wesentlichen Änderungen sowie den Auswirkungen der zur Abstimmung stehenden Vorlage. Sie räumen weder Befürwortern noch Gegnern der Vorlage die Möglichkeit ein, sich in den Abstimmungserläuterungen zu äussern. Dies geschieht nicht zuletzt deshalb, weil häufig bis kurz vor der Abstimmung nicht klar ist, welche Partei oder Gruppierung mit welchen Argumenten eine Vorlage befürwortet oder ablehnt. Auch der Regierungsrat verzichtet in der Regel auf die Darstellung der eigenen Argumente. Dies im Gegensatz zu den obligatorischen Referenden des Bundes, bei denen der Bundesrat seine Haltung im „Bundesbüchlein“ erläutert.

2.4.3 Initiativen und fakultative Referenden

Bei Abstimmungen über Initiativen und Gesetze, bei denen das fakultative Referendum ergriffen worden ist, erhält das Initiativ- bzw. Referendumskomitee die Möglichkeit, die eigenen Argumente auf einer Seite in den Abstimmungserläuterungen darzustellen. Dabei geniessen die Verfasser vergleichsweise grosse Freiheiten, da sie nicht an das Gebot der Objektivität und Vollständigkeit gebunden sind. Auch überzeichnete oder fast schon polemische Aussagen, nicht belegte Auswirkungen oder bewusste Auslassungen können Eingang in die Abstimmungserläuterungen finden.

Der Kanton Schwyz folgt damit im Wesentlichen dem Aufbau, den auch die Abstimmungsunterlagen des Bundes (Bundesbüchlein) bei Initiativen und fakultativen Referenden aufweisen.

2.5 Beurteilung der aktuellen Informationspraxis

Die bisherige Praxis zeigt, dass nicht von einer Benachteiligung der Initiativ- oder Referendumskomitees gesprochen werden kann, wenn die Abstimmungserläuterungen in ihrer Gesamtwirkung gewürdigt werden. Die Seite, die dem Initiativ- oder Referendumskomitee zur Verfügung steht, kann quantitativ nicht mit den übrigen Abstimmungserläuterungen verglichen werden. So beinhalten diese unter der Rubrik „Übersicht und Abstimmungsfrage“ jeweils auch eine zusammengefasste Erklärung der Vorlage und stellen im Weiteren sachlich und neutral die Ausgangslage und gesetzliche Grundlage dar. Regelmässig werden auch die Gründe für die Revision eines Gesetzes, die wesentlichen Änderungen sowie deren Auswirkungen erläutert. Die Darlegungen eines Initiativ- oder Referendumskomitees können sich dagegen auf dessen Position beschränken und unterliegen inhaltlich, wie bereits ausgeführt, kaum Einschränkungen.

Die Ausführungen des Regierungsrates sind je nach Thema unterschiedlich lang, erhalten aber nie ein unverhältnismässiges Gewicht. In der Gesamtwirkung erfüllen die Abstimmungserläuterungen das Erfordernis, dass sich die Stimmberechtigten eine unverfälschte Meinung bilden können.

Der Regierungsrat verhält sich zudem bei Abstimmungen in der Regel sehr zurückhaltend. Initiativ- und Referendumskomitees setzen im Gegensatz dazu auf zusätzliche Mittel und Kanäle im Abstimmungskampf. Zudem eröffnen die inhaltlichen und textlichen Freiheiten, die ein Initiativ- oder Referendumskomitee in den Abstimmungserläuterungen genießt, zusätzliche Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Meinungsbildung. Von einer Benachteiligung kann demnach nicht gesprochen werden.

Die vom Motionär angestrebte faire und ausgewogene Information der Stimmberechtigten ist durch die langjährige Praxis im Kanton Schwyz bereits gewährleistet. Dazu leisten die Abstimmungserläuterungen einen wesentlichen Beitrag, indem dem Initiativ- oder Referendumskomitee eine ganze Seite für die eigenen Argumente zur Verfügung steht und sich der Regierungsrat gleichzeitig um eine sachliche und zurückhaltende Darstellung bemüht. Zudem bilden die Abstimmungserläuterungen nicht das einzige Informationsmittel, auf dessen Grundlage sich die Stimmberechtigten ihre Meinung bilden. Eine mindestens ebenso grosse Bedeutung für die Meinungsbildung haben die Medien, Plakate, Veranstaltungen und in zunehmendem Masse auch soziale Medien.

Wenn das Wahl- und Abstimmungsgesetz um die von den Motionären gewünschten quantitativen Regelungen ergänzt werden müsste, wäre mit beträchtlichen Umsetzungsschwierigkeiten zu rechnen. Allein den in den konkreten Fällen zur Verfügung stehenden Textumfang festlegen zu wollen, wäre anspruchsvoll. Um beispielsweise eine komplexe Steuervorlage oder ein umfangreiches Gesetz zu erläutern, ist ein grösserer Textumfang notwendig als bei einer Ausgabenbewilligung zu einem einfachen Bauprojekt. Dürften die amtlichen Abstimmungserläuterungen nicht mehr ausführlicher sein als die Ausführungen der Initiativ- oder Referendumskomitees, müsste eine gesetzliche Regelung neben dem Textumfang dann konsequenterweise auch Anforderungen an die Texte der Komitees bezüglich der inhaltlichen Qualität definieren, um die angestrebte Ausgewogenheit im Ergebnis gewährleisten zu können. Initiativ- und Referendumskomitees würden aber einen Teil ihres heutigen Spielraums einbüßen, wenn ihre Texte ebenfalls vollständig an der Faktentreue gemessen werden müssten.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die von den Motionären geforderte faire und ausgewogene Information der Stimmberechtigten durch die im Kanton Schwyz gelebte Praxis bereits sichergestellt ist. Die Aufnahme detaillierter quantitativer und qualitativer Bestimmungen ins Wahl-

und Abstimmungsgesetz würde dagegen Konfliktfelder eröffnen, die in letzter Konsequenz allenfalls gar von den Gerichten entschieden werden müssten. Eine solche Entwicklung würde aber auch die Arbeit der Initiativ- und Referendumskomitees erschweren und wäre vor allem nicht im Interesse der Stimmberechtigten. Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat aus diesen Gründen, die Motion M 3/17 nicht erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion M 3/17 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sicherheitsdepartement (unter Rückgabe der Akten); Sekretariat des Kantonsrates.

Im Namen des Regierungsrates:

Othmar Reichmuth, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber