

## **Regierungsratsbeschluss**

vom 18. Januar 2011

Nr. 2011/99

KR.Nr. A 167/2010 (STK)

**Auftrag Markus Knellwolf (glp, Obergerlafingen): Sicherstellung der Ausgewogenheit der Abstimmungsbroschüre bei allen Vorlagen (10.11.2010);  
Stellungnahme des Regierungsrates**

---

### **1. Vorstosstext**

Der Regierungsrat wird beauftragt, in Zukunft bei allen kantonalen Abstimmungsvorlagen die Abstimmungsbroschüre ausgewogen auszugestalten. So sind insbesondere bei Vorlagen der Regierung die wichtigsten Argumente allfälliger Gegner ebenfalls abzubilden. Um praktische Umsetzungsprobleme zu verhindern, soll er sich dabei grundsätzlich an der Praxis des Bundes orientieren<sup>1</sup>.

### **2. Begründung**

Die offiziellen Abstimmungsunterlagen sind für viele Bürgerinnen und Bürger ein wichtiges und stark beachtetes Mittel im Meinungsbildungsprozess im Vorfeld einer Abstimmung. Es wäre für die demokratische Meinungsbildung wichtig, dass in diesen offiziellen Abstimmungsunterlagen sowohl die Argumente der Befürworter wie auch die der Gegner erwähnt werden. Die Unterlagen des Kantons Solothurn erfüllen diese Forderung heute nicht in jedem Fall. Bei Vorlagen der Regierung wird – im Gegensatz zu Initiativen und Referenden – auf die Darstellung der gegnerischen Argumente verzichtet. Das jüngste Beispiel dafür bildet die Abstimmungszeitung zur kantonalen Volksabstimmung vom 26. September 2010 betreffend HarmoS, Klinik Allerheiligenberg sowie den Einführungsgesetzgebungen zur Schweizerischen Zivilprozessordnung und zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung. Der Bundesrat verzichtet zwar bei eidgenössischen, obligatorischen Volksabstimmungen in seiner Abstimmungsbroschüre ebenfalls auf eine ausführliche Abbildung der gegnerischen Argumente, bringt aber immerhin unter dem Titel «Die wichtigsten Positionen im Parlament» oder «Die Beratungen im Parlament» abweichende Haltungen zur Sprache. Ein Beispiel dafür sind die Ausführungen zur Verfassungsänderung betreffend der Spezialfinanzierung von Aufgaben im Luftverkehr (eidgenössische Abstimmung vom 29.11.2009).

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu Bundesgesetz über die politischen Rechte, SR 161.1: Art. 10a

<sup>1</sup> Der Bundesrat informiert die Stimmberechtigten kontinuierlich über die eidgenössischen Abstimmungsvorlagen.

<sup>2</sup> Er beachtet dabei die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismäßigkeit.

<sup>3</sup> Er legt die wichtigsten im parlamentarischen Entscheidungsprozess vertretenen Positionen dar.

<sup>4</sup> Er vertritt keine von der Haltung der Bundesversammlung abweichende Abstimmungsempfehlung.

### 3. Stellungnahme des Regierungsrates

- 3.1 Das Bundesrecht sieht explizit vor, dass die Abstimmungserläuterung des Bundesrates “auch den Auffassungen wesentlicher Minderheiten Rechnung trägt” (Art. 11 Abs. 2 BPR). Es kann sich dabei nur um wesentliche parlamentarische Minderheiten handeln, da andere politische Minderheiten mit ihren Argumenten nur schwer erfassbar wären.
- Die in den eidgenössischen Räten vorgebrachten Standpunkte wesentlicher Minderheiten werden daher in der Regel in einem besonderen Absatz (“Die Beratungen im Parlament”) in den Abstimmungserläuterungen des Bundes aufgeführt. Der im Auftragstext (Fussnote) erwähnte Artikel 10a BPR betrifft allgemein die Information der Stimmberechtigten vor Volksabstimmungen. Die dort verankerte Informationspflicht des Bundesrates und die Grundsätze der Informationstätigkeit wurden mit Bundesbeschluss vom 5. Okt. 2007 – als indirekter Gegenentwurf zur Volksinitiative ‚Volkssouveränität statt Behördenpropaganda‘ – ins Bundesgesetz eingefügt.
- 3.2 Auch ohne gesetzliche Regelung sind wichtige, im parlamentarischen Entscheidungsprozess vertretene Gegenpositionen in den Erläuterungen aufzuführen. Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) vermittelt nämlich den Stimmberechtigten einen Anspruch darauf, in den Abstimmungserläuterungen in sachlicher und objektiver Art und Weise über die Vorlagen informiert zu werden. Überdies hat das Bundesgericht in zahlreichen Entscheiden erkannt, dass behördliche Abstimmungserläuterungen dem Erfordernis der Objektivität zu genügen haben, d.h. sie müssen sachlich, ausgewogen und verhältnismässig sein und dürfen die Stimmberechtigten nicht in einseitiger Weise beeinflussen. Sie müssen die wichtigsten, aber nicht alle möglichen Gesichtspunkte enthalten, die für oder gegen eine Vorlage sprechen. Daraus folgt, dass auch wesentliche Minderheitspositionen in den Abstimmungserläuterungen abzubilden sind.
- 3.3 Wir haben uns bisher schon an die erwähnten Grundsätze gehalten und werden dies auch künftig tun. So haben wir beispielsweise in der Abstimmungsinfo zur Volksabstimmung vom 17. Mai 2009 (Änderung des Sozialgesetzes: Ergänzungsleistungen für Familien, S. 6) einen besonderen Abschnitt eingefügt (“Warum hat eine Minderheit des Kantonsrates die Vorlage abgelehnt?”). Auch in der Abstimmungsinfo zur Volksabstimmung vom 21. Oktober 2007 (Steuerentlastungen bei der Vermögens- und der Gewinnsteuer, S. 5) wurden die Argumente einer Minderheit des Kantonsrates in einem besonderen Abschnitt dargelegt (“Was spricht dagegen?”). In der Abstimmungsinfo vom 11. März 2007 (Änderung des Gesetzes über die Kürzung von Staatsbeiträgen und die Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen, S. 3) wurde ebenfalls die Meinung einer Minderheit des Kantonsrates erwähnt. Es trifft zweifellos zu, dass gegnerische Positionen nicht bei allen Abstimmungsvorlagen aufgeführt wurden. Entsprechend der Regelung im Bundesrecht führen wir diese nur bei wesentlichen Minderheiten auf. Den im Auftragstext erwähnten Vorlagen der Volksabstimmung vom 26. September 2010 hat der Kantonsrat entweder einstimmig oder mit deutlichem Mehr zugestimmt, weshalb keine gegnerischen Argumente aufgenommen wurden. Bei allen Vorlagen wird zudem das Stimmenverhältnis im Kantonsrat dargestellt, z.B. “der Kantonsrat hat der Vorlage mit x zu y Stimmen zugestimmt“. Das solothurnische Gesetz über die politischen Rechte sieht überdies bei Volksinitiativen vor, dass Bundesrecht sinngemäss ergänzende Anwendung findet (§ 142 GpR; BGS 113.111). Entsprechend der Regelung im Bundesrecht (Art. 11 Abs. 2 BPR) werden daher die Stellungnahmen der Initiativ- und Referendumskomitees ohne Änderungen

übernommen, sofern die Äusserungen nicht ehrverletzend, krass wahrheitswidrig oder zu lang sind.

- 3.4 Der Auftragstext verlangt keine gesetzliche Regelung. Aufgrund der Wahl- und Abstimmungsfreiheit und der ausserordentlich reichhaltigen Rechtsprechung des Bundesgerichtes zur Frage der Objektivität und Ausgewogenheit der Abstimmungs-erläuterungen kann auf zusätzliche Präzisierungen im kantonalen Recht ohnehin verzichtet werden. Eine solche wäre auch wegen des damit verbundenen justiziablen Anspruchs abzulehnen. Wenn nämlich gesetzliche Präzisierungen zur Ausgewogenheit von Abstimmungserläuterungen über den von der Wahl- und Abstimmungsfreiheit garantierten Standard hinausgehen, müssen sie von Verfassung wegen sehr genau eingehalten werden. Andernfalls könnten die Gegner Beschwerde erheben und vorbringen, dass ihre Argumente nicht korrekt oder nicht angemessen berücksichtigt worden sind. Wäre eine gesetzliche Verpflichtung vorhanden, hätten sie unter Umständen einen Anspruch darauf, dass ihre Argumente – so wie sie im Kantonsrat vorgebracht wurden – in den Erläuterungen wiedergegeben werden.
- 3.5 Eine Verpflichtung zur Berücksichtigung der gegnerischen Standpunkte “bei **allen** Vorlagen” – wie es der Auftragstext ausdrücklich verlangt – lehnen wir aus den erwähnten Gründen ab. Eine solche Verpflichtung könnte überdies bei stark diver-gierenden Ansichten, nicht klar formulierten Meinungsäusserungen oder beschränkten Platzverhältnissen auf gewisse Umsetzungsprobleme stossen. Wir werden uns jedoch – wie bisher – an den bundesrechtlichen Anforderungen orientieren und den Auffassungen wesentlicher Minderheiten Rechnung tragen. Deshalb beantragen wir, im Auftragstext die Formulierung des Bundesrechts (Art. 11 Abs. 2 BPR) zu übernehmen und den Auftrag abzuschreiben.

#### **4. Antrag des Regierungsrates**

Erheblicherklärung mit folgendem Wortlaut und Abschreibung:

Der Regierungsrat wird beauftragt, in Zukunft die Abstimmungsbroschüre ausgewogen auszugestalten. So ist insbesondere auch den Auffassungen wesentlicher Minderheiten Rechnung zu tragen. Um praktische Umsetzungsprobleme zu verhindern, soll er sich dabei grundsätzlich an der Praxis des Bundes orientieren.



Andreas Eng  
Staatschreiber

**Vorberatende Kommission**

Justizkommission

**Verteiler**

Staatskanzlei (Eng, Stu)

Aktuarin Justizkommission

Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat