

Regierungsratsbeschluss

vom 3. März 2020

Nr. 2020/336
KR.Nr. K 0010/2020 (STK)

Kleine Anfrage Markus Ammann (SP, Olten): Prüfung von Volksinitiativen (29.01.2020) Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Es werden auch Volksinitiativen eingereicht, deren Titel einen völlig anderen Eindruck des Inhalts erwecken als der Initiativtext selbst. Aus diesem Grund sind folgende Fragen von Interesse:

1. Gemäss Art. 30 der KV sind Initiativen vor Beginn der Unterschriftensammlung der Staatskanzlei zur Vorprüfung zu übergeben. Nach welchen Kriterien überprüft die Staatskanzlei eine Initiative, die vor der Unterschriftensammlung zur Stellungnahme eingereicht werden muss?
2. Überprüft die Staatskanzlei sie im Speziellen auch konkret auf Irreführung der Bevölkerung? Welcher Massstab wird hier angewandt?
Wenn nein, wäre es nicht sinnvoll, eine solche Prüfung vorzunehmen und die Initianten in einer entsprechenden Stellungnahme zu warnen?
3. Wie stellt sich der Regierungsrat dazu, wenn der Titel einer Initiative in klarer Diskrepanz zum eigentlichen Inhalt steht? Sieht er darin ein Problem? Ab wann würde der Regierungsrat von Irreführung der Bevölkerung sprechen?
4. Kann eine Initiative für ungültig erklärt werden, wenn Titel und Inhalt widersprüchlich sind bzw. eine komplett unterschiedliche Auslegung nahelegen? Wer müsste diese für ungültig erklären?

2. Begründung (Vorstosstext)

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Bevor ein Initiativkomitee ihr Begehren und die Unterschriftenliste offiziell der Staatskanzlei zur formellen Vorprüfung einreicht, nehmen diese in der Regel vorab telefonisch oder per E-Mail mit der Staatskanzlei Kontakt auf. Im Rahmen dieser informellen Vorbesprechung prüft die Staatskanzlei bereits summarisch das Initiativbegehren sowie die Unterschriftenliste und spricht allfällige Änderungswünsche im Dialog mit den Initianten und Initiantinnen ab. In der Praxis kommt es folglich selten vor, dass ein Initiativbegehren direkt zur formellen Vorprüfung eingereicht wird. Dementsprechend tief ist die Quote der Initiativen, welche aufgrund der Verfügung zur formellen Vorprüfung korrigiert oder gar später ungültig erklärt werden müssen.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Gemäss Art. 30 der KV sind Initiativen vor Beginn der Unterschriftensammlung der Staatskanzlei zur Vorprüfung zu übergeben. Nach welchen Kriterien überprüft die Staatskanzlei eine Initiative, die vor der Unterschriftensammlung zur Stellungnahme eingereicht werden muss?

Bei der formellen Vorprüfung von Initiativen gemäss § 30 der Verfassung des Kantons Solothurn (KV) i.V.m §§ 128 bis 131 Gesetz über die politischen Rechte (GpR) prüft die Staatskanzlei die rechtlichen und formellen Kriterien. Im Rahmen der Vorprüfung werden bezüglich der Unterschriftenliste gemäss § 128 Absatz 1 bis 3 GpR nachfolgende Vorgaben geprüft:

§ 128 GpR I. Volksinitiative

1. Vorverfahren

a) Unterschriftenliste

¹ Die Unterschriftenliste (Bogen, Blatt oder Karte) muss folgende Angaben enthalten:

- a) die Einwohnergemeinde, in der die Unterzeichnenden stimmberechtigt sind;
- b) den Titel und den Wortlaut des Initiativbegehrens;
- c) das Datum der amtlichen Publikation des Initiativtextes;
- d) die Namen und Adressen von mindestens sieben im Kanton stimmberechtigten Urhebern der Urheberinnen der Initiative (Initiativkomitee);
- e) die Rückzugsklausel;
- f) den Hinweis, dass sich strafbar macht, wer das Ergebnis einer Unterschriftensammlung fälscht (Art. 282 StGB).

² Die Unterschriftenliste kann weitere Angaben, namentlich eine kurze Begründung des Initiativbegehrens enthalten. Kommerzielle oder persönliche Werbung ist unzulässig.

³ Die Angaben nach Absatz 1 literae b-f und nach Absatz 2 müssen auf allen Unterschriftenlisten gleich lauten.

§§ 129 bis 131 GpR enthält weitere formelle Anforderungen hinsichtlich des Anmeldeverfahrens sowie der Publikation. § 131 Absatz 2 GpR enthält unter den formellen Kriterien explizit eine Norm, wonach der Titel eines Initiativbegehrens von der Staatskanzlei geändert wird, wenn dieser offensichtlich irreführend ist, zu Verwechslungen Anlass gibt oder kommerzielle oder persönliche Werbung enthält.

§ 129 GpR

b) Anmeldung

¹ Das Initiativbegehren muss vor Beginn der Unterschriftensammlung bei der Staatskanzlei angemeldet werden.

² Die Anmeldung muss enthalten:

- a) den Titel und den Wortlaut des Initiativbegehrens;
- b) ein Verzeichnis der Mitglieder des Initiativkomitees mit Name, Vorname, Jahrgang und Adresse;
- c) eine allfällige kurze Begründung;
- d) die Rückzugsklausel;
- e) Bestätigungen, dass alle Mitglieder des Initiativkomitees im Kanton stimmberechtigt sind.

§ 130

c) Formelle Vorprüfung

¹ Die Staatskanzlei prüft, ob die vorgesehene Unterschriftenliste den Vorschriften der Verfassung und dieses Gesetzes entspricht. Sie teilt das Ergebnis der Prüfung dem Initiativkomitee mit.

§ 131**d) Publikation**

¹ Die Staatskanzlei veröffentlicht das Initiativbegehren im Amtsblatt.

² Ist der Titel eines Initiativbegehrens offensichtlich irreführend, enthält er kommerzielle oder persönliche Werbung oder gibt er zu Verwechslungen Anlass, so wird er von der Staatskanzlei geändert.

³ Publiziert werden Titel und Wortlaut des Initiativbegehrens sowie die Angaben nach § 129 Absatz 2 litera b und das Datum, bis zu welchem das Initiativbegehren eingereicht werden kann.

⁴ Ist die Initiative bis zu diesem Datum nicht eingereicht worden, so gibt dies die Staatskanzlei im Amtsblatt bekannt.

Weitere Prüfkriterien zu Inhalt und Form sowie der Einreichung der Initiative enthalten die Artikel 29 und 30 KV:

Art. 29 KV Inhalt und Form der Initiative

¹ Das Volk hat das Recht, mit einer Initiative Begehren zu stellen auf:

a) Total- oder Teilrevision der Verfassung;

b) Erlass, Aufhebung oder Änderung eines Gesetzes;

c)* Erlass eines Beschlusses des Kantonsrates; nicht zulässig sind Initiativen zu Beschlüssen nach Artikel 37, ausgenommen die Globalbudgetinitiative nach Artikel 33a;

d) Einreichung einer Standesinitiative.

² Ein Begehren auf Totalrevision der Verfassung darf weder Richtlinien noch einen Entwurf enthalten.

³ Die übrigen Initiativen können als Anregung oder ausgearbeitete Vorlage eingereicht werden, die Globalbudgetinitiative nur als Anregung. Sie müssen sich auf ein einheitliches Sachgebiet beziehen und eine Rückzugsklausel enthalten.

§ 30 KV Einreichung

¹ Eine ausgearbeitete Vorlage ist ausdrücklich als Verfassungs- oder Gesetzesinitiative zu bezeichnen.

² Alle Initiativen sind vor Beginn der Unterschriftensammlung der Staatskanzlei zur Vorprüfung zu übergeben; ihre Stellungnahme ist für die Initianten nicht verbindlich.

³ Eine Initiative ist zustande gekommen, wenn sie innert 18 Monaten nach der amtlichen Publikation des Initiativtextes von 3000 Stimmberechtigten oder zehn Einwohnergemeinden unterstützt wird. Für Globalbudgetinitiativen gilt Artikel 33a.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die Staatskanzlei bei der formellen Vorprüfung primär auf die formellen Kriterien beschränkt, eine materielle Prüfung erfolgt nur summarisch. Gibt es abgesehen von den formellen Prüfkriterien augenfällige Missverständnisse oder Unklarheiten, insbesondere beim Verständnis des Initiativtextes oder des Titels, wird das Initiativkomitee darauf hingewiesen. Dies jedoch vorgängig im Dialog anlässlich der Vorprüfung, damit auch beim Titel falls notwendig noch Präzisierungen vorgenommen werden können. Eine explizite Überprüfung auf Irreführung oder ähnlich wurde bisher grundsätzlich im Rahmen der Vorprüfung nicht vorgenommen. Die Stellungnahme der Staatskanzlei ist für die Initianten gemäss Art. 30 Absatz 2 KV nicht verbindlich. Eine Ungültigkerklärung einer Initiative wäre vom Kantonsrat vorzunehmen (siehe dazu. 3.2.4).

3.2.2 Zu Frage 2:

Überprüft die Staatskanzlei sie im Speziellen auch konkret auf Irreführung der Bevölkerung? Welcher Massstab wird hier angewandt?

Wenn nein, wäre es nicht sinnvoll, eine solche Prüfung vorzunehmen und die Initianten in einer entsprechenden Stellungnahme zu warnen?

In erster Linie konzentriert sich die Prüfung des Initiativbegehrens durch die Staatskanzlei auf die eingangs genannten formellen Kriterien. Bei der Prüfung ob sich Inhalt und Titel einer Initiative irreführend auf die Bevölkerung auswirken, ist die Staatskanzlei sehr zurückhaltend, da die materiellen Prüfkriterien nicht in ihrer Prüfkognition liegen.

Bei Volksinitiativen ist zu beachten, dass das Initiativrecht der Initianten nicht verletzt wird. Das geschützte Initiativrecht beinhaltet nicht nur das Recht den Normtext einer Initiative frei zu wählen, grundsätzlich haben die Initianten auch die Befugnis, den Titel einer Initiative sowie die Begründung zu bestimmen. Wie die Vergangenheit zeigt, werden Initiativtitel teilweise bewusst provokant gefasst und dienen auch zur Mobilisierung und Polarisierung der Stimmbevölkerung. Den Stimmbürgern und Stimmbürgerinnen stehen jedoch die kompletten Abstimmungsinformationen zur Verfügung. Sie haben die Möglichkeit, sich vollumfänglich zu informieren. Eine unverfälschte Willensbildung kann somit grundsätzlich auch mit wenig aussagekräftigem oder irreführendem Titel erfolgen.

Gemäss einer Berichterstattung des Journalisten Sven Altermatt, unter dem Titel «amtlich bewilligter Etikettenschwindel», veröffentlicht am 7. September 2018 in der *az nordwestschweiz*, gab die Bundeskanzlei auf Anfrage an, in den vergangenen Jahren sei es auf Bundesebene lediglich in zwei Mal vorgekommen, dass ein Initiativtitel deshalb angepasst werden musste. Im Jahr 1997 wurde die Initiative «das freie Wort» eingereicht, welche die Abschaffung des Verbots der Rasendiskriminierung beabsichtigte, wessen Titel von der Bundeskanzlei im strengen Sinne als irreführend taxiert und auf «Das freie Wort unter gleichzeitiger Abschaffung des Verbots der Rasendiskriminierung» angepasst wurde. Im Jahr 1998 verlangte eine weitere Initiative unter dem Titel «Die persönliche Souveränität der Bürger», dass weiterhin eine Fachkommission der Wissenschaft als oberste Gerichtsinstanz fungieren soll. Dieser Titel wurde ebenfalls von der Bundeskanzlei im strengen Sinne als irreführend angesehen und mit einer Klammerbemerkung zur Präzisierung (Einrichtung einer Fachkommission des Senats einer «Schweizerischen Akademie für Technik, Lebensfragen und Wissenschaft» als oberste Gerichtsinstanz) ergänzt. Die beiden genannten Initiativen kamen jedoch nicht zustande, weshalb die Titeländerungen auch nicht weiter zu Diskussionen Anlass gaben. Die Zurückhaltung erklärt der Bundeskanzlei einerseits damit, dass sie jeglichen Anschein der politischen Einflussnahme verhindern will. Andererseits, so führt René Lenzin von der Bundeskanzlei aus, finden gleichzeitig Gespräche mit den Urhebern der Vorlagen statt und allfällige Anpassungen der Titel erfolgen in der Praxis im Dialog. Als Beispiel dafür wird die Initiative «Für eine faire Verkehrsfinanzierung» genannt. Nach Einwänden aus Bern wurde der Titel angepasst und es wurde auf den ursprünglich geplanten Zusatz «Milchkuh-Initiative» verzichtet, da dieser von der Bundeskanzlei als Sachfremd bezeichnet wurde.

Bei der Frage ob eine solche Prüfung sinnvoll wäre, müsste vorerst geklärt werden, wer diese Prüfung vorzunehmen hätte. Da bei der Staatskanzlei in erster Linie eine formelle Prüfung stattfindet, wäre dies wohl eher beim Kantonrat unter den Ungültigkeitsgründen anzusiedeln. Einen Massstab festzulegen, wann die Bevölkerung durch einen Initiativtitel offensichtlich irreführt wird, ist sehr heikel. Die Staatskanzlei interveniert und sucht das Gespräch mit den Initianten, wenn der Titel einer Initiative mit dem Inhalt komplett nicht übereinstimmt. Eine umfassende Abwägung, wie die Bevölkerung den Titel genau wahrnehmen könnte, wird jedoch nicht gemacht.

3.2.3 Zu Frage 3:

Wie stellt sich der Regierungsrat dazu, wenn der Titel einer Initiative in klarer Diskrepanz zum eigentlichen Inhalt steht? Sieht er darin ein Problem? Ab wann würde der Regierungsrat von Irreführung der Bevölkerung sprechen?

Wichtig ist, dass jede stimmberechtigte Person ihren Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen kann. Demzufolge sollen alle

Stimmberechtigten die Möglichkeit erhalten, ihren freien Willen unverfälscht zum Ausdruck bringen zu können. Das kantonale Recht räumt den Initianten demgegenüber das Recht ein, den Normtext frei festzulegen. Demzufolge haben diese auch die Befugnis, den Titel einer Initiative sowie die Begründung zu bestimmen. Dieses Recht wird von Artikel 34 Absatz 1 und 2 BV¹⁾ geschützt.

Selbstverständlich begrüßen wir möglichst klar und verständlich formulierte Volksinitiativen, damit bei einer Abstimmung die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger den Inhalt ohne weitere eingehende Recherchen verstehen. Dass jedoch für das Verständnis des Anliegens auch die Begründung beigezogen werden muss und der Titel in der Regel nicht in der Lage ist, den Inhalt so kurz und prägnant wiederzugeben, ist naheliegend. Was unter einer klaren Diskrepanz zu verstehen ist, wäre im Einzelfall zu beurteilen. Einen allgemeinen Massstab festzulegen, wann die Bevölkerung durch einen abweichenden Titel irreführt wird, ist schwierig. Wir haben ein Interesse daran, dass die Stimmbevölkerung durch Initiativtitel nicht irreführt wird, demgegenüber steht jedoch die Initiative als Volksinstrument, welches eine Intervention seitens der Regierung nur bedingt zulässt.

3.2.4 Zu Frage 4:

Kann eine Initiative für ungültig erklärt werden, wenn Titel und Inhalt widersprüchlich sind bzw. eine komplett unterschiedliche Auslegung nahelegen? Wer müsste diese für ungültig erklären?

Die Zuständigkeit für die Ungültigkeitserklärung einer Volksinitiative liegt beim Kantonsrat. Gemäss Artikel 31 KV erklärt der Kantonsrat eine Volksinitiative für ungültig, wenn sie den Formvorschriften widerspricht, offensichtlich rechtswidrig oder undurchführbar ist.

Formvorschriften, welche nicht eingehalten werden, werden in der Regel bereits im Vorprüfungsverfahren von der Staatskanzlei festgestellt und können noch behoben werden, bevor mit der Unterschriftensammlung begonnen wird. Die Einheit der Form ist für die Gültigkeit einer Initiative ebenfalls massgebend. Die im kantonalen Recht vorgesehenen Möglichkeiten sind in Art. 29 und Art. 30 KV geregelt. In Art. 29 Absatz 1 sind einzelne Begehren ausformuliert, welche das Volk in Form einer Initiative stellen kann. Absatz 2 präzisiert noch das Begehren auf Totalrevision der Verfassung, welches keine Richtlinien oder einen Entwurf enthalten darf. Absatz 3 enthält eine Regelung für sämtliche übrigen Initiativen. Diese können in Form einer Anregung oder als ausgearbeiteten Vorlage eingereicht werden. Für die Gültigkeit ist auch die Einheit der Materie zu beachten. In einer Volksinitiative dürfen nicht mehrere Anliegen miteinander verknüpft werden, damit eine freie und unverfälschte Meinungsbindung gewährleistet werden kann. Art. 30 Absatz 2 KV enthält noch eine Präzisierung zur ausgearbeiteten Vorlage, diese muss ausdrücklich als Verfassungs- oder Gesetzesinitiative bezeichnet sein.

Offensichtlich rechtswidrig ist eine Initiative beispielsweise beim Verstoss gegen übergeordnetes Recht. Kantonale Gesetzesinitiativen müssen das kantonale Verfassungsrecht beachten sowie das gesamte Bundesrecht inkl. Staatsvertragsrecht respektieren²⁾. Offensichtlich nicht umsetzbare Volksinitiativen werden ebenfalls unter dem Kriterium der Undurchführbarkeit für ungültig erklärt.

Für die Beurteilung der materiellen Rechtmässigkeit einer Initiative, ist der Initiativtext nach den gängigen Auslegungs- und Interpretationsgrundsätzen auszulegen. Grundsätzlich ist folglich der Wortlaut der Initiative massgebend und nicht der subjektive Wille der Initianten. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens ist jedoch mit zu berücksichtigen. Der Text einer Initiative muss so formuliert sein, dass hinreichend klar hervorgeht, worauf die Initiative gerichtet ist, so

¹⁾ SR 101.

²⁾ Siehe: ODERMATT LUZIAN, Ungültigkeitserklärung von Volksinitiativen, AJO/PJA 6/96, S715.

dass eine Volksabstimmung durchgeführt werden kann, ohne dass die Stimmberechtigten der Gefahr eines Irrtums über wesentliche Punkte ausgesetzt sind.¹⁾)

Die aktuellen kantonalen gesetzlichen Bestimmungen regeln die Ungültigerklärung einer Volksinitiative aufgrund eines irreführenden Titels nicht explizit. Unter dem Titel Publikation regelt das GpR in § 131 Absatz 2, dass ein offensichtlich irreführender Titel, welcher kommerzielle oder persönliche Werbung enthält oder zu Verwechslungen Anlass gibt, von der Staatskanzlei geändert wird.

Die Verwechslungsgefahr sowie die kommerzielle oder persönliche Werbung würde von der Staatskanzlei bemerkt und in Rücksprache mit dem Initiativkomitee angepasst. Ein irreführender Titel führt weder zu einer offensichtlichen Rechtswidrigkeit noch zur Undurchführbarkeit einer Initiative. Weiter widerspricht dies nicht einer explizit normierten Formvorschrift, wonach ein Ungültigkeitsgrund im Sinne von Art. 31 KV bei einem irreführenden Titel wohl eher nicht vorliegt. Es gilt eine politische Einflussnahme möglichst zu verhindern.

Das Bundesgericht hat im Jahr 1974 anlässlich einer kantonalen Stimmrechtsbeschwerde zur Formulierung der Abstimmungsfrage auf dem Stimmzettel nachfolgendes ausgeführt: «Vom Stimmberechtigten muss erwartet werden, dass er nicht nur den Stimmzettel liest, sondern auch die ihm zugestellten Unterlagen. In den meisten Fällen stellt die Abstimmungsfrage bei weitem keine genügende, mögliche Irrtümer ausschliessende Information, dar.»²⁾ Im Jahr 1994 wurde in einem weiteren Entscheid hinsichtlich der Gestaltung der Abstimmungsfrage festgehalten, dass eine unrichtige Fragestellung auf dem Stimmzettel durchaus geeignet ist, den Willen der Stimmbürger zu verfälschen, weshalb die Behörden folglich bei der Formulierung der Abstimmungsfrage eine erhöhte Sorgfaltspflicht trifft.³⁾ Ob diese erhöhte Sorgfaltspflicht der Behörden analog auch beim Instrument der Volksinitiative gilt, konnte auch mit eingehenden Recherchen nicht eindeutig nachgewiesen werden. Auch da den Initianten grundsätzlich das Recht zusteht, den Normtext sowie den Titel selber festzulegen.

Abschliessend kann festgestellt werden, dass die Staatskanzlei im Rahmen der Vorprüfung sehr wohl ein Augenmerk auf den Initiativtitel hat. Gegebenenfalls wird dieser im Dialog mit dem Initiativkomitee ergänzt. Da ein irreführender Titel jedoch kein Ungültigkeitsgrund im Sinne des kantonalen Rechts darstellt, wurde soweit bekannt bisher aufgrund eines irreführenden Titels keine Initiative für ungültig erklärt. Kleinere Anpassungen bzw. Präzisierungen des Initiativtitels sind durchaus denkbar, kommen jedoch in der Praxis selten vor.



Andreas Eng
Staatschreiber

Verteiler

Staatskanzlei (eng, rol, ett/jol)
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat

¹⁾ BGE 129 I 392 S. 395.

²⁾ BGE 99 Ia 216 E. 2b S. 221.

³⁾ BGE 121 I 1 S. 12.