

3. Gesetz betreffend die Änderung der Verfassung des Kantons Thurgau vom 16. März 1987 ("Doppeltes Ja bei Volksinitiativen") (08/VE 1/261)

Eintreten

Präsident: Den Kommissionsbericht zu diesem Geschäft haben Sie vorgängig erhalten. Für die Tribünenbesucher liegen Kopien auf.

(Schriftliche, nicht vorgelesene Ausführungen)

Zusammensetzung der Kommission: Josef Bieri, Kreuzlingen (Präsident); Elsbeth Aepli Stettler, Frauenfeld; Kurt Baumann, Sirnach; David H. Bon, Romanshorn; Daniel Frischknecht, Romanshorn; Daniel Jung, Felben-Wellhausen; Markus Keller, Märwil; Christian Koch, Matzingen; Bruno Lüscher, Aadorf; André Schlatter, Amriswil; Silvia Schwyter, Sommeri; Dr. Christoph Tobler, Arbon; Andrea Vonlanthen, Arbon; Edith Wohlfender, Kreuzlingen; David Zimmermann, Braunau.

Vertreter des Departementes: Regierungsrat Dr. Kaspar Schläpfer, Chef DIV; Beat Andrist, Leiter Rechtsdienst DIV; Christina Angst, juristische Sachbearbeiterin DIV (Protokollführung).

Die Kommission zur Vorberatung des Gesetzes betreffend die Änderung der Verfassung des Kantons Thurgau vom 16. März 1987 behandelte die Vorlage in einer Sitzung und dankt den Vertretern des Departementes für Inneres und Volkswirtschaft (DIV) für die Begleitung der Verhandlungen.

Die vorberatende Kommission ist einstimmig auf die Vorlage eingetreten und hat der Kommissionsfassung in der Schlussabstimmung ebenso einstimmig zugestimmt.

Bei dieser Änderung der Kantonsverfassung geht es um eine Anpassung an das Bundesrecht, das in der Bundesverfassung das doppelte Ja bei einer Volksinitiative mit einem Gegenvorschlag des Grossen Rates in der gleichen Abstimmung vorsieht. Die Motion Oberholzer, die im November 2008 diese Anpassung verlangte, war in der Behandlung im Grossen Rat unbestritten. Für die aktuell gültigen Verfahrensunterschiede gibt es historische Hintergründe, die in der Botschaft dargelegt sind.

Bei der Eintretensdebatte wurde unter anderem aus Frauenfeld darauf hingewiesen, dass die Verfassungsänderung möglichst rasch umgesetzt werden sollte, damit auch die Gemeindeordnung an das inzwischen übliche Verfahren auf Bundesebene angepasst werden könne. Ebenfalls erwähnt wurde, dass im Wegweiser zur Kantonsverfassung der Bund in seiner Gewährleistung damals mit Skepsis darauf hingewiesen habe, dass bei einer Abstimmung an zwei verschiedenen Daten der Spruchkörper bei der ersten und der allenfalls notwendigen zweiten Abstimmung nicht die gleiche Zusammensetzung aufweise. Es wurde auch festgestellt, dass mit dem heutigen System der zeitlich getrennten Abstimmung das wichtige Volksrecht der Initiative an Wert verliere. Eintreten wurde deshalb einstimmig beschlossen.

Präsident: Das Wort hat zuerst der Präsident der vorberatenden Kommission für seine einleitenden Bemerkungen zum Eintreten.

Kommissionspräsident **Bieri**, CVP/GLP: Die erheblich erklärte Motion Oberholzer betrifft ein sehr bedeutendes Volksrecht, die Volksinitiative. Ich habe jeweils als Staatskundelehrer bei der Erklärung unserer Bundesverfassung das Bild geprägt, dass die Volksinitiative das Gaspedal und das Referendum die Bremse sei: Wenn das Volk will, dass etwas gemacht wird, an dem die Politiker offenbar nicht so stark interessiert sind, kann es eine Initiative lancieren. Wenn das Volk nicht will, dass etwas gemacht wird, weil es ihm zu weit geht, kann es die Sache zur Abstimmung bringen. Die Bundesverfassung von 1848 wurde bekanntlich 1874 stark revidiert. In dieser Revision wurde das Referendum eingeführt. Damals gab es sieben freisinnige Bundesräte, und 1891 ist erstmals ein katholisch-konservativer Bundesrat aus dem Entlebuch gewählt worden, der die Einführung der Volksinitiative vorangetrieben hat. Es gibt seit einigen Wochen eine "Geschichte der Schweiz", verfasst von einem Schweizer Professor, der in Heidelberg lebt. Darin schreibt er, dass der Ausbau der Volksrechte ein Anliegen der konservativen und föderalistischen Parteien sei, die sich damals gegen die Zentralisierungsbemühungen der freisinnigen Staatspartei gewehrt haben. Heute hat also der Grosse Rat die Chance, ein ganz wichtiges Volksrecht auf Kantonsebene dem entsprechenden Verfahren auf Bundesebene anzupassen. Bekanntlich hat der Kanton Thurgau die neue Verfassung, in der das Vorgehen bei der Volksinitiative festgehalten wurde, am 28. Juni 1987 mit 69 Stimmen angenommen. Ein paar Monate später ist dann auf Bundesebene dem Verfahren mit dem doppelten Ja zugestimmt worden. Auf Bundesebene hat sich dieses Verfahren bis heute bewährt, und es ist deshalb sinnvoll, es auch auf Kantonsebene einzuführen. Die vorberatende Kommission ist einstimmig auf die Vorlage eingetreten und hat die Kommissionsfassung auch einstimmig verabschiedet.

Aeppli Stettler, CVP/GLP: Die CVP/GLP-Fraktion ist einstimmig für die vorliegende Verfassungsänderung, damit im Thurgau inskünftig über Gegenvorschlag und Initiative gleich abgestimmt wird wie auf Bundesebene. Ob die Bundeslösung die bessere ist, lassen wir offen. Es wird sich auch noch weisen müssen, ob sie sich langfristig bewährt. Aufgrund der Erfahrungen am Abstimmungswochenende Ende September in Frauenfeld kann man jedenfalls sagen, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger auch das heutige Prozedere verstehen: Von 4'700 Stimmen waren lediglich deren 30 wegen des Verbotes des doppelten Ja ungültig. Sollte aber einmal gleichzeitig eine eidgenössische und eine kantonale Abstimmung durchgeführt werden müssen, wäre es wirklich schwierig, zu erklären, dass verschieden abgestimmt werden müsste. Beim doppelten Ja können die Stimmberechtigten schon bei der ersten Abstimmung sagen, welche Änderung sie wollen. Dass es nur eine Abstimmung geben wird, finde ich die einfachere Lösung. Wir werden auf Kantonsebene in näherer Zukunft einige Abstimmungen mit Initiative und Ge-

genvorschlag haben. Diese sollten wenn möglich nach dem neuen Modus durchgeführt werden können, weshalb wir uns eine baldige Inkraftsetzung der Verfassungsänderung wünschen.

Parolari, FDP: Ich spreche im Namen der FDP-Fraktion. Am 27. Januar 2010 hat unser Rat die Motion Oberholzer mit 104:0 Stimmen erheblich erklärt. Der Regierungsrat ist diesem Motionsauftrag mit einer kurzen und meines Erachtens guten Botschaft nachgekommen. Es handelt sich um eine sinnvolle Anpassung an die Bundesverfassung. Dass das Verbot des doppelten Ja von der Bevölkerung nicht mehr verstanden wird, zeigte sich an der von Kantonsrätin Aepli Stettler erwähnten Abstimmung in Frauenfeld über eine Initiative mit Gegenvorschlag: Es gingen im Vorfeld zahlreiche Anfragen bei der Kanzlei ein, und auch am Biertisch wurde ausführlich darüber diskutiert, weshalb ein doppeltes Ja wie auf Bundesebene nicht zulässig sei. Trotz des expliziten Aufdruckes auf dem Stimmzettel, dass ein doppeltes Ja im Moment noch unzulässig sei, haben mehrere Stimmbürger zweimal ja gestimmt. Das zeigt, dass sich dies in den Köpfen festgesetzt hat. Die Vorlage war in unserer Fraktion völlig unbestritten. Wir sind einstimmig für Eintreten und für Zustimmung.

Schwyter, GP: Die Grüne Fraktion ist einstimmig für Eintreten. Sie ist auch einstimmig für die Änderung des Abstimmungsverfahrens und damit für die Anpassung des kantonalen Rechtes an das Bundesrecht. Eine Vereinheitlichung des Verfahrens auf Kantons- und Bundesebene ist aus drei Gründen anzustreben: 1. Für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bringt es eine Vereinfachung, wenn auf Kantons- und Bundesebene das gleiche Prozedere gilt. 2. Dadurch, dass ein doppeltes Ja für Initiative und Gegenvorschlag möglich ist, kann unter Umständen ein zusätzlicher Urnengang eingespart werden, weil durch die Stichfrage entschieden wird, welcher Vorlage der Vorzug gegeben wird, wenn beide angenommen werden. 3. Das Stimmvolk entscheidet in der gleichen Zusammensetzung über Initiative und Gegenvorschlag.

Frischknecht, EVP/EDU: Politik ist wie die Wissenschaft grundsätzlich etwas Prozesshaftes. Das heisst, dass sowohl die Verfassung als auch die Gesetze vorläufig sind. Manchmal sind die Prozesse sogar umständlich oder reich an Umwegen. Genau an diesem Punkt setzt das Gesetz betreffend die Änderung der Verfassung des Kantons Thurgau an. Mit einem doppelten Ja bei kantonalen Volksinitiativen mit Gegenvorschlag kann zukünftig nicht nur beiden Vorlagen zugestimmt, sondern bei Annahme beider Vorlagen eine favorisiert werden. Mit der Änderung der Kantonsverfassung wird das kantonale Recht an das Bundesrecht angepasst und eine Vereinheitlichung und Harmonisierung bei eidgenössischen und kantonalen Initiativen bewirkt. Zudem steigen mit der Möglichkeit eines doppelten Ja automatisch der Wert und die Bedeutung einer Volksinitiative, da die Chance, eine Volksinitiative durchzubringen, erheblich erhöht wird. Ebenfalls wird

durch dieses Verfahren politischen Manipulationen im Stil strategischer Gegenvorschläge zur Verhinderung von Volksinitiativen Einhalt geboten. Bei der praktischen Umsetzung des doppelten Ja bei kantonalen Abstimmungen wird sicher ein Mehraufwand bei der Auszählung festgestellt werden. Diesem Umstand steht aber das Faktum gegenüber, dass bei einer Volksabstimmung mit Gegenvorschlag und der integrierten Stichfrage nur noch ein Urnengang stattfinden muss und dadurch erhebliche Kosten eingespart werden. Aufgrund der überwiegenden Vorteile wurde denn auch in der vorberatenden Kommission länger über die Formulierung des Textes als über dessen Inhalt diskutiert. Die EVP/EDU-Fraktion unterstützt die Fassung der Kommission und ist einstimmig für Eintreten.

Wohlfender, SP: Mit der Änderung der Verfassung des Kantons Thurgau ist das Neinsagen immer noch möglich, aber das doppelte Ja sagen auch. Die Verfassungsänderung ermöglicht den Bürgerinnen und Bürgern, sich mit dem doppelten Ja zwischen zwei Vorlagen zu entscheiden, diese differenziert zu beurteilen und nicht nur für oder gegen eine Vorlage zu stimmen. Insbesondere erhalten die Stimmberechtigten mit dem Instrument der Stichfrage eine Möglichkeit, ihre Absicht zu untermauern. Die Kantonsverfassung kennt nur das doppelte Nein. Da wird umständlich festgehalten, wie das Prozedere mit einem doppelten Nein weiterläuft. Bisher kam diese Eventualität noch nie zum Tragen. Wie verwirrt sie aber letztlich sein könnte, kam im Vorfeld bei der Abstimmung vom 17. Mai 2009 zum Vorschein. Unsere damalige Fraktionskollegin, Kantonsrätin Susanne Oberholzer, hat die Dringlichkeit der Änderung der Verfassung aus dem Jahr 1987 erkannt und eine entsprechende Motion eingereicht, die vom Grossen Rat am 27. Januar dieses Jahres breit unterstützt wurde. Die Praxis des doppelten Ja ist auf nationaler Ebene wie auch in anderen Kantonen bereits erprobt; sie funktionierte in vielen Abstimmungen bestens. Mit der Änderung der Verfassung stützen wir die Kompetenz und den Sachverstand der Bürgerinnen und Bürger. Die SP-Fraktion steht einstimmig für die Änderung von § 27 Abs. 4 und 5 ein und ist für Eintreten.

Zimmermann, SVP: Die Verfassungsänderung ist unbestritten; dies hat sich schon bei der Behandlung der Motion Oberholzer gezeigt, die mit 104:0 Stimmen erheblich erklärt wurde. Das gleiche Bild ergab sich in der vorberatenden Kommission, welche die Vorlage einstimmig guthiess. Die SVP-Fraktion ist einstimmig für Eintreten und stimmt auch der Verfassungsänderung einstimmig zu. In der Kommission wurde über die Frage einer Rückweisung diskutiert, weil es um eine Verfassungsänderung geht, die auch Gesetzesänderungen nach sich zieht. Der Regierungsrat hat dazu ausgeführt, dass er dieses Vorgehen aus Effizienzgründen gewählt habe. Die SVP-Fraktion begrüsst es daher, wenn im Sinne der Effizienz dann auch die gleiche Kommission die Gesetzesänderungen vorberaten wird.

Regierungsrat **Dr. Schläpfer**: Ich danke Ihnen für die gute Aufnahme der Vorlage des Regierungsrates und für Ihre interessanten Voten. Der Regierungsrat bittet Sie, auf die Vorlage einzutreten und der Verfassungsänderung zuzustimmen. Bei der Behandlung der Motion blieb die Änderung des Verfahrens beim Initiativrecht, die Kantonsrätin Oberholzer vorschlug und auch die Zustimmung des Regierungsrates gefunden hatte, unbestritten. Dasselbe stelle ich heute fest, und dies war auch in der vorberatenden Kommission der Fall. Allerdings liegt mir daran, dass das jetzige Verfahren in unserer Verfassung nicht schlecht geredet wird. Zum Zeitpunkt der Einführung war es ein kluges und vernünftiges Verfahren. In den mehr als zwanzig Jahren seit dem Inkrafttreten der Kantonsverfassung hat dieses Verfahren meines Wissens nicht ein einziges Mal versagt oder zu Ungerechtigkeiten oder Unklarheiten geführt. Das damals gewählte Thurgauer Verfahren ist inhaltlich an das Verfahren in der Gemeindeversammlung und im Grossen Rat angelehnt, wo Eventualabstimmungen vorgesehen sind. Dennoch ist eine Verfahrensänderung heute sinnvoll und zweckmässig. In der Zwischenzeit hat sich das Bundesverfahren durchgesetzt. Bei Wahlen und Abstimmungen sollte das Verfahren von Bund und Kanton möglichst identisch sein, um Unsicherheiten bei den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern zu vermeiden. Dies ist aus meiner Sicht der wichtigste Grund für die vorgeschlagene Änderung. Dazu kommt, dass das Bundesverfahren den grossen Vorteil besitzt, über Abstimmungsfragen immer an einem einzigen Abstimmungstag entscheiden zu können. Beim Thurgauer Verfahren sind unter Umständen zwei Abstimmungstage erforderlich. Die Initiative ist ein wichtiges Volksrecht. Das Abstimmungsverfahren soll schon deshalb einfach und verständlich sein. Zum weiteren Vorgehen: Zurzeit stehen vier Initiativen im Stadium der Behandlung durch den Grossen Rat (Zwillingsinitiativen für effiziente und erneuerbare Energie, Initiative für die Abschaffung der Pauschalbesteuerung, Initiative für die Stärkung der Elternrechte, Initiative für ein faires Wahlsystem). Es stehen auch Gegenvorschläge zur Diskussion. Wenn die Vorlage an der Ratssitzung vom 27. Oktober in 2. Lesung beraten wird und im Anschluss daran auch noch die Redaktionslesung und die Schlussabstimmung erfolgen kann, sind wir in der Lage, die Verfassungsvorlage im Februar 2011 der Volksabstimmung zu unterbreiten. Dann ist es schon im Mai 2011 möglich, die Initiativen und allfällige Gegenvorschläge nach dem neuen Verfahren vor das Volk zu bringen. Es braucht noch eine formelle Anpassung des Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht, wobei es genügt, wenn diese Anpassung erst nachträglich gemacht wird, weil die Verfassung dem Gesetz vorgeht. Wir sind aber bereits an der Vorbereitung dieser Gesetzesvorlage, die wir Ihnen möglichst schnell zukommen lassen werden.

Diskussion - **nicht weiter benützt.**

Eintreten ist unbestritten und somit beschlossen.

1. Lesung (Fassung der vorberatenden Kommission siehe Anhang zum Protokoll)
(Fassung nach 1. Lesung siehe Anhang zum Protokoll)

I.

Ziffer 1: § 27 Abs. 4

Ziffer 2: § 27 Abs. 5

(Schriftliche Ausführungen des Kommissionspräsidenten)

Als Erstes wurde festgestellt, dass die Verfassungsänderung auch Gesetzesänderungen nach sich zieht. In diesem Fall muss das Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht geändert werden. Um genau zu wissen, was anzupassen ist, wurde auch über die Frage einer Rückweisung an den Regierungsrat diskutiert. Es entspricht aber dem normalen Verfahren, dass bei einer Änderung des kantonalen Grundgesetzes anschliessend die betroffenen Gesetzesbestimmungen geändert werden müssen. Im Sinne eines effizienten Vorgehens ist das normale Verfahren zu wählen.

Übernahme der Formulierung der Bundesverfassung?

Im Weiteren wurde intensiv erörtert, die Formulierung der Bundesverfassung zu übernehmen, weil diese den Bürgern inzwischen vertraut ist und sich das Bundesverfahren bewährt hat und geläufig ist. Auch über die Frage des Stichentscheides, wenn beide Vorlagen angenommen werden, wurde intensiv diskutiert. Die Kantonsverfassung zeichnet sich durch grosse Präzision und Kürze der Formulierungen aus. In dieser Tradition steht auch der Vorschlag in der Botschaft. Um dieser Tradition möglichst umfassend nachzuleben, wurde schliesslich die folgende Formulierung einstimmig genehmigt: "Stellt der Grosse Rat der Volksinitiative einen Gegenvorschlag gegenüber, können die Stimmberechtigten beiden Vorlagen zustimmen. In der Stichfrage können sie angeben, welcher Vorlage sie den Vorrang geben, falls beide angenommen werden."

Weitere Präzisierungen

Ein Antrag, die Gleichzeitigkeit der Abstimmung in Abs. 4 aufzunehmen, wurde als unnötig abgelehnt. Die Streichung von Abs. 5 wurde in der Diskussion als zwingend notwendig erachtet, da eine allfällige zweite Abstimmung entfällt.

Als redaktionelle Frage wurde abschliessend noch darüber diskutiert, ob der Begriff "Vorrang" nicht durch "Vorzug" zu ersetzen ist. Hier will sich die Kommission der Meinung der Gesetzgebungs- und Redaktionskommission gerne anschliessen.

Schlussbemerkung

Mit dem vorliegenden Vorschlag wird die Kantonsverfassung dem inzwischen bewährten Modell der Bundesverfassung angepasst. Die rechtliche Aktualisierung dieses zentralen Volksrechtes ist ein bürgerfreundlicher Fortschritt.

Kommissionspräsident **Bieri**, CVP/GLP: Ich habe mit grosser Befriedigung zur Kenntnis genommen, dass die Verfassung des Kantons Thurgau auch unter Fachleuten einen

sehr hohen Stellenwert einnimmt. Da wurde hervorragende Arbeit geleistet. Im Übrigen ist es wichtig, dass wir über die Verfassungsänderung möglichst rasch beschliessen. Ich bitte Sie, der Kommissionsfassung zuzustimmen.

Diskussion - **nicht benützt.**

II.

Diskussion - **nicht benützt.**

Präsident: Wir haben die Verfassungsänderung in 1. Lesung durchberaten. Möchte jemand auf einen Paragraphen zurückkommen? Das ist nicht der Fall.