

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 17. November 2009

883883

GRG NR.	08	MO 8	62
---------	----	------	----

Motion von Susanne Oberholzer vom 19. November 2008 „Volksinitiative im Kanton Thurgau“

Beantwortung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

I. Rechtslage

Das Verfahren bei Abstimmungen über Volksinitiativen mit Gegenvorschlag ist im Bundesrecht und im kantonalen Recht unterschiedlich ausgestaltet:

- Nach Bundesrecht können die Stimmberechtigten beiden Vorlagen zustimmen („doppeltes Ja“). In der Stichfrage können sie angeben, welcher Vorlage sie den Vorzug geben, falls beide angenommen werden (Art. 139b Abs. 2 der Bundesverfassung [BV; SR 101]).
- Nach kantonalem Recht kann der Volksinitiative und dem Gegenvorschlag nicht gleichzeitig zugestimmt werden. Erreicht dennoch eine der beiden Vorlagen eine Mehrheit, so ist sie angenommen und das Verfahren abgeschlossen. Werden Volksinitiative und Gegenvorschlag abgelehnt, hat sich jedoch die Mehrheit gegen das bisherige Recht ausgesprochen, ist die Vorlage, welche mehr Zustimmung gefunden hat, erneut der Volksabstimmung zu unterbreiten (§ 27 Absätze 4 und 5 der Kantonsverfassung [KV; RB 101]).

Die Motion verlangt nun eine Anpassung des kantonalen Rechts an das Bundesrecht, so dass bei kantonalen und bei eidgenössischen Volksinitiativen das gleiche Abstimmungsverfahren zur Anwendung käme. Dann wäre auch nach kantonalem Recht das doppelte Ja zulässig und es fände in jedem Fall nur noch ein Urnengang statt. Die nach geltendem kantonalen Recht allenfalls erforderliche zweite Abstimmung würde definitiv entfallen.

II. Historische Hintergründe der Verfahrensunterschiede

Die Unterschiede zwischen dem kantonalen und dem eidgenössischen Verfahren sind aus der historischen Entwicklung heraus zu verstehen. Ursprünglich war die Rechtslage nämlich auf beiden Ebenen gleich: Die Stimmberechtigten konnten zwar beide Vorlagen (Initiative und Gegenvorschlag) ablehnen, aber nur einer zustimmen. Das doppelte Ja war also nicht zulässig, jede Vorlage wurde einzeln ausgezählt und damit war das Verfahren beendet. Die Stimmen der reformwilligen Personen verteilten sich zwangsläufig auf beide Vorlagen, weshalb es durchaus vorkommen konnte, dass beide Vorlagen abgelehnt wurden, obwohl sich insgesamt eine Mehrheit gegen das geltende Recht ausgesprochen hatte. Die Chancen einer Volksinitiative reduzierten sich somit erheblich, wenn ihr ein Gegenvorschlag gegenüber gestellt wurde.

Die Beseitigung dieser Ungerechtigkeit wurde im Laufe der achtziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts auf kantonaler und auf eidgenössischer Ebene praktisch gleichzeitig in Angriff genommen. Der Bund entwickelte das Verfahren mit doppeltem Ja und Stichfrage, welches als neue Bestimmung in die damals noch geltende alte Bundesverfassung aufgenommen wurde. Die Änderung wurde am 5. April 1987 vom Schweizer Volk angenommen. Die Bestimmung wurde später in die neue Bundesverfassung, die seit dem 1. Januar 2000 in Kraft ist, überführt und in der Folge nochmals verfeinert.

Im Thurgau erfolgte die Änderung im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung. Die Beratungen im Grossen Rat fanden in den Jahren 1985 bis 1987 statt. Die in der Schlussabstimmung vom 16. März 1987 verabschiedete neue Kantonsverfassung enthielt schliesslich die noch heute gültige Fassung von § 27 KV, welche das doppelte Ja ausschliesst und eine allfällige Zusatzabstimmung vorsieht.

Als das kantonale Verfahren entwickelt wurde, war das doppelte Ja auf Bundesebene noch nicht in Kraft, die Volksabstimmung stand aber kurz bevor. Der Kanton ist der sich abzeichnenden Bundeslösung vor allem deshalb nicht gefolgt, weil deren Zustandekommen noch als unsicher erschien. Als weiterer Mangel der Bundeslösung wurden die recht komplizierten Abstimmungsfragen empfunden, da mit Initiative, Gegenvorschlag und Stichfrage drei Abstimmungsfragen zum gleichen Thema am gleichen Tag gestellt werden müssen.

III. Vor- und Nachteile der Thurgauer Lösung

Der Thurgau entschied sich für eine Lösung, die am damals vertrauten Verbot des doppelten Ja festhielt. Zur Beseitigung der erwähnten Nachteile wurde ein Entscheidungsprozess entwickelt, der dem Verfahren in Gemeindeversammlungen ähnlich sieht. Dort werden zwei verschiedene Anträge zum gleichen Thema einander zuerst gegenüber gestellt, worauf die Stimmberechtigten dann in einer zweiten Abstimmung separat über den obsiegenden Antrag entscheiden können. Analog dazu können die Stimmberechtigten hier im ersten Umgang nur der Initiative oder dem Gegenvorschlag zustimmen (oder beides ablehnen), während in einem allfälligen zweiten Umgang eine verfahrensmässig unproblematische Abstimmung über eine einzige Vorlage folgt.

Erleichternd kommt hinzu, dass der zweite Urnengang gar nicht durchgeführt werden muss, wenn eine der beiden Vorlagen bereits in der ersten Abstimmung eine Mehrheit erzielt. Das Verfahren hat also durchaus praktische Vorteile und erschien aus damaliger Sicht für die Stimmberechtigten leichter verständlich als ein neu eingeführtes doppeltes Ja mit Stichfrage.

Allerdings hat das Verfahren auch Nachteile: Wenn eine zweite Abstimmung erforderlich ist, können sich durch die zeitliche Trennung der Abstimmungen gewisse Verfälschungen ergeben. Die Stimmbeteiligung kann unterschiedlich sein, der Kreis der stimmenden Personen setzt sich neu zusammen, die andern Abstimmungsvorlagen am zweiten Abstimmungstag fallen ins Gewicht, das „Zwischenresultat“ nach dem ersten Urnengang liefert Anhaltspunkte für abstimmungstaktische Überlegungen und ein weiterer Urnengang zum gleichen Thema kann zu einem Desinteresse bei den Stimmberechtigten führen.

IV. Beurteilung des Revisionsbedarfs

Das im Thurgau geltende Abstimmungsverfahren bei Volksinitiativen mit Gegenvorschlag gemäss § 27 Absätze 4 und 5 KV entspricht zwar nicht jenem des Bundes, ist aber auch nicht bundesrechtswidrig. Das Verfahren gewährleistet eine unverfälschte und differenzierte Stimmabgabe. Initiative und Gegenvorschlag werden gleich behandelt und haben die gleichen Erfolgschancen, sie sind insbesondere auch gegenüber dem geltenden Recht nicht benachteiligt. Einen rechtlich zwingenden Grund für eine Verfassungsrevision im Sinne der Motion gibt es also nicht.

In den 20 Jahren seit Inkrafttreten der neuen Kantonsverfassung musste erst ein einziges Mal über eine Initiative mit Gegenvorschlag abgestimmt werden, am 17. Mai 2009 zum Thema „Schutz vor Passivrauchen“. Anlässlich dieser Abstimmung ergab sich zwar ein gewisser Vorbereitungsaufwand, weil zum ersten Mal nach diesem Verfahren abgestimmt wurde, in der Folge zeigten sich aber keine nennenswerten Probleme bei der Durchführung der Abstimmung und der Stimmenauszählung. Auch die Zahl der ungültigen Stimmen (2,2 Prozent) war nicht entscheidend höher als bei andern Abstimmungen der letzten Jahre (im Durchschnitt rund 1,6 Prozent). Das Verfahren sowie die Informationen und Instruktionen in den Abstimmungsunterlagen waren für den weit überwiegenden Teil der Stimmberechtigten offenbar genügend klar.

Insgesamt kann man feststellen, dass die 1987 in der neuen Kantonsverfassung verankerte Thurgauer Lösung aus damaliger Sicht vertrauter erschien, weil sie näher beim alten Recht lag und ähnlich dem Verfahren in der Gemeindeversammlung ausgestaltet wurde. Heute ist den Stimmberechtigten jedoch die Bundeslösung mit doppeltem Ja und Stichfrage vertrauter, weil dieses Verfahren häufiger zur Anwendung kommt. Wie oben erwähnt, kam es in 20 Jahren nur ein einziges Mal zu einer Abstimmung über eine kantonale Volksinitiative mit Gegenvorschlag gemäss der Thurgauer Lösung. Es erscheint deshalb wenig sinnvoll, auf Bundes- und Kantonsebene zwei verschiedene Verfahren zu haben.

In Würdigung aller Aspekte ist es daher angezeigt, das kantonale Recht an die Bundesregelung anzupassen und eine Verfassungs- und Gesetzesänderung im Sinne des Motionsanliegens vorzunehmen.

V. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wird Ihnen, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion erheblich zu erklären.

Der Präsident des Regierungsrates

Dr. Claudius Graf-Schelling

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach