



13. März 2023

## Auslegeordnung zu abstimmungstaktischen Verfahren und Vorgehensmöglichkeiten

### Ausgangslage

Die Besondere Kommission Totalrevision Kantonsverfassung (BKKV) erwägt verschiedene Vorgehensvarianten für eine möglichst differenzierte Befragung der Stimmberechtigten zur Verfassungsvorlage. Lloyd Seaders wurde gebeten, eine Übersicht über die Vorgehensmöglichkeiten zusammenzustellen.

### Vorgehensmöglichkeiten

*Eventualantrag:* Der Kantonsrat hat die Möglichkeit, den Stimmberechtigten im Rahmen einer Vorlage zur Revision der Kantonsverfassung einen Eventualantrag zu stellen (vgl. Art. 74 Abs. 1 KV). Die rechtlichen Grundlagen erlauben nur einen Eventualantrag pro Abstimmung (vgl. [BuA des Regierungsrates vom 20. Dezember 2022, S. 15](#)). Die Stimmberechtigten erhalten dadurch die Möglichkeit, über zwei Varianten abzustimmen. Analog zur Abstimmung über Volksinitiativen und deren Gegenvorschläge können die Stimmberechtigten sowohl der Hauptvorlage als auch der Eventualvorlage zustimmen und entscheiden anhand einer Stichfrage, welche der beiden Varianten sie vorziehen, falls beide angenommen werden sollten (Vgl. Art. 54 Abs. 2 KV; für ein Beispiel siehe [Edikt zur Volksinitiative "Abschaffung der Pauschalbesteuerung", S. 3](#)).

*Variantenvorschläge zuhanden der Volksdiskussion:* Der Kantonsrat könnte im Rahmen der ersten Lesung mehrere Varianten zuhanden der Volksdiskussion beschliessen. Auf diesem Weg könnten erneut die Meinungen zu mehreren Variantenvorschlägen abgeholt werden – ähnlich wie es der Regierungsrat in der Vernehmlassung getan hat. Bei der Verabschiedung der Vorlage zuhanden der Stimmberechtigten wäre jedoch weiterhin nur ein Eventualantrag möglich.

*Ausklammerung eines Themas aus der Vorlage zur Totalrevision und Lancierung einer Teilrevision durch parlamentarischen Vorstoss:* Es besteht die Möglichkeit, eine politisch umstrittene Neuerung aus der Totalrevision auszuklammern und im Rahmen einer separaten Teilrevision zur Abstimmung zu bringen. Um diesen Weg einzuschlagen, könnte der Kantonsrat eine umstrittene Neuerung aus der Vorlage zur Totalrevision streichen und gleichzeitig oder kurz danach mit einem parlamentarischen Vorstoss eine Teilrevision der geltenden Kantonsverfassung lancieren. Als Instrumente stehen dem Kantonsrat dafür die Motion und die Parlamentarische Initiative zur Verfügung (vgl. Art. 57 und 58 KRG). Diese Vorstösse würden dann in separate Teilrevisionen der Verfassung münden.

Wenn die BKKV dieses Vorgehen anstossen möchte, kann sie in diesem Sinne Antrag stellen (Streichung der umstrittenen Neuerung aus dem KV-Entwurf Totalrevision) und einen entsprechenden parlamentarischen Vorstoss beim Büro einreichen (vgl. Art. 74, Art. 77 GO KR). Auch der Regierungsrat könnte eine Teilrevision der Kantonsverfassung lancieren. In diesem Fall würde sich eine Debatte über die Erheblicherklärung des



parlamentarischen Vorstosses erübrigen. Gewisse Neuerungen könnten ohne grosse Schwierigkeiten aus der Vorlage zur Totalrevision der Kantonsverfassung gestrichen werden. Das Stimmrechtsalter 16 zum Beispiel könnte mit minimalen Anpassungen gestrichen werden. Bei anderen Themen wäre ein Ausklammern aus der Verfassungsvorlage juristisch anspruchsvoll. Der Entwurf für eine totalrevidierte Verfassung müsste an mehreren Stellen angepasst werden.

Bei der Lancierung einer Vorlage zur Teilrevision der Kantonsverfassung wäre zudem immer auch der Grundsatz der Einheit der Materie zu beachten. Der Grundsatz will verhindern, dass in einer einzigen Vorlage über mehrere Fragen abgestimmt wird, die keinen inneren Zusammenhang aufweisen (vgl.

HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/KELLER HELEN/THURNHERR DANIELA, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2020, Rz. 1388). Das Bundesgericht hat dazu eine differenzierte Praxis entwickelt. Soll eine Frage also aus der Totalrevision ausgegliedert werden, so ist jeweils für eine Frage eine gesonderte Teilrevision anzustossen.

Bei diesem Vorgehen würde das ausgeklammerte Thema nachträglich – d.h. nach der Volksabstimmung über die Totalrevision – zur Abstimmung gelangen. Grund dafür ist, dass der Prozess der Totalrevision schon viel weiter fortgeschritten ist. Zeitliche Verzögerungen sollten sich jedoch im Rahmen halten. Wichtige vorbereitende Verfahrensschritte, wie etwa die Durchführung einer Vernehmlassung, könnten im Vorfeld durchlaufen werden. Denkbar ist zum Beispiel, dass der Kantonsrat kurze Zeit nach einer Annahme der Totalrevision die ausgelagerte Teilrevision in zweiter Lesung verabschiedet. Grob geschätzt könnte in diesem Fall ca. sechs Monate nach der Annahme einer total revidierten Kantonsverfassung über eine nachträgliche Teilrevision abgestimmt werden.

Mit dem soeben beschriebenen Vorgehen ist es grundsätzlich möglich, mehrere umstrittene Themen aus der Vorlage zur Totalrevision der Kantonsverfassung separat zur Abstimmung zu bringen.

*Grundsatzbeschluss:* Gemäss Art. 77 Abs. 1 lit. b KV kann der Kantonsrat Grundsatzbeschlüsse fassen, welche dem obligatorischen Referendum unterstehen (Art. 60 Abs. 1 lit. b KV). Der Erlass eines Grundsatzbeschlusses könnte wiederum durch den Regierungsrat, durch eine Motion oder durch eine parlamentarische Initiative initiiert werden (vgl. Art. 57 und 58 KRG). Da ein Grundsatzbeschluss dem obligatorischen Referendum untersteht, sind zwei Lesungen im Kantonsrat durchzuführen (vgl. Art. 53 Abs. 1 GO KR). Der Grundsatzbeschluss ist ein verfahrensleitender Entscheid, der dazu dient, im frühen Stadium einer Vorlage ausschlaggebende Weichen zu stellen (vgl. JÖRG SCHOCH, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, Art. 60 Ziff. 5). Wollte der Kantonsrat vor Verabschiedung der Totalrevision einen Grundsatzentscheid abholen, so müsste mit der Verabschiedung der Vorlage zur Totalrevision abgewartet werden, bis das Ergebnis der Volksabstimmung vorliegt. Das würde zu einer zeitlichen Verzögerung führen.

*Konsultativabstimmung:* Gemäss Urteil des Bundesgerichts vom 25. März 2014 (1C\_51/2014) ist die Durchführung einer Konsultativabstimmung nur zulässig, wenn dafür eine Grundlage im formellen Gesetz oder in der Verfassung besteht (E. 2.7). Weder die Kantonsverfassung noch das Gesetz über die politischen Rechte (GPR; bGS 131.12) sehen auf kantonaler Ebene die Möglichkeit von Konsultativabstimmungen vor. Gestützt auf Art. 48 Abs. 3 GPR könnte jedoch der Regierungsrat die Durchführung einer Konsultativabstimmung unter den Gemeinden anordnen. Damit müsste es sich freilich um eine Frage handeln, welche die Gemeinden betrifft.