



Stans, 21. August 2018  
**Nr. 516**

Justiz- und Sicherheitsdirektion. Parlamentarische Vorstösse. Motion von Landrat Thomas Wallimann, Ennetmoos, betreffend Anpassung des Gesetzes über die politischen Rechte im Kanton (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG). Antrag an den Landrat

## **1 Sachverhalt**

### **1.1**

Mit Schreiben vom 30 Januar 2018 hat das Landratsbüro eine Motion von Landrat Thomas Wallimann-Sasaki, Ennetmoos, betreffend Anpassung des Wahl- und Abstimmungsgesetzes überwiesen.

### **1.2**

Die Motion wurde vor dem Hintergrund eines Urteils des Verfassungsgerichts eingereicht, wonach bei einer Volksabstimmung der Gegnerschaft der Vorlage zu wenig Raum im Abstimmungsbüchlein zur Verfügung stand.

Gemäss dem Motionär soll deshalb mit der Eingabe erreicht werden, dass das vom Verfassungsgericht gerügte "offensichtliche Missverhältnis" nicht mehr vorkomme. Um dies zu verhindern, müssten die Positionen von Gegenrinnen wie Befürworterinnen in den Abstimmungsunterlagen gleichwertig und selbständig zum Ausdruck gebracht werden können. Aus staatspolitischen und demokratischen Gründen müssten Befürworter und Gegner einer Vorlage in der offiziellen Abstimmungsbotschaft gleichbehandelt werden. Es widerspreche dem Gerechtigkeitsempfinden, dass die Behörden in der mit Steuergeld finanzierten Abstimmungsbotschaft ihre Argumente breit darlegen könnten, während die Gegenposition einer Vorlage auf den (kostenpflichtigen) Inseratemarkt ausweichen müsse.

Art. 40 des Gesetzes über die politischen Rechte im Kanton (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG, NG 132.2) sei darum sinngemäss zu präzisieren, beziehungsweise zu ergänzen:

- Bei Volksinitiativen, Referenden und obligatorischen Volksabstimmungen verfasst der Regierungsrat einen erläuternden Bericht (Botschaft, Abstimmungsbüchlein), worin auch die Standpunkte beachtlicher Minderheiten des Landrates, der Initiativ- oder Referendumskomitees sowie der Vertretung der referendumsführenden Gemeinden, Parteien und Organisationen darzustellen sind.
- Alle Berechtigten müssen in der Abstimmungsbotschaft selbst zu Wort kommen. Ihnen ist gleich viel Platz für ihre Standpunkte einzuräumen.

### **1.3**

Gleichzeitig stellte der Motionär den Antrag, die Motion dringlich zu erklären. Dieser Antrag wurde an der Landratssitzung vom 28. Februar 2018 abgelehnt.

## 1.4

Die mit der Bearbeitung betraute Justiz- und Sicherheitsdirektion hat alle Direktionen sowie die Staatskanzlei zum Mitbericht eingeladen.

## 2 Erwägungen

### 2.1 Aktuelle Rechtslage, Entscheid des Verfassungsgerichts

Am 13. November 2017 hat das Verfassungsgericht des Kantons Nidwalden entschieden, dass die Botschaft zur kantonalen Volksabstimmung vom 26. November 2017 betreffend "Bewilligung eines Objektkredites für die Modernisierung des zivilen Flugplatzes Buochs" nicht den von Verfassungs wegen an sie gerichteten Anforderungen entsprochen habe (Entscheid des Verfassungsgerichts Nidwalden vom 13. November 2017, VG 17 1; im Folgenden Gerichtsentscheid).

Im Wesentlichen führte das Gericht aus, dass zu den Anforderungen an die Begründung und die Stellungnahme im Kanton Nidwalden gesetzlich nur geregelt ist, dass sie "kurz und sachlich sein [müssen]" (Art. 40 Abs. 2 WAG). Damit halte sich die Nidwaldner Gesetzgebung kürzer als diejenige anderer Kantone. Nichtsdestotrotz gehöre zum ungeschriebenen Bundesverfassungsrecht, dass Abstimmungsbotschaften kumulativ den Geboten der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit genügen müssen. Diese Gebote gelten für alle Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden (Gerichtsentscheid, E. 3.2 mit Hinweisen).

Gemäss dem Gebot der Vollständigkeit dürfe in der Abstimmungsbotschaft nicht nur das Ergebnis der parlamentarischen Verhandlungen und damit die Haltung der politischen Mehrheit, sondern es müssen auch die Argumente wesentlicher Minderheiten dargelegt werden. Zu den wesentlichen Minderheiten gehören zunächst die parlamentarischen Minderheiten, die sich in den einschlägigen Ratsverhandlungen substantiell zur Sache äusserten und ihre abweichende Auffassung klar darlegten. Dabei kommt es nicht auf deren zahlenmässige Grösse an, sondern vielmehr ist die Bedeutung der gegen eine Vorlage vorgebrachten Einwendungen ausschlaggebend. Weiter zählen zu den wesentlichen Minderheiten Urheberkomitees von Initiativen und Referenden und ebenfalls ausserparlamentarische Gruppierungen, sofern sie sich regelmässig und aktiv am politischen Leben beteiligen und vor der betreffenden Abstimmung öffentlich in Erscheinung treten.

Bezüglich des Umfangs, welcher der Haltung wesentlicher Minderheiten in der Abstimmungsbotschaft einzuräumen ist, ist eine Einzelfallabwägung vorzunehmen. Zwar muss eine wesentliche Minderheit nicht über exakt denselben Raum zur Darlegung ihrer Ansicht verfügen wie jene Behörde, welche die Abstimmungsbotschaft verfasst. Allerdings darf zwischen dem Umfang der Darlegungen der politischen Mehrheit und jener von Minderheiten kein offensichtliches Missverhältnis bestehen. Je mehr und je gewichtiger die Einwendungen von politischen Minderheiten sind, desto mehr Raum ist zur Darlegung zu gewähren. Demnach sind die Beweggründe und die Motive der Minderheit für den Umfang ihrer Ausführungen massgebend (Gerichtsentscheid, E. 3.3.4.1 mit weiteren Hinweisen).

### 2.2

Der Regierungsrat teilt das Anliegen des Motionärs, dass in Abstimmungsbotschaften auch die Standpunkte beachtlicher Minderheiten des Landrates, der Initiativ- oder Referendumskomitees sowie der Vertretung der referendumsführenden Gemeinden, Parteien und Organisationen darzustellen sind.

Die Standpunkte der Minderheiten bzw. die Gegenargumente hat er daher bereits in der Vergangenheit in den Abstimmungsbotschaften erwähnt, allerdings zurückhaltender, als es das Verfassungsgericht nun verlangt.

Der Entscheid des Verfassungsgerichts hat jedoch gezeigt, dass die Anliegen des Motionärs bereits unter der heutigen Rechtslage erfüllt sind. Bereits von (Bundes-)Verfassungen wegen muss den Minderheiten bzw. Gegnerschaften von Sachvorlagen mehr Platz eingeräumt werden, als dies bisher der Fall war. Der Entscheid des Verfassungsgerichts wird daher - auch ohne Änderung kantonaler Gesetze - direkt in den kommenden Abstimmungsbotschaften Wirkung zeigen.

Inzwischen wurden zwei kantonale Abstimmungen durchgeführt beziehungsweise endgültig vorbereitet:

- Stellungnahme des Regierungsrates an den Bundesrat betreffend Sachplanverfahren geologische Tiefenlager, Etappe 2. Bei der Vorbereitung dieser Abstimmungsbotschaft wurden die kantonalen Parteien und die Gemeinde Wolfenschiessen angefragt, ob sie in der Abstimmungsbotschaft eine anderslautende Stellungnahme darzulegen haben. Diese Frage wurde von allen Beteiligten verneint, weshalb in der Botschaft vermerkt wurde, dass «keine Gegnerschaft eruiert werden konnte, womit die Wiedergabe einer solchen Gegenposition» entfalle. (Abstimmung vom 10. Juni 2018)
- Bewilligung eines Objektkredites für den Kantonsanteil am Ersatzbau Süd des Waffenplatzes Wil bei Stans. Bei der Vorbereitung dieser Abstimmungsbotschaft wurden sämtliche Mitglieder des Landrates, die in der Schlussabstimmung dagegen gestimmt oder sich der Stimme enthalten haben, angefragt, ihren ablehnenden Standpunkt darzulegen. Diese Argumente wurden vom Regierungsrat (gestützt auf Art. 40 Abs. 1 Ziff. 4 WAG) und vom Landratsbüro (gestützt auf Art. 16 Abs. 1 Ziff. 6 des Landratsgesetzes; NG 151.1) unverändert und ungekürzt übernommen. Sowohl der Standpunkt der ablehnenden Minderheit im Landrat als auch der Standpunkt des Regierungsrates und des Landrates umfassen je 2 ½ Seiten der Abstimmungsbotschaft. (Abstimmung vom 23. September 2018).

### 2.3

Zu beachten ist ausserdem, dass auch bei einer Anpassung der kantonalen Gesetzgebung die Anforderungen allgemein gehalten werden müssten und mit der Verankerung von eidgenössischen Vorgaben nichts an Präzision zu gewinnen wäre. Mit anderen Worten: die kantonale Gesetzgebung würde zwar um bestimmte Bestimmungen ausgebaut – die Rechtslage bliebe aber unverändert.

### 2.4

Trotz grundsätzlicher Unterstützung des Anliegens vertritt der Regierungsrat aufgrund des Gesagten die Auffassung, dass für eine verfassungsmässige Umsetzung der Motion keine Anpassung der Gesetzgebung erforderlich ist. Er beantragt daher dem Landrat, die Motion abzulehnen.

## Beschluss

Dem Landrat wird beantragt, die Motion im Sinne der Erwägungen abzulehnen.

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Landrat Thomas Wallimann, Ennetmoos
- Kommission für Staatspolitik, Justiz und Sicherheit (SJS) (Präsidium und Sekretariat)
- Landratssekretariat
- alle Direktionen (elektronisch in Mandant STK)

- Direktionssekretariat Justiz- und Sicherheitsdirektion
- Mitglieder des kantonalen Abstimmungsbüros

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landschreiber

